

tilhører
Silledhuset

Unge ofre for vold

*Et modelprojekt mellem
central og lokal styring*

*Thomas Gruber
Ivan Christensen*



Socialforskningsinstituttet
01:14

Unge ofre for vold

Voldssekretariatet blev etableret i 1998 som et led i regeringens bestræbelser på at intensivere det voldsforebyggende arbejde. Et af sekretariatets hovedinitiativer var modelprojektet *Unge ofre for vold*. Modelprojektet blev gennemført i Esbjerg og havde til hensigt at forbedre situationen for unge voldsofre. Foruden Voldssekretariatet deltog repræsentanter fra Socialforvaltningen og Børne- og kulturforvaltningen i Esbjerg kommune samt Esbjerg Politi.

Rapportens fokus retter sig især mod relationen mellem centrale og lokale myndigheder i en projektsammenhæng. Herudover diskuteres det i hvilket omfang *Unge ofre for vold* synes at have indfriet sin målsætning.

Undersøgelsen bygger på interview med de involverede parter samt lokale personer med relation til området. På denne baggrund og med inddragelse af dokumentarisk materiale undersøges det blandt andet i hvilket omfang den valgte styringsform kan anses for hensigtsmæssigt.



Unge ofre for vold

***Et modelprojekt mellem central
og lokal styring***

***Thomas Gruber
Ivan Christensen***

København 2001
Socialforskningsinstituttet
01:14

Unge ofre for vold
Et modelprojekt mellem central og lokal styring

Forskningsleder: Mag.art. ph.d. Ole Gregersen
Forskningsgruppen om socialpolitik og marginalisering

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-672-4

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Omslag:

Oplag: 1.000

Trykkeri:

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
Fax 33 48 08 33
E-mail sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Voldssekretariatet anmodede i 1999 Socialforskningsinstituttet om at medvirke til at kortlægge problematikken om unge voldsofre i Esbjerg. Kortlægningen var en del af et projekt, som Voldssekretariatet havde igangsat i samarbejde med Esbjerg Politi og Esbjerg kommune med det formål, at iværksætte en relevant indsats over for unge ofre for gadevold. På basis af bl.a. interview med unge voldsofre skulle instituttet komme med et katalog over mulige indsatser. Resultatet af denne indledende del af projektet blev offentliggjort i et arbejdspapir "Unge ofre for vold" (Munk & Raun, 1999). Blandt andet med udgangspunkt i dette arbejdspapir, blev der igangsat en række projekter i Esbjerg. Evalueringen af disse projekter blev gennemført i form af selvevalueringer og rapporter, mens Socialforskningsinstituttet blev bedt om at beskrive og evaluere organiseringen og processen i forbindelse med projektet.

Rapporten består således af en beskrivelse af et projekt, der var kendetegnet ved at være initieret fra centralt hold, og gennemført lokalt i et samarbejde mellem en lokal, statslig aktør – nemlig politiet – og en decentral aktør – nemlig kommunen – og belyser de problemer, der udspringer heraf.

Rapporten er kommenteret af Adjunkt Karsten Vrangbæk, Institut for Statskundskab og Institut for Folkesundhed ved Københavns Universitet, og forfatterne takker for et kvalificeret og konstruktivt bidrag.

Endelig vil vi gerne takke projektlederen og de øvrige deltagere i Projekt unge ofre for vold. Dels for hjælpen med at fremskaffe dokumentarisk materiale til brug for analysen, dels for at have medvirket i de interview som udgør en væsentlig del af rapportens kildemateriale.

Rapportens kapitel 1, 2, 3 og 5 er skrevet af cand.scient.adm. Thomas Gruber, mens kapitel 4 er skrevet af stud.phil. Ivan Christensen.

København, december 2001

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1	
Sammenfatning	7
Indledning, baggrund og diskussion	7
Gerningsmand og offer	7
Netværk – lokal og central styring	10
Problemstilling	12
Sammenfatning og perspektivering	14
Udbyttet af Projekt unge ofre for vold	15
Mellem central og lokal styring	17
Perspektivering	20
 Kapitel 2	
Netværk – en begrebsramme	23
Netværk	24
Policy networks	25
Organisationsteori	31
 Kapitel 3	
Metodiske overvejelser	33
Er denne rapport en evaluering	33
Effektvurdering af projektet	35
Om selve dataindsamlingen	40
Dokumentariske studier	41
Interview	42
 Kapitel 4	
Projekt unge ofre for vold	47
Projektets baggrund og formål	47
Projektets organisering	48
Mødevirksomhed	50
Projektforløbet	53
Opstartsfasen	54
Kortlægningsfasen	54
Implementeringsfasen	58
Rådgivning	58
Information	61
Fortsat kortlægning	65
Forebyggelse	66
Opsamlende diskussion	69

Kapitel 5

Projekt unge ofre for vold i et netværksperspektiv 75

Centrale ambitioner lokalt 76

Den politiske kontekst 76

Behovet for hastighed 79

Kontrol eller støtte? 80

Projekt unge ofre for vold som netværk 81

De lokale parters ressourcer og interesser 82

 Esbjerg Politi 82

 Esbjerg kommune 85

Normativ integration 91

Konsensus eller konflikt 93

Projektets interne organisering 97

Netværk og hierarki 100

Litteratur. 103

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden januar 2000. . . . 105

Sammenfatning

Indledning, baggrund og diskussion

Denne rapport behandler to temaer: Politisk styring gennem netværk og indsatsen til fordel for unge ofre for vold. Rapporten belyser således ud fra et konkret projekt nogle styringsmæssige problemstillinger i forbindelse med centrale myndigheders initiering og deltagelse i projekter, der samtidigt involverer en række lokale parter. Projektet er Unge ofre for vold, der var et tværsektorielt modelprojekt med henblik på forbedring af indsatsen over for unge voldsofre. Regeringens Voldssekretariat var initiativtager til projektet, og deltog også i selve gennemførelsen af projektet gennem repræsentation i både projektets arbejds- og styregruppe. Foruden Voldssekretariatet, var de primære deltagere i projektet Esbjerg politi og henholdsvis Børne- og kulturforvaltningen og Socialforvaltningen (Borgerservice) i Esbjerg kommune. Den samlede projektperiode løb fra november 1998 til oktober 2000.

Det primære ærinde er, at belyse den styrings- eller koordinationsform, som er kommet til udtryk i projektforløbet. Denne analyse gennemføres i et netværksperspektiv. Vi har imidlertid også, som rapportens andet men sekundære formål, valgt at foretage en diskussion af projektets resultater. Hovedformålet er således ikke at vurdere effekten af projektets konkrete indsats i forhold til målgruppen, fx ofres udbytte af rådgivningsindsatsen, folkeskoleelevers udbytte af projektets formidlingsinitiativer etc. Det primære formål er derimod analysen af forløbet, relationerne mellem deltagerne, samarbejdet mv. Denne analyse gennemføres med inspiration fra en teoretisk ramme, der trækker på såvel politologisk orienteret netværksteori som organisationsteori.

Gerningsmand og offer

Vold er et af de temaer, der jævnligt “popper op” i medierne og

på den politiske dagsorden. Anledningen er ofte voldsomme, enkeltstående episoder, der både fremkalder vores afstand til gerningsmanden og vores sympati med ofret. Enkeltsager hævdes generelt at have fået en større betydning i medierne, i den politiske debat og i udarbejdelsen af ny lovgivning. Voldsproblematikken er i denne sammenhæng ingen undtagelse. Sideløbende med den politiske debat pågår imidlertid også en bredere og mere faglig debat om vold. Den finder bl.a. sted i samfundsforskningen og blandt nogle af de mange faggrupper, som beskæftiger sig med området og de grupper, ofte unge, der er involveret i voldsepisoder.

Nogle af de centrale spørgsmål, der præger såvel den politiske som den faglige debat inden for området, er bl.a.: Er volden i Danmark stigende, eller er der blot tale om en stigende tendens til at anmelde voldsepisoder til politiet? Er frygten for vold berettiget, eller er det medierne som "pisker en stemning op"? Hvilken betydning har opvækstvilkårene for risikoen for at unge bliver "voldsmænd"? Er sanktionerne over for gerningsmanden tilstrækkelige? Har unge voldsudøvere primært behov for en socialpædagogisk indsats, eller er der snarere behov for en øget og mere konsekvent anvendelse af fængselsstraf? Er målet med straf præventivt, eller drejer det sig først og fremmest om at sikre samfundets retsfølelse og ofrets krav på hævn?

Det karakteristiske ved langt hovedparten af diskussionerne inden for området er, at fokus helt overvejende er rettet mod gerningsmanden. Både i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af vold, er gerningsmanden, eller de faktorer som bidrager til, at han bliver voldsmand, det naturlige centrum for opmærksomheden.

I løbet af de seneste 10-15 år er der imidlertid også opstået en interesse for "voldens anden aktør" ofret. I samfundsvidenskabelig sammenhæng har dette bl.a. udmøntet sig i den såkaldte viktimologi (læren om ofret), der beskæftiger sig med offerisiko, offeradfærd, relationer til gerningsmanden mv. I den politiske debat synes fokuseringen på offersiden også at være vokset i løbet af de senere år. Det offentlige sociale og retslige system anklages bl.a. for ikke i tilstrækkelig grad at imødekomme voldsorfrets behov. Ofrets ret-

tigheder, og ikke mindst behovet for psykisk efterbehandling, er stærkt underbelyst i sammenligning med gerningsmanden, hævdes det bl.a. Man kan sige, at kritikken har to former. For det første er der tale om en generel kritik af, at fokus ikke i tilstrækkelig grad er rettet mod ofret. For det andet kritiseres manglen på mere målrettede behandlings- og især rådgivningstilbud til ofre for kriminalitet.

Kritikken af det manglende fokus på offersiden har ikke været uden effekt. En af de konkrete udløbere var vedtagelsen af de såkaldte "Voldspakker" i hhv. 1994 og 1997. Begge pakker indeholdt forhøjelser af straffene for voldsforbrydelser, men især Voldspakke II sigtede også på en intensivering af det forebyggende arbejde. Som led i Voldspakke II blev det desuden, som et såkaldt administrativt initiativ, pålagt samtlige politikredse at etablere frivillige offerrådgivninger.

I forlængelse af Voldspakke II blev der i 1997 nedsat et tværministerielt udvalg med deltagelse af henholdsvis Justits-, Social- og Undervisningsministeren. Som sekretariat for dette udvalg etableredes *Regeringens Voldssekretariat*, der foruden koordineringen af initiativerne inden for disse tre ministerområder, også selv skulle iværksætte projekter med henblik på en forstærket indsats over for vold. Sekretariatets egne initiativer har bl.a. sigtet på en kvalificering af SSP-samarbejdet i de enkelte politikredse, kampagneaktiviteter med henblik på at reducere befolkningens angst for kriminalitet, samt udvikling af metoder til forebyggelse og bekæmpelse af bande kriminalitet mv. Sekretariatet havde til det formål ansat et mindre antal konsulenter, der bl.a. bidrog med faglig bistand og processtøtte lokalt.

Voldssekretariatet var også initiativtageren til *Projekt unge ofre for vold*, og iværksættelsen af projektet kan på mange måder ses som et centralt element i sekretariatets bestræbelser på, at tilgodese det politiske ønske om en styrket indsats for voldsofre. Projektet var tænkt som et *modelprojekt*, hvor erfaringerne kunne komme arbejdet i andre kommuner/politikredse til gode. Som det vil fremgå af analysen i kapitel 5 og af sammenfatningen, synes den "centrale politiske dagsorden" at have haft en væsentlig indflydelse på projektet

organisering og forløb. Projektet kan i vid udstrækning ses som et eksempel på en centralt formuleret dagsordens møde med en lokal kontekst.

Netværk – lokal og central styring

Forholdet mellem det lokale og centrale niveau i den offentlige sektor er et af de centrale temaer, som berøres i rapportens analyser. Projekt unge ofre for vold er således et forsøg på at etablere et samarbejde mellem et sekretariat placeret direkte i centraladministrationen og en række lokale parter.

Danmark betegnes ofte som en af verdens mest decentrale velfærdsstater. Især siden 1970'erne er der løbende blevet udlagt flere og flere statslige opgaver på især det sociale område ud til amts- og primærkommuner. Statens formelle rolle i den direkte velfærdproduktion er i dag begrænset til et minimum. Umiddelbart kunne det således se ud som om centrale myndigheders indflydelse på praksis i den sociale sektor er blevet udhulet gennem de seneste godt 30 år.

Decentraliseringen fra stat til amter og kommuner har imidlertid ikke fundet sted på alle områder. Ordenshåndhævelsen er fortsat et rent statsligt anliggende, og politiet, der er en central aktør i Projekt unge ofre for vold, er således fortsat en del af et statsligt hierarki med Rigspolitichefen som øverste myndighed. De enkelte politikredse er tildelt selvstændig kompetence på en række områder, men sammenlignet med kommuner og amter er selvstændigheden begrænset. Der er tale om ren statslig finansiering, og tildelingen af ressourcer til de enkelte kredse sker centralt. Det samme gælder den overordnede ressourceallokering til de forskellige opgaver i kredsene. Politiet kan således karakteriseres som både en statslig og en lokal aktør. Politikredsene er således i vidt omfang lokalt forankrede og indgår i et tæt samarbejde med en række lokale parter.

Men er udlægningen af opgaver på det sociale område udtryk for en "afskaffelse" af den statslige indflydelse på udviklingen i den sociale sektor? Det er den næppe. Indflydelsen er reduceret, men introduktionen af de såkaldte *puljer* – især på det sociale område – fra midten af 1980'erne betyder, at billedet af en stadig mere udhulet

stat må nuanceres noget. Gennem de seneste ca. 15 år er puljernes antal og økonomiske omfang således vokset betydeligt, og der findes i dag mere eller mindre permanente puljer inden for en meget stor del af socialpolitikken. Denne udvikling kan i nogen grad ses som et forsøg på en revitalisering af statens rolle i velfærdsproduktionen, og indflydelsen på udviklingen i praksis inden for området. Gennem puljernes tematisering af problemfelter, metoder mv. og gennem deres finansiering af lokale projekter, har staten således en ikke ubetydelig indflydelse på *retningen* i den socialpolitiske indsats lokalt. Uden at være et direkte styringsredskab på linje med lovgivningen, har puljerne om end mere indirekte en vis indflydelse på udviklingen i kommuner og amtskommuners varetagelse af opgaverne på det sociale område.

Puljerne repræsenterer i udgangspunktet en mulighed for de enkelte kommuner for at få økonomisk støtte til realiseringen af mere udviklingsprægede og eksperimenterende aktiviteter. Men for at opnå tilskud kræver det, at de iværksatte aktiviteter tematisk og metodisk er i overensstemmelse med formålet og sigtet med puljerne. Konkret sker tildelingen af puljemidler ofte på baggrund af ansøgning fra den enkelte kommune, amtet, den frivillige organisation eller andre. Det overordnede tema er udstukket på forhånd, men det er op til de lokale aktører at formulere projektet med udgangspunkt i lokale problemer og behov. I forbindelse med Regeringens Byudvalg var proceduren således eksempelvis den, at kommune og boligforening søgte om tilskud på baggrund af en specifik helhedsplan for det berørte boligområde.

I forbindelse med Projekt unge ofre for vold synes der umiddelbart at være tale om en langt mere direkte, central styring. Som nævnt tidligere var det således ikke blot Voldssekretariatet, der udpegede projektets tema samt de primære involverede parter. Sekretariatet var også gennem hele projektførelsen en integreret del af projektorganisationen på både det ledelsesmæssige og det udførende niveau. Styringsmodellen i forbindelse med Projekt unge ofre for vold er således alene ud fra en formel betragtning karakteriseret ved en tæt og kontinuerlig statslig involvering i design og gennemførelse af projektet.

Fra Voldssekretariatets side har man fra starten været opmærksom på dette forhold. Som rekvirent af denne rapport har det netop været sekretariatets hensigt at få foretaget en analyse af de perspektiver og erfaringer, som kan udledes i denne sammenhæng.

Projektet unge ofre for vold blev iværksat på initiativ af Voldssekretariatet i efteråret 1998 i et samarbejde med lokale SSP-parter.

Projektet blev afsluttet i oktober 2000, hvilket også var tidspunktet for iværksættelse af dataindsamlingen til denne rapport. Projektets formål var dels, at *“klarlægge de forskellige problemstillinger og behov, som feltet af unge voldsofre indeholder”*, dels at iværksætte *“konkrete initiativer og delprojekter, hvor der blev sat fokus på metoderne i arbejdet med henblik på at gøre nye erfaringer på lokalt plan”*. Endelig havde projektet som en del af sin målsætning, at sikre en evaluering og formidling af projektets erfaringer (Projekt unge ofre for vold, 2000). Projektet er fra Voldssekretariatets side tænkt som et *modelprojekt*, med henblik på at generere ny viden og nye erfaringer, der kan anvendes i andre lignende sammenhænge. Genereringen af viden skulle finde sted på to måder: 1) Gennem undersøgelser, kortlægninger og andre former for vidensindsamling og bearbejdning på lokalt niveau, og 2) gennem konkrete forsøg, hvor der anvendes nye metoder, procedurer mv.

Projekt unge ofre for vold havde både et forebyggende og et behandlende sigte. En række af de mere markante initiativer i projektforløbet har således rettet sig mod at forbedre vilkårene for unge, der har været udsat for en voldsepisode. Det drejer sig fx om forsøget med en Ung-til-ung-rådgivning samt diverse pjecer og informationsmateriale til denne målgruppe. Målet har her været at forbedre forskellige aspekter af den rådgivning og øvrige service, som er til rådighed, når volden er udøvet. Projektets forebyggende del repræsenteres bl.a. ved Esbjerg politis bestræbelser på at kortlægge feltet samt ved bidraget til opdatering af de lokale SIV-kurser (*“Samtale i stedet for vold”*) for folkeskoleelever i 8. klasse.

Problemstilling

Som denne indledning har skitseret retter rapporten sin opmærksomhed mod to forskellige temaer. *På den ene side* giver rapporten

en sammenfatning af de substantielle resultater og erfaringer i forbindelse med et projekt om forbedring af vilkårene for Projekt unge ofre for vold. Fokus er i denne sammenhæng rettet mod en specifik problemstilling inden for et bestemt politisk område. *På den anden side* søger rapporten også at belyse nogle af de styringsmæssige problemstillinger, som projektforsløbet giver anledning til. Det specifikke temaområde udgør i denne sammenhæng konteksten, men fokus er rettet mod et bredere spørgsmål om samspillet mellem lokale og centrale aktørers samspil i en projektsammenhæng. Et emne, der løbende er genstand for interesse – ikke mindst i forbindelse med puljerne på det sociale område.

En afgørende forskel mellem de to perspektiver, som præger rapporten er desuden, at diskussionen af projektets erfaringer og resultater er mere konstruktivt orienteret, mens analysen af de styringsmæssige problemstillinger er teoretisk inspireret. Målet med den vurdering, som finder sted i kapitel 4, er således at fremdrage nogle af de perspektiver fra projektet, der kan være inspirerende for tilrettelæggelsen af indsatsen på området i andre kommuner landet over. Den teoretisk inspirerede analyse af projektforsløbet, som finder sted i kapitel 5, sigter derimod ikke primært på en formidling af viden, der kan være direkte anvendelig i indsatsen inden for området. Hermed ikke sagt at analyserne i kapitel 5 blot gennemføres “for øvelsens skyld” – de problemstillinger, som behandles i analysen, er således relevante i forbindelse med en mere generel diskussion af central og lokal projektinitiering.

De spørgsmål, rapporten diskuterer, kan således deles i to grupper: En der er orienteret mod projektets *erfaringer og resultater* i forhold til bestræbelserne på at forbedre indsatsen for Projekt unge ofre for vold, og en der er orienteret mod *styringsvilkårene* for projekter iværksat i et samspil mellem centrale og lokale myndigheder. Dette giver en todelt problemstilling, der på den ene side stiller spørgsmålet:

- 1) *I hvilket omfang synes Projekt unge ofre for vold at have indfriet den definerede målsætning og hvilken mere generel betydning synes projektet at have haft?*

Denne del af problemstillingen tager udgangspunkt i de intentioner omkring en forbedring af indsatsen for unge ofre for vold, der lå for iværksættelsen af projektet. Med dette udgangspunkt gennemføres en samlet vurdering af de konkrete initiativer og resultater af projektet. Som det understreges i rapportens metodekapitel, er der ikke tale om en effektmåling, men snarere om en kritisk diskussion. Det har ikke været undersøgelsens opdrag at foretage effektmåling af projektet, hvilket i øvrigt også kun ville kunne gennemføres i meget begrænset omfang.

Problemstillingens andet spørgsmål kan formuleres på følgende måde:

2) *Hvilke styringsmæssige problemstillinger kan udledes af forløbet af Projekt unge ofre for vold?*

Problemstillingens andet spørgsmål er styrende for en diskussion af Projekt unge ofre for vold med inspiration fra netværksteori og organisationsteori. Målet med denne del af rapportens analyser er, at belyse Projekt unge ofre for vold som et styringsforsøg, der anvender en "netværkslignende" organiseringsform. Et af Voldssekretariatets mål med iværksættelsen af Projekt unge ofre for vold som modelprojekt var, at generere ny viden og nye erfaringer omkring indsatsen for unge ofre for vold. Et sådan modelprojekt krævede inddragelse af lokale parter, og som organisations- og styringsmodel valgte man en model med både vertikal og horisontal netværksdannelse.

Sammenfatning og perspektivering

Som konsekvens af rapportens todelte målsætning – beskrivelse og vurdering af indhold og udbytte af projektet og analysen af projektet i et netværksperspektiv – indledes denne sammenfatning med en gennemgang af de forhold, som vi har fundet det væsentligt at fremhæve i forbindelse med en vurdering af projektets resultater. Som det er understreget i kapitel 2, er der ikke tale om nogen egentlig effektanalyse, men derimod om en kritisk diskussion af projektføreløbet og det konkrete udkomme heraf.

I sammenfatningens anden del gengives hovedtrækkene i de styringsmæssige problemstillinger, som vi finder at forløbet af Projekt unge ofre for vold giver anledning til. Udgangspunktet for denne analyse er det netværksteoretiske perspektiv.

Udbyttet af Projekt unge ofre for vold

Synes projektets resultater at have indfriet de forventninger, der blev formuleret ved etableringen af projektet? De kilder som ligger til grund for vurderingerne er beskrevet nærmere i rapportens metodekapitel, men består i korthed af en række semistrukturerede interview med projektets primære deltagere, 15 forholdsvist strukturerede telefoninterview med andre fagfolk inden for området, men uden direkte tilknytning til projektet, samt de forskellige former for dokumentarisk materiale, som er produceret som led i projektet. Endelig er projektets egen afrapportering (Projekt unge ofre for vold, 2000) samt Socialforskningsinstituttets kortlægning fra 1999 (Munk & Raun, 1999) benyttet som baggrundsmateriale.

Resultaterne af projektet fordeler sig inden for de fire hovedområder, som projektet selv strukturerede sin indsats efter *rådgivning, information, fortsat kortlægning og forebyggelse*. Inden for disse områder blev der gennemført i alt 16 forskellige delprojekter af vidt forskelligt omfang og karakter. De væsentligste resultater af den samlede indsats i projektet kan sammenfattes til:

- Etablering af et *Ung-til-ung-rådgivning*, hvor unge anonyme frivillige var udset til at varetage rådgivning og vejledning af unge voldsofre. I projektperioden blev dette tilbud benyttet af meget få voldsofre. Forsøget med ung til ung rådgivningen viser tilsyneladende, at dette tilbud ikke fremstår som et attraktivt tilbud for målgruppen.
- Under temaet *information* blev der udarbejdet flere forskellige typer informationsmateriale. Blandt disse kan fremhæves en offerpjece beregnet til udlevering hos de myndigheder mv., hvor man møder ofre. Pjecen beskriver bl.a. de typiske offerreaktioner og er primært beregnet til at imødekomme voldsofres informationsbehov i umiddelbar forlængelse af en voldsepisode. Desuden bør fremhæves udarbejdelsen af *Håndbog for ofre og deres*

pårørende. Det drejer sig om en mere fyldig publikation, der er beregnet til at informere bredt om nogle af de offentlige instanser, som ofre typisk kommer i kontakt med samt om mulighederne for erstatning mv. Håndbogen er imidlertid aldrig blevet udgivet officielt og bruges i dag kun som et internt arbejdsredskab i Esbjerg Offerrådgivning. Endelig kan der være grund til at fremhæve projektets udarbejdelse af en *Nyhedsavis*, som skulle medvirke til, at der i det offentlige system kom et større fokus på ofres behov. Generelt er vores vurdering, at projektets informationsinitiativer har bevirket relativt begrænsede ændringer i praksis hos de forskellige berørte parter og organisationer, men også at budskabet med fokus på ofre i en vis udstrækning er blevet bemærket.

- Temaet *fortsat kortlægning* havde karakter af en analyse af data uddraget på baggrund af anmeldelser hos Esbjerg Politi samt behandlede på Esbjerg Centralsygehus, skadegang. Den oparbejdede viden i denne forbindelse er en del af grundlaget for et idékatalog indeholdende anbefalinger til det kriminalpræventive arbejde. Idékataloget er et af initiativerne inden for det sidste temaområde, *Forebyggelse*. Inden for dette område er projektets bidrag til kurset *Samtale i stedet for vold* det mest markante og perspektivrige delprojekt. Herudover er vores vurdering, at omfanget af projektets mere forebyggende initiativer er temmelig begrænset.

Foruden disse helt konkrete tiltag har det været en mere generel ambition i projektet at styrke det tværsektorielle samarbejde inden for området. På baggrund af den relativ korte periode projektet forløb over, er det vanskeligt overhovedet at sige noget entydigt om dette spørgsmål. Blandt de lokale parter i SSP-Esbjerg er man generelt forbeholdne over for, hvorvidt projektet som sådan har haft nogen nævneværdig betydning for SSPsamarbejdet mere generelt. Som led i projektet forsøgte man desuden at inddrage sundhedssektoren. Dette lykkedes kun i afgrænsede sammenhænge.

Projektforløbet giver generelt anledning til at stille spørgsmålet, *hvorvidt den ressourcemæssige indsats står mål med problemet, som var projektets tema*. Flere af de lokale parter i projektet fremhæver

således, at en bredere indsats, der også kunne inddrage et mere klassisk kriminalitetsforebyggende perspektiv, ville have været i bedre overensstemmelse med de lokale behov i Esbjerg. Unge volds ofre blev ikke oplevet som et meget presserende problem blandt samtlige af de lokale parter. En opfattelse, som synes at være blevet underbygget af den meget beskedne henvendelse til den ung-til-ung-rådgivning, som blev etableret i forbindelse med projektet.

I projektet valgte man at opdele sin indsats efter et endog meget stort antal *delprojekter*. En meget stor del af disse havde reelt ikke indhold, der kunne berettige til denne status, men må snarere betegnes som et integreret led i et projektforsløb af den type, der her har været tale om. Der har efter vores opfattelse været tale om en væsentlig proportionsforskydning mellem formaliseringsgrad og reelt indhold.

Mellem central og lokal styring

At forebyggelse af vold er et tema med stor mediemæssig og folkelig bevågenhed bidrager til en stor politisk opmærksomhed og stiller krav om tydelige og handlekraftige politiske signaler. En af de diskussioner, som præger området, er spørgsmålet om, hvorvidt det offentlige system tildeler *ofret* tilstrækkelig opmærksomhed, og hvorvidt de konkrete tilbud til denne gruppe er tilfredsstillende. Etableringen af Regeringens Voldssekretariat og sekretariatets bestræbelser på at etablere et lokalt modelprojekt med fokus på ofre, skal ses i dette lys.

Sekretariatet var som nævnt initiativtageren til projektet, men sekretariatet var desuden formelt repræsenteret i projektets styregruppe og arbejdsgruppe. Denne formelle repræsentation blev i meget vid udstrækning fulgt op i praksis. Voldssekretariatet er således gennem hele projektperioden, blandt de absolut mest trofaste deltagere i såvel projektets styre- som arbejdsgruppemøder. I analysen udpeges to forhold, som synes at være afgørende for valget af denne meget tætte og direkte involvering. *For det første* er det vitalt for Voldssekretariatet at forhindre, at der finder en *målforskydning* sted i forhold til projektets tematiske fokus på unge *volds ofre*. Under hensyn til forventningerne fra den nationale politiske dagsorden om et øget

fokus på ofre vil sekretariatet forhindre en væsentlig udvidelse eller ændring af projektets tematiske fokus, idet det risikerer at svække anvendeligheden af projektet i en bredere sammenhæng, herunder bl.a. anvendeligheden i forhold til andre kommuner. *For det andet* synes Voldssekretariatets tætte involvering i projektet at være båret af hensynet til hastigheden og effektiviteten i projektarbejdet. Voldssekretariatet var selv en tidsbegrænset projektorganisation, hvilket yderligere styrkede behovet for hastighed og effektivitet i projektgennemførelsen. Dette behov for hastighed synes også at have været afgørende for valget om ikke at gennemføre projektet som et led i det eksisterende SSP-samarbejde. Selv om projektet i vid udstrækning kan ses som en parallelstruktur til det lokale SSP, valgte man at etablere en selvstændig projektorganisation.

Denne udtalte styringsambition blev imidlertid ikke opfattet som problematisk af nogle af de lokale parter i projektet. Hverken de to forvaltninger i Esbjerg kommune eller Esbjerg Politi oplevede Voldssekretariatets deltagelse som en unødigt kontrolforanstaltning, men fremhæver primært sekretariatet som en værdifuld ressource i forbindelse med projektgennemførelsen. Voldssekretariatets rolle i projektforsøget synes således både at være præget af ovennævnte kontrol- eller styringsambition *og* en mere støttende “konsulentfunktion”. Blandt de lokale parter opfattes sekretariatets behov for at udøve en vis styring tydeligvis som legitimt og i nogen grad påkrævet, og det er generelt den mere støttende funktion, som fremhæves. Voldssekretariatets deltagelse opleves således som et væsentligt bidrag i form af organisatorisk kapacitet og erfaring, en betydelig viden om området samt ikke mindst en vis legitimitet.

De enkelte lokale aktørers interesser i deltagelsen i projektet belyses i kapitel 5. Analysen synes klart at vise, at der er væsentlige forskelle på det udbytte, som den enkelte organisation kan forvente at få ud af sin deltagelse. Esbjerg Politi karakteriseres i den sammenhæng som en særdeles offensiv deltager, Børne- og kulturforvaltningen som en mere moderat offensiv deltager, og Socialforvaltningen som en overvejende defensiv deltager. Udgangspunktet for de enkelte organisationers engagement i projektet synes i meget vid udstrækning at bero på, hvorvidt organisationen øjner et mere langsigtet udbytte

af den ressourceindsats, som projektdeltagelsen indebærer. Udbyttet kan dels have karakter af et direkte bidrag til en mere kvalificeret varetagelse af organisationens arbejde på længere sigt, men ønsket om organisationsudvikling og mere generelle legitimitetshensyn synes også at spille en rolle.

Hvorvidt forskellene i de deltagende organisationers interesser i forhold til projektet og dets temaområde, har spillet nogen afgørende rolle for interaktionen mellem deltager i projektforsøget analyseres bl.a. gennem spørgsmålet om den normative integration. På det helt overordnede niveau finder vi således en fælles opfattelse af voldsproblemetets karakter og omfang deltagerne imellem. Mediernes rolle i en overeksponering af problemet, og en efterfølgende nedtoning af problemets reelle omfang, er blandt de elementer som fremhæves af samtlige deltagere. I en mere konkret vurdering af problemstillingen Unge ofre for vold, og ikke mindst af behovet for en forstærket indsats, er der imidlertid betydelige forskelle deltagerne imellem. Socialforvaltningen mener således bl.a., at projektforsøget giver anledning til en kritisk vurdering af, om der reelt er tale om et behov for fx en øget rådgivningsindsats for målgruppen, mens Esbjerg Politi ikke finder anledning til at problematisere dette forhold i nævneværdig grad. Disse forskelle i den konkrete opfattelse af området, synes imidlertid ikke at have ført til konflikter parterne imellem. Kommunikationen beskrives generelt som udpræget konsensuspræget gennem hele forløbet af samtlige projektdeltagere.

Perspektivet i analysen er inspireret af netværksteori. Projektforsøget anskues som et eksempel på en netværksdannelse mellem organisationer omkring et afgrænset tema. Det belyses, hvordan denne styreform kun er karakteriseret ved en *relativ autonomi*. Projektet rummer således et særdeles illustrativt eksempel på en konfrontation med en anden styreform, hierarkiet. Udfaldet er en underkendelse af netværket, og dette giver anledning til at rette opmærksomheden mod de mindre synlige rammebetingelser, som netværksstyreformens er underlagt.

Analysen i kapitel 5 giver anledning til at stille spørgsmålet om, hvorvidt den anvendte styringsmodel i forbindelse med Unge ofre

for vold, herunder ikke mindst Voldssekretariatets meget direkte deltagelse igennem hele forløbet, er hensigtsmæssig? Svaret på dette spørgsmål afhænger meget af, hvilket perspektiv man indtager. *Set ud fra et centralt perspektiv*, og et ønske om en klar markering af den politiske prioritering af offerproblematikken, synes erfaringerne i vidt omfang at være positive. Sekretariatets deltagelse i såvel styresom arbejdsgruppe må således ses som en meget væsentlig årsag til, at det i vidt omfang lykkedes at fastholde den konsekvente offer-synsvinkel gennem hele projektperioden. Vælger man derimod en *ren lokal synsvinkel*, er konklusionen mere broget. På den ene side, har projektets konsekvente fokus på offerproblematikken formentlig bidraget til en betydelig lokal indsigt i problemstillingen og en fokuseret indsats for forbedring af vilkårene for volds ofre i Esbjerg. Omvendt synes det konkrete forløb af projektet også i nogen grad at vise, at der tale om en "påklustret" central politisk dagsorden placeret i en lokal kontekst. Blandt flere af de lokale aktører i projektet finder vi således en undren over den betydelige ressourcemæssige prioritering af et problem med en så relativt begrænset lokal betydning. Hvis udpegningen af projektets fokus og indsatsområde var blevet overladt til de lokale parter, var man således næppe endt med en så afgrænset problemstilling. Ud fra en ren lokal synsvinkel kan man således sige, at ressourceindsatsen måske kunne være anvendt med et bredere kriminalitetsforebyggende sigte.

Perspektivering

Siden midten af 1980'erne er antallet og omfanget af statslige puljer vokset betydeligt. Alene på det sociale område var der i 2000 afsat ca. 1,5 mia. kr. til puljer. (Anker m.fl., 2001). I forhold til de samlede sociale udgifter er der tale om et beskedent beløb, men puljernes egenskab som signalgivende og måske også dagsordensættende skal formentlig ikke undervurderes. På centralt niveau betragtes puljerne da også i vid udstrækning som et attraktivt og fleksibelt styringsredskab, der er egnet til at påvirke kommunernes prioriteringer af forskellige dele af socialpolitikken (Anker m.fl., 2001).

Puljemidlerne fordeles efter flere forskellige fordelingsformer. Man kan overordnet skelne mellem tre fordelingsformer: *Ansøgningspuljer*, *betingede bloktilskud* og *centralt iværksatte initiativer* (Anker

m.fl., 2001). De betingede bloktilskud gives til alle kommuner med henblik på at fremme et mere generelt formål¹⁾, mens midler fordelt efter de to øvrige former ofte tildeles specifikke projekter. Hver af disse fordelingsformer har forskellige styringsmæssige egenskaber, vi vil i denne sammenhæng rette fokus mod henholdsvis ansøgningspuljer og centralt iværksatte initiativer.

En af de helt centrale styringsmæssige egenskaber ved ansøgningspuljer er *ideelt set*, at både lokale og centrale hensyn tilgodeses. Den konkrete formulering af de initiativer/projekter som tildeles økonomisk støtte, sker med udgangspunkt i lokale problemstillinger, men det sker inden for den tematiske ramme eller de formål, som er udstukket fra centralt hold. Ud fra et centralt perspektiv er ansøgningspuljerne således egnede til at sætte bestemte temaer på den lokale dagsorden, oven i købet på en måde der sikrer, at det opleves som relevant i den lokale sammenhæng. Anvendelsen af forskellige former for blandede finansieringsformer, hvor en betingelse for puljefinansiering er, at kommunerne eller andre lokale parter forpligter sig til selv at bidrage økonomisk, sigter ligeledes på at sikre den lokale relevans. De centrale myndigheders indsigt i den konkrete udmøntning af midlerne, er imidlertid begrænsede i forbindelse med ansøgningspuljerne. Muligheden for at kontrollere, at de lokale projekter rent faktisk udvikler sig i overensstemmelse med intentionerne, er små.

For de centralt iværksatte initiativers vedkommende er styringen som udgangspunkt langt mere direkte. De centrale myndigheders rolle i den konkrete formulering af initiativet er langt mere direkte, og der er typisk også en eller anden grad af statslig involvering i selve projektførelsen. Ud fra et centralt perspektiv er fordelene ved denne puljeform bl.a., at det centrale niveau ikke blot har indflydelse på, hvilke temaer der arbejdes med, men også på den konkrete udmøntning af puljebestillingen i et projektførelse. Herved tilstræbes at også

1) Et eksempel på anvendelsen af betinget bloktilskud, er den forhøjelse af bloktilskuddet der fandt sted i forbindelse med servicelovens § 115. Disse midler forpligter kommunerne til at samarbejde med og støtte frivillige sociale organisationer.

den konkrete anvendelse af midlerne imødekommer centrale politiske behov. En nærliggende risiko ved centralt iværksatte initiativer er imidlertid, at den centrale dagsorden ikke opleves som tilstrækkelig relevant på det lokale niveau. Projekt unge ofre for vold bør som nævnt klart placeres i kategorien centralt iværksatte initiativer. Den statslige involvering synes endog tættere end i mange andre centralt iværksatte initiativer.

En af de centrale styringsmæssige problemstillinger, der synes at kunne udledes af forløbet af *Projekt unge ofre for vold* er, at der er en vis risiko for, at projektforløbet ikke får et substantielt indhold, der står mål med ressourceindsatsen. Voldssekretariatets udtalte bekymring for målforskydning, og den ensidige fokusering på offerproblematikken, var således formentlig en væsentlig årsag til, at det kun i begrænset omfang lykkedes at skabe et helhjertet engagement blandt alle lokale parter. Det forsøg med at etablere et tværsektorielt samarbejde inden for det kriminalpræventive område, som projektforløbet er et eksempel på, indfrie således næppe hele sit potentiale – ikke mindst fordi relevansen af den centralt fastsatte dagsorden ikke var lige stor blandt alle lokale parter. Omvendt er det meget sandsynligt at der *ville* være sket en vis målforskydning bort fra det snævre fokus på offerproblematikken, hvis ikke Voldssekretariatet havde været involveret i den grad, som tilfældet var.

Netværk – en begrebsramme

I dette kapitel præsenteres og diskuteres nogle udvalgte begreber fra henholdsvis organisationsteorien og den samling af teoretiske bidrag, som i dansk sammenhæng betegnes netværksteori. Formålet er alene, at etablere en begrebsmæssig ramme for den del af rapportens analyser, der beskæftiger sig med *forløbet* af Projekt unge ofre for vold, dvs. samarbejdet, relationer og interesser mellem de institutionelle aktører i projektet. Anvendelsen af netværksteori har ikke som sin ambition, at bidrage til teoriudviklingen inden for dette felt eller at teste “gyldigheden” af begreberne i forhold til rapportens empiri. Præsentationen af de teoretiske begreber har snarere den funktion, at illustrere det *perspektiv*, som præger rapportens analyser, samt præsentere nogle af de gennemgående begreber, distinktioner og idealtyper, der refereres til i analyserne.

Det teoretiske perspektiv har været en væsentlig inspiration i forbindelse med designet af de empiriske undersøgelser og analyserne på dette materiale. Begreberne fra netværksteorien har således bl.a. spillet en rolle i forbindelse med den løbende hypotesedannelse – dels i forbindelse med selve dataindsamlingen, dels i arbejdet med rapportens analyser. Med netværksteorien er fokuspunkter udpeget.

Det valgte teoretiske perspektiv – de “briller” som præger analyserne – har desuden den funktion, at de bidrager til *struktureringen* af fremstillingen her i rapporten. Ikke med den hensigt at diskutere teoriernes antagelser og idealtyper, men fordi det giver analyserne en række fast holdepunkter, som forhåbentlig kan medvirke til at skabe sammenhæng og overblik i fremstillingen.

Endelig er anvendelsen af de teoretiske begreber i analyserne, en måde at skabe grundlag for en mere generaliseret diskussion af de problemstillinger, som identificeres i det empiriske materiale.

Projekt unge ofre for vold er et relativt lille projekt med et begrænset antal aktører og af en kort tidsmæssig varighed. Kvalitativ forskning – i dette tilfælde analysen af et enkelt projekt – er ikke velegnet som grundlag for generalisering. Analysernes resultater og påstande kan således ikke hævde, at have en gyldighed der strækker sig længere end projektet selv. Kvalitative studier er imidlertid et velegnet udgangspunkt for en teoretisk – og dermed generaliseret – diskussion. Den teoretiske begrebsramme giver i denne sammenhæng det nødvendige mod- og medspil i analysen og diskussion af den kvalitative empiri. Projekt unge ofre for vold – relationer, roller og interesser aktørerne imellem osv. – er således det empiriske udgangspunkt for rapportens løbende diskussion af en række centrale temaer omkring centrale og lokale myndigheder og organisationers deltagelse i samme projekt samt nogle af de styringsperspektiver, som kan udledes heraf.

Netværk

Netværk er et begreb, der anvendes i mange forskellige betydninger og i forskellige sammenhænge. PC'ere med tilslutning til en central server er koblet op på et netværk og menneskers nære og mere stabile relationer til andre uden for familien betegnes "(sociale) netværk", for nu at nævne to af yderpunkterne i begrebets anvendelse. Fælles for de mange anvendelser er, at netværk betegner *forbindelser* – mellem maskiner, mennesker eller organisationer. Inden for den del af samfundsforskningen, som vi her beskæftiger os med, drejer netværksteori sig om forbindelser mellem enkeltindivider i organisationer eller mellem organisationer – dvs. intra- og interorganisatoriske relationer. Helt overordnet er begrebet "netværk" et forsøg på at karakterisere *forbindelser* eller *relationer* som ikke har en formaliseringsgrad, der berettiger til anvendelsen af begrebet organisation, men som samtidig har en mere stabil og fast struktur end enkeltstående, løse kontakter.

Begrebet netværk retter sig ofte mod en analyse af *horisontale* relationer og ressource- og informationsflow i og imellem organisationer. Det billede, som organisationer normalt tegner af deres egen struktur, er præget af *vertikale* relationer. Organisationsdiagrammer beskriver den officielle arbejdsdeling, det interne hierarki og det

formaliserede samarbejde med andre organisationer. I den sammenhæng kan målet med visse dele af netværksanalysen beskrives som afdækningen af den mindre synlige – “uformelle” – koordination, som finder sted i og imellem organisationer. På linje med store dele af organisationsteorien i øvrigt (se fx Scott, 1992), repræsenterer “netværk” således et forsøg på at udfordre og problematisere en mere traditionel styringsopfattelse præget af synlige vertikale strukturer.

I det følgende præsenteres to teoretiske perspektiver med fokus på to forskellige genstande: 1) politikskabelse og magtudøvelse i moderne liberale demokratier og 2) relationer og koordination mellem organisationer. Der er langt fra tale om noget skarpt skel, og der kan givet trækkes andre linjer inden for feltet. Vi finder imidlertid sondringen illustrativ i denne sammenhæng, idet den bidrager til en strukturering af fremstillingen. Fælles for de to perspektiver er, at fokus er rettet mod *meso- eller organisationsniveauet*, og dermed *inter-organisatoriske* relationer. En række teorier inden for netværksperspektivet anlægger et mikro- eller individperspektiv, men vi har bevidst fravalgt dette niveau i analyserne. Baggrunden herfor er primært, at sigtet er at belyse de forskellige styringsmæssige problemstillinger i forholdet mellem forskellige institutionelle aktører inden for det kriminalpræventive område. Målet er derimod ikke en mere generel analyse af enkeltpersoners betydning for et projektforløb.

Policy networks

Den del af netværkteorien, som vi her har valgt at tage udgangspunkt i, er *politologisk orienteret*, og begrebet “policy network” anvendes som betegnelse for den type netværk, der er dens primære interesse. Fokus er meget overordnet rettet mod to problemstillinger: 1) Hvordan politisk magt udøves, og hvordan der træffes politiske beslutninger og 2) Den rolle som organisationer og mere eller mindre løst strukturerede netværk mellem organisationer spiller i politikskabelsen. Interessen er med andre ord samlet omkring *politik* i ordets mere traditionelle betydning (kollektive offentlige beslutninger og repræsentative foras beslutninger og udøvelse af politisk magt). Udgangspunktet er, meget forenklet, at det “klassiske” politologiske perspektiv ikke formår at indfange den måde, hvorpå der træffes beslutninger i og imellem organisationer i mo-

derne vestlige samfund. Idealmodeller som “Den parlamentariske styringskæde” eller det, som i britisk sammenhæng betegnes “The Westminster Model”, tager ikke højde for en udvikling præget af administrativ fragmentering og mere eller mindre autonome eller selvstyrende inter- og intraorganisatoriske netværksdannelser (Rhodes, 1997).

Hertil kan man tilføje, at der parallelt med denne udvikling er sket en forandring i den måde styringen konkret udformes. Styringen i moderne samfund sker via en meget lang række teknikker, hvor lovgivning og andre former for formel regulering, kun er én blandt flere. Den statslige puljestrategi, herunder iværksættelsen af projekter som Projekt unge ofre for vold er på mange måder et godt eksempel på en sådan ny styringsteknik. Puljestrategien repræsenterer således en reguleringsform, der dels ofte benytter sig af en række mere eller mindre indirekte virkemidler, dels ofte indebærer en netværksdannelse mellem lokale og/eller centrale parter.

En væsentlig del af baggrunden for fokusering på policy-netværk som omdrejningspunkt i analysen af magtudøvelse i moderne liberale demokratier kan altså henføres til en karakteristik af samfundsudviklingen som præget af en pluralitet i styringsteknikker og en fragmentering af politikskabelsen

I analysen af policy-netværk spiller netværkdeltagernes ressourcer og interesser en væsentlig rolle. På linje med store dele af organisationsteorien, anses *ressourceafhængighed* som et grundvilkår for organisationer af enhver art. Ressourcer betegner i denne sammenhæng ikke blot *økonomiske* og *organisatoriske ressourcer*, men omfatter til lige autoritet (kompetence og juridisk ressourcer) *politisk legitimitet* (adgangen til politiske beslutningsprocesser) og *information* (kontrol over indsamling og udbredelse af information) (Mailand, 2000; Rhodes, 1997).

På et meget overordnet niveau er baggrunden for den enkelte aktørs deltagelse i en netværksdannelse, udsigten til at få adgang til de ressourcer som de øvrige deltagere i netværket er i besiddelse af. Netværk repræsenterer så at sige et forum, hvor en aktør gennem

sin deltagelse får mulighed for at drage nytte af andre aktørers ressourcer, ved samtidig at stille sine egne til rådighed. Policy-netværk er i den forstand en måde, hvorpå den enkelte organisation forsøger at håndtere sin ressourceafhængighed. Benson (her citeret efter Greve, 1995:9) definerer netværk på følgende måde: *“A cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resource dependencies”*

Udgangspunktet for organisationers deltagelsen i en given netværksdannelse er således afhængigheden af andre organisationers ressourcer. Adgangen til de øvrige organisationers ressourcer er imidlertid ikke altid den eneste sammenholdsfaktor. Afhængig af hvilken type netværk der er tale om, spiller graden af normativ integration – dvs. i hvilket omfang aktørerne er bærere af samme værdier – også en selvstændig rolle. Aktørerne i et netværk behøver således ikke blot at være styret af organisationens interesse i at dele ressourcer med andre organisationer.

Rhodes (1997) har som led i sit arbejde med policy-netværk udarbejdet et kontinuum over netværkstyper, fordelt efter graden af *integration* i netværket. Kontinuumet har to yderpunkter: “Policy community” og “Issue networks”.

Policy community repræsenterer den mest integrerede netværkstype. Hyppigheden af kontakter og den normative integration er høj. Deltagerne er således i vidt omfang bærere af en fælles problem- og målopfattelse, hvilket bl.a. betyder, at der i reglen opnås konsensus. Kredsen af deltagere i policy community er eksklusiv/begrænset og magtfordelingen er balanceret og relativt stabil.

Issue networks derimod, der befinder sig i den anden ende af Rhodes' kontinuum, er bl.a. karakteriseret ved sporadiske, flydende kontakter mellem netværksdeltagerne. Sammensætning af aktører i netværket er bred og uhomogen, både for så vidt angår ressourcer og interesser. Antallet af deltagere i netværket er stort og modsat policy community er der en svag fælles problem- og målopfattelse blandt deltagerne. Konsensus er derfor sjældent, og relationerne er derimod

præget af “underliggende” magtkampe og hyppige konflikter. (Rhodes, 1997).

Selvom der altid er god grund til at forholde sig skeptisk til idealtyper, er Rhodes’ kontinuum egnet til at udpege nogle af de fokuspunkter, som er væsentlige i en analyse af policy-netværk. Kontinuumet er konstrueret med henblik på at illustrere variationer i graden af *integration* i forskellige typer policy-netværk og udpeger således en række dimensioner, der skal tages højde for i vurderingen heraf. Ovenstående skitsering af kontinuumet retter således opmærksomheden mod følgende dimensioner: *Aktørsammensætningen*, *antallet af aktører*, *hyppigheden* og *typen* af interaktionen, *stabiliteten* af relationerne/interaktionen, hvilke *ressourcer* der udveksles, graden af *konsensus – konflikt*. Disse dimensioner vil udgøre nogle af omdrejningspunkterne i rapportens analyser af Projekt unge ofre for vold.

Ud over integrationen i netværket er det relevant at belyse den mere præcise baggrund for, hvorfor organisationer vælger at deltage i en netværksdannelse. Som nævnt herover, er en af de grundlæggende antagelse i teoridannelsen om policy-networks, at netværksdannelser finder sted som et led i organisationers forsøg på at kontrollere deres ressourceafhængighed. Vi finder, at det kan være hensigtsmæssigt at supplere den meget generelle antagelse om ressourceafhængighed med en lidt mere specifik karakteristik af det enkelte netværks karakter samt de enkelte aktørers motiver for deltagelsen.

Greve (1995) refererer Campbell et al. (1991) for en sondring mellem *tvungne* (“obligational networks”) og *frivillige* (“promotinal networks”) policy-netværk. Visse netværk kan således karakteriseres som mere formaliserede og nødtvungne for de deltagende organisationer, mens andre er mere frivillige og prægede af en fælles bestræbelse på at nå et givent mål. På linje med Rhodes distinktion mellem Community networks og Issue networks er der tale om et kontinuum med to yderpunkter, og et netværk vil således sjældent være entydigt “tvungent” eller “frivilligt”. I rapportens analyser vælger vi at supplere distinktionen mellem “tvungne” og “frivillige” netværk med en sondring mellem *offensive* og *defensive* deltagere i

netværket. Vi hævder således, at det er relevant at belyse den nærmere karakter af de *strategier*, der synes at præge de enkelte aktørers baggrund for netværksdeltagelsen.

Involveringen i et givent netværk kan således på den ene side være begrundet i organisationens ønske om at bidrage til opnåelsen af den formulerede målsætning. Organisationens problemforståelse er helt overvejende i overensstemmelse med den, som generelt præger netværket, og der er en klar interesse i samarbejdet omkring opnåelsen af fælles resultater. Organisationen kan i denne sammenhæng karakteriseres som en *offensiv* netværksdeltager.

En organisations deltagelse i et netværk kan på den anden side også være præget af andre og mere *defensive* hensyn. En organisation kan således finde det hensigtsmæssigt at deltage i netværket, selvom den ikke er bærer af den dominerende problemforståelse i netværket og ikke engageret i opnåelsen af “det fælles formål”. Der kan være flere motiver for, at organisationen alligevel vælger at tage del i netværket. Hvis en netværksdannelse fx finder sted inden for et felt, hvor organisationen er tildelt en væsentlig rolle, vil organisationen opleve en mere eller mindre udtalt forventning om at tage del i arbejdet. Det opfattes så at sige ikke som legitimt at stå uden for. Karakteristikken som overvejende defensiv eller offensiv vil bero på en analyse af den enkelte organisations interesser inden for det felt eller i relation til det tema som netværksdannelsen beskæftiger sig med. Sondringen offensiv – defensiv er udtryk for yderpunkterne i et kontinuum.

Blandt forskere inden for policy-netværkstraditionen er der uenighed om, hvorvidt staten (i betydningen den offentlige administration eller det offentlige) som udgangspunkt bør tildeles en privilegeret status/position i de tilfælde, hvor den indgår i en given netværksdannelse. Atkinson & Coleman (1992 (refereret af Greve 1995)) fremhæver, at der blandt forfattere inden for den netværksteoretiske tradition, har været en tendens til at overse eller negligere statens særlige rolle. På denne måde overses det, at “policy-netværk” ikke repræsenterer en styringsform, der *erstatte* en eksisterende, mere traditionel, repræsentativ form. Staten er som udgangspunkt – og

til forskel fra andre aktører – tildelt en væsentlig konstitutionel legitimitet og kompetence (Greve, 1995). Parterne i et policy-netværk er således ikke nødvendigvis lige i udgangspunktet i den forstand, at de besidder samme ressourcer, legitimitet og/eller kompetence. For statens vedkommende kan man sige, at den i en række sammenhænge vil have nogle eksklusive kort på hånden, fx at den finansierer aktiviteten eller at den har den formelle beslutningskompetence. Selvom disse “kort ikke spilles”, udgør de én del af det sæt af “rule of the game”, der præger policy-netværket (Rhodes, 1997).

I analysen af Projekt unge ofre for vold vil det således være væsentligt at være opmærksom på de ressourcemæssige forskelle, der på forhånd er, mellem de involverede parter. Voldssekretariatet er, som en del af centraladministrationen, eksempelvis udstyret med en politisk legitimitet, der adskiller sig fra de øvrige parter. Voldssekretariatet repræsenterer desuden en meget væsentlig del af kilden til økonomiske ressourcer i projektet. Disse forskelle behøver ikke at blive tematiserede i det konkrete samarbejde mellem deltagerne i løbet af projektperioden. Men de ressourcemæssige uligheder parterne imellem må forventes at have en betydning i projektets initieringsfase og måske i mindre grad på relationerne mellem deltagere i løbet af projektforløbet.

Samlet er begrebet policy-netværk et forsøg på at udfordre den styringsforståelse, der traditionelt har præget vestlige, liberale demokratier. Staten – eller formelle regionale/lokale beslutningsmyndigheder – er ikke (længere) det eneste eksklusive forum for politiske beslutninger.²⁾ Policy-netværk har rødder i en politologisk tradition,

2) Teoriene om policy-netværk er langt fra ene om – eller de første til – at problematisere den klassiske styringsforståelse med parlamentet og regeringens privilegerede position. I den politologiske tradition bør fremhæves (neo)korporatismen, der netop søger at påvise forskellige interessegruppers inddragelse og indflydelse på politiske beslutningsprocesser. En afgørende forskel mellem korporatismen og policy-netværk er ifølge Rhodes (1997), at korporatismens model alene er orienteret mod makroniveauet, modsat policy-netværk-tilgangen, der fremhæver variationen i netværksrelationerne mellem forskellige politikområder. Rhodes (1997) betegner i den anledning ‘policy-network’ som et begreb på mesoniveau.

det overordnede fokus er rettet mod politiske beslutningsprocesser og mod det bredere spørgsmål om fordelingen og udøvelsen af magt i moderne samfund. Policy-netværk bidrager til denne rapports analyser ved bl.a. at udpege en række fokuspunkter i studiet af det empiriske materiale. Teorierne om policy networks retter desuden opmærksomheden mod politikudvikling eller politikformulering. Projekter som Projekt unge ofre for vold, kan således ikke alene ses, som et eksempel på loyale bureaukratiers implementering, men også som et led i politikudviklingen inden for et givent område.

Organisationsteori

I organisationsteorien samler interessen sig ikke om udøvelsen af politisk magt, magtfordeling og organisationers rolle i politikskabelsen. Fokus er derimod rettet mod organisationers adfærd og deres relationer til andre organisationer eller omgivelserne i bredere forstand.

Forholdet mellem organisationer og deres omgivelser er et klassisk tema i organisationsteorien. I den historiske udvikling inden for det organisationsteoretiske felt, er omgivelsernes betydning for organisationers strategi og adfærd, løbende blevet tildelt større opmærksomhed. Scott (1992) betegner udviklingen som en bevægelse fra et lukket til et åbent perspektiv. Men også inden for dette åbne perspektiv er der en række forskellige udlægninger af, hvad en organisations "omgivelser" egentlig er, og dermed hvilken betydning de har for organisationens ageren.

En central skillelinje drejer sig om, hvorvidt den samfundsmæssige, den lokale eller den sektorspecifikke kontekst (normer og samfundsskabte, kulturelle sandheder) tillægges betydning for organisationers interne strukturering og strategiske ageren. I en *rational og mekanisk* forståelse er organisationen et *redskab* til løsning af en bestemt opgave. Designet af organisationen – dens formelle strukturering, procedurer mv. – sker ifølge dette perspektiv alene på baggrund af en vurdering af, hvilke egenskaber der bedst fremmer indfrielsen af organisationens formål. En ofte anvendt metafor for denne organisationsforståelse er organisationen som maskine (Schultz, 1990).

Modsat det rationelle perspektiv hævder den såkaldte *ny-institutionelle organisationsteori*, at organisationer – herunder også deres formelle, interne struktur – i vid udstrækning må ses som *produkter* af den kulturelle kontekst, hvori de eksisterer. Det grundlæggende rationale i organisationers strategier ses som rettet mod overlevelse, og heri indgår tilpasning til fremherskende opfattelser af “den effektive organisation” som et væsentligt element. Behovet for ressourcer og legitimitet i organisationens omverden betyder, meget kort fortalt, at den vil adaptere anerkendte “rationalized myths” såfremt det forventes at lede til større legitimitet i organisationens omgivelser (Meyer og Rowan, 1977; Scott, 1992). Der er forskel på graden og karakteren af det normative pres som forskellige organisationer møder fra deres omgivelser. Graden af institutionalisering i omgivelserne varierer så at sige. Offentlige organisationer antages typisk at møde et stærkere – og somme tider mere konfliktfyldt – institutionelt miljø end visse private produktionsvirksomheder (se fx Beck Jørgensen m.fl., 1992).

Et af de centrale forhold, som den ny-institutionelle organisations-teori påpeger, er altså, at et væsentligt element i organisationers eksistensvilkår er behovet for legitimitet i forhold til en række mere eller mindre tydelige normative krav. Organisationer som fx Voldsssekretariatet, Politiet, kommunale forvaltninger, der befinder sig i et stærkt politiseret miljø, må forventes at være særligt følsomme over for sådanne normative krav til deres virksomhed. Den mere specifikke karakter af det politikområde, som organisationerne befinder sig inden for, har ligeledes en væsentlig betydning. Graden af henholdsvis konflikt eller konsensus har således indflydelse på organisationens muligheder for at manøvrere på en måde, der sikrer den anerkendelse fra så stor en del af omgivelserne som muligt. Et meget konfliktfyldt politisk miljø med mange og modstridende opfattelser må således forventes at vanskeliggøre organisationens strategiske håndtering af de krav, der rettes mod dens virksomhed. Dette perspektiv er relevant i forbindelse med analysen af de parter, som deltager i Projekt unge ofre for vold. Ud over interesser i at sikre ressourcetilgang har de således hver især nogle eksistensbetingelser – i form af hensynet til deres institutionelle omgivelser – som må forventes at have indflydelse på deres involvering i projektet.

Metodiske overvejelser

I dette kapitel præsenteres og diskuteres de metoder og den fremgangsmåde, som er anvendt i forbindelse med dataindsamlingen. Kapitlet indeholder dels en præcisering af rapportens karakter set i forhold til andre evalueringstilgange. Dels en gennemgang af de forskellige typer empiri, der ligger til grund for rapportens analyser, samt hvordan denne empiri er indsamlet.

Det er således både hensigten at gennemføre en sammenfattende vurdering af projektets *udbytte* og foretage en teoretisk inspireret analyse af projektets *forløb*. Der knytter sig forskellige metodiske overvejelser til hver af disse to formål, hvilket også afspejler sig i dette kapitel.

Indledningsvis diskuteres, i hvilket omfang denne rapport kan betragtes som en *evaluering* af projektet Projekt unge ofre for vold. Dernæst beskrives, hvilken betydning det teoretiske udgangspunkt i den såkaldte "netværksteori" har haft for dataindsamlingen samt for rapportens perspektiv og analyser. Hensigten er, at præcisere rapportens formål, samt hvorledes vi har forsøgt at designe dataindsamlingen i overensstemmelse hermed. I forlængelse heraf gives en mere detaljeret gennemgang af dataindsamlingens forskellige elementer: Dokumentarisk materiale, semistrukturerede kvalitative interview, telefoninterview mv.

Er denne rapport en evaluering?

Begrebet evaluering dækker i dag en meget lang række forskellige betydninger. Alt lige fra kursisters mundtlige tilkendegivelser om kvaliteten af et gennemgået kursusforløb over kommuners undersøgelse af borger- og brugertilfredshed (fx Esbjerg kommune 2000, Århus kommune, 1999) til meget omfattende statistiske analyser af regeringsprogrammets effekt (fx Larsen & Langager, 1998),

karakteriseres som evaluering. Evaluering er blevet et vor en af tids uundgåelige ritualer (Dahler-Larsen, 1998).

I forskningsmæssig sammenhæng kan man meget overordnet konstruere et kontinuum over evalueringstraditioner eller -tilgange, der strækker sig fra *mål- og effektevalueringer* til evalueringer med henblik på organisatorisk *udvikling og læring*. Dette kontinuum er ligeledes i nogen grad et udtryk for den historiske udvikling i evalueringspraksis. Mål- og effektevalueringer repræsenterer således det historiske udgangspunkt, og de forskellige variationer af udviklingsorienterede evalueringstilgange er udviklet som en kritik af dette udgangspunkt. Herved ikke sagt at den ene evalueringstradition har fortrængt den anden. Mål-evalueringer er fortsat meget udbredte, og udbredelsen af fx udviklingsorienterede evalueringer kan i mindst lige så høj grad tilskrives at stadig nye områder er blevet gjort til genstand for evaluering, og at begrebet har fået nye fortolkninger.

Som nævnt indledningsvis forsøger denne rapport både at gennemføre en sammenfattende vurdering af de centrale erfaringer og resultater fra projektførelsen, og at give en mere teoretisk inspireret analyse af den netværksdannelse, som projektførelsen repræsenterer. Hovedformål er ikke at vurdere effekten af projektets konkrete indsats i forhold til målgruppen, fx ofres udbytte af rådgivningsindsatsen, folkeskoleelevers udbytte af projektets formidlingsinitiativer etc. Rapportens primære formål er analysen af forløbet, relationerne mellem deltagerne, samarbejdet mv. i et netværksteoretisk perspektiv. Baggrunden for denne prioritering er primært, at undersøgelsens opdragsgiver først og fremmest har ønsket en sådan analyse, men i høj grad også en række forbehold overfor mulighederne for at gennemføre en egentlig effektevaluering af et projekt som Projekt unge ofre for vold.

Som det vil fremgå har vi imidlertid valgt at lade beskrivelsen af projektet i kapitel 4, blive efterfulgt af en diskussion af projektets resultater. Vi finder, at en vurdering af projektets resultater er relevant, men vi understreger samtidig, at der er grænser for rækkevidden af vores vurderinger.

I det følgende afsnit argumenteres for, hvorfor en egentlig effektanalyse af Projekt unge ofre for vold, kun er mulig at gennemføre i meget begrænset omfang. I umiddelbar forlængelse heraf beskrives, hvordan vi med disse forhold som udgangspunkt har valgt at gennemføre en vurdering af projektets resultater.

Effektvurdering af projektet

Der er to formål med en sammenfattende og vurderende diskussion af projektets erfaringer og resultater. *For det første* tjener det i sig selv et formål at foretage en sammenfattende formidling af nogle af de centrale erfaringer, som kan udledes af projektførelsen. Målgruppen er i denne sammenhæng forskellige fagpersoner inden for det felt, som beskæftiger sig med forebyggelse af vold, rådgivning af ofre etc. Detaljeringsgraden er begrænset, og sigtet er først og fremmest at give læseren overblik. I projektets egen opsamling og rapportering (Projekt unge ofre for vold, 2000) er der mulighed for at få mere præcis og detaljeret viden om projektet, dets forløb, de enkelte delprojekter mv.

For det andet er hensigten med den sammenfattende vurdering af projektets erfaringer og resultater at give læseren den fornødne indsigt i en række faktuelle forhold omkring projektet Målsætningen, deltagerne, projektstrukturen, tidsforløbet, delprojekterne mv. Disse forhold vil være en forudsætning for den netværksanalyse, som gennemføres i rapportens anden del.

Generelt er det værd at fremhæve, at egentlig effektmåling af projekter som Projekt unge ofre for vold i mange tilfælde vil være forbundet med betydelige vanskeligheder. I dette og i en række andre tilfælde er formålet med indsatsen en forbedring af velfærden for en bestemt målgruppe (her unge, der har været udsat for vold). Målinger af "velfærdseffekter" i forbindelse med nye tiltag inden for det sociale område eller en tværsektoriel indsats som i dette tilfælde, sker typisk på tre måder: 1) Gennem tilfredshedsundersøgelser blandt berørte borgere (brugerundersøgelser), 2) ved vurdering på baggrund af proces og struktur, 3) analyse på forskellige former for statistisk materiale.

Forskellige former for *brugerundersøgelser* har vundet stor udbredelse på en række områder i løbet af de senere år. Uden at gå ind i en længere udredning af denne effektmålingsmetode, vil vi nævne en brugerundersøgelse ikke er relevant i relation til Projekt unge ofre for vold. Som det vil fremgå af beskrivelsen af projektet i kapitel 4 er der i direkte tilknytning til projektet iværksat et direkte brugerrettet servicetilbud, nemlig en såkaldt ung-til-ung-rådgivning for volds ofre. Denne ung-til-ung-rådgivning har for det første haft meget få egentlige brugere (altså unge volds ofre), hvilket gør at en eventuelt brugerundersøgelse ikke ville stå mål med udbyttet. En decideret brugerundersøgelse ville desuden kræve en operationalisering af “velfærdsgevinsten” (eller evt. den potentielle gevinst) af de iværksatte initiativer for den berørte borger.

“*Måling på proces og struktur*” betyder kort fortalt, at vurderingen af en given indsats baserer sig på, hvorvidt et bestemt strukturelement er implementeret, og hvorvidt det synes at fungere efter hensigten. Etableringen af en Ung-til-ung-offerrådgivning, af en kontaktlærerordning eller af et hyppigere samarbejde på tværs af sektorer er eksempler på sådanne strukturelementer. Indsatsen i forhold til Projekt unge ofre for vold er hermed ændret på en måde, som *forventes* at lede til forbedringer af forholdene for unge volds ofre. Fungerer disse tiltag tilmed efter hensigten (fx med et fravær af konflikter, hyppige kontakter etc.), laves der ofte en mere eller mindre direkte slutning fra struktur og proces til outcome³⁾ i betydningen den egentlige effekt af indsatsen.

Vores vurdering af projektets resultater sker i vidt omfang med udgangspunkt i struktur- og procesbaserede kriterier. De vurderinger vil således basere sig på en række antagelser omkring bestemte strukturer og processers virkning på det direkte brugerrettede niveau. Selvom der således ikke *nødvendigvis* er nogen uafviselig sammenhæng mellem en øget velfærd for målgruppen af unge volds ofre

3) For en uddybning af sondringen mellem struktur- proces- og outcome-baseret effektivitetstænkning se bl.a.: Scott, 1992; Gruber & Villadsen, 1997; Berg Sørensen m.fl., 1992.

og eksempelvis et tættere og mere smidigt tværsektorielt samarbejde, vælger vi at antage en sådan sammenhæng.

Forskellige former for *statistisk talmateriale* er ofte udgangspunktet for vurderingen af en given indsats effekt. Hvis det er muligt at operationalisere målsætningen for en given indsats i form af en bestemt udvikling i tilgængelige nøgletal, kan målopfyldelsen bedømmes relativt entydigt. En sådan tilgang er imidlertid heller ikke uden problemer og fordrer bl.a., at det tilgængelige talmateriale er af et omfang, der berettiger til at uddrage konklusioner.

I projektets egen afrapportering (Projekt unge ofre for vold, 2000) fremhæves det fx, at der kan konstateres et fald i antallet af skadestuebehandlede voldstilfælde i perioden 1998-1999 (fra 741 til 642) og en øget anmeldelsesfrekvens fra 28-34%. Selvom denne udvikling ikke er ubetydelig (og i overensstemmelse med en del af projektets målsætning), kan det langt fra udelukkes, at der er tale om tilfældige udsving.⁴⁾ De kommende års udvikling i disse tal vil måske vise, om der er tale om en varig positiv udvikling. På nuværende tidspunkt mener vi imidlertid ikke, at det statistiske materiale er anvendeligt til en vurdering af udviklingen inden for området generelt – og i endnu mindre omfang til en vurdering af selve projektet.

I tilknytning til ovenstående overvejelser omkring anvendelsen af statistisk materiale, men også mere generelt, bør det desuden fremhæves at det i mange tilfælde vil være vanskeligt at vurdere, hvorvidt et bestemt projekt eller anden form for ændring i en given indsats, er den *udslagsgivende* faktor. Selvom der således eksempelvis var tale om et varigt fald i antallet af unge voldsofre i Esbjerg, kan man ikke uden videre tilskrive projektet en sådan udvikling. En række

4) Antallet af anmeldte voldstilfælde varierer en del fra år til år i landets forskellige politikredse (se fx Munk & Raun 1999). Tallene for anmeldelser af vold i Esbjerg for perioden 1998 - 1999 ligger efter vores vurdering inden for det normale udsving. Faldet i antallet af skadestuebehandlede voldsepisoder er ligeledes vanskeligt at tillægge nogen afgørende betydning af samme årsag.

faktorer, hvoraf en undersøgelse formentligt kun vil kunne afdække et mindretal, har indflydelse herpå, fx mere generelle forandringer i ungdomskulturen.

Ud over ovenstående mere generelle betragtninger, spiller følgende projektspecifikke forhold en væsentlig rolle for mulighederne for at gennemføre en meget håndfast vurdering af projektets resultater:

- Projektets relativt begrænsede varighed (godt 1 år) samt denne evaluerings iværksættelse i umiddelbar forlængelse af projektophøret, vanskeliggør en effektmåling af projektet. Blivende resultater af indsatsen vil ikke kunne bedømmes på baggrund af en så begrænset periode.
- En betydelig del af projektets formål drejer sig om videns- og erfaringsopsamling med henblik på formidling lokalt og nationalt. Effekten af en sådan videns- og erfaringsopsamling er generelt uhyre vanskelig at vurdere, og det korte projektforsløb skærper problemet yderligere.
- Etablering og/eller udbygning af samarbejdsflader mellem centrale parter inden for området spiller en væsentlig rolle i projektets målsætning. Det er i et vist omfang muligt at konstatere, hvorvidt sådanne nye samarbejdsflader er etableret, men en vurdering af *forankringen* samt udbyttet heraf vil kræve en betydeligt længere periode.

Vi mener imidlertid, at det datamateriale, som vi har haft adgang til, giver grundlag for *en kvalificeret diskussion* af projektets resultater. Vurderingerne, har karakter af en kritisk diskussion af resultaterne inden for de fire hovedområder. Vi vil ikke forholde os indgående til hvert af de i alt 20 delprojekter, men nøjes med at inddrage enkelte af de mere markante delprojekter som illustrative eksempler. Perspektivet vil i vid udtrækning basere sig på struktur- og procesorienterede vurderinger samt vurderingerne fra de nøglepersoner, som er interviewet i forbindelse med undersøgelsen.

Vores udgangspunkt for en vurdering af projektet er anderledes end de direkte involveredes. På den ene side er der en række detaljer, som vi nødvendigvis ikke kan have samme indblik i som

de direkte involverede – detaljer som måske kan være væsentlige.⁵⁾ På den anden side har vi, i kraft af vores eksterne perspektiv, forudsætninger for en anderledes kritisk analyse. Perspektiv og ståsted er således forskelligt i hhv. projektets egen og i denne rapport. Vi vil hævde, at vi i mindre grad end direkte involverede parter vil være tilbøjelige til at overbetone positive forhold og negligere – eller helt udelade – negative.

Det empiriske materiale som ligger til grund for vurderingerne i kapitel 4 omfatter:

- 8 semistrukturerede, kvalitative interview med i alt 12 nøglepersoner i projektet.
- 15 strukturerede telefoninterview med et mindre udvalg af fagfolk inden for området, som ikke har været involveret i projektet.
- Projektets egen afrapportering (Projekt unge ofre for vold, 2000).
- Div. former for dokumentarisk materiale: referater, artikler mv.

Den væsentligste kilde er de *semistrukturerede kvalitative interview*, som er gennemført med nøglepersoner i projektet.

Interviewguiden fokuserede således bl.a. på spørgsmål som:

- Hvilke “voldspolitiske” holdninger, var der blandt deltagerne?
- Hvorfor valgte man at strukturere projektet som det blev tilfældet?
- Hvad var afgørende for valget af temaerne for delprojekter?
- Hvordan var kommunikationsformen i hhv. styre- og arbejdsgruppenprojektet?
- Hvem var toneangivende i disse fora?
- Hvordan vurderer den enkelte aktør eget og andres engagement i projektforløbet?
- Hvilken baggrund/motiver havde den enkelte (institutionelle) aktør for deltagelsen i projektet?
- Hvordan vurderer de enkelte aktører forankringen af projektets initiativer i deres eget bagland?

5) En detaljeret, projektintern vurdering af erfaringer og resultater fra projektforløbet findes i projektets egen afrapportering (Unge ofre for vold, 2000).

Udgangspunktet i netværksteorien (se kapitel 2) indebærer bl.a., at projektdeltagernes politiske og strategiske interesser spiller en væsentlig rolle i analysen. I vores karakteristik af de involverede parter interesser har vi imidlertid ikke kunne basere os alene på de gennemførte interview. Analysen af projektdeltagernes interesser sker således også med inddragelse af en noget bredere perspektiv, hvor bl.a. den politiske kontekst spiller en væsentlig rolle. Analysen af fx Voldssekretariatets baggrund for iværksættelsen af projektet, valget af tema mv. inddrager således også mere generelle kilder, der belyser politiske temaer inden for området. Det samme er tilfældet i forbindelse med analysen af de kommunale forvaltningers og politiets interesser.

Som det er fremgået af kapitel 2, er dimensioner, som bl.a. aktør-sammensætningen, antallet af aktører, hyppigheden og stabiliteten af interaktionen væsentlige omdrejningspunkter i en analyse af netværk. Den relativt store og detaljerede mængde skriftligt materiale, der er produceret i projektforsøget (referater mv.), har været anvendelige i denne sammenhæng. Ud fra et kriterium om deltagelse i diverse møder har det således været muligt at belyse hyppigheden og stabiliteten af de enkelte aktørers involvering. Det overordnede tema for drøftelserne på disse møder fremgår ligeledes af materialet, hvilket har været et bidrag til analysen af de enkelte aktørers interesser og engagement.

Om selve dataindsamlingen

Dataindsamlingen med henblik på effektivvurdering af projektet og med henblik på analysen af projektet i et netværksperspektiv er gennemført samlet. I udarbejdelsen af interviewguides har vi således tilstræbt både at få respondenternes oplevelse af projektforsøget, samarbejdet, parternes interesser mv. og deres vurderinger af projektets *effekt/udbytte*. I forbindelse med de dokumentariske studier har vi anvendt samme strategi. I gennemgangen af det skriftlige materiale fra projektet (referater, div. skriftlige produkter mv.) har vi således både søgt kilder, der kunne belyse interaktionen mellem parterne (netværksanalysen) og kilder til belysning af projektets resultater.

Dokumentariske studier

Rapporten benytter sig af en række forskellige typer dokumentarisk materiale. En del af dette er produceret i forbindelse med selve projektføreløbet, andet er af mere generel karakter. Vi havde adgang til langt hovedparten af projektets skriftlige materiale forud for gennemførelsen af interview med nøglepersoner i projektet, hvilket havde stor indflydelse på tilrettelæggelsen af interviewene. Vi behøvede således ikke, i samme omfang som det ellers ofte er tilfældet, at bruge interviewene til afklaring/afdækning af en lang række meget faktuelle spørgsmål (fx det tidsmæssige forhold mellem forskellige begivenheder, hvem som deltog i hvilke møder osv.).

Der er udarbejdet en betydelig mængde skriftligt materiale som led i projektføreløbet:

- Referater af samtlige møder i projektets arbejdsgruppe.
- Referater af samtlige møder i projektets styregruppe.
- Ugerapporter fra den ansatte projektleder (udarbejdet til medlemmerne af arbejdsgruppen).
- Div. artikler/debatindlæg til aviser og tidsskrifter.
- Div. informationsmateriale til fagpersoner/myndigheder, ofre og pårørende.

Der er forskel på den måde, vi har anvendt dette kildemateriale. *Referater* fra hhv. styre- og arbejdsgruppens møder samt projektlederens ugerapporter har primært været anvendt til belysning af projektets forløb: Hvilke møder, hvornår, med hvilke deltagere, med hvilket indhold etc. Mødereferaterne har primært karakter af beslutningsreferater, hvilket begrænser anvendelsen til ovennævnte relativt formelle forhold. De har således ikke været anvendelige til en afdækning af nuancerne i deltagernes diskussioner, kommunikationsformen mv.

Projektlederens *ugerapporter* har været en væsentlig kilde i forhold til afdækning af projektets kontakt til samarbejdspartner uden for den formelle kreds af deltagere. De har desuden været et bidrag til belysning af de forskellige begivenheder mellem møderne i hhv. styre- og arbejdsgruppen, herunder ikke mindst projektlederens forskellige initiativer, kontakter mv. *Artikler/debatindlæg* samt diverse

former for *informationsmateriale* og lignende har primært karakter af "produkter" fra projektet. Der er tale om konkrete resultater af projektets bestræbelser på at indfri en del af den definerede målsætning. Desuden har artiklerne/debatindlæg tjent som en kilde til belysning af det, man kunne kalde projektets diskurs. I samspil med interviewene har dette materiale således givet os indsigt i en række af de antagelser, holdninger og synsvinkler, som har været udgangspunktet for designet og den konkrete udmøntning af projektet.

Endelig repræsenterer den samlede mængde af forskellige former for skriftligt materiale en kilde til belysning af den arbejds- og kommunikationsform, som har præget projektet. Karakteren af projektets skriftlige materiale er således også en kilde, der kan bidrage til analysen af det, man kunne kalde kulturen og selvforståelsen i projektet og blandt deltagerne.

Det har været forbundet med en betydelig arbejdsindsats at systematisere og danne overblik over projektets skriftlige materiale. En af de metoder, som vi har anvendt i denne sammenhæng, er konstruktionen af en samlet tidslinje for projektperioden. Alene på baggrund af dette materiale har det således været muligt at konstruere en kronologisk oversigt over den tidsmæssige sammenhæng mellem begivenheder, vedtagne beslutninger, aktørudskiftninger mv. Dette overblik har både været værdifuldt i forbindelse med gennemførelsen af interview og i selve arbejdet med analysen.

Interview

En væsentlig del af dataindsamlingen består af interview. Der er gennemført i alt otte semistrukturerede, kvalitative interview med 12 nøglepersoner i projektet. Fire af disse blev gennemført som gruppeinterview, hvor der dog maksimalt deltog to personer. Der er desuden gennemført i alt 15 mere strukturerede telefoninterview med fagfolk inden for området. De kvalitative interview er gennemført i perioden oktober 2000 til ultimo december 2000, mens telefoninterviewene blev gennemført i marts 2001.

De *semistrukturerede kvalitative interview* er gennemført med nøglepersoner, der har haft en både formel og kontinuerlig relation

til projektet, dvs. faste medlemmer af projektets styre- og arbejdsgruppe samt enkelte af de ad-hoc tilknyttede personer.

Hovedparten af interviewene blev gennemført som mindre gruppeinterview, med deltagelse af to personer. Alle gruppeinterview blev gennemført således, at der ikke var deltagere fra forskellige institutionelle aktører i samme interview (fx fra politiet og socialforvaltningen samtidigt). Endelig har vi sammensat gruppeinterviewene således, at der ikke var for store forskelle mellem deltagerne i forhold til formel, hierarkisk indplacering i deres egen organisation. Vurderingen var bl.a., at fraværet af en overordnet (eller en underordnet), ville være fremmende for en mere fri dialog mellem respondenterne.

Der kan sondres mellem et analytisk fokus på *enkeltpersoners relationer* i en netværksdannelse (*intra-organisatoriske relationer*) og *relationerne mellem organisationer* i en netværksdannelse (*inter-organisatoriske relationer*). Vi har fravalgt det intra-organisatoriske perspektiv, og analysernes fokus er helt overvejende rettet mod det inter-organisatoriske samspil. Valget af enkeltpersonsinterview begrundes ofte med, at man herved nemmere opnår adgang til eventuelle interessekonflikter aktørerne imellem (se fx Mailand, 2000). Da vores fokus ikke er eventuelle konflikter mv. mellem projektets enkeltindivider, finder vi ikke, at brugen af mindre gruppeinterview har begrænset vores dataindsamling.

Vi finder tværtimod, at gruppeinterviewet i visse sammenhænge er et attraktivt metodevalg. I relation til denne undersøgelse vil vi fremhæve følgende to forhold:

- Gruppeinterview er – selv med blot to deltagere – en interviewform, der i mange tilfælde øger nuancerne og detaljerne i respondenternes refleksion over interviewets tema. Respondenterne vil ofte supplere og evt. korrigere hinanden omkring både faktuelle forhold (fx hændelsesforløb) og mere normative (fx succes- eller effektvurderinger).
- Gruppeinterview er ressourcebesparende. Med brug af gruppeinterview har det således være muligt inden for de tids- og ressourcemæssige rammer, at tale med samtlige af projektets primære deltagere.

Der blev anvendt stort set samme tematiske interviewguide ved samtlige interview. Afhængig af respondenternes rolle i projektet foretog vi dog visse justeringer. Der var således visse temaer/spørgsmål, som vi på forhånd vurderede ville være relevante i forhold til fx repræsentanter fra Voldssekretariatet, men ikke i forhold til lokale projektdeltagere – og omvendt. Guidens struktur samt langt hovedparten af temaerne var dog identiske interviewene imellem:

- *Respondentens præsentation af sig selv.* Herunder et holdnings-spørgsmål omkring vurderingen af voldens baggrund, omfang, udvikling og betydning.
- *Opstarten af projektet.* Herunder respondentens egen rolle heri, valget af projektstruktur og tema, udpegningen af deltagere til styre- og arbejdsgruppen.
- *Projektets interne organisering.* Herunder defineringen af roller i styre-/arbejdsgruppe, måden at træffe beslutninger på i projektet, relationen til “eget organisatorisk bagland” mv.
- *Samarbejdet/kontakten til andre institutioner.* Herunder hvorvidt det er lykkedes at inddrage andre end SSP-parterne i samarbejdet.
- *Projektets indhold.* Herunder vurdering af projektets samlede udbytte og de enkelte delprojekter, tidsrammens betydning samt fremtidsperspektivet.

Interviewene havde karakter af respondenters restrospektive fortolkning af projektførløbet. I et samspil med interviewerens beretter hver respondent sin subjektive oplevelse af projektførløbet af de øvrige parter engagement. Interviewene repræsenterer ikke en neutral kilde til information, men er snarere en mulighed for at få adgang til en række forskellige perspektiver på det samme forløb.

Et af de forhold, som må forventes at have en indflydelse på respondentens svar i interviewet, er personlige eller faglige interesser i en bestemt udlægning af forløbet. Det må således forventes, at en respondent fx vil overbetone elementer, som han (m/k) vurderer vil fremme hans eller hans organisations interesser. Omvendt vil forhold, som respondenter vurderer kan få negativ indflydelse blive nedtonet. Endelig er det værd at fremhæve at der er tale om respondentens retrospektive vurderinger af projektførløbet. Selv om inter-

viewene fandt sted i umiddelbar forlængelse af projektets ophør, har en stor del af de begivenheder og forløb, som vi spurgte til, fundet sted for et år eller mere siden. Dette betyder dels at respondenterne – hvad vi oplevede ved flere lejligheder – simpelthen har svært ved at huske, hvad der skete, men det må samtidig forventes at fremme tendensen til respondentens efterrationaliseringer. Fortidens begivenheder fortolkes så at sige i lyset af den senere udvikling i projektet.

Disse forhold er grundvilkår i næsten ethvert forskningsinterview. Vores opgave i forbindelse med anvendelsen af interviewene analysen, har været at sammendrage en række forskellige fortolkninger, og i denne proces foretage en række valg og vurderinger. I forbindelse med disse vurderinger har vi forsøgt at inddrage en mere generel analyse af de forskellige parters interesser.

Telefoninterviewene er gennemført med et større antal mere projektperifere personer, der enten er blevet betegnet som kontaktpersoner/ressourcepersoner af projektlederen, eller som vi vurderede havde en arbejdsmæssig relation til projektets tema. Det drejer sig bl.a. om mellemledere og rådgivere i Socialforvaltningens decentrale områdekontorer, folkeskolelærere, politibetjente (ud over dem som direkte deltog i projektet), sygeplejersker på Esbjerg Centralsygehus og praktiserende læger.

Telefoninterviewene blev gennemført ved hjælp af et skema med en række lukkede spørgsmål. I forbindelse med en række af spørgsmålene var der dog mulighed for at lade respondenterne uddybe sin besvarelse. Skemaets spørgsmål behandlede følgende temaer:

- Kendskab til eksistensen af Projekt unge ofre for vold samt hvordan og hvornår dette kendskab er opnået.
- Kendskab til Voldssekretariatets deltagelse i projektet samt betydningen heraf.
- Kendskab til og vurdering af div. formidlingsinitiativer fra projektet.
- Vurdering af hvorvidt informationen fra projektet har haft betydning for eget arbejde og/eller organisation.
- Hvorvidt respondenterne har henvist volds ofre til projektet.
- Respondentens faglige vurdering af nogle af de centrale initiativer.

ver i projektet (Ung-til-ung-rådgivningen, offerhåndbog, pjecer m.fl.).

Telefoninterviewene er først og fremmest gennemført for at få et indtryk af, hvorvidt det er lykkedes at sprede kendskabet til projektet og dets initiativer til en bredere kreds af medarbejdere inden for området. Desuden har det været hensigten at få en række vurderinger af projektet – dets relevans og udbytte – fra personer, som potentielt skulle kunne drage nytte af projektet, men som på den anden side ikke har været direkte involverede.

Interviewene blev som nævnt gennemført via et spørgeskema med en række lukkede spørgsmål. I betragtning af det relativt lille antal respondenter, valgte vi imidlertid også at åbne mulighed for en mere nuanceret besvarelse. Såfremt respondenterne havde yderligere kommentarer noterede vi disse. Dette skete i vidt omfang, og telefoninterviewene har på denne måde suppleret de kvalitative interview i højere grad end først tiltænkt.

Projekt unge ofre for vold

Projektets baggrund og formål

Projekt unge ofre for vold blev iværksat i marts 1999. Fire måneder før i november 1998 havde Voldssekretariatet henvendt sig til Esbjerg Politi med en forespørgsel om, hvorvidt man ønskede at indgå i et samarbejde mellem Esbjerg Politi, SSP Esbjerg, Voldssekretariatet samt eventuelle andre relevante instanser. Målet var at etablere et modelprojekt om unge voldsofre. Efter en række drøftelser mellem SSP i Esbjerg og Voldssekretariatet blev der udarbejdet forslag om at etablere *Projekt unge ofre for vold*, der i første omgang indebar et samarbejde mellem Voldssekretariatet, Esbjerg Politi og Esbjerg kommune.

Baggrunden for valget af Esbjerg var, at Esbjerg Politi i 1994 og 1996 havde udarbejdet analyser af samtlige voldsanmeldelser i politikredsen. Voldssekretariatet havde endvidere valgt at fokusere på "unge voldsofre", idet undersøgelser (Balvig, 1998) viste, at de 16-24 årige udgjorde 39 pct. af de personer, som inden for en 12 måneders periode havde været udsat for *gadevold*. Antallet af 16-24 årige, som havde været udsat for *gadevold*, var således næsten to og en halv gang større end den andel de 16-24 årige i øvrigt udgjorde af befolkningen mellem 16 og 74 år. Foruden afgrænsningen til unge mellem 14 og 24 år blev projektet desuden afgrænset til ofre for *gadevold*. Trusler om vold, vold af seksuel karakter og vold udøvet i hjemmet var eksempelvis således ikke en del af projektet.

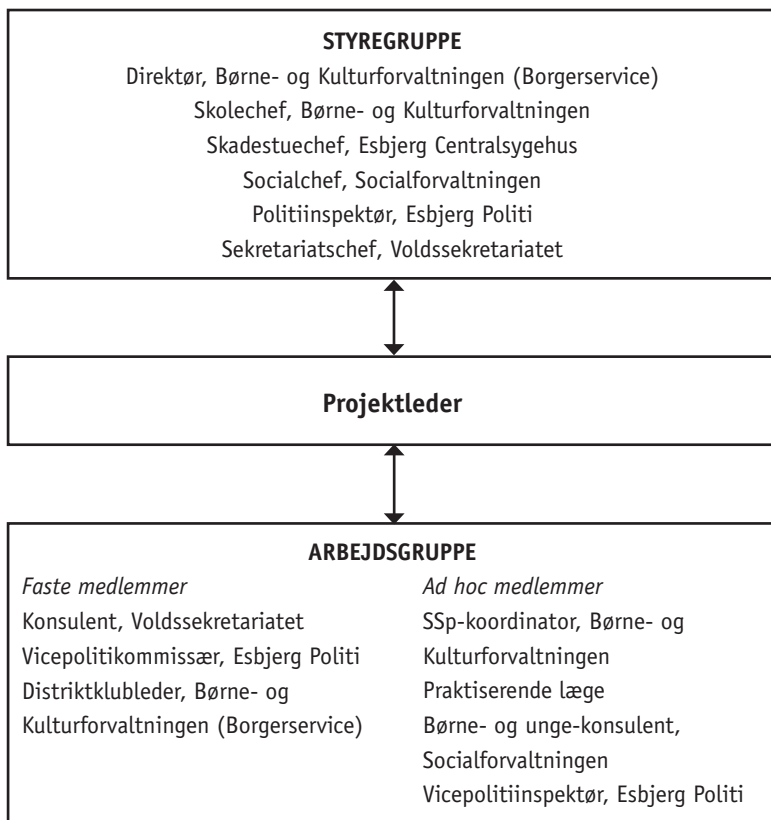
Projektets formål var *at kortlægge de forskellige problemstillinger og behov hos unge voldsofre mhp. iværksættelse af konkrete initiativer og delprojekter* (Projekt unge ofre for vold, 2000). Målgruppen blev afgrænset til at være unge mellem 14 og 24 år og deres sociale netværk. Erfaringerne fra projektet skulle desuden sammenfattes og evalueres med henblik på landsdækkende formidling.

Projektets organisering

Projektets organisatoriske del bestod af en styregruppe, en arbejdsgruppe samt en projektleder. Projektlederen var som eneste aktør repræsenteret i både styre- og arbejdsgruppe. Projektets organisation er illustreret grafisk i figur 4.1.:

Figur 4.1.

Projektets organisation



Styregruppen var projektets øverst besluttende myndighed og skulle som sådan godkende og fastlægge projektets overordnede rammer, mål, ressourceforbrug og økonomi. Styregruppens primære opgave var at tage stilling til arbejdsgruppens konkrete oplæg og forslag – herunder beslutte og sikre de nødvendige ressourcer og kompetencer til gennemførelsen af forslagene. Desuden havde styre-

gruppen til opgave at sikre en bred interesse for projektet. Der blev afholdt styregruppemøder efter behov, hvilket blev vurderet i et samarbejde mellem styregruppens formand (Voldssekretariatets Sekretariatschef) og projektlederen. Medlemmerne af styregruppen var ledelsesrepræsentanter fra de organisationer, som deltog i projektet (se figur 4.1.).

Direktøren for Børne- og kulturforvaltningen samt Skadestuechefen tiltrådte styregruppen i maj 1999 kort efter projektets opstart. Medlemmerne af styregruppen deltog i projektet som et led i deres almindelige arbejdsopgaver.

Arbejdsgruppens opgave var at udarbejde konkrete forslag til gennemførelsen af de forskellige faser i projektet. Arbejdsgruppen skulle iværksætte og implementere styregruppens beslutninger. Gruppen havde ansvaret for den løbende projektkoordinering og rapporterede til styregruppen via projektlederen. Tillige var gruppen projektlederens primære sparringspartner. Møderne i arbejdsgruppen blev afholdt typisk hver anden uge.

Deltagerne i arbejdsgruppen var repræsentanter fra det “*udførende*” led i de involverede organisationer, og gruppen bestod af henholdsvis *faste* og *ad hoc* medlemmer. *Faste* medlemmer var:

- Projektlederen
- En Vicepolitikommissær fra Esbjerg Politi
- En konsulent fra Voldssekretariatet
- Distriktklubleder Distrikt Nord (leder af SSP-Netværksgruppen)

Ad hoc medlemmer var:

- SSP-Koordinatoren i Esbjerg
- Vicepolitiinspektøren Esbjerg Politi
- En praktiserende læge
- Børn & Unge konsulent, Borgerservice i Esbjerg kommune

Vicepolitikommissæren var tilknyttet projektet på fuld tid ved en særbevilling fra Rigspolitichefen. Projektlederen var i størstedelen af projektforløbet fuldtidsansat, og de øvrige deltog i projektet som en del af deres normale arbejdsopgaver. Børn & Unge Konsulenten

blev medlem af arbejdsgruppen i januar 2000, og i marts 2000 overgik hun til at være ad hoc medlem.

Projektlederen var ansat fra 15. april 1999 til 15. oktober 2000. I den første del af ansættelsen – fra 15. april 1999 til 1. august 1999 – var der tale om en 20-timers stilling – i den resterende del af projektforløbet var det en fuldtidsstilling. Ved ansættelsen af projektlederen blev der lagt vægt på, at vedkommende havde godt lokalkendskab samt erfaring med projektets målgruppe – de 14-24 årige. Andre vigtige kvalifikationer var kendskab til projektledelse og tværsektorielt samarbejde.

Det var projektlederens primære opgave at være projektets daglige koordinator. Han igangsatte og fulgte projektets initiativer, og sørgede desuden for orientering til arbejds- og styregruppen. Som projektets daglige koordinator var han projektets væsentligste kontaktperson til samarbejdspartnere udenfor selve projektorganisationen.

Projektlederen indgik i styregruppen på lige fod med de øvrige medlemmer og var desuden formand for arbejdsgruppen. I relation til arbejds- og styregruppemøderne havde projektlederen forskellige opgaver. Han planlagde som nævnt møderne i samarbejde med styregruppens formand og var desuden ansvarlig for den skriftlige opsamling. På styregruppemøderne fremlagde han arbejdsgruppens forslag og indstillinger.

Den løbende orientering omkring projektets status var endvidere en af projektlederens opgaver. Den formaliserede orientering foregik ved, at beslutningsreferater fra arbejds- og styregruppemøder i papirform blev udsendt til samtlige projektdeltagere. Endvidere fremsendte projektlederen en gang ugentligt en skriftlig orientering via e-mail om ugens begivenheder samt andre relevante informationer til medlemmerne af arbejdsgruppen. Denne orientering indeholdt også en skitsering af den kommende uges planlagte opgaver. Endelig førte projektlederen en elektronisk logbog.

Mødevirksomhed

I projektperioden blev der afholdt 30 arbejdsgruppe- og 7 styregrup-

pemøder. Møderne blev afholdt ca. hver anden uge for arbejdsgruppens vedkommende og efter behov for styregruppens. Projektlederen udarbejdede dagsorden og indkaldte til møderne.

Nedenstående skema viser, hvilke institutionelle aktører der var repræsenteret ved hvilke *styregruppemøder*, samt hvor mange gange hver enkelt var til stede i alt. Der er sondret mellem Børne- og kulturforvaltningen I og II, da denne institution havde to repræsentanter i styregruppen.

Tabel 4.1.
Deltagelse i styregruppemøder

Mødedato	15.6.99	23.9.99	9.11.99	11.1.00	23.2.00	13.6.00	29.8.00	Antal gange
<i>Styregruppemedlem</i>								
Voldssekretariatet	+	+	+	+	+		+	6
Esbjerg Politi	+	+	+	+	+	+	+	7
Socialforvaltningen (Borgerservice)	+	+			+			3
Børne- og Kulturforvaltningen II	+	+	+		+			4
Børne- og Kulturforvaltningen I		+		+	+	+	+	5
Esbjerg Centralsygehus								0
Projektleder	+	+	+	+	+	+	+	7

Voldssekretariatet deltog i alle styregruppemøder undtagen ét. Esbjerg Politi var repræsenteret ved alle styregruppemøder i projektforløbet. Borgerservice var til stede i mindre omfang – især i år 2000. Børne- og Kulturforvaltningen Forvaltningen var repræsenteret ved alle styregruppemøder, altid med minimum en repræsentant. Endelig deltog projektlederen i samtlige styregruppemøder. Hvis man ser bort fra Esbjerg Centralsygehus manglende deltagelse var der to styregruppemøder, hvor samtlige projektdeltagere var til stede.

Esbjerg Centralsygehus var ikke til stede ved nogen styregruppemøder. Derimod deltog man i projektarbejdet i forhold til behovet – bl.a. i form af arbejdsmøder med projektlederen. I oktober 1999 trådte Centralsygehuset ud af styregruppen, og repræsentanten overgik til at være konsulent på projektet.

Nedenstående skema viser hvor mange *arbejdsgruppemøder* hvert enkelt medlem af arbejdsgruppen deltog i. På linje med ovenstående skema om deltagelsen i styregruppemøderne sondres der i tilfælde, hvor en institutionel aktør har mere end et medlem ved angivelse af I og II. Mødefrekvensen er udregnet på baggrund af et total på 30 møder, og aktørerne er rangeret efter hyppighed. Aktører markeret med * var *ad hoc* medlemmer af arbejdsgruppen.

Tabel 4.2.
Deltagelse i arbejdsgruppemøder

Deltagelse	I alt antal gange	Frekvens
<i>Arbejdsgruppemedlem</i>		
Projektleder	30	100%
Esbjerg Politi I	27	90%
Børne- og Kulturforvaltningen I	27	90%
Voldssekretariatet	25	83%
Børne- og Kulturforvaltningen II*	20	67%
Esbjerg Politi II*	12	40%
Socialforvaltningen (Borgerservice)*	3	10%
Praktiserende læge*	1	3%

Voldssekretariatet var repræsenteret ved en stor del af møderne i arbejdsgruppen. Esbjerg Politi samt Børne- og Kulturforvaltningen deltog i vid udstrækning og begge parter en del gange med begge repræsentanter. Børne- og Kulturforvaltningen andet arbejdsgruppemedlem (II) var fra august 1999 de facto *fast* medlem af arbejdsgruppen. Projektlederen medvirkede ved samtlige arbejdsgruppemøder.

Den praktiserende læge samt repræsentanten fra Borgerservice var tilstede ved nogle få arbejdsgruppemøder. Ud over deres konkrete deltagelse i arbejdsgruppemøder, leverede de projektbistand blandt andet i form af deltagelse i arbejdsmøder og telefonsamtaler med projektlederen undervejs i forløbet.

Finansieringen af projektet blev aftalt ved de indledende kontakter mellem Voldssekretariatet, Esbjerg Politi og Esbjerg kommune. Voldssekretariatet var ansvarlig for aflønningen af projektlederen – herunder også udgifter til efteruddannelse mv. Ud over Volds-

sekretariatets Sekretariatetschef's medlemskab af styregruppen var en konsulent i sekretariatet beskæftiget med projektarbejdet på halv tid. Voldssekretariatet afholdt udgifterne til trykning og udgivelse af diverse informationsmateriale. Desuden afholdt Voldssekretariatet udgifterne til gennemførelsen af projektets kortlægnings- og udredningsopgaver samt til den faglige bistand, der blev tilknyttet undervejs i projektførelsen.

Esbjerg Politi og Esbjerg kommune bevilgede dels medarbejderressourcer i forbindelse med deltagelsen i styre- og arbejdsgruppe, dels medarbejderressourcer til udførelsen af projektets initiativer. Rigspolitiet bevilligede et årsværk til Esbjerg Politis indsats i projektarbejdet, hvilket gjorde, at Esbjerg Politi bidrog med en fuldtidsmedarbejder til arbejdsgruppen. Esbjerg kommune stillede kontor og udstyr i form af PC, telefon, fax osv. til rådighed for projektlederen. Undervejs i forløbet leverede lokale samarbejdspartnere uden for den formelle projektstruktur forskellige bidrag især i form af medarbejderressourcer.

Udgangspunktet for den aftale, der blev indgået omkring projektets økonomi, var, at Esbjerg Politi, Esbjerg kommune samt øvrige lokale involverede ikke skulle have væsentlige direkte projektrelaterede udgifter Ud over deres normale indsats inden for feltet. Fra lokal side havde man på forhånd ikke bundet sig til andre end ovennævnte udgifter. Tiltag foranlediget af projektarbejdet ville således ikke nødvendigvis være sikret finansiering og beståen efter projektets ophør, men ville være afhængigt af den konkrete vurdering fra lokal side.

Projektførelsen

I det følgende beskrives projektets forløb. Der er på ingen måde tale om en fuldstændig beskrivelse af hændelsesforløbet, men derimod om en skitse med de centrale hovedbegivenheder som omdrejningspunkter. Beskrivelsen tager udgangspunkt i en inddeling af projektførelsen i tre hovedfaser:

Fase 1: 18. november 1998 – 15. maj 1999

Opstartssfasen. Projektet etableres.

Fase 2: 15. maj 1999 – 17. september 1999.

Kortlægningsfasen. Kortlægningsopgaven udføres.

Fase 3: 15. september 1999 – 15. oktober 2000.

Implementeringsfasen. Iværksættelse af vedtagne delprojektforslag og løbende erfaringsopsamling.

Opstartsfasen

Etableringen af projektet blev indledt med Voldssekretariatets henvendelse til Esbjerg Politi i november 1998. I forlængelse heraf blev der afholdt arbejdsmøde med deltagelse af Voldssekretariatet, Esbjerg Politi, Esbjergs SSP-konsulent, Formanden for Esbjergs SSP-Netværksgruppen samt en SSP-repræsentant fra Klubdistrikt Syd. Ved mødet fremlagde Voldssekretariatet sine overvejelser vedrørende et modelprojekt om unge voldsofre. I marts 1999 blev det officielle etableringsmøde afholdt. Ved dette møde blev der indgået aftale om projektets formål, organisering, tidsperspektiv og økonomi. Projektstrukturen blev godkendt og medlemmerne af henholdsvis arbejds- og styregruppe blev udpeget.

Der indkom en enkelt ansøgning på stillingen som projektleder. Efter ansættelsessamtale med deltagelse af Voldssekretariatets sekretariatschef og medlemmerne af arbejdsgruppen blev stillingen besat med denne ansøger, en skolelærer med stort lokalkendskab. I umiddelbar forlængelse af ansættelsen blev det første arbejdsgruppemøde afholdt. Ved mødet blev det bl.a. drøftet, hvilke punkter den kommende kortlægning skulle indeholde.

Kortlægningsfasen

Det blev besluttet at bede Socialforskningsinstituttet gennemføre en kortlægning af problemet med unge ofre for vold i Esbjerg. Formålet med kortlægningen var at komme med anbefalinger til en kvalificering af indsatsen til fordel for de unge voldsofre. Udgangspunktet skulle være en beskrivelse af, hvilke problemer voldsofre gennemlever, og hvordan de oplever mødet med de forskellige institutioner, som har berøring med området. Metoden i kortlægningsarbejdet var primært kvalitative interview med repræsentanter fra relevante lokale institutioner og unge voldsofre.

Som et led i den endelige etablering af projektet skete der i løbet af denne periode visse ændringer og tilføjelser i projektets organisation. En praktiserende læge blev tilknyttet arbejdsgruppen som ad hoc medlem. Overlægen fra Esbjerg Centralsygehus skadestue samt Direktøren for Børne- og Kulturforvaltningen, Esbjerg kommune, indtrådte i styregruppen. Voldssekretariatets Sekretariatschef blev konstitueret som styregruppens formand, og der blev vedtaget en formel kompetencedeling mellem styregruppe, arbejdsgruppe og projektleder. I kortlægningsfasen blev der endvidere fremstillet en informationsfolder, som præsenterede projektet, dets formål og de involverede parter. Folderen blev bl.a. udsendt til lokale uddannelsessteder og biblioteker.

Sideløbende med Socialforskningsinstituttets kortlægningsarbejde søgte projektet at etablere kontakt til forskellige mulige lokale samarbejdspartnere. Det drejede sig bl.a. om Natteravnene i Esbjerg,⁶⁾ RådgivningsCaféen⁷⁾ og Esbjergs Ungdomskommuneforsøg.⁸⁾ Det var ligeledes i denne periode, at Esbjerg Politis traf beslutning om at delegerede ansvaret for den forestående oprettelse af *Esbjerg Offerrådgivning* til Esbjerg Politis faste medlem af projektets arbejdsgruppe. Herved blev der skabt en tydelig forbindelse mellem projektet og den kommende Offerrådgivning i Esbjerg Politis regi.

I september 1999 fremlagde Socialforskningsinstituttet arbejdsrapporten "Unge ofre for vold – en kortlægning af problemer og muligheder i Esbjerg" (Munk & Raun, 1999). Kortlægningen anbefalede at fokusere den kommende indsats for voldsofre inden for tre hovedområder.

-
- 6) *Natteravnene* er en forening, som består af frivillige voksne, der befinder sig i gademiljøet typisk i nattetimerne fredage og lørdage. Målet med foreningen er, at medlemmernes tilstedeværelse er med til at forebygge i forhold til vold og hærværk. Foreningen har afdelinger i en del større byer i Danmark, Norge og Sverige.
 - 7) *Rådgivningscaféen* er en åben rådgivning i Esbjerg. Her tilbydes voksne borgere professionel gratis anonym rådgivning vedrørende sociale problemstillinger. Cafeen har tillige en værestedsdel, hvor man kan knytte sociale kontakter og lave forskellige aktiviteter.
 - 8) *Esbjergs Ungdomskommuneforsøg* var den lokale udløber af Undervisningsministeriets 3-årige forsøg med etablering af ungdomskommuner i 16 kommuner og 1 bydelråd. Projektet forløb frem til udgangen af år 2000.

For det første blev det anbefalet at afhjælpe ofrenes psykiske og sociale problemer. Til løsning af denne opgave blev det foreslået at oprette en offerrådgivning for unge på forsøgsbasis i et samarbejde med en allerede eksisterende institution. Målet var at afprøve forskellige metoder i arbejdet med voldsofre. Efter forsøgsperioden forestillede man sig, at målgruppen blev udvidet til at omfatte kriminalitetsofre i alle aldre gennem en integration med den planlagte offerrådgivning i Esbjerg Politis regi. Som et led i etableringen af en rådgivning blev det desuden foreslået, at information om rådgivningen som en fast procedure skulle udleveres hos politi, på skadestuen og hos praktiserende læger.

I arbejdsrapporten blev det *for det andet* foreslået, at der blev udført et arbejde med henblik på at oplyse det offentlige system om de problematikker, som knytter sig specielt til voldsofre. Tanken i forslaget var, at dette kunne varetages blandt andet ved udsending af informationsmateriale samt ved ændring af procedurerne og arbejdsgangene hos de relevante instanser.

For det tredje påpegede arbejdsrapporten, at det ville være hensigtsmæssigt at kvalificere SSP-samarbejdet yderligere. Indholdet i denne kvalificering kunne bl.a. bestå i at styrke kendskabet SSP-parterne imellem, samt i at benytte samarbejdet til at sikre at signalerne inden for det kriminalpræventive område blev formidlet til de rette instanser.

I projektet valgte man i meget vidt omfang at tage udgangspunkt i kortlægningens anbefalinger. På baggrund af kortlægningen og styre- og arbejdsgruppens arbejde med en konkretisering udarbejdede arbejdsgruppen en projektbeskrivelse, der indeholdte 17 forskellige delprojekter. Styregruppen besluttede at henlægge et enkelt af disse initiativer⁹⁾ og supplerede herudover med forslag om yderligere tre initiativer, altså i alt 19 delprojekter inden for de fire

9) Det var et del-projekt som havde til formål at udrede mørketallet for vold. Mørketallet betegner den gruppe af voldsofre, der ikke anmelder voldsepisoden. Initiativet blev opgivet, fordi man mente, at det ikke kunne gennemføres tilfredsstillende.

overordnede temaer *rådgivning, information, forebyggelse og fortsat kortlægning*. Fordelt på hovedtemaer indeholdt projektbeskrivelsen følgende delprojekter:

Rådgivning

- Ung-til-ung-rådgivning
- Sikring af rådgivningstilbud til ofrenes sociale netværk

Information

- *Her & Nu* – folder til unge voldsofre ("*Offerpjecen*")
- Informationsfolder til unge voldsofre, netværk og andre interesserede ("*Håndbog for ofre og deres pårørende*")
- Nyhedsavis til myndigheder, behandlings- & rådgivningsinstanser
- Betjening og brug af lokale og landsdækkende medier
- Formidling af viden til faglige medier
- Demografi for Esbjergs unge
- Rettens sagsbehandling

Fortsat kortlægning

- Politiets kortlægning
- Skadestuekortlægning

Forebyggelse

- Forebyggende tiltag i forbindelse med SIV
- Forebyggende tiltag i forbindelse med projekt Natteravnene
- Ung til Ung projekter
- Temaer og kampagner
- SSP-kontaktlærerne i folkeskolerne
- Forebyggende tiltag på baggrund af at kortlægning hos Politi og Skadestue
- Recidiv
- Esbjergs restauratører/diskoteker – et alkoholprojekt

Delprojekterne sigtede mod forskellige grupper af modtagere. Enkelte initiativer rettede sig direkte mod ofre og deres sociale netværk. Andre rettede sig mod en bredere kreds af fagpersoner, og atter andre var rettet mod offentligheden i bred forstand. I beskrivelsen af

hvert af delprojekterne blev der defineret målsætning samt kriterier for en succesfuld indfrielse. Som tidligere nævnt var Projekt unge ofre for volds overordnede målsætning *“at udvikle og kvalificere systemets procedurer og tilbud for målgruppen, og at bidrage til at det samlede antal ofre reduceres – herunder antallet af recidivister”* (Unge ofre for vold, 2000). I tilknytning til denne målsætning blev kriterierne for en succesfuld indfrielse formuleret som, at *“der på tværs af de involverede sektorer udvikles og implementeres nye, mere hensigtsmæssige procedurer til håndtering af den situation, som de unge ofre og deres netværk befinder sig i .Delprojekterne samlet sig bidrager til et fald i antallet af unge ofre, der gennem de fortsatte kortlægningsstudier skabes lokalt overblik over recidivet.”* (Projekt unge ofre for vold, 2000).

Implementeringsfasen

Med udgangspunkt i inddelingen i de fire overordnede temaområder beskrives i det følgende nogle af de væsentlige aktiviteter inden for hvert område. Der er gjort mest ud af beskrivelsen af temaområderne *Rådgivning* og *Information*, hvilket er et udtryk for den prioritering, vi mener, der har været i projektet.

Rådgivning

Under dette temaområde var der som nævnt to delprojekter: Etableringen af et Ung-til-ung- rådgivning, samt det, som i projektet blev kaldt *Sikring af rådgivningstilbud til ofrenes sociale netværk*. Formålet med ung til ung rådgivningen var *“at etablere, kvalificere og sikre en rådgivning, der modsvarer de unge ofres og deres netværks specielle behov”* (Projekt unge ofre for vold, 2000). Med henblik på en forbedring af situationen for *pårørende* og andre i ofrenes sociale netværk, var formålet desuden *“gennem oplysning og vejledning at sikre, at unge voldsofres sociale netværk kan modtage den rette hjælp og rådgivning hos politikredsens Offerrådgivning”* (Projekt unge ofre for vold, 2000).

Man kan diskutere, hvorvidt ambitionen om at sikre *“rådgivningstilbud til ofrenes sociale netværk”* reelt antog karakter af et egentligt delprojekt. På linje med nogle af projektets mere udadrettede formidlingsaktiviteter (se senere) ønskede man at bidrage til, at perso-

ner i ofrenes sociale netværk fik formidlet viden om voldsofres typiske reaktioner og behov. Dette skulle bl.a. forebygge den såkaldte *sekundære og indirekte* viktimering.¹⁰⁾ I projektets egen afrapportering betegnes arbejdet med problemstillingen som et egentligt delprojekt, men der var ikke tale om et reelt arbejde med at forebygge viktimering. Reelt bestod praksis i at formidle den passende viden til voldsofrenes sociale netværk i samarbejde med Esbjerg Offerrådgivning. Man ønskede således at sikre opmærksomheden i Esbjerg Offerrådgivning omkring de særlige problemstillinger som kan gøre sig gældende i forhold til ofrenes sociale netværk. Gennem projektets afsøgning af materiale i relation til problemstillingen og en efterfølgende formidling af denne viden søgte man så at sige at bidrage til en kvalificering af indsatsen i Esbjerg Offerrådgivning.

Esbjerg Offerrådgivning og Ung-til-ung-rådgivningens arbejdsområde er forskellige. Offerrådgivningen er således ikke kun rettet mod at yde støtte til *voldsofre* og deres pårørende. I overensstemmelse med hensigten i Justitsministerens administrative initiativ i forbindelse med Voldspakke II, er Esbjerg Offerrådgivning forpligtet til at yde støtte og vejledning til alle typer ofre, herunder også personer, der har været udsat for en ulykke, et røveri osv. Ansvar for etableringen af en offerrådgivning i Esbjerg Politis regi blev som nævnt placeret hos Esbjerg Politis faste medlem af arbejdsgruppen.

Ung-til-ung-rådgivning og Esbjerg Offerrådgivning var således i udgangspunktet to selvstændige rådgivningstilbud. I praksis blev der dog tale om et meget tæt samarbejde, og ved projektperiodens ophør blev ung til ung rådgivningen integreret i Esbjerg Politis Offerrådgivning.

10) *Sekundær viktimering* betegner den situation, at offeret på ny bliver en slags offer eller får yderligere eftervirkninger eksempelvis på grund af et normalitetspres fra de nærmeste omgivers side. *Indirekte viktimering* er betegnelsen for den reaktion, som opstår, når de nære omgivelser ikke kan leve op til deres forventede støttende funktion. I stedet reagerer omgivelserne tilbageholdende og bliver en slags ofre pga. angst og følelsesmæssig forvirring, forårsaget af voldshændelsen mod den pårørende.

Hensigten med Ung-til-ung-rådgivningen var, at etablere et tilbud, hvor der blev ydet gratis anonym hjælp til unge voldsofre af unge frivillige. Hjælpen skulle omfatte muligheden for bearbejdning af selve voldshændelsen via samtale, samt råd og vejledning bl.a. i forhold til at foretage anmeldelse og mulighederne i det offentlige system.

Esbjerg kommune påtog sig ansvaret for finansieringen af lokaler, og rådgivningen endte med at blive placeret i Esbjerg centrum. Lokalerne blev delt med tre andre tilbud inden for området: Esbjerg Offerrådgivning, Natteravnene og Netværksopbygningen.¹¹⁾

Ansvaret for etableringen af rådgivningen var placeret hos projektlederen. Hans opgaver var bl.a. at hverve frivillige, at finde egnede lokaler til rådgivningsinstitutionen og at sikre uddannelsen af de unge rådgivere. Hvervningen af unge rådgivere foregik bl.a. via Ungdomskommuneforsøget i Esbjerg, Esbjerg Pædagogseminarium og Social- og Sundhedsuddannelsen. Antallet af frivillige varierede en del i løbet af projektperioden. Ved gennemførelsen af en uddannelsesweekend i januar deltog der således ni frivillige, ved åbningen af rådgivningen den 20. marts var der 13 personer tilknyttet – henover sommeren svingede antallet fortsat, og ved et afsluttende statusmøde i slutningen af august deltog i alt syv aktive og interesserede. Det viste sig generelt vanskeligt at hverve et tilstrækkeligt antal unge rådgivere, og den endog meget begrænsede søgning af rådgivningstilbuddet gjorde det vanskeligt at fastholde de unges interesse. Det tilsyneladende ringe behov – og dermed det manglende behov for de unge frivilliges indsats – bidrog til en del frustrationer og et faldende engagement i gruppen af unge rådgivere.

Efter åbningen blev der foretaget flere justeringer i *åbningstiden*. Fra åbningsdagen og indtil midten af maj blev der holdt åben for både telefonisk og personlig henvendelse mandag – fredag kl. 17-20 og lørdag-søndag kl. 14-16. Fra midten af maj blev åbningstiden reduceret til at være to timer to dage ugentligt. Ved rådgivningens

11) En lokal frivillig forening som har til formål at afhjælpe ensomhed blandt unge.

statusmøde i slutningen af august blev det besluttet, at det fremover kun skulle være muligt at henvende sig telefonisk, og at lokalerne kun skulle benyttes i forbindelse med faktisk rådgivning af ofre. Baggrunden var det stærkt begrænsede antal henvendelser, og et heraf følgende fald i engagementet og stabilitet blandt de unge frivillige rådgivere. I slutningen af august 2000 var der således kun tre af rådgiverne der havde medvirket ved rådgivningssamtaler.

Ved slutningen af projektforsløbet afholdte arbejdsgruppen et fællesmøde med bestyrelsen af Esbjerg Offerrådgivning. Her blev vilkårene aftalt for integrationen af Ung-til-ung-rådgivningen i Esbjerg Offerrådgivning efter projektets ophør. Ved ophøret af Projekt unge ofre for vold måtte Ung-til-ung-rådgivningen således betragtes som en fuldt integreret del af Esbjerg Offerrådgivning

I Socialforskningsinstituttets kortlægning (Munk & Raun, 1999) blev det anbefalet, at man ved etableringen af en ung til ung rådgivning undersøgte mulighederne for at lade et sådan initiativ bygge på allerede eksisterende tilbud. Denne målsætning var også tilstede i projektets tidlige overvejelser, men dette lod sig tilsyneladende ikke gøre i praksis på daværende tidspunkt. *Rådgivningscaféen* – der på dette tidspunkt synes at være den mest oplagte mulighed, ønskede ikke at indgå i et sådan samarbejde. Med integrationen i Esbjerg Offerrådgivning i august 2000 synes målsætningen imidlertid at være mere eller mindre imødekommet.

Sammenfattende kan konkluderes, at projektet i arbejdet med etableringen af Ung-til-ung-rådgivningen i vidt omfang fik afprøvet forskellige metoder – og i særdeleshed fik prøvet kræfter med ung til ung metoden relateret til det mere helbredende arbejde.

Information

Temaet *information* rummede en række initiativer, der alle hver især opnåede status af delprojekt. Man kan overordnet sondre mellem to typer initiativer:

- 1) *Vejledende* informations- og oplysningsaktiviteter, og
- 2) Mere generelle informations-/oplysningsaktiviteter målrettet fagfolk med relation til feltet.

De vejledende informationsinitiativer omfatter *Offerpjecen* og *Håndbog for ofre og deres pårørende*, samt *Nyhedsavis til myndigheder, behandlings- og rådgivningsinstanser*. Målet med disse initiativer var at forbedre situationen for Esbjergs 14-24 årige voldsofre og deres netværk. De mere generelle og projektprofilerende informationsinitiativer var *Betjening og brug af lokale og landsdækkende medier* samt to initiativer med henblik på spredning af projektets erfaringer på landsplan. De to initiativer var henholdsvis *Formidling af viden til faglige medier* og *Demografi for Esbjergs unge*. Resultatet af projektets initiativer under temaet *Information* blev:

- *Offerpjece* som i kort form beskrev typiske offerreaktioner og indeholdt en henvisning til Esbjerg Offerrådgivning.
- Udarbejdelse af *Håndbog for ofre og deres pårørende*. Håndbogen beskrev relevante emner i forbindelse med en voldshændelse. Den blev overladt til Esbjerg Offerrådgivning mhp. endelig udgivelse, da den ikke blev godkendt hos alle relevante myndigheder inden for projektperioden.
- Fremstilling og udsendelse af *Nyhedsavis* til myndigheder, behandlings- og rådgivningsinstanser. Avisen indeholdt bl.a. oplysninger om offerreaktioner og blev udsendt i maj til ca. 306 instanser i alt i ca. 1500 eksemplarer. Udarbejdelse af artiklen *Med ofret i centrum*, som blev sendt til 42 forskellige faglige medier i april. Artiklen blev optaget i ca. 25 pct. af tilfældene.
- Fremstilling af statistisk demografisk beskrivelse af Esbjergs unge. Beskrivelsen indeholdt bl.a. oplysninger om indbyggertal, andel af unge, boligforhold, uddannelsessteder, skønnet andel af en ungdomsårgang som har været udsat for vold mv.
- Bred vifte af offentlig omtale. Bl.a. udsendelse af pressemeddelelser, flere interview i lokalt og landsdækkende radio og tv, artikler og indlæg i aviser, omtale i Voldssekretariatets Nyhedsbrev, omtale i SSP Esbjergs Nyhedsbrev, omtale på Esbjerg kommunes hjemmeside og artikler i diverse fagblade.

Offerpjecens målgruppe var alle typer af ofre – dvs. både ofre for vold, ofre for tyveri, ulykkesofre osv. Pjecen bestod af i alt fire sider i A5-format, og beskriver bl.a. de psykiske og fysiske følger af offertilstanden, og de forskellige faser i den følelsesmæssige bearbejdning

af hændelsen. På for- og bagside er der henvisning til Esbjerg Offerrådgivning. Herudover orienterer pjecen om muligheden for at få hjælp af en gruppe unge frivillige mellem 18-25 år, som er tilknyttet Esbjerg Offerrådgivning. Pjecen blev trykt i 9000 eksemplarer, og den blev distribueret til samarbejdspartnere inden for SSP i Esbjerg, til Offerrådgivninger andre steder i landet, Esbjerg Centralsygehus' skadegang og Esbjerg Politi m.fl. I både Esbjerg Politi og på central-sygehuset blev i den anledning foranstaltet nye arbejdsgange, som skulle sikre, at pjecen blev udleveret til ofre.

Målet med *Håndbog for ofre og deres pårørende* var at producere en håndbog, som var brugbar over hele landet, og hvor tilpasningen til lokale forhold kunne ske gennem et indstik, der oplyste om lokale tilbud og muligheder. Håndbogen var udset til at dække det informationsbehov, som kriminalitetsofre og deres sociale netværk kan opleve i forbindelse med bl.a. behandling på skadestue, anmeldelse hos politi og i forbindelse med en retssag.

Det lykkedes imidlertid aldrig at få udgivet håndbogen officielt. Esbjergs Politimester var ikke tilfreds med resultatet, og det førte til, at projektets arbejde med håndbogen blev indstillet. Politimesteren krævede, at der skulle foreligge godkendelser fra Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politimesterforeningen og Justitsministeriets Politikontror. Disse godkendelser kunne ikke indhentes i løbet af projektperioden, hvorfor det blev besluttet at overdrage Esbjerg Offerrådgivning det videre arbejde med udgivelsen i et samarbejde med Esbjerg Politi.

Nyhedsavisen skulle motivere det professionelle behandlesystem til at lægge større vægt på de psykiske behov og reaktioner hos voldsofre. Målgruppen for initiativet på det lokale niveau var ganske omfangsrig og omfattede bl.a. SSP, personale på sygehusets skadegang, folkeskoler, efterskoler, klubber, ungdomsskoler, gymnasier, psykologer, advokater, forskellige medier, socialrådgivere, humanitære organisationer mv. Indholdsmæssigt refererer nyhedsavisen bl.a. anerkendt forskning inden for området, samt resultaterne af Socialforskningsinstituttets kortlægning. Endelig indeholdte avisen en henvisning til Esbjerg Offerrådgivning og Ung-til-ung-rådgivningen

samt en beskrivelse af Projekt unge ofre for vold. Avisen blev i slutningen af maj udsendt til 306 modtagere.

De tre mere generelle informationsinitiativer var som nævnt, *Demografi for Esbjergs unge*, *Formidling af viden til faglige medier* og *Betjening og brug af lokale og landsdækkende medier*.

Delprojektet *Demografi for Esbjergs unge* var et forsøg på at udarbejde et demografisk helhedsbillede af Esbjergs unge og deres situation. Intentionen var, at en sådan beskrivelse ville gøre projektets resultater sammenlignelige med forholdene andre steder i landet. Af væsentlige parametre, som indgik i beskrivelsen, var bl.a. indbyggertal fordelt på alder og køn, boligforhold, uddannelsessted for de 14-24 årige herunder andel af hver årgang under uddannelse, skøn over omfanget af hver enkelt årgang der havde været udsat for vold på baggrund af skadestuehenvendelser, antal af udenlandske statsborgere .

Et af formålene med Projekt unge ofre for vold var at formidle projektets erfaringer til relevante myndigheder og fagpersoner andre steder i landet. Denne målsætning blev bl.a. forsøgt indfriet via initiativet *Formidling af viden til faglige medier* som bestod i udarbejdelsen og distributionen af en artikel med titlen *Med ofret i centrum*. Artiklen blev sendt til 42 forskellige publikationer målrettet relevante faggrupper. Bl.a. *Børns vilkår*, *Dansk Politi*, *Folkeskolen*, *Frie Grundskoler*, *Helse*, *Mix*, *Tjeck Magazine*, *Socialrådgiveren*, *Sygeplejersken*. Artiklen beskriver bl.a., hvordan der endelig var blevet sat fokus på kriminalitets- og voldsofres kaotiske situation, med iværksættelsen af modelprojektet Unge ofre for vold.

Som tidligere nævnt blev det i projektets etableringsfase besluttet, at kun styregruppen og projektlederen udtalte sig til medierne. Denne linie blev fastholdt og gennemført gennem hele projektføreløbet. Selv om man måske kan sige, at medie- og kommunikationsstrategi er en integreret del af et projektføreløb, valgte man i Projekt unge ofre for vold at formulere et decideret delprojekt vedrørende dette forhold.

Projektet har opnået en del medieomtale i løbet af projektperioden.

I kortlægningsfasen blev såvel lokale som nationale medier benyttet for at få unge ofre og deres pårørende til at henvende sig som interviewrespondenter. I implementeringsfasen var der blandt andet i Jyske Vestkysten og TV2 omtale af kortlægningen og projektets planlagte tiltag for at forbedre voldsofrenes situation. Lanceringen af Ung-til-ung-rådgivningen mv. den 17. marts gav omtale i landsdækkende TV samt i større og mindre lokale aviser. I løbet af foråret og sommeren optrådte projektleder, ofre og ung til ung rådgivere ved flere lejligheder i landsdækkende TV. Endvidere blev der bragt flere artikler om projektet i diverse fagblade.

Samlet om projektets aktiviteter i forhold til medierne kan siges, at der var tale om både en instrumentel og en formidlingsorienteret dimension. Instrumentelt var sigtet at fremme projektinterne aktiviteter, bl.a. at skabe kontakt til voldsofre og rådgivningsinteresserede unge. Udsendelsen af artiklen *Med ofret i centrum* til diverse faglige medier var derimod et eksempel af overvejende formidlingspræget karakter. Hensigten var her at skabe opmærksomhed omkring problemstillingen og formidle ny viden.

I projektet har man tydeligvis været opmærksomme på, at vold er godt mediestof, og at dette kan have en slagside. Projektet risikerede således at bidrage yderligere til en unødvendig frygt i befolkningen på grund af mediernes tendens til at overeksponere problemets omfang. Fra Projekt unge ofre for volds side søgte man at modvirke denne tendens ved bl.a. at tilstræbe maksimal saglighed og grundig dokumentation.

Afsluttende skal præciseres, at informationstemaets sidste delprojekt vedrørende *Rettenes sagsbehandling* blev opgivet, idet det fornødne samarbejde ikke kunne etableres med den lokale domstol.

Fortsat kortlægning

Inden for dette område var der tale om to initiativer. Det ene var en analyse af voldsanmeldelserne hos Esbjerg Politi, og det andet var en kortlægning af skadestuehenvendelser på Esbjerg Centralsygehus i forbindelse med vold. Overordnet skulle de to kortlægnings-tiltag udvikle tidligere kortlægninger mere specifikt i forhold til

de 14-24 årige. Hensigten med deres gennemførelse var flersidig: De var grundlaget for initiativet *Forebyggende tiltag på baggrund af kortlægning hos politi og skadestue* (se nedenfor). Endvidere udgjorde de en mulighed for i en vis udstrækning at afdække omfanget af offerrecidivister, og endelig var de metodisk relevante mhp. forfinelse af kortlægningsprocedurer for fremtidig kortlægning efter projektets ophør.¹²⁾

Kortlægningen af voldsanmeldelser var en analyse af voldsanmeldelser foretaget af 14-24 årige til Esbjerg Politi i 1997 og 1998. Analysen blev gennemført på parametrene: *anmeldelsens udfald, gerningssted, distrikt i Esbjerg Kommune, voldstilfælde fordelt på ugedage, gerningstidspunkt. Ofrets skader, karakter af lægelig behandling. Offer og gerningsmandens køn, spirituspåvirkethed, nationalitet, erhverv/uddannelse, alder, recidiv. Og endelig kendskab og aldersforskel mellem offer og gerningsmand,*

Kortlægningen af skadestueanmeldelser indeholdt oplysninger for årene 1996-1998 om 14-24 årige skadestuebehandlede, hvor patienten havde oplyst, at skaden var sket i forbindelse med en voldsepisode. Desuden blev der angivet procentvis aldersfordeling samt hvor stor en andel af de behandlede, der anmeldte hændelsen.

Forebyggelse

Inden for temaet *Forebyggelse* blev det besluttet at gennemføre i alt seks initiativer. Overordnet har vi valgt at lave en skelnen mellem deciderede *samarbejdsinitiativer* på den ene og mere selvstændige initiativer på den anden side.

Samarbejdsinitiativerne drejer sig om *Forebyggende tiltag i forbindelse med SIV-kurser* og *Forebyggende tiltag i forbindelse med projekt Natte-ravnene*. Gennemførelsen af de to initiativer involverede i høj

12) For en god ordens skyld må præciseres, at sammenholder man voldsanmeldelser og skadestuehenvendelser ikke nødvendigvis giver et entydigt fingerpeg om mørketallets omfang (jf. Munk & Raun, s. 6, 1999), hvilket man i projektet var bevidst om.

grad eksterne samarbejdspartnere og strukturer. I forbindelse med *Forebyggende tiltag i forbindelse med SIV* var der tale om et kursus, som har eksisteret gennem en årrække i Esbjerg, hvor samarbejdet bl.a. bestod i, at projektet deltog i den arbejdsgruppe, som udarbejdede forslaget om et nyt kursusindhold. Med hensyn til initiativet *Forebyggende tiltag i forbindelse med projekt Natteravne* var samarbejdspartneren Foreningen *Natteravne*, der i løbet af efteråret 1999 blev etableret i Esbjerg. Fælles for de 2 initiativer var, at et væsentligt formål med samarbejdet var at sikre fokus på offerproblematikken.

Initiativerne af mere selvstændig karakter var *Ung til Ung projekter* og *Forebyggende tiltag på baggrund af kortlægning hos Politi og Skadestue*. Formålet med de to initiativer var henholdsvis, at bruge unge til en holdningsbearbejdning af andre unge samt at udvikle et voldspræventivt idékatalog funderet i de ovenfor nævnte fortsatte kortlægningsinitiativer hos Politi og Skadestue.

Ud over ovennævnte fire initiativer var der inden for temaet *Forebyggelse* de to mindre initiativer *Temaer & kampagner* og *SSP-kontaktlærerne i folkeskolerne*. Vi har valgt at udelade en nærmere beskrivelse af dem og henviser i stedet til projektets egen rapportering.¹³⁾

Resultatet af projektets fire primære initiativer inden for temaet *forebyggelse* var:

- Projektets involvering i udviklingen af et nyt indhold til kurset *Samtale i stedet for vold*. Det nye kursus inddrager bl.a. projektets skriftlige materiale, og projektlederen blev udnævnt som tovholder for produktionen af en fakta- og en fiktionsfilm om temaet. Elevernes forældre ville desuden fremover som en del af kurset modtage information om eksistensen af rådgivningstilbud til unge ofre for vold.

13) Vores prioritering skyldes, at de mere præcise aktiviteter knyttet til disse to initiativer var af forholdsvis begrænset omfang og samtidig i en vis udstrækning må anses for at være mere almindelige projektaktiviteter - se *Projekt unge ofre for vold*, 2000.

- Den nystartede forening Natteravne blev betragtet som en relevant samarbejdspartner for projektet. Hensigten med samarbejdet var bl.a. at gøre Natteravne i stand til at forstå og håndtere ofres psykiske reaktioner. Som led i samarbejdet blev der udarbejdet et visitkort for Esbjerg Offerrådgivning, som natteravnene kunne udlevere under deres vandringer i Esbjergs natteliv.
- Fire arrangementer af forskelligt omfang, hvor unge rådgivere oplyste og orienterede andre unge. Det første og mest markante arrangement var den tidligere omtalte lancering af projektets Ung-til-ung-rådgivning, som blandt andet indebar præsentationen af de unge rådgivere. De andre tre begivenheder var af mindre karakter. Det drejede sig bl.a. om uddeling af Esbjerg Offerrådgivnings visitkort i Esbjergs bymidte, og et oplæg i forbindelse med et kursus for unge, der bistår ved forskellige sodavandsdiskoteker.
- Et idékatalog til brug i Esbjerg og andre steder med bud på voldspræventive indsatsområder. Fx fremhæves det at tilstedeværelsen af observatører, såsom Natteravne og politi, i nattelivet har en forebyggende effekt. Desuden opfordres der bl.a. til at sørge for flere *lokale* arrangementer/fester for unge for på den måde at hæve debutalderen for unges deltagelse i byens natteliv.

Det kan konkluderes, at initiativerne inden for temaet *forebyggelse* generelt var af mindre omfang. Det gør sig gældende især i forhold til de to ovennævnte initiativer, som vi har valgt ikke at kommentere nærmere, men derudover gælder det i et vist omfang også de fire andre delprojekter.

Endelig skal tilføjes, at projektet opgav at gennemføre delprojekterne *Recidiv* og *Esbjergs restauratører/diskoteker – et alkoholprojekt*. Initiativet vedrørende recidiv blev opgivet, fordi omfanget af problemet var mindre end først antaget. Delprojektet vedrørende Esbjergs restauratører var tiltænkt som et samarbejde omkring udsænkningsetik mv. Det blev henlagt, idet det blev skønnet, at det ikke kunne gennemføres inden for projektperioden, og endvidere var der allerede et fungerende samarbejde gennem byens bevilingsnævn.

Opsamlende diskussion

Vi har i rapportens kapitel 2 understreget, at mulighederne for at gennemføre en egentlig effektevaluering af Projekt unge ofre for vold er begrænsede. Centrale elementer i forbeholdet er, at der er tale om et meget afgrænset projekt af relativt kort varighed. Vi finder imidlertid, at den dataindsamling, som ligger til grund for rapporten, har givet os en baggrund for en kritisk diskussion af de forskellige iværksatte initiativer samt deres mulige betydning for den fremtidige indsats inden for området. Kilderne til vurderingerne i det følgende er interviewene med nøglepersoner i projektet, samt det indtryk vi har fået på baggrund af 15 gennemførte telefoninterview med forskellige lokale fagfolk inden for området. Det skal naturligvis understreges, at udbyttet af disse få telefoninterview på ingen måde berettiger til generalisering, men at vi på den anden side har fundet det værdifuldt at opnå kendskab til vurderinger blandt personer uden for kredsen af projektdeltagere. Endelig skal det fremhæves, at en sådan diskussion indebærer en fokusering på de mere markante initiativer i projektet, hvor en række detaljer må udelades.

Indledningsvis finder vi anledning til at stille spørgsmålstegn ved *forholdet mellem antallet af delprojekter og det endelige resultat*. Som tidligere nævnt var der tale om et endog meget betydeligt antal delprojekter, hvilket giver anledning til en række problemer. For det første var – en ikke uvæsentlig del af initiativerne – af begrænset omfang. Et omfang, som efter vores opfattelse ikke berettiger til den tildeling af status som delprojekt, som de ikke desto mindre opnåede. En række af disse initiativer må snarere karakteriseres som et integreret led i et projektføreløb af den type som der her har været tale om. Eksempelvis opnåede medicomtale og et antal enkeltstående ung til ung aktiviteter ud over selve rådgivningstilbuddet status af delprojekt. Vi finder, at der er grund til at overveje, om disse og andre af de små delprojekter ikke er et udtryk for en proportionsforskydning mellem graden af formalisering og reelt indhold. Det høje antal delprojekter står så at sige ikke mål med resultatet. Projektets egen rapport afspejler i betydelig grad dette forhold, og uden at ville forklejne projektets samlede reelle indhold må man sige, at læsere efterlades med visse uindfrie forventninger.

Indtrykkene bekræftes af visse af projektdeltagerne: *“Hvis jeg skal være helt ærlig, så synes jeg, det kammede over med de der delprojekter.”* (Voldssekretariatet).

En væsentlig risiko ved en så høj formaliseringsgrad og et så betydeligt antal delprojekter er endvidere, at den samlede indsats bliver spredt inden for mange og for små områder: *“Du mister overblikket – der bliver kastet for få kræfter ind i hvert projekt – det bliver for tyndt. Vi diskuterede det i Styregruppen – det kan ikke bære et delprojekt. Hvilket også er et spørgsmål om formidlingen senere hen. Vi mister troværdighed ved det. Småtteri er ikke troværdige. Man skulle have overvejet hvad det essentielle er, samt have overvejet hvilke myndigheder skal påvirkes for at der kan blive noget i det her.”* (Voldssekretariatet).

Et andet mere overordnet spørgsmål, som vi mener, projektet giver anledning til, er, hvorvidt Projekt unge ofre for volds *ressourcemæssige indsats i projektet står mål med omfanget af det problem*, som var projektets tema. Blandt nogle af projektets deltagere finder vi den samme overvejelse: *“Hvis vi ser baglæns, så vil jeg hellere have brugt de ressourcer, jeg har brugt i det her projekt på et lidt bredere forløb. Det tror jeg vi er helt enige om alle sammen.”* (Børne- og Kulturforvaltningen). Omvendt kan man forsvare den betydelige og snævre ressourcemæssige indsats ud fra et mere forsøgs- og udviklingsorienteret perspektiv. Dette perspektiv synes i høj grad at have været Voldssekretariatets udgangspunkt: *“Alt udviklingsarbejde starter tit et sted som ikke er så synligt og dokumenteret. Og når man sidder i en forvaltning, så er der masser af synlige problemstillinger. Og så er det svært at argumentere for at bruge penge på noget, som man ikke kan dokumentere.”* (Voldssekretariatet).

Et af projektets mest markante initiativer er forsøget med en etablering af et Ung-til-ung- rådgivningstilbud. Denne rådgivning blev ved projektophør forankret i Esbjerg Offerrådgivning. I projektperioden viste der sig et betydeligt besvær med at holde de unge rådgivere til ilden, forårsaget af et meget begrænset antal offerhenvendelser. Senere har man i Esbjerg Offerrådgivning opgivet at have en særskilt ung til ung rådgivningsenhed motiveret af et stadigt faldende engagement blandt de unge rådgivere.

I vores interview med projektets deltagere udpeger de en række forhold, som ifølge dem har været medvirkende faktorer til, at Ung-til-ung-rådgivningen stort set ikke blev benyttet. Flere peger på, at unge ofre formentlig får dækket deres behov andre steder, og at de måske ikke ønsker at gøre det til et mere offentligt anliggende. Andre vurderer, at der er behov for en længere "tilvænningsperiode" med intensiv opbakning og promovning før rådgivningstilbuddet bliver kendt. Andre igen konstaterer, at de fra starten har stillet sig tvivlende overfor behovet, men at Socialforskningsinstituttets kortlægning i 1999 på den anden side viste, at nogle unge volds ofre oplevede et rådgivningsbehov oven på voldsepisoden. Endelig vurderes det også, at ung til ung som metode måske ikke er den rette. Blandt respondenterne i vores 15 telefoninterview med fagpersoner inden for området, er der få der havde henvist volds ofre til Ung-til-ung-rådgivningen. Medtager man respondenter, som har henvist til Esbjerg Offerrådgivning, bliver resultatet lige under halvdelen. Lidt over halvdelen af vores respondenter kendte til *eksistensen* af Ung-til-ung-rådgivningen.

Vores samlede vurdering er, at forsøget med etableringen af en ung til ung rådgivning tyder på, at et sådan tilbud tilsyneladende ikke fremstår som attraktivt for målgruppen. Det har således ikke været muligt at tiltrække de nødvendige henvendelser. Erfaringerne fra forløbet bekræfter imidlertid *ikke*, at de unge rådgivere ikke var tilstrækkeligt kvalificerede til rådgivningsopgaven, alt den grund, at deres kvalifikationer ikke er blevet testet i nævneværdig omfang. Det er imidlertid karakteristisk at ung til ung rådgivningen, har været udgangspunktet for megen af den presseomtale, som projektet har opnået. Etableringen af Ung-til-ung-rådgivningen kan således formentlig tilskrives en del af æren for mediernes mere generelle interesse for projektets tema: "*Den har været et link ud i virkeligheden, som også har givet projektet meget omtale i dagspressen osv.*" (Børne- og Kulturforvaltningen).

Projektet gennemførte en bred vifte af aktiviteter inden for temaet information. Med hensyn til de vejledningsorienterede tiltag er den gennemgående holdning hos projektets deltagere, at der blev fremstillet nogle kvalificerede produkter. Mønstrer i forbindelse med

telefoninterviewene er, at relativt mange kender *Offerpjecen*, men få har kendskab til *Nyhedsavisen*.

Hvorvidt projektets informationsmaterialer til brugere og pårørende rent faktisk udleveres til disse, kan ses som en indikator for, hvorvidt det er lykkedes at bidrage til en kvalificering af den information som målgruppen synes at efterspørge. *Offerpjecen* udleveres i dag som en fast procedure hos Esbjerg Politi i forbindelse med volds- eller voldtægtsanmeldelser.¹⁴⁾ Herudover bliver pjecen som nævnt udleveret årligt i forbindelse med SIV-kurset. Ifølge planen skulle pjecen udleveres på Esbjerg Centralsygehus' skadegang efter et individuelt skøn om behov. Dette sker tilsyneladende ikke særligt ofte, og den ene af respondenterne i vores telefoninterview nævnte sågar, at hun havde overvejet at kasserere pjecerne på grund af den sjældne udlevering. *Håndbog for ofre og deres pårørende* bruges i Esbjerg Offerrådgivning primært som et *internt arbejdsredskab*, og den udleveres tilsyneladende ikke til brugere af rådgivningstilbuddet.

Ud over at kvalificere den information, som ofre har til rådighed, har en del af formålet med materialet desuden været generelt at skabe større opmærksomhed omkring unge volds ofre og deres behov i de forskellige sektorer, som ofret typisk møder. Hvorvidt denne ambition er indfriet er meget vanskeligt at vurdere. Ud fra en samlet betragtning synes vores telefoninterview dog at pege på, at tematiseringen af offersiden ikke er gledet helt ubemærket forbi.

Projektet gennemførte to kortlægningsinitiativer henholdsvis over skadestuehenvendelser og politianmeldelser relateret til vold. I projektmedlemmernes vurdering af disse initiativer fremhæves det bl.a. som meget positivt, at det lykkedes at få tal fra skadestuen. Disse tal har bidraget til at nuancere billedet af volden. Mønstret ved vores telefoninterview var, at især SSP-kontaktlærerne fremhævede deres relevans.

14) I samme forbindelse oplyses det, at man i Esbjerg Politi har indført som arbejdsgang at forespørge volds- og voldtægtsanmeldere om deres samtykke til at blive kontaktet af en offerrådgiver fra Esbjerg Offerrådgivning.

Der synes at være en mulighed for, at den opnåede forfinelse af kortlægningsredskaberne benyttes efter projektets ophør. For politiets vedkommende indgik fortsat kortlægning som forslag til en del af målsætningen i år 2001. Med hensyn til Skadestuen er vi ikke orienteret om, at det vil være en fast procedure, men det bekræftes, at registreringerne fortsætter, og at der formodentlig løbende blive udarbejdet mere omfattende analyser.

Inden for temaet *forebyggelse* var der en del initiativer. I forbindelse med de mere samarbejdsorienterede initiativer blev resultatet bl.a. en konsekvent inddragelse af offerproblemstillingen i forbindelse med det nye SIV-koncept. SIV-konceptet er i dag fuldt implementeret, og der udtrykkes generelt tilfredshed med indholdet blandt projektets deltagere, samt blandt et mindre antal af respondenterne i telefoninterviewene. Under dette tema finder vi desuden anledning til at fremhæve det idékatalog, som blev udarbejdet på baggrund af projektets kortlægninger. Et katalog, som måske kan virke inspirerende for iværksættelsen af forskellige forebyggelsesinitiativer.

Samlet set synes billedet at være, at projektets forebyggelsesfokus har været af mindre omfang: *“Jeg tror ikke vi har fået nedbragt volden i Esbjerg, hvilket jo heller ikke var projektets formål.”* (Børne- og Kulturforvaltningen). Indtrykket er, at det specifikt voldsreducerende har spillet en mindre rolle: *“I projektet har jeg manglet fokus på nogle konkrete forebyggende tiltag i hvert i fald i højere grad end det er sket, Forløbet har dog vist, at det ikke var vores primære opgave i det her projekt, hvor fokus var på ofrene.”* (Børne- og Kulturforvaltningen). Projektets helt primære tema var *ofre*, og det lykkedes ikke at få etableret et forebyggende initiativ omkring offerrecidivister i Socialforvaltningen, hvilket formentlig må henføres til denne gruppes formentlig meget begrænsede omfang.

Hvorvidt Projekt unge ofre for vold har været medvirkende til en styrkelse af det lokale tværsektorielle samarbejde kan være svært at påvise. På den ene side fremhæves det af flere af aktørerne, at SSP samarbejdet altid har været relativt velfungerende i Esbjerg: *“Der hvor jeg ser Esbjergs lokal samarbejde som en force, er ved, at det SSP samarbejde man har – det er virkelig udviklet, også i forhold til andre*

steder jeg har været.” (Esbjerg Politi). På den anden side påpeges det også, at projektet ikke har bidraget til en mere generel styrkelse af Socialforvaltningens engagement i SSP-samarbejdet. Holdningen synes i vid udstrækning at være, at Socialforvaltningen traditionelt har været en relativt passiv SSP-deltager, og at projektet ikke har medført ændringer i den sammenhæng: “Der var ikke noget nyt i forhold til engagement og vilje fra Socialforvaltningen i det her projekt.” (Esbjerg Politi). Sundhedssektoren (Esbjerg Sygehus Skadegang samt en praktiserende læge) var formelt repræsenteret i projektorganisationen, men der var kun tale om et konkret samarbejde omkring meget afgrænsede opgaver. Det samlede indtryk er, at det ikke lykkedes at få etableret et bredere og mere varigt samarbejde med sundhedssektoren, hvilket blandt projektdeltagerne bl.a. henføres til mere grundlæggende forskelle i “fagkulturer” og samarbejdsstraditioner.¹⁵⁾

Hvis man ser på det samlede resultat af projektet synes der at være en antydning af, at unge voldsofre ikke er et dagligdags tema for de involverede parter vedkommende. Der har ikke tidligere været rettet den samme grad af opmærksomhed mod problemstillingen. Vi ser i vid udstrækning Projekt unge ofre for vold som et forsøg på at skabe opmærksomhed omkring dette område. En opmærksomhed som retter sig ud over det mere traditionelle perspektiv, hvor det især var læger eller i sjældnere tilfælde psykologer, der varetog ofrenes perspektiv. Projektforløbet bekræfter, at det er kompliceret at skabe denne opmærksomhed på tværs af systemet. Vi mener dog, at projektet har formået at trække interessen og fokus i retning af ofrene, og det har måske betydet, at de forskellige aktører inden for området i højere grad har fået blik for voldsofres situation, og dermed også for det mulige behov.

15) To af projektets væsentlige samarbejdspartnere blandt de frivillige foreninger, henholdsvis *Natteravne* og *Esbjerg Offerrådgivning*, er i løbet af projektperioden indgået i et mere formelt samarbejde med SSP Esbjerg.

Projekt unge ofre for vold i et netværks-perspektiv

Rapportens primære formål er, at belyse iværksættelsen og forløbet af projektet i et styringsperspektiv. Undersøgelsens rekvirent – Voldssekretariatet – har således ønsket en analyse og en vurdering af erfaringerne med den form for projektstyring, som Projekt unge ofre for vold er et eksempel på.

I den forstand er sigtet med analysen i dette kapitel af en noget mere generel karakter. Selvom en række projektspecifikke forhold naturligvis spiller en væsentlig rolle, vil vi hævde, at nogle af de problemstillinger, som behandles, har en mere generel karakter. Projektinitiering og -styring i forskellige former for samspil mellem centrale og lokale parter er et kendetegn ved en række områder – ikke mindst inden for det socialpolitiske område.

Analysen er primært rettet mod vertikale relationer mellem Voldsekretariatet og de lokale parter. Som det vil fremgå er relationerne mellem de deltagende parter imidlertid betydeligt mere komplekse end blot relationerne mellem centralt og lokalt. Projektets lokale parter kan ikke anskues som én aktør – eller interesse – der indgår i et samarbejde med en centraladministrativ aktør. En række af de styringsmæssige problemstillinger, som projektføløbet giver anledning til, er i mindst lige så høj grad karakteriseret ved at bevæge sig på tværs af de *sektorer*, der er repræsenteret i projektet. Disse relationer er således også en væsentlig del af analysens fokus.

I rapportens kapitel 2 introducerede vi en række begreber fra forskellige dele af den såkaldte netværksteori. Vi sondrede i den sammenhæng mellem et politologisk og et organisationsteoretisk perspektiv på netværk. I tilknytning til det organisationsteoretiske perspektiv introducerede vi desuden nogle mere generelle organisa-

tionsteoretiske begrebsdannelser. Som det fremgår af introduktionen til kapitel 2, var målet primært, at illustrere analysernes perspektiv samt sikre en mere systematisk begrebsanvendelse i formidlingen af analyserne.

Kapitlet er struktureret *tematisk*. Selvom analysen beskæftiger sig med projektet forløb – snarere end resultatet i mere snæver forstand – er der således ikke tale om nogen kronologisk gennemgang af begivenhederne. I rapportens kapitel 4 er projektets kronologi skitseret, hvilket løbende vil fungere som en reference i præsentationen af analyserne i dette kapitel.

Centrale ambitioner lokalt

Projekt unge ofre for vold er som nævnt indledningsvis etableret på initiativ af Regeringens Voldssekretariat. Det var således Voldssekretariatet, der rettede henvendelse til Esbjerg Politi, som herefter formidlede projektidéen i SSF Esbjergs regi. Selvom der naturligvis er sket justeringer og konkretiseringer undervejs, var projektets tematiske fokus, formålet og linjerne i projektorganisationen i nogen grad defineret på forhånd.

En væsentlig del af baggrunden herfor synes for det første at være Voldssekretariatets bestræbelser på at sikre, at der ikke skete en målforskydning under vejs i projektførelsen. For det andet indebar sekretariatets egen status som en tidsbegrænset projektorganisation, tilsyneladende, at sekretariatet havde et væsentligt behov for at sikre sig, at projektet var i stand til at levere hurtige og synlige resultater.

Den politiske kontekst

Forebyggelse og bekæmpelse af vold er et politisk tema med stor bevågenhed. Temaet “popper” med jævne mellemrum op i medierne og på den nationale politiske dagsorden, og der er næppe tvivl om, at det blandt politikere opfattes som et tema, der står helt centralt i vælgernes bevidsthed.

Voldssekretariatet kan i vid udstrækning ses som et produkt af den centrale betydning, som bekæmpelse og forebyggelse af vold har på den politiske dagsorden. Sekretariatets etablering var et led i

Regeringen voldspakke fra 1997, og dets opgave blev bl.a. formuleret som *“at fremme en målrettet forebyggende indsats over for kriminalitetstruede og kriminelle unge, herunder navnlig unge, der eller står i fare for at blive voldskriminelle.”* (Regeringen, 1997: Kommissorium for sekretariatet for ministerudvalget til gennemførelse af regeringens indsats mod vold). I forbindelse med etableringen af Voldssekretariatet blev der udarbejdet en række retningslinjer for sekretariatets arbejde. Disse blev fastlagt i forbindelse med vedtagelsen af Voldspakke II i 1997 og pålægger bl.a. sekretariatet at arbejde for en styrkelse af det lokale SSP-samarbejde. Sekretariatet var desuden tildelt en koordinerende rolle i forhold til de tre ministerområder, som udgjorde sekretariatets politiske udvalg: Social- Undervisnings- og Justitsministeriet. Endelig var det sekretariatets opgave selv at medvirke til iværksættelsen af lokale udviklingsprojekter med henblik på en styrkelse af indsatsen over for voldskriminalitet. Ud over de helt konkrete opgaver, som var pålagt sekretariatet, udfyldte det også et andet og mere symbolsk formål. Nedsættelsen af et tværministerielt udvalg og etableringen af et sekretariat bør således i høj grad også fortolkes som et forsøg på at sende et tydeligt og konkret signal om høj prioritering af området og en vilje til at handle konkret i forhold til problemet.

Den høje politiske prioritering af området og karakteren af den politiske debat omkring emnet er samtidig en vital del af de omgivelser, som Voldssekretariatet som organisation, må forholde sig til. I en organisationsteoretisk udlægning (jf. kapitel 2) kan man sige, at den politiske kontekst – herunder også de tendentielt konfliktende forventninger fra forskellige dele heraf – var en afgørende del af Voldssekretariatets eksistensvilkår.

Det er således ikke blot de formelle retningslinjer, der har indflydelse på sekretariatets virksomhed. Med en placering direkte i Justitsministeriets departement og som en del af et prestigefyldt lovkompleks var sekretariatets virksomhed også præget af behovet for at imødekomme en række af de mere eller mindre direkte signaler og strømninger inden for området. Disse signaler er langt fra entydige, og som organisation er sekretariatet derfor henvist til at manøvrere på en måde, der sikrer legitimitet i den størst mulige del af omgivelserne.

En betydelig del af de initiativer, som sekretariatet tog i løbet af sin eksistensperiode, drejede sig om, hvordan man sætter bedre og mere effektivt ind i forhold til forebyggelsen af vold. Fokus har i denne sammenhæng helt overvejende været rettet mod *gerningsmanden* og involverer spørgsmål som fx, hvilken indflydelse opvæksten, bolig-miljøet, institutionsophold, skolegang og fritid mv. har for risikoen for at blive voldsmænd. Dette fokus har traditionelt været dominerende i debatten inden for området og præger da også hovedparten af Voldssekretariatets initiativer (se fx Voldssekretariatet: Handlingsplan, 1999).

Men et fokus på gerningsmanden imødekommer kun en del af forventningerne til Voldssekretariatet. Ofret mangler. En af diskussionerne inden for området er som nævnt, hvorvidt samfundet – eller systemet – tildeler gerningsmanden og hans rettigheder for stor opmærksomhed, og om dette sker på bekostning af ofret og *hans* rettigheder. De psykiske eftervirkninger af en voldsepisode hævdes at være overset, og indretningen af det juridiske (straffe-) system anklages bl.a. for ikke at imødekomme ofrets behov i tilstrækkelig grad.

Man kan således hævde, at Voldssekretariatet, for at sikre en tilstrækkelig bredt funderet legitimitet, måtte sikre at dette temaområde også blev tilgodeset på en handlekraftig og synlig måde. En af konsulenterne i sekretariatet udtrykker det på denne måde: *“alt i Voldssekretariatet var gennemsyret af den politiske debat, hvorfor vores opgave også var at finde en rolle i forhold til den her specifikke problematik. Man var nødt til at fokusere på ofre, på grund af den politiske debat der var på det tidspunkt. Det var en del af det at være så tæt på centraladministrationen, som Voldssekretariatet var.”* (Voldssekretariatet).

En del af baggrunden for Projekt unge ofre for vold og Voldssekretariatets meget aktive rolle i formuleringen og initieringen af projektet skal ses i dette lys. Vold, og ikke mindst *ofre for vold*, er et politisk høj-profil-område, og dette synes at være en væsentlig del af baggrunden for Voldssekretariatets meget aktive rolle i såvel initieringen som i selve gennemførelsen af Projekt unge ofre for vold. Fra Volds-

sekretariatets side var det vigtigt at sikre, at projektet ikke skiftede fokus eller målgruppe undervejs. Denne risiko er ofte nærliggende i projekter og fremhæves da også af sekretariatets daværende sekretariatsleder i interviewet med os. Han fremhæver bl.a., at der efter hans opfattelse er en række eksempler på målforskydning og mangelfuld opsamling i forbindelse med centralt iværksatte projekter – ikke mindst blandt de puljefinansierede inden for det sociale område.

Behovet for hastighed

Et andet forhold, som er karakteristisk ved Projekt unge ofre for vold er, at der i vid udstrækning er tale om en *parallelstruktur* til et allerede eksisterende SSP-samarbejde. De parter, der i praksis er involverede i projektet, er således alle repræsentanter fra institutioner, som samtidig er en del af den etablerede SSP-struktur.¹⁶⁾ Ud fra en mere langsigtet vision om forankring af projektet kan man hævde, at det ville være mere fordelagtigt at integrere arbejdet med offerproblematikken direkte i det eksisterende SSP-samarbejde. Et samarbejde som der i øvrigt har været en række mere generelle bestræbelser på at udbygge og kvalificere fra både Voldssekretariatet selv og fra Det kriminalpræventive Råd.

Valget af en selvstændig projektorganisation synes i vid udstrækning at være begrundet i hensynet til synlige og hurtige resultater. Projektets – og i øvrigt også Voldssekretariatets – relativt korte varighed synes at have gjort sig gældende i denne sammenhæng: *“Emnet og den kraft der skulle sættes ind på det kunne ikke gøres i en lokal SSP. Det har meget med hastigheden – at det skulle gå hurtigt – at gøre. Og det skulle trænge igennem. Eksisterende systemer bureaukratiseres ofte. Det ville kræve mange kræfter til at påvirke fx en SSP-organisation til at fungere som en sådan projektorganisation.”* (Voldssekretariatet).

I Voldssekretariatet var det vurderingen, at forankringen kunne sikres gennem involveringen af både det ledelsesmæssige og det

16) Man forsøgte som led i projektet at involvere sundhedssektoren repræsenteret ved Esbjerg Sygehus og praktiserende læger i projektets formelle struktur. Dette lykkedes kun i meget begrænset omfang, og det fremhæves da også blandt nogle af de interviewede, at sundhedssektoren i princippet også sagtens kunne være inddraget i den eksisterende SSP-struktur.

implementerende niveau i de involverede institutioner. Som det fremgår af kapitel 4, er styregruppen således sammensat af hhv. en socialchef, direktøren for Børne- og Kulturforvaltningen og politiinspektøren, mens arbejdsgruppen tæller repræsentanter fra politiet, klubområdet og en SSP-koordinator samt endelig i noget mindre grad Socialforvaltningen.

Kontrol eller støtte?

Voldssekretariatet var som nævnt både repræsenteret i projektets styre- og arbejdsgruppe og var således en direkte del af selve projektstrukturen gennem hele forløbet. Denne repræsentation kan ses som det synlige udtryk for Voldssekretariatets forsøg på at undgå målforskydning og på at sikre en tilstrækkelig hastighed og effektivitet i projektarbejdet.

Som det fremgår af skemaet over de forskellige parter deltagelse i henholdsvis styre- og arbejdsgruppemøder i kapitel 4, er Voldssekretariatet blandt de absolut mest trofaste deltagere i begge fora. Den formelle repræsentation i projektstrukturen er således i meget vidt omfang fulgt op i praksis. Sekretariatets leder var formand for og deltog i styregruppemøderne og havde løbende drøftelser med projektlederen, mens en konsulent fra sekretariatet deltog i arbejdsgruppemøderne og varetog en række helt konkrete opgaver i forbindelse hermed. Blandt flere af de lokale projektdeltagere karakteriseres sekretariatets to repræsentanter da også som toneangivende og meget engagerede.

Voldssekretariatets meget direkte involvering i projektførelsen kan i den forstand karakteriseres som en *kontrolforanstaltning*. Modsat en række andre projekter af denne type, havde sekretariatet – som initiativtager og bevillende myndighed – en meget direkte indflydelse på den måde, opgaven konkret blev fortolket og implementeret gennem hele projektperioden.

Voldssekretariatets direkte deltagelse og formelle repræsentation i projektstrukturen kan imidlertid også tillægges en anden betydning. Gennem deltagelsen i såvel styregruppe som arbejdsgruppe har sekretariatet tilført projekt væsentlige ressourcer i form af en viden in-

den for temaområdet, organisatorisk kapacitet og erfaring i forhold til projektinitiering og -styring. Voldssekretariatets status som en direkte del af centraladministrationen bidrager desuden med en vis legitimitet til projektet, idet det signalerer en væsentlig prioritering og en landsdækkende relevans af projektets temaområde. Voldssekretariatets direkte involvering i projektet kan således også fortolkes som et betydeligt bidrag i form af processtøtte, knowhow og legitimitet.

Samlet kan man sige, at Voldssekretariatets deltagelse *både* havde væsentlige elementer af kontrol og støtte. Blandt de lokale deltagere i projektet er der tilsyneladende en erkendelse af, at Voldssekretariatets har indtaget begge roller. Den ene af repræsentanterne fra kommunens Børne- og Kulturforvaltning (skoleområdet) i projektets styregruppe udtrykker det på denne måde: *“Det var meget tillidsvækkende. Det var ikke kun et sekretariat, som var udstyret med en pose penge – det var nogle folk, som var engageret i det () de var gode til at skubbe på, når det var ved at gå lidt i stå, og så var de gode til at holde linjen i forhold til projektet. Ellers er det typisk, at man ryger ud ad 47 tangenter.”* (Børne- og Kulturforvaltningen).

Projekt unge ofre for vold som netværk

Projektet bør ikke alene ses som en vertikal relation mellem Voldssekretariatet og de lokale parter i projektet. De deltagende organisationer på lokalt niveau kan nemlig kun i begrænset omfang betragtes som én part med ét homogent sæt af interesser og ressourcer. I det følgende forsøger vi at give en karakteristik af de tre primære lokale institutionelle parter i projektet: Esbjerg Politi, Esbjerg kommunes Børne- og Kulturforvaltning samt Esbjerg kommunes Socialforvaltning (Borgerservice).¹⁷⁾

17) Sundhedssektoren (repræsenteret ved skadestuen på Esbjerg Centralsygehus og formanden for de praktiserende læger) er som nævnt i kapitel 4 også formelt repræsenteret i projektstrukturen. Som det også fremgår her, er det reelle omfang af deres deltagelse imidlertid meget begrænset. Sundhedssektoren er ikke blandt de centrale aktører i projektet hverken i opstarten eller siden hen. Af den årsag har vi i al væsentlighed udeladt sundhedssektoren af denne analyse.

I forlængelse af denne karakteristik belyses kommunikationen eller interaktionen mellem de institutionelle parter i løbet af projektperioden – både horisontalt og vertikalt. Denne del af analysen kaster et blik på den *koordinationsform*, der har præget den netværksdannelse, som vi har valgt at betragte projektføreløbet som udtryk for. Som beskrevet i kapitel 2 vil nogle af de centrale dimensioner i denne analyse være graden af normativ integration, hyppigheden af integrationen mellem parterne og de enkelte aktørers ressourcer og interesser. Aktørernes ressourcer og interesser er et væsentligt udgangspunkt for analysen, hvilket er baggrunden for, at vi vælger at indlede analysen af interaktionen med en enkeltvis gennemgang af aktørerne.

Sigtet med analysen er at sammenfatte forløbet, og der vil kun i begrænset omfang være tale om en kronologisk udviklingshistorie med fokus på forandringer i relationerne aktørerne imellem. Som beskrevet i rapportens metodiske overvejelser bygger en betydelig del af analyserne på interview med nøglepersoner i projektet. Dette sætter grænser for analysen af interaktionen og kommunikationen i projektperioden, idet den må basere sig på respondenternes retrospektive fortolkning. Af den årsag er analysen af forløbet begrænset til generelle, overordnede træk, som har kunnet udledes af interviewene. Vi har valgt alene at betragte Projekt unge ofre for vold, som en netværksdannelse mellem *institutionelle* parter. Dette valg indebærer et fravalg af det individorienterede perspektiv og medfører samtidig, at de enkelte organisationer i projektet i vidt omfang anskues som *enhedsaktører*. Eventuelle interessemodsatninger i den enkelte organisation belyses således ikke i den følgende analyse. Dette betyder ikke, at sådanne interne interessemodsatninger ikke ville kunne identificeres. Men det ville indebære, at vi både anlagde et individorienteret og et institutionelt perspektiv.

De lokale parter ressourcer og interesser

Esbjerg politi

Esbjerg politi er på mange måder en atypisk projektdeltager. *For det første* er politiet både en lokal og en central/statslig aktør. Sammenlignet med Esbjerg kommune (og faktisk også med sundhedssektoren) er Esbjerg politi således både formelt og reelt en integreret

del af et *statsligt hierarki* med Rigspolitichefen og Justitsministeren som øverste ledelse. Som lokal politikreds har Esbjerg Politi eksempelvis ikke selvstændig beslutningskompetence i forhold til en række ressourcemæssige spørgsmål samt den overordnede allokering af disse ressourcer til forskellige opgavetyper. På den anden side er der næppe tvivl om, at der også eksisterer en “lokal kultur” eller “lokal identitet” i Esbjerg Politi. Deltagelsen i det lokale SSP-samarbejde, herunder engagement i forskellige lokale forebyggende aktiviteter, er et eksempel på dette.

For det andet er politiet – i Esbjerg og i almindelighed – ikke en aktør, der hidtil har været involveret i projekter og udviklingsarbejde af den art, som vi her har at gøre med, i meget stort omfang. Hvor kommunerne siden midten af 1980'erne så at sige er blevet tilvænnet projektarbejdsformen, må politiet – sammenlignet hermed – karakteriseres som en relativt uerfaren projektmaker. *For det tredje* er Esbjerg Politi den eneste lokale aktør, der formelt allokere store personaleressourcer til projektarbejdet. Ud over deltagelsen i styregruppen, lykkes det således Esbjerg politi at få bevilget/”frikøbt” en heltidsstilling til deltagelsen i arbejdsgruppen. Dette sker efter Esbjerg Politis ansøgning til Rigspolitichefen i umiddelbar forlængelse af de indledende møder mellem Voldssekretariatet og SSP-parterne i januar 1999. I Esbjerg politi var det vurderingen, at projektdeltagelsen ikke ville kunne finde sted uden tildelingen af ekstra personaleressourcer: *“Vi stillede som krav, at vi kunne få dækket en fuldtidsmand her fra politiet fra centralt hold. Vi manglede på daværende tidspunkt lidt i vores normativ, så det var nødvendigt for, at vi kunne påtage os opgaven.”* (Esbjerg Politi).

Esbjergs Politis repræsentanter i både styre- og arbejdsgruppen beskrives generelt som *meget engagerede* af de øvrige projektdeltagere. Denne karakteristik svarer da også til Esbjerg politis egen bedømmelse af deres indsats. Som nævnt ovenfor er det muligt at identificere en lokal identitet eller en lokal selvforståelse i Esbjerg Politi. Trods integrationen i et statsligt hierarki, synes organisationen Esbjerg politi i vidt omfang at blive opfattet som en selvstændig lokal aktør med egne værdier og opfattelser i forhold til fx den kriminalpræventive indsats, SSP-samarbejdet og intern organisa-

tionsudvikling mv. I Esbjerg Politi synes idealet om forebyggelse – frem for bekæmpelse og lindring – generelt at være en væsentlig del af selvforståelsen. Vold – blandt unge og i almindelighed – anskues som et samfundsmæssigt problem, hvor den rene politimæssige indsats kun er ét led i løsningen. Især den sociale og uddannelsesmæssige sektor tilskrives en væsentlig rolle i denne sammenhæng herunder ikke mindst en lokal indsats i forhold til familien og unges opvækstvilkår i almindelighed. *“Årsagerne er de kendte. Det starter hjemmefra – alt starter i opdragelsen! Hvis noget skrider, så skrider det hele, hvilket har noget at gøre med normer og opdragelse. Hvis der skal gøres noget, så er det i forhold til hjemmene. Hvis folk er blevet 20 – 21 år, så er det for sent at opdrage på dem.”* (Esbjerg Politi).

På linje med alle øvrige aktører i projektet tilskriver Esbjerg Politi medierne en væsentlig rolle i forhold til den status, som vold har i den politiske debat og i befolkningen. Det reelle omfang af voldsproblemet vurderes som forholdsvis lille, og befolkningens frygt opfattes i vidt omfang som en konsekvens af den uforholdsmæssigt store mediedækning, som voldsproblemer og enkeltstående volds-episoder får. *“Vold er uacceptabelt, men medierne er med til kunstigt at puste problemerne op, hvilket bevirker en utryghed som er unødvendig. Volden udgør kun få procent af “kriminalitetskagen”, men dækningen i medierne er ud af proportioner. Konsekvensen er en moralsk panik i befolkningen.”* (Esbjerg Politi).

Esbjerg Politis interesse i projektet synes i hvert fald at rumme to centrale elementer. *For det første* er projektets tema en central del af de opgaver, som er pålagt politiet. Esbjerg politi har så at sige en helt objektiv interesse i projektdeltagelsen, da det bl.a. kan bidrage til en kvalificering af institutionens arbejde. *For det andet* synes deltagelsen i projektet at repræsentere et bidrag til en (endnu) tydeligere profil af Esbjerg Politi, som nytænkende, moderne og forebyggelsesorienteret. Som nævnt i den teoretiske præsentation i kapitel 2 er alle organisationer i større eller mindre grad afhængige af at kunne tilpasse sig toneangivende opfattelser eller normer i deres omverden. Legitimitet – anerkendelse og accept – kan i denne sammenhæng betragtes som en ressource eller en kilde til ressourcer i mere traditionel betydning. I tilfældet Esbjerg Politi er der næppe

tvivl om, at en meget aktiv og engageret deltagelse i projektet udgør en kilde til legitimitet. Med projektdeltagelsen imødekommes således forventningerne til politiet om at være udviklingsorienterede, omstillingsparate og forebyggelsesorienterede. *For det tredje* kan man tilføje – i forlængelse af ovenstående – at Esbjerg politi også har en interesse i at bruge projektdeltagelsen som et led i en mere generel organisationsudvikling. Projektarbejdsformen repræsenterer som nævnt et relativt nyt fænomen inden for politiet, og med deltagelsen i Projekt unge ofre for vold har Esbjerg Politi en mulighed for udvikle sin kompetence og erfaring med denne arbejdsform.

Samlet bør Esbjerg karakteriseres som en særdeles *offensiv netværksdeltager*. Politiet angiver selv, at en betingelse for engagementet var den ressourcemæssige kompensation, som det lykkedes at få bevilget fra Rigspolitichefen, men det er ligeledes muligt at pege på en række meget centrale motiver for engagementet herunder bl.a. en udsigt til styrket legitimitet og et bidrag til udviklingen af Esbjerg Politis organisation.

Esbjerg kommune

Ud fra en formel betragtning kan *Esbjerg kommune* karakteriseres som én organisation. I praksis er det dog meningsfuldt i nogen grad at karakterisere kommunens enkelte forvaltninger som enkeltstående organisationer. I dette tilfælde er både kommunens Socialforvaltning og dens Børne- og Kulturforvaltning repræsenteret i projektet, og selvom begge er del af den samme politiske og administrative struktur, fremstår de i betydeligt omfang som to selvstændige aktører. De to forvaltninger har således hvert sit arbejdsområde, forskellige traditioner og kulturer, og som den følgende analyse viser, også forskellige interesser i forhold til projektet og dets tema. Omvendt kan man formentlig hævde, at relationen mellem de to forvaltninger på en række områder er tættere, end mellem de øvrige parter i projektet. Som eksempel kan fremhæves at ledelsen af de to forvaltninger indgår i samme overordnede ledelsesstruktur. I det følgende behandles de to forvaltninger overvejende som to selvstændige aktører, hvilket vi finder, at det konkrete projektforsløb giver belæg for at gøre.

Ud fra en samlet betragtning synes reaktionen fra *Esbjerg kommune* på henvendelsen om deltagelse i projektet, at være præget præget af en vis skepsis sammenlignet med Esbjerg Politi. Som nævnt er projektarbejdsformen ikke noget nyt fænomen i de danske kommuner. Arbejdsformen har vundet stor udbredelse både i forbindelse med de statslige puljer og som en selvstændig kommunal aktivitet uden statslig involvering eller finansiering. Projekter repræsenterer imidlertid i nogle tilfælde et dilemma for den enkelte kommune. På den ene side rummer projekterne et positivt udviklingspotentiale, på den anden side er projekter næsten altid forbundet med en ekstra ressourceindsats. Denne ressourceindsats kan have form af direkte økonomiske ekstraudgifter,¹⁸⁾ men er som minimum ensbetydende med en ekstra indsats fra ledelse og/eller medarbejdere i kommunen. En repræsentant i projektets styregruppe fra kommunens Børne- og Kulturforvaltning giver fx udtryk for, at hans umiddelbare reaktion på henvendelsen om deltagelse i Projekt unge ofre for vold var en vis skepsis: *”Det er jo ikke arbejde vi mangler i det daglige”*, som han udtrykker det. Præsentationen af projektidéen i SSP-udvalget inden iværksættelsen, overbeviste ham imidlertid om relevansen og seriøsiteten.

I *Socialforvaltningen* var udgangspunktet tilsyneladende en betydelig skepsis. Man var bl.a. i tvivl om det reelle omfang af problemet og især om behovet for en ekstra indsats i forhold til unge ofre for vold. Desuden var man usikker på, hvilken rolle socialforvaltningen havde i forhold til problemstillingen. *”Vi opfattede det ikke som noget stort problem, og vi mente ikke, at vi i Socialforvaltningen var tæt på problemet. Vi var enige om, at dem vi ser hos os, i højere grad er dem, som selv udøver vold – hvilket, jeg også i dag tror, holder stik.”* (Socialforvaltningen).

Der er to forhold, som synes at være afgørende for Socialforvaltningens interesse i at deltage i projektet. *For det første* er Socialforvaltningen en “klassisk” – og i udgangspunktet meget central – SSP-

18) For en række af de statslige puljers vedkommende, er der tale om et ufravigeligt krav om lokal medfinansiering.

deltager. I bestræbelserne på at bekæmpe og forebygge vold og anden kriminalitet anses en social indsats almindeligvis for at være et meget afgørende element. I det lys ville det næppe være legitimt for Socialforvaltningen at sige fra over for projektidéen – især ikke i lyset af de øvrige SSP-parters tilsagn om deltagelse. *For det andet* kan Socialforvaltningens deltagelse ses som et forsøg på at sikre, at forvaltningen (det sociale område) havde indflydelse på karakteren og omfanget af de initiativer, der blev iværksat i forbindelse med projektet. Som nævnt tidligere rummer projekter, udviklingsarbejde og lignende nogle gange et perspektiv med en mere permanent aktivitetsudvidelse og dermed også en øget ressourceindsats. Gennem deltagelsen i projektet kunne Socialforvaltningen sikre sin indflydelse på dispositionerne i projektet og herved også forsøge at kontrollere et muligt udgiftspres på det kommunale social budget på længere sigt (fx i form af et ekstra rådgivningstilbud i Socialforvaltningens regi). Herved er ikke sagt, at Socialforvaltningen under ingen omstændigheder ønskede at bidrage økonomisk til projektet. Det konkrete forløb viser bl.a., at forvaltningen afholder en del konkrete udgifter ved projektførelsen, fx lokalerne til brug for etableringen af Ung-til-ung-rådgivningen samt diverse kontorudgifter for projektlederen.

Socialforvaltningens konkrete rolle i projektførelsen synes imidlertid at underbygge tolkningen af, at der for Socialforvaltningens vedkommende ikke var tale om nogen markant prioritering af projektet. Mønsteret i Socialforvaltningens deltagelse i projektets styregruppemøder viser således bl.a., at forvaltningens repræsentant primært har deltaget i forbindelse med mere principielle beslutninger. Som det fremgår af kapitel 4 har Socialforvaltningen ikke haft nogen fast repræsentant i projektets arbejdsgruppe. Dette tyder ligeledes på en prioritering, hvor den primære interesse har været at opnå indflydelse på de overordnede og principielle beslutninger i projektperioden.

Socialforvaltningen lægger ikke skjul på, at deres deltagelse i projektet i væsentlig grad var betinget af, at der ikke var noget krav om medfinansiering. Voldssekretariatet afholdt alle direkte økonomiske projektomkostninger, og projektdeltagerne besluttede egenhændigt

prioriteringen af økonomiske og personalemæssige ressourcer til projektet. I både Social- og i Børne- og Kulturforvaltningen vurderer man således, at en betingelse for interessen i projektet var, at deltagelsen var "udgiftsneutral", bortset fra de selvstændigt prioriterede personaleressourcer: *"Vi er vant til – i de fleste tilfælde [andre pulje-/statsfinansierede projekter, red.] – at vi skal have halvdelen op af kassen. ...hvis det havde været tilfældet, så var vi aldrig gået med. Vi ville aldrig have valgt et så snævert område."* (Socialforvaltningen).

I såvel Børne- og Kulturforvaltningen som i Socialforvaltningen var der fra starten en undren over, at der kunne prioriteres så relativt mange ressourcer – personale og økonomi – til et projekt med en så snæver problemstilling. Selvom muligheden for at *"gå i dybden med en enkelt problemstilling"* blev vurderet positivt, mente man i begge forvaltninger, at der i nogen grad var tale om en overeksponering: *"Jeg undrede mig lidt over at så lille en problemstilling kunne bruge så mange penge – så mange ressourcer på det – når man havde så mange andre problemstillinger, der var mere synlige."* (Børne- og Kulturforvaltningen).

Samlet synes der at være belæg for at karakterisere Socialforvaltningen som en *defensiv* aktør i det netværk, som projektet udgør. Forvaltningen anså projektets temaområde, unge ofre for vold, for at være for snævert defineret i forhold til ressourceindsatsen og fandt det i øvrigt ikke indlysende, hvilken rolle forvaltningen havde i forhold til temaområdet.

Børne- og Kulturforvaltningen var som nævnt også en smule forbeholden i forhold til projektets relativt snævert definerede temaområde og den relativt store ressourcemæssige prioritering, som det fik. Sammenlignet med Socialforvaltningen synes denne skepsis imidlertid ikke at være kommet til udtryk i praksis. Forvaltningen var således fx repræsenteret med mindst én repræsentant i samtlige styregruppemøder (se kapitel 4), og forvaltningen prioriterede arbejdet i projektets arbejdsgruppe højt. To medarbejdere under Børne- og Kulturforvaltningen, lederen af SSP-netværksgruppen og kommunens centrale SSP koordinator, deltog meget aktivt og hyppigt i arbejdsgruppens arbejde.

Børne- og Kulturforvaltningens område, herunder især skole- og fritids-/klubområdet, er centralt i et voldsforebyggelsesperspektiv. I Esbjerg fremhæves det, at byen har en tradition for diverse former for forebyggelsesaktiviteter i skoler og fritidstilbud til unge. Således var Esbjerg blandt nogle af de første kommuner der eksperimenterede med de såkaldte “*Samtale i stedet for vold*”-kurser (SIV-kurser) for de ældste skolebørn (se kapitel 4). Mange af forebyggelsesaktiviteterne har fundet sted i SSP-regi, og har indebåret et tæt samarbejde med Esbjerg Politi. Samarbejdet omkring denne type aktiviteter betegnes som meget velfungerende af såvel Esbjerg politi som Børne- og Kulturforvaltningen. Forvaltningen var således allerede inden projektets start en central aktør i forhold til diverse kriminalitetsforebyggende initiativer og havde et velfungerende samarbejde med Esbjerg Politi.

Børne- og Kulturforvaltningens interesser i projektet synes at rumme i hvert fald to centrale elementer. På linje med Esbjerg Politi er projektets tema og især målgruppen en central del af forvaltningens arbejdsområde. Projektets målgruppe, unge, er i vid udstrækning identisk med en central del af forvaltningens egen målgruppe. Deltagelsen i projektet repræsenterer i det lys en mulighed for at få et bidrag til kvalificeringen af de forskellige former for kriminalitetsforebyggende aktiviteter, som forvaltningen i forvejen er engageret i. Det konkrete projektforløb viser da også, at det lykkedes at koble initiativer inden for skoleområdet til projektet. De såkaldte SIV-kurser for folkeskolens ældste klasser gennemgår således en opdatering/modernisering i projektperioden. Initiativet finder sted i forvaltningens regi, men projektet – repræsenteret ved flere medlemmer af arbejdsgruppen – involveres i initiativerne. For opdateringen af SIV-kurserne gælder det imidlertid, at der var tale om initiativer, som forvaltningen under alle omstændigheder ville have iværksat: *“Moderniseringen af SIV har vi været med til at betale. Typisk i form af personaleressourcer og i mindre udstrækning “cool cash”. Det skulle vi gøre alligevel. SSP-kontaktlererne kostede også nogle penge, men vi havde lavet det alligevel, fordi vi er nødt til at kunne hægte det (det kriminalitetsforebyggende arbejde, red.) op på nogen rundt omkring på skolerne.”* (Børne- og Kulturforvaltningen).

For det andet synes Børne- og Kulturforvaltningen – på linje med Esbjerg Politi – også i nogen grad at være opmærksomme på den legitimitet, som deltagelsen i et prestigefyldt projekt med national politisk betydning kan indebære. Projektdeltagelse indebar således et potentiale for yderligere skærpelse af forvaltningens/kommunens profil som aktive og engagerede i forhold til det kriminalpræventive arbejde med børn og unge: *“I forhold til andre mindre projekter, så har det været et prestigefyldt projekt. Det har fået utrolig god opbakning alle steder fra – jeg har ikke hørt nogle steder, hvor det har fået negativ opbakning, hvilket – tror jeg – skyldes, at man både har politi, kommune og Voldssekretariatet med. At Voldssekretariatet deltager kan gøre, at det refererer lidt over til forskellige ministerier, hvilket nok også lukker nogle døre op forskellige steder.”* (Børne- og Kulturforvaltningen).

Samlet er det indtrykket, at Børne- og Kulturforvaltningen har haft en relativ stor interesse i projektet. Ikke primært på grund af projektets tematiske fokus på *voldsøfre*, men i lige så høj grad fordi projektet repræsenterede en mulighed for at få et bidrag til kvalificeringen af kriminalitetsforebyggende aktiviteter mere generelt i forvaltningen regi. I den forstand kan Børne- og Kulturforvaltningen betragtes som en *offensiv* netværksdeltager.

For samtlige af de primære lokale institutionelle parter synes fraværet af egentlig medfinansiering at være afgørende for interessen i projektet. For så vidt angår prioriteringen af personaleressourcer til projektet, er der væsentlige forskelle. Socialforvaltningen prioriterer således projektets arbejdsgruppe lavt, mens både Esbjerg Politi og Børne- og Kulturforvaltningen bidrager væsentligt med personaleressourcer igennem hele projektperioden. En del af årsagen til denne forskellige prioritering af projektet synes at være, hvorvidt den enkelte organisation øjner et mere *langsigtet* perspektiv med deltagelsen. Med reference til præsentationen af “policy networks” i kapitel 2, kan man sige, at en betingelse for en offensiv prioritering af projektet synes at være, at den enkelte organisation for alvor kan drage nytte den “pooling” af ressourcer som netværksdannelsen – projektet – kan ses som et forsøg på.

Som afslutning på gennemgangen af de primære institutionelle

parter i projektet, vil vi kort diskutere, hvorvidt projektet som sådan synes at repræsentere en tvungen eller frivillig netværksdannelse. Ud fra en formel betragtning er samtlige parter deltagelse i projektet naturligvis frivillig. Voldssekretariatet hverken ville eller kunne tvinge nogle af parterne til at indgå. Spørgsmålet er imidlertid, om der reelt var nogle af de lokale deltagere, som kunne tåle at takke nej til Voldssekretariatets invitation? Hensynet til den enkelte organisations anseelse i det lokale SSP-samarbejde repræsenterer formentlig et særdeles stærkt normativt pres, som det kunne være vanskeligt at modstå. Den relativt store autonomi i forhold til den enkelte organisations prioritering af ressourcer betød omvendt, at dette indirekte element af tvang ikke blev oplevet som særligt betydningsfuldt for deltagerne.

Normativ integration

I kapitel 2 beskrev vi med udgangspunkt i forskellige dele af netværksteorien hvilke dimensioner, der er væsentlige at vurdere i analysen af en given netværksdannelse. Graden af normativ integration mellem de deltagende organisationer er central. Altså en vurdering af i hvilket omfang netværksdeltagerne deler samme værdier, problemforståelse og opfattelser af målsætninger og strategier i relation til det eller de temaer, som netværket beskæftiger sig med. Vurderingen af den normative integration mellem deltagerne i Projekt unge ofre for vold i det følgende sker primært med udgangspunkt i de gennemførte interview.

Samtlige deltagere synes samstemmende at være bærere af en opfattelse af, at vold ikke er et massivt samfundsproblem. Både hos Voldssekretariatet, de to forvaltninger i Esbjerg kommune og i Esbjerg Politi (og både blandt styre- og arbejdsgruppemedlemmer) fremhæves *mediernes rolle* således konsekvent som en meget væsentlig del af forklaringen på den store opmærksomhed, som voldsproblemer har politisk og i befolkningen. På generelt og overordnet niveau er der ligeledes en fælles opfattelse af, at *ofre for vold* har krav på rådgivning og støtte til bearbejdning af voldsepisoden.

På det helt overordnede niveau finder vi således en vis fælles problemforståelse. Det er naturligvis altid vanskeligt at vurdere, hvor-

vidt denne overordnede normative integration er en konsekvens af selve projektforsøget. De grundlæggende opfattelser af voldens samfundsmæssige betydning osv. har næppe været radikalt anderledes inden projektet, men flere af deltagerne har tydeligvis fået en ny viden om problemfeltet. I vores interview er det således tydeligt, at der er etableret en række "fælles fortællinger". Således fremhæver stort set alle de lokale aktører (i både styre- og arbejdsgruppen) fx, at Esbjerg har et uretfærdigt prædikat som en meget voldshærgnet by. Strategien til bekæmpelsen af dette problem synes også at være fælles på tværs af sektorerne, nemlig at pressen – og dermed befolkningen – bør påvirkes gennem formidling af faktuel viden om det reelle omfang af voldsproblemet.

En bearbejdning af befolkningens tilsyneladende overdrevne frygt for vold og af den ringe fornemmelse for problemets reelle omfang har ligeledes været et centralt element i Voldssekretariatets mere generelle initiativer. Denne dagsorden synes i vid udstrækning, at være slået igennem blandt de lokale parter, og den har desuden været forligelig med den lokale problemstilling omkring Esbjergs ry – opfattelsen af Esbjerg, som en særlig voldelig by. Man kan næppe tilskrive Voldssekretariatet repræsentation i såvel styre- som arbejdsgruppe hele æren i denne forbindelse, men den konsekvente tematisering af pressens rolle og befolkningens overdrevne angst for vold kan ses som et eksempel på den normative integration, som projektsamarbejdet synes at bidrage til.

Som det er skitseret tidligere, er der imidlertid væsentlige forskelle i organisationerne imellem på vurderingen af omfanget af problemet med Projekt unge ofre for vold og især på den konkrete vurdering af det reelle behov for en yderligere rådgivning og anden støtte til denne gruppe. Socialforvaltningen har gennem hele forløbet ment, at der var tale om en overeksponering af et alt for snævert problemfelt. Børne- og Kulturforvaltningen finder ligeledes i nogen grad, at projektets meget snævre fokus på ofre er problematisk. Ud fra et lokalt perspektiv havde forvaltningen foretrukket, at projektet også havde rettet sin opmærksomhed mod fx bandekriminalitet. Omvendt blev det også i nogen grad anset for at være en fordel, at man ved denne lejlighed kunne anvende mange ressourcer til en

dybere og mere vidensbaseret indsats. Sammenlignet med Esbjerg Politi, hvor spørgsmålet om temaets relevans og behovet for en indsats ikke problematiseres, er udgangspunktet således noget mere skeptisk i de to kommunale forvaltninger.

Konsensus eller konflikt

I det følgende vil vi belyse *interaktionen* eller *kommunikationen* mellem de deltagende parter i projektet. I forbindelse med beskrivelsen af Rhodes' (1997) idealtypiske typologi med de to netværksformer, "policy networks" og "issue networks", blev spørgsmålet om graden af konflikt/konsensus udpeget som en af de centrale dimensioner i en netværksanalyse. I forlængelse af ovenstående forsøg på at belyse den normative integration i projektet, vurderer vi i det følgende således bl.a., hvorvidt de divergerende opfattelser af det konkrete behov, for en yderligere rådgivningsindsats i forhold til unge voldsofre, også synes at have ført til et konfliktfyldt "klima" i kommunikationen parterne imellem.

Det følgende er helt overvejende baseret på de gennemførte interview med projektets nøglepersoner, men inddrager også de forskellige former for dokumentarisk materiale, som er produceret i løbet af projektperioden. Som nævnt i kapitel 3 er en af vanskelighederne ved at basere en sådan analyse på interview bl.a., at der vil være tale om respondenternes *retrospektive* fortolkning af begivenhederne. Selvom det dokumentariske materiale i nogen grad medvirker til at reducere dette problem, må en væsentlig del af det følgende først og fremmest betragtes som et udtryk for vores sammenfattende analyse af deltagerne retrospektive fortolkning af processen, snarere end en analyse af den *faktiske* interaktionsform.

I de foregående afsnit har vi beskrevet, hvorledes der kunne identificeres forskellige interesser hos de involverede parter. Det er ligeledes vist, hvorledes der på det meget generelle niveau kunne identificeres en vis normativ integration, mens der – på et noget mere konkret niveau – var forskellige opfattelser af problemets nærmere omfang og behovet for en intensiveret indsats. Umiddelbart skulle man formode, at en sådan konstellation kunne give anledning til et konfliktfyldt samarbejds-klima.

Dette synes imidlertid kun i meget begrænset omfang at have været tilfældet. Samtlige styregruppemedlemmer beskriver kommunikationen i dette forum som præget af enighed, og der har tilsyneladende på intet tidspunkt været tale om mere formaliseret beslutningstagning. *“Vi har aldrig måttet stemme. Det foregik på den måde, at hvis man havde nogle indsigelser til det ene eller det andet, så kom man med dem. Og hvis man havde nogle gode argumenter, så blev det rettet ind. Tit var det nogle faktuelle ting ... Det var mere afklarende – vi har aldrig stemt om noget som helst.”* (Børne- og Kulturforvaltningen).

I forbindelse med gennemførelsen af Socialforskningsinstituttets kortlægning i 1999 (se kapitel 4) blev der dog tilsyneladende stillet spørgsmålstejn ved projektets snævre fokus på unge voldsofre. Det viste sig endog meget vanskeligt at få kontakt til unge, der havde været ofre for vold (som respondenter til undersøgelsen), og dette satte, især efter Socialforvaltningens opfattelse, spørgsmålstejn ved behovet. Problemerne med “de manglende ofre” satte et grundlæggende spørgsmålstejn ved relevansen af projektet. Problemet er blevet diskuteret i projektets styregruppe, men det førte ikke til et skift i fokus, fx en udvidelse af problemfeltet til også at omfatte en intensiveret indsats mod bandekriminalitet. De aktører, som var skeptiske, hvilket især vil sige Socialforvaltningen og i mindre grad Børne- og Kulturforvaltningen, synes at have accepteret, at der ikke var opbakning til deres synspunkter. I Esbjerg Politi, som vi tidligere har karakteriseret som en meget offensiv netværksdeltager, er det da heller ikke vurderingen, at den mere defensive indstilling hos især Socialforvaltningen har haft nogen negativ indflydelse på styregruppens evne til at nå et resultat: *“Beslutninger blev truffet i bred enighed. Der kunne være enkelte steder, hvor vi har været uenige, men størstedelen af beslutningerne er konsensusbeslutninger ... Hvis man ikke var enig, er det min opfattelse, at man var mindre aktiv.”* (Esbjerg Politi).

Selv om det således synes oplagt, at der allerede tidligt i projektforløbet har været tale om ganske betydelige forskelle på opfattelsen af behovet for en konkret indsats og i nogen grad også det grundlæggende fokus, og selv om disse forskelle i nogen grad er blevet tematiseret, førte det ikke til åbenlyse konflikter parterne imellem. *“Jeg kan huske en gang, hvor styregruppen diskuterede det med, at man*

ikke kunne få nogle unge ofre til at henvende sig i forbindelse med kortlægningen.” (SFI i 1999, red.). “Vi var meget i tvivl, om hvad vi graver efter, samt om vi selv skaber nogle problemer. Vi var nogle som undrede os.” (Socialforvaltningen). “Da der var under 10 ofre, så er det spørgsmålet om man reelt havde et problem. Der var mest en undren og en stillen spørgsmålstejn ved det, men det var ikke sådan, at vi så foreslog, at man stoppede projektet.” (Børne- og Kulturforvaltningen).

Der kan være flere årsager til, at interesseforskellene ikke førte til åbenlyse konflikter parterne imellem, herunder bl.a. de lokale parterers hensyn til det mere langsigtede tværsektorielle samarbejde samt den relativt beskedne investering i projektet, som de lokale parter havde forpligtet sig til. Det synes imidlertid også oplagt, at Voldssekretariatet har været meget vedholdende i bestræbelserne på at fastholde projektets tematiske fokus på *unge voldsofre*. Som beskrevet tidligere havde sekretariatet en helt afgørende interesse i at undgå målforskydning, hvilket også synes at være kommet til udtryk i den rolle, sekretariatet har indtaget i både styre- og arbejdsgruppen. Flere af de lokale parter fremhæver, at Voldssekretariatets repræsentanter i projektet ofte indtog rolle som snorholder i forhold til den konsekvente linje i det tematiske fokus, og de delprojekter som blev iværksat. Men Voldssekretariatet selv synes også at have været bevidst om rollen: *“Det afgørende for os var, at målgruppen – unge ofre – ikke skred undervejs. Det kunne kun sikres ved at vi var med til at fastholde fokus ved vores tilstedeværelse, ligegyldig hvor problematisk det måtte blive. Målgruppen var klar hele tiden undervejs.”* (Voldssekretariatet).

Denne udtalte styringsambition er imidlertid ikke blevet opfattet negativt af de lokale parter. Der synes tvært imod, at have været en anerkendelse af sekretariatets legitime interesse i at sikre det behov for tematisering af offerproblematikken og generering af erfaringer i relation til emnet. De lokale parter synes desuden, overvejende at have opfattet Voldssekretariatets deltagelse som en ressource, i form af en støttende konsulentfunktion og en betydelig viden omkring temaområdet generelt.

I forbindelse med præsentationen af det netværksteoretiske perspek-

tiv i kapitel 2, fremhævede vi bl.a., at der kan være grund til at anse staten som en særlig aktør i de tilfælde, hvor de indgår i et netværk med andre aktører. Staten vil i mange tilfælde være i besiddelse af en række særlige legitimitetsressourcer, der adskiller den fra andre aktører i netværket. Det er vanskeligt entydigt at vurdere, hvorvidt Voldssekretariatets karakter – der i denne sammenhæng kan betragtes som staten – har været udslagsgivende i forhold til den effektivitet i udøvelsen af denne tematiske snorholderfunktion.

At det i nogen grad synes at have været tilfældet underbygges imidlertid af den store anseelse som Voldssekretariatet har nydt fra projektets lokale parter. Som tidligere anført synes det ikke at have været helt uden betydning for de lokale parter interesser i projektet, at der var tale om et landsdækkende modelprojekt og et led i en prestigefyldt statslig indsats. Selvom de lokale parter tydeligvis om end i varierende grad oplevede et ejerskab til projektet, er der næppe tvivl om, at Voldssekretariatet er blevet oplevet som fadder og som en part, der havde en betydelig og legitim indflydelse på linjen og det konkrete indhold i projektet. Voldssekretariatets dominerende andel i finansieringen af projektet har også spillet en væsentlig rolle i denne sammenhæng.

Bortset fra kommunikationen i forbindelse med selve mødeaktiviteten, der af projektdeltagerne generelt beskrives som åben og uformel, synes projektet generelt at have været præget af en betydelig *formaliseringsgrad*. Der var bl.a. tale om en endog meget konsekvent anvendelse af formelle skriftlige mødeindkaldelser, dagsordener, mødereferater og ugerapporter fra projektlederen. Denne praksis synes i vidt omfang at være udtryk for projektlederens fortolkning af sin koordinerende og informerende rolle som bindeled mellem projektets to organer, styregruppen og arbejdsgruppen.

Socialforskningsinstituttets kortlægning, arbejdsrapport Unge ofre for vold, beskrives generelt som en meget væsentlig del af udgangspunktet for formulering af de i alt 19 delprojekter, som projektet endte med at komme til at indeholde. I arbejdet med delprojekterne valgte arbejdsgruppen at anvende en særlig model, hvor delprojekterne blev beskrevet i forhold til dimensionerne: *“Baggrund, formål,*

mål, succeskriterier, målgruppe, arbejdsmetode, organisering, opgave- og ansvarsfordeling, samarbejdspartnere, tidsramme og projektets faser, medarbejderressourcer, økonomiske ressourcer, evaluering.” For stort set samtlige delprojekter – stort som lille – var disse dimensioner overvejet og beskrevet. Som det er fremhævet i kapitel 4, kan man diskutere, hvorvidt en sådan formalisering var påkrævet, og hvorvidt den bl.a. har virket fremmede i forhold til projektets formidlingsambition. Under alle omstændigheder repræsenterer fremgangsmåden en udmærket illustration af især arbejdsgruppens og projektlederens fortolkning af hvilke krav og forventninger, der var til arbejdsformen. Projektets karakter som et centralt iværksat modelprojekt med direkte deltagelse fra dette niveau kan formentlig tilskrives en vis betydning i denne sammenhæng.

Som nævnt i præsentationen af det netværksteoretiske perspektiv benyttes begrebet “netværk” ofte som en måde at karakterisere en koordinationsform, som på den ene side er mere formaliseret end løse uformelle kontakter mellem enkeltindivider, men som samtidig ikke kan karakteriseres som en egentlig organisation. Projekt unge ofre for vold fremstår i det perspektiv mere som en egentlig organisation end et netværk. Omfanget af bureaukratisering er så at sige for stort til, at man kan karakterisere koordinationsformen som sådan. Omvendt vil det fremgå af det følgende at relationerne mellem medlemmerne af arbejdsgruppen kun i begrænset udstrækning synes at være præget af denne formalisering.

Projektets interne organisering

Projektet var organiseret med en styregruppe og en arbejdsgruppe. Medlemmerne af *styregruppen* repræsenterer ledelsesniveauet i de deltagende organisationer, hvilket fremhæves som en meget velovervejet prioritering. Man ønskede et ledende projektorgan, der besad den fornødne beslutningskompetence i de deltagende organisationer – ikke mindst af hensyn til gennemslagskraften i de øvrige led i organisationerne. Arbejdsgruppen, der var tiltænkt rollen som projektets udførende led, var sammensat af medarbejdere på forskelligt niveau i de deltagende organisationer. Blandt de lokale aktører synes både Børne- og Kulturforvaltningen og Esbjerg Politi, som nævnt, at have prioriteret arbejdet i denne gruppe høj, og dette

afspejler sig også i den hierarkiske placering af de medarbejdere, som blev udpeget til gruppen herfra.

Som organisatorisk nøgleperson blev der ansat en projektleder på fuld tid. Projektlederen blev rekrutteret gennem skolesystemet og var fuldtidsansat gennem langt størstedelen af projektperioden. Projektlederen var medlem af både styre- og arbejdsgruppen. Som formand for arbejdsgruppen var det således bl.a. hans formelle rolle at sikre den styringsmæssige relation mellem de to organer. Foruden disse interne organisatoriske opgaver var projektlederen nøgleperson i en meget stor del af projektets udadvendte aktiviteter og i de mange delprojekter.

Styregruppen bør i overvejende grad ses som et forum, der er sammensat af institutioner og interesser. Som centralt placerede ledelsespersoner er styregruppemedlemmernes primære funktion således at *repræsentere* den institution, som de hver især deltager for. Dette er ikke i nær samme grad tilfældet for medlemmerne af arbejdsgruppen. Snarere end at være et *forum* bør denne gruppe som udgangspunkt karakteriseres som en *tværfagligt sammensat enhed*, hvor de enkelte medlemmer i mindre grad opfatter sig selv som varetagere af en bestemt organisations interesser. Sondringen er naturligvis ideel, men det konkrete forløb af projektet synes i nogen grad at bekræfte antagelsen.

Det lykkedes aldrig for alvor at få Socialforvaltningen repræsenteret i projektets arbejdsgruppe. Der var alene tale om en såkaldt ad hoc tilknytning omkring relativt afgrænsede problemstillinger i forbindelse med gruppens arbejde. Får så vidt angår sundhedssektoren, er repræsentationen i arbejdsgruppen om muligt endnu mere ad hoc-præget. En praktiserende læge, som formelt opnår medlemskab af gruppen, deltager kun én eneste gang i gruppens møder. Den reelle arbejdsgruppe var således sammensat af medarbejdere fra området under Børne- og kulturforvaltningen, Voldssekretariatet og projektlederen. I forlængelse af den foregående analyse af de institutionelle parters interesser i forhold til projektet er det således værd at bemærke, at den tilsyneladende mest skeptiske organisation, Socialforvaltningen, ikke er repræsenteret.

Det generelle indtryk af arbejdsgruppen er, at den var sammensat af personer, som engagerede sig meget helhjertet i projektet. Esbjerg politis medlem af gruppen blev som nævnt frikøbt alene til dette arbejde, og det var tilsyneladende også muligt for medlemmerne fra Børne- og Kulturforvaltningens område at prioritere projektet i meget væsentligt omfang.

Hvor udgangspunktet for den legitimitet, som parterne i styregruppen hver især besidder, er deres rolle som *repræsentanter*, synes legitimiteten blandt medlemmerne af arbejdsgruppen i højere grad at tage udgangspunkt i den faglige indsigt og erfaring, som de hver især var i besiddelse af. Projektlederen beskriver således i interviewet med os, hvordan han i begyndelsen af projektperioden oplevede en smule usikkerhed omkring den formelle lederposition, som han var tildelt i arbejdsgruppen: *“Der gik lang tid, inden jeg fik vænnet mig til at sige, at det var min arbejdsgruppe – forstået på den måde, at jeg ikke syntes, at jeg skulle have noget at sige over for dem (de øvrige medlemmer af arbejdsgruppen, red.). I og med at jeg har titel af projektleder, så skal jeg også være med til at lede i forhold til arbejdsgruppen. Det havde jeg svært ved at sluge. Jeg følte, at de alle sammen var meget kompetente på deres område, så jeg havde nok med bare at suge til mig og lære, hvad det er for nogle forskellige ting, de forskellige i arbejdsgruppen havde at bidrage med.”* (Projektlederen).

Efter projektets etableringsfase og fastlæggelsen af de forskellige delprojekter beskrives styregruppens rolle i vid udstrækning som konfirmerende i forhold til forskellige initiativer fra projektets arbejdsgruppe. Efter fremlæggelsen af Socialforskningsinstituttets kortlægning, og fastlæggelsen af de fire overordnede indsatsområder, synes styregruppen i nogen grad at blive funktionstømt. Ud fra et organisatorisk interesseperspektiv er de principielle linjer i projektets udadvendte aktiviteter fastlagt, og styregruppen har kun i begrænset omfang set det som sin opgave at styre den konkrete implementering af delprojekterne: *“Det gør vi! [vedtager beskrivelsen af delprojekterne, red.]. I det øjeblik det var besluttet, så har det jo kørt – der har ikke været brug for, at man som styregruppe gik ind og styrede.”* (Projektlederen).

Netværk og hierarki

Anvendelsen af begrebet netværk kan ses som et forsøg på at belyse den rolle, som mere eller mindre løst strukturerede netværk mellem organisationer spiller i politikskabelsen. Udgangspunktet er en kritik af et mere traditionelt perspektiv, som hævdes ikke at kunne indfange en mere generel samfundsudvikling præget af administrativ fragmentering og en pluralitet i styringsteknikker. Det blev imidlertid samtidigt understreget, at netværk ikke bør ses som et udtryk for en udvikling, hvor en styreform erstatter en anden, altså at netværk så at sige helt har fortrængt en mere traditionel hierarkisk styreform. Projektforløbet rummer en ganske udmærket illustration af dette forhold.

Som led i projektets bestræbelser på at sikre bedre information til volds ofre og deres pårørende blev der således udarbejdet en såkaldt *Håndbog for ofre og deres pårørende*. Intentionen var at udvikle et materiale, der på en ukompliceret måde og i et let forståeligt sprog, kunne vejlede målgruppen om muligheder for hjælp, om en række praktiske forhold i forbindelse med anmeldelse og retsag, erstatning mv. Initiativet havde generelt meget stor opbakning blandt samtlige projektdeltagere, og der var store forventninger til anvendeligheden også uden for Esbjerg. En journalist var involveret i redigeringen af indholdet, og omkring februar 2000 forelå der et gennemarbejdet udkast.

Håndbogen blev imidlertid aldrig udgivet. Udkastet til den blev således rundsendt til kommentering hos de involverede parter, og i den anledning gav Politimesteren i Esbjerg besked om, at håndbogen *ikke* måtte udgives. Beskeden var, at man fandt noget af indholdet problematisk, og at en udgivelse ikke kunne finde sted, med mindre der var indhentet tilladelse fra Justitsministeriets Politikonkord, Rigspolitchefen, Rigsadvokaten og Politimesterforeningen. Meldingen fra Politimesteren førte umiddelbart til, at projektets videre arbejde med håndbogen blev indstillet, og hverken ved projektets eller denne rapport's afslutning var der endnu fundet en løsning, der kunne bevirke en udgivelse, ligesom der tilsyneladende endnu ikke var sket en præcisering af, hvori Politimesterens betænkeligheder bestod.

Blandt parterne i projektet – i både styre- og arbejdsgruppen – blev meldingen fra Politimesteren modtaget med betydelig undren og blandt flere af deltagerne desuden en irritation over den underkendelse af projektets kompetence, som beslutningen blev set som udtryk for. Det styregruppemøde, som fandt sted i forlængelse af meldingen fra Politimesteren, havde som det eneste i hele forløbet deltagelse fra samtlige medlemmer, og stemningen var tydeligvis præget af et ønske om at bakke arbejdsgruppens arbejde med håndbogen op: *“Der var vi ved at trække os – hele pibetøjet [styregruppen, red.] – det var dengang politimesteren blandede sig. Der var vi klar til at gå – jeg gad ikke sidde i en gruppe, hvor den reelle beslutningstager hos politiet ikke sad i gruppen. Min egen direktør var også klar til at trække sig.”* (Børne- og Kulturforvaltningen).

Styregruppen valgte dog ikke at trække sig. Man endte med at tage Politimesterens beslutning til efterretning, og ved slutningen af projektforsløbet blev ansvaret for udkastet til en offerhåndbog overgivet til den nyetablerede offerrådgivning i Esbjerg Politis regi.

Politimesterens indgriben i forhold til den planlagte udgivelse af offerhåndbogen synes på mange måder at repræsentere et tydeligt billede på konfrontationen mellem to styreformer: netværket og hierarkiet. Udfaldet er tydeligt, og forløbet bliver på denne måde også en illustration af, hvordan netværket kun er tildelt en delvis autonomi i forhold til det organisatoriske bagland, som parterne hver især repræsenterer. Forløbet omkring offerhåndbogen er specielt, men det retter opmærksomheden mod nogle af de mindre synlige rammebetingelser, der er for netværksstyreformens. Nogle betingelser, som måske ikke altid fremstår lige tydeligt for de konkrete aktører, men som ikke desto mindre har afgørende indflydelse på rækkevidden af denne styringsmodel.

Litteratur

Anker, Jørgen; Munk, Anders; Koch-Nielsen, Inger; Raun, Mette (2001)

De sociale puljer – en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 7.

Balvig, Flemming, (1998)

Vold på gaden i hjemmet og på arbejdet. Voldsofferundersøgelsen 1995/96. København: Rigspolicehens Trykkeri.

Bengtsson, Gruber & Villadsen, (1998)

Socialpolitiske strategier – på tværs af offentlige organisationer, København: Socialforskningsinstituttet 98:16.

Dahler-Larsen, Peter (1998)

Den rituelle refleksion: Om evaluering i organisationer. Odense: Odense Universitetsforlag.

Det Kriminalpræventive Råd

SSP-samarbejdet, forudsætninger og organisation, publikation nr. 29.

Greve, Carsten (1995)

Policy-netværk og ny-institutionalisme i studiet af statslige aktieselskaber. Paper præsenteret til Ph.D. workshop om "Forvaltning som idé og institution" – Metodeproblemer i forskningen om den offentlige sektor i Norden Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm 11-14 januar.

Gruber, Thomas & Villadsen, Kasper (1997)

Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. København: Socialforskningsinstituttet 97:4.

Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben (red.) (1992)

Livet i offentlige organisationer: institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked. Jurist & Økonomforbundet.

Larsen, Mona & Langager, Klaus, (1998)

Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet. København: Socialforskningsinstituttet 98:13.

Mailand, Mikkel (2000)

Den Danske Model lokalt og regionalt: Konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk. Københavns Universitet: Sociologisk Institut.

Meyer J. W. & Rowan, B. (1977)

Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremonial: Meyer J.W. & Scott, W.R. (1983) Organizational Environments Sage Publications.

Munk, Anders & Raun, Mette (1999)

Unge ofre for vold – en kortlægning af problemer og muligheder i Esbjerg. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

Powell, Walter W. (1990)

Neither Market nor hierarchy – networks forms of organization i Research in Organizational Behavior, vol. 12, s. 295-336. Jai Press.

Regeringen (1997)

Kommissorium for sekretariatet for ministerudvalget til gennemførelse af regeringens indsats mod vold, 1997

Rhodes, R. A. W. (1997)

Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Philadelphia. Open University Press.

Schultz, Majken (1990)

Kultur i organisationer: Funktion eller symbol. København: Handelshøjskolens forlag.

Scott, W. Richard (1992)

Organizations: Rational, natural and open systems. Prentice Hall.

Unge ofre for vold (2000)

Opsamling og rapportering af tværsektorielt pilotprojekt i Esbjerg for unge voldsofre og deres pårørende”. Esbjerg.

Voldssekretariatet, 1999 (1999)

Handlingsplan. København.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 2000

- 00:1** Fridberg, T.: Kultur- og fritidsaktiviteter 1975-1998. 2000. 362 s. ISBN 87-7487-631-7. Kr. 200,00.
- 00:2** Csonka, A.: Ledelse og arbejde under forandring. Om indholdet, udbredelsen og konsekvenserne af fleksible organisations former i danske virksomheder. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Ph.d.-serien 2000/2. 2000. 400 s. ISBN 87-7487-632-5. Kr. 300,00.
- 00:3** Pedersen, L. (red.): Danske arbejdspladser. Antologi. 2000. 200 s. ISBN 87-7487-633-3. Kr. 130,00.
- 00:4** Pedersen, L. & Deding, M.: Lønforskelle mellem kvinder og mænd i Danmark. 2000. 82 s. ISBN 87-7487-636-8. Kr. 85,00.
- 00:5** Bach, H.B.: Når lønmodtagere fratræder virksomheder. 2000. 99 s. ISBN 87-7487-637-6. Kr. 90,00.
- 00:6** Olsen, L., Nygaard Madsen, J., Rasmussen, B. & Larsen, M.: Indsatsen under EU's beskæftigelsesprogrammer - afsluttende evaluering af Mål 3 og EMPLOYMENT 1994-1999. 2000. 179 s. ISBN 87-7487-638-4. Kr. 135,00.
- 00:7** Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain, Canada. 2000. ISBN 87-7487-639-2.
- 00:8** Platz, M.: Danskere med livserfaring - portrætteret i tal. Aspekter af levekår i fødselsårgangene 1920, 1925, 1930, 1935, 1940 og 1945. 2000. 135 s. ISBN 87-7487-641-4. Kr. 100,00.
- 00:9** Heide Ottosen, M.: Samboskab, Ægteskab og Forældrebrud. En analyse af børns familieforhold gennem de første leveår. 2000. 197 s. ISBN 87-7487-642-2. Kr. 150,00.
- 00:10** Christensen, E.: Det 3-årige barn. Rapport nr. 3 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2000. 177 s. ISBN 87-7487-643-0. Kr. 135,00.
- 00:11** Schmidt, G. & Jakobsen, V.: 20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer. 2000. 322 s. ISBN 87-7487-646-5. Kr. 245,00.
- 00:12** Damgaard, B.: Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde. 2000. 183 s. ISBN 87-7487-644-9. Kr. 140,00.
- 00:13** Høgelund, J. Kruhøffer, A.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2000. 2000. 201 s. ISBN 87-7487-645-7. Kr. 150,00.
- 00:14** Olsen, H.: Holdninger til handicappede. En surveyundersøgelse af generelle og specifikke holdninger. 2000. 291 s. ISBN 87-7487-647-3. Kr. 220,00.

- 00:15** Høgelund, J., Kruhøffer, A. & Rosdahl, A.: Virksomheders sociale engagement – Sammenfatning. 2000. 43 s. ISBN 87-7487- 648-1. Kr. 30,00.
- 00:16** Thaulow, I. & Friche, C.: Omstilling, ændrede krav og marginalisering. 2000. 180 s. ISBN 787-7487-650-3. Kr. 135,00.
- 00:17** Olsen, H.: Voksnes holdninger til handicappede. 2000. 32 s. ISBN 87-7487-651-1. Kr. 25,00.
- 00:18** Hohnen, P.: Fleksjob. En vej til et rummeligere arbejdsmarked? 2000. 146 s. ISBN 87-7487-656-2. Kr. 115,00.
- 00:19** Olsen, L. m.fl.: The Action under the EU's Employment Programmes. 2000. 32 s. ISBN 87-7487-655-4. Kr. 30,00.
- 01:1** Bengtsson, S. & Middelboe, N.: "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – forældre til børn med handicap møder det sociale system. 2001. 188 s. ISBN 87- 7487-653-8. Kr. 145,00.
- 01:2** Lindermann, G. & Gregersen, O.: Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksis koordinering? 2001. 62 s. ISBN 87-7487-654-6. Kr. 50,00.
- 01:3** Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M.: Kvalitet i ældreplejen. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-657-0. Kr. 145,00.
- 01:4** Lynggaard, J.B.: Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering. 2001. 117 s. ISBN 87-7487-661-9. Kr. 90,00.
- 01:5** Bruhn, H.H.: Sociale sager i Kongens Enghave. 2001. 130 s. ISBN 87-7487-660-0. Kr. 95,00.
- 01:6** Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Tosprogede småbørn i Danmark. Rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2001. 246 s. ISBN 87-7487-662-7. Kr. 185,00.
- 01:7** Quaade, T.: Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. 2001. 80 s. ISBN 87-7487-658-9. Kr. 65,00.
- 01:8** Bonke, J. & Rasmussen, L.K.: Længerevarende behandling af børn og unge. 2001. 140 s. ISBN 87-7487-665-1. Kr. 110,00.
- 01:9** Bonke, J. & Carøe, C.: En forstærket indsats over for kriminalitetstruede børn og unge. 2001. 160 s. ISBN 87-7487-667-8. Kr. 120,00.
- 01:10** Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. 2001. 176 s. ISBN 87-7487-669-4. Kr. 145,00.
- 01:11** Anker, J., Munk, A., Koch-Nielsen, I. & Raun, M.: De sociale puljer - en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. 2001. 169 s. ISBN 87-7487-668-6. Kr. 130,00.
- 01:12** Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. 2001. 171 s. ISBN 87-7487-670-8. Kr. 130,00.

01:13 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001 – Sammenfatning, 2001. 139s. ISBN 87-7487-671-6. Kr. 30,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en letlæselig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temanummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis, kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporterne via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.

