



UDKAST

Dato: 27-08-2008
Sagsnr.: 2008-104595
Dok.nr.: 2008-459018

Koncept for Tryghedsindeks

Dette notat er en beskrivelse af konceptet for Københavns tryghedsindeks. Indekset vil fungere som en løbende måling af beboernes oplevede tryghed, deres vurdering af nabolagsproblemer og antallet af anmeldelser til politiet for forskellige lokalområder i København.

Baggrund

Københavns Kommune har med vedtagelsen i Borgerrepræsentationen den 12. juni 2008 (BR 317/08) besluttet at iværksætte et forsøg med Hotspot for Sjælør Boulevard og Akacieparken i København. Som en del af Hotspot-indsatsen etableres et tryghedsindeks, der én gang årligt måler den oplevede tryghed og kriminalitetsniveauet i København.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen står for udviklingen af tryghedsindekset i tæt samarbejde med kommunens øvrige forvaltninger, SSP-sekretariatet og Københavns Politi. Det er hensigten at Kontoret for Integrationservice skal varetage driften af tryghedsindekset og udover den årlige tryghedsmåling, bl.a. bistå chefen for Hotspot med løbende analyser og formidling af data.

Konceptet for tryghedsindekset er blevet udviklet i efteråret 2008. I maj/juni 2009 vil første måling for København finde sted og forelægges for BIU. Målingen vil blive forelagt for BR i august 2009.

Der vil årligt blive gennemført en opdatering af tryghedsindekset og udarbejdet analyser på baggrund af informationerne heri. Dette vil danne baggrund for en tryghedsrapport, der analyserer resultaterne, og sætter dem i forhold til områdets karakteristika og de allerede eksisterende indsatser og initiativer.

Formål

Formålet med tryghedsindekset er 3-leddet:

- **Målrette:** At målrette indsatser til de lokalområder, hvor behovet for kriminalpræventivt arbejde er størst.
- **Dokumentere:** At dokumentere udviklingen i trygheds- og sikkerhedssituationen i København samt i bydele/lokalområder.
- **Styre:** At virke som et styringsværktøj, der kan vurdere resultater og effekter af de indsatser, der gennemføres i Hotspot-områderne.

Tryghedsindekset skal primært være en kilde til information og viden for kommunens forvaltninger og politikerne i Borgerrepræsentationen, for derved at kunne prioritere indsatser og justere politikker på tryghedsområdet. De indsamlede data skal desuden anvendes af de involverede i Hotspot indsatsen

til at analysere status og vurdere fremdriften i de initiativer, der gennemføres, samt indgå i det løbende planlægningsarbejde af nye initiativer. Endelig skal datamaterialet også være tilgængeligt for SSP samt eksterne aktører, der arbejder med kriminalpræventive og tryghedsskabende initiativer såsom Københavns Politi, forskere og for byens borgere, der skal kunne følge udviklingen i tryghedsindeksets resultater.

40 distrikter

Distrikterne i Københavns tryghedsindeks er udvalgt efter kriterier om økonomi, anvendelighed og statistisk validitet. Indenfor den økonomiske ramme skal indekset være fagligt forsvarligt og samtidigt brugbart i vurdering af indsatser og udviklingen i de enkelte distrikter.

Ud fra rammerne for de tre kriterier vurderes det, at ca. 40 distrikter er en hensigtsmæssig opdeling af København. Disse distrikter ligger indenfor grænserne af såvel Københavns 10 bydele som de 15 SSP-distrikter. Derved skabes administrativt ejerskab til distrikternes resultater og der bidrages til indeksets anvendelighed.

Indenfor bydels- og SSP-grænserne, vil distrikterne bestå af en sammenlægning af flere af Stadskonduktørens 396 roder i København. På den måde kan anvendes socio-økonomiske data fra kommunen på rodeniveau. Også fysiske grænser såsom hovedveje, parker og søer vil blive anvendt i udarbejdelsen af distrikterne så disse kan kvalificeres som beboernes nærområde. Derved skabes genkendelighed hos borgerne.

Hvert af de ca. 40 distrikter indeholder 12-15.000 beboere og i henhold til den økonomiske ramme for tryghedsindekset vil der være mulighed for at udføre ca. 4.000 interviews hvilket svarer til 100 interviews i hvert distrikt. Distriktsopdelingen bliver foretaget af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen og SSP.

Foruden distrikterne vil tryghedsindekset desuden måle på udvalgte Hotspotområder.

Metode for indeksberegning

Dette afsnit beskriver den anvendte metode, som ligger til grund for beregningen af tryghedsindekset. Beregningsmetoden er udviklet i tæt samarbejde med SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Der er flere krav til et velfungerende indeks, der har til formål at målrette, dokumentere og styre den tryghedsskabende indsats i København. Disse krav gør sig gældende i såvel opbygningen af indekset som i den anvendte metode til indeksberegning.

Principperne bag den metode, som benyttes til beregning af tryghedsindekset, er, at det skal være validt, gennemskueligt og anvendeligt.

- For det første skal tryghedsindekset være validt. Validitet betyder, at indekset skal være sammensat af delelementer, som tilsammen giver en

fyldstgørende beskrivelse af den overordnede tryghedsdimension. Ved at kombinere en række beslægtede trygheds-elementer opnås et overordnet indeks, som er mere informativt end sine delementer. Indenfor tryghedsindeksets delementer benyttes en kombination af spørgeskema- og registerbaserede datakilder, som bidrager til en høj intern validitet.

- For det andet skal tryghedsindekset være gennemskueligt. Gennemskuelighed betyder, at det er tydeligt dokumenteret, hvilke mellemregninger, der ligger til grund for den samlede indeksscore. Gennemskueligheden bidrager desuden til indeksets legitimitet.
- For det tredje skal tryghedsindekset være anvendeligt. Anvendelighed betyder, at det skal være nemt at beregne indekset og foretage sammenligninger mellem distrikter og bydele og sammenligninger over tid. Desuden skal indekset være handlingsangivende, så der kan anbefales specifikke typer indsatser på baggrund af indeksets resultater.

Opbygning af tryghedsindeks

Tryghedsindekset har fire komponenter:

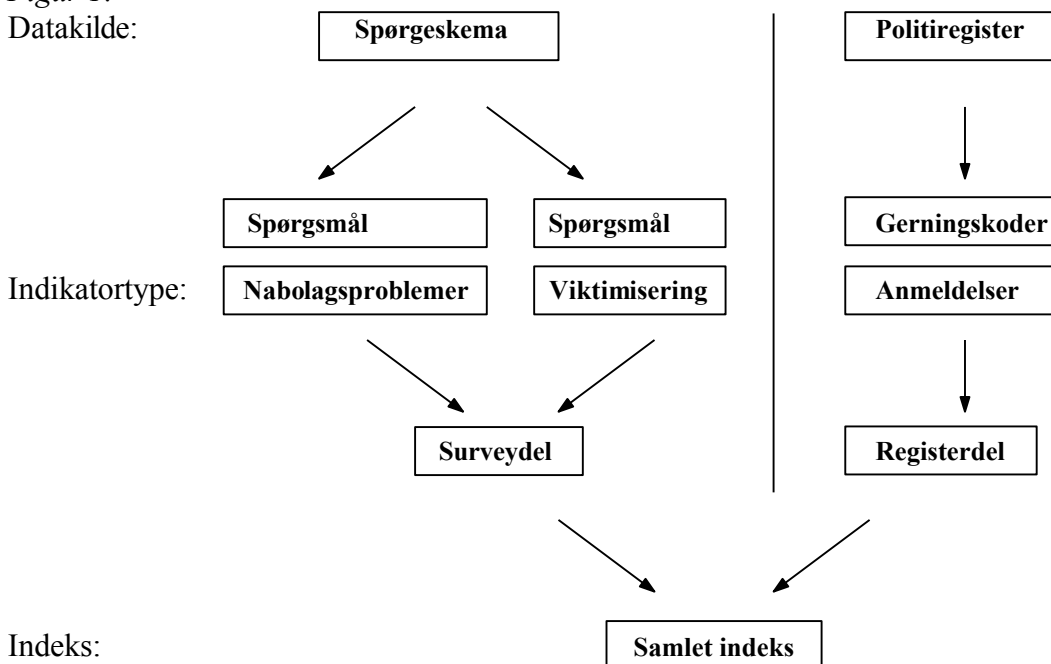
1. 2 datakilder (Spørgeskema og register)
2. 3 indikator typer (Viktimisering, nabolagsproblemer og anmeldelser)
3. 7 trygheds-elementer (Vold og trusler om vold, indbrud, tyveri, narkotika, hærværk, chikane mv. og tryghed generelt)
4. Én samlet indeksscore (for København, de 10 bydele og de enkelte distrikter)

I de følgende afsnit beskrives hvordan disse komponenter er defineret samt hvordan trygheds-elementerne og den samlede indeksscore beregnes.

Figuren viser elementerne i beregningsmetoden for tryghedsindekset:

Figur 1:

Datakilde:





2 datakilder: Spørgeskema og register

Tryghedskategori for
distrikt/bydel/København

Tryghedsindekset henter information fra 2 forskellige kilder. Der udføres en spørgeskemaundersøgelse og hentes tal fra politiets register over anmeldelser. Spørgeskemaundersøgelsen spørger til hvilke problemer beboerne har oplevet i lokalområdet (viktimisering) og hvordan de vurderer problemerne i området (nabolagsproblemer). Politiets registre giver information om antallet af anmeldelser i et lokalområde.

I udfærdigelsen af spørgsmålene til spørgeskemaet benyttes tidligere afprøvede og sagligt begrundede spørgsmål til at måle omfanget af viktimisering og nabolagsproblemer. Spørgsmålene omkring viktimisering er taget fra Justitsministeriets offerundersøgelser¹ og spørgsmålene omkring nabolagsproblemer er baseret på rapporten 'Politireformen år ét' fra Københavns Universitet². Derved kan resultaterne sammenlignes med tidligere undersøgelser både lokalt og på nationalt niveau. I spørgeskemaundersøgelsen indgår desuden spørgsmål om borgernes generelle tryghed.

Da nogle af de oplevelser, der spørges til i interviewene, har meget lave absolutte forekomster (fx har 2-3 % af Danmarks befolkning været udsat for vold i løbet af det sidste år³) vil der være stor statistisk fejlmargen på netop dette spørgsmål.

Jfr. metode for indeksberegning, anvender indekset tre forskellige indikator typer, som sammenlægges i hvert af de 7 tryghedselementer, hvor det enkelte interviewspørgsmål vægtes med 1/4. Derved får en eventuel mindre statistisk unøjagtighed i det enkelte tal ikke nogen praktisk betydning for indekset som helhed.

Politiet registrerede anmeldelser er valgt fordi den er det eneste tilgængelige datakilde om kriminalitetsomfang, der opdateres hurtigt nok til at være anvendelig i et årligt indeks.

3 indikator typer

De 2 datakilder, der anvendes i indekset fordeler sig altså på 3 indikator typer:

- Indikatorerne for *viktimisering* måler den procentvise andel af borgere i et distrikt, der angiver at have været udsat for overtrædelser, som har forbindelse til det pågældende tryghedselement. Den er baseret på et survey af beboerne i området.

¹ Udført af Flemming Balvig og Britta Kyvsgård (2006) i et samarbejde mellem Københavns Universitet, Justitsministeriet, Det Kriminalpræventive Råd og Rigspolitechefen.

² Udført af Flemming Balvig og Lars Holmberg (2008) i et samarbejde mellem Københavns Universitet og Rigspolitiet.

³ Ifølge Justitsministeriets offerundersøgelser (udført af Flemming Balvig og Britta Kyvsgård (2006) i et samarbejde mellem Københavns Universitet, Justitsministeriet, Det Kriminalpræventive Råd og Rigspolitechefen).

- Indikatorerne for *nabolagsproblemer* måler den procentvise andel af borgere i et distrikt, der angiver, at det pågældende tryghedsэлеment er et problem og hvor alvorligt det vurderes at være i nabolaget. Den er baseret på et survey af beboerne i området.
- Indikatorerne for *anmeldelser* måler antallet af anmeldelser i et distrikt opgjort per antal indbyggere. Den er baseret på politiets register.

Vi har udvalgt de 3 indikatorer, fordi de hver især bidrager med forskellige perspektiver på tryghed. Kombinationen af indikatorer baseret på spørgeskemaundersøgelser og registre giver samlet set et mere præcist billede af tryghedsniveauet. Herudover bidrager kombinationen af spørgeskema- og registerbaserede indikatorer til at forøge den interne validitet for de enkelte elementer, dvs. deres evne til at måle det fænomen, som ønskes målt.

Baggrunden for at kombinere spørgeskema- og registerbaserede indikatorer er, at optimere måleredskabets præcision og forøge den interne validitet. Da mange forbrydelser ikke anmeldes fanger politiets registre ikke altid det faktiske omfang af kriminalitet. Surveyundersøgelser blandt beboere, som lever i et lokalområde, er derfor i teorien bedre egnet til at måle det faktiske kriminalitetsomfang. Det er dog ikke altid tilfældet i praksis, da data fra spørgeskema-undersøgelser er behæftet med statistisk usikkerhed.

Da datakilderne hver især ikke giver et fyldestgørende billede, benyttes en kombination. På den måde kan datakildernes supplere hinandens styrker og svagheder så indekset til slut giver et mere præcist indtryk af trygheden end hver af enkeltdelene.

Ud over de 3 indikatorer, suppleres indekset med en række kontekst indikatorer. Disse indikatorer medregnes ikke i indekset, men måler f.eks. andelen af boligsocialt byggeri i et distrikt, indkomstfordelingen samt en række demografiske forhold. Formålet med at inkludere disse indikatorer er at kunne sammenholde forskelle i tryghed på tværs af distrikter. Dette er vigtigt, da en indikator i sig selv kun er en pejling på et givent område.

7 tryghedsэлеmenter

Indeksets 3 indikatorer bidrager til at belyse hvert af de 7 tryghedsэлеmenter. Hvert tryghedsэлеment består af tre indikatorer fordelt på to datakilder. To indikatorer er baseret på svar fra en spørgeskema-undersøgelse, og én indikator er baseret på registerdata. Undtagelsen herfra er det syvende tryghedsэлеment, tryghed generelt, som udelukkende består af spørgeskemabaserede indikatorer.

Tryghedsэлеmenter	
1	Vold og trusler om vold
2	Indbrud
3	Tyveri
4	Narkotika

5	Hærværk
6	Chikane, gener og tilråb
7	Tryghed generelt

Disse tryghedselementer betegner nogle af de problemer der kan være i et lokalområde. Valget af tryghedselementer er baseret på gængs forståelse af kriminalitet og tryghed, på politiets kriminalitets-kategorier og på hvilke hændelser, der vurderes at have stor indflydelse på borgernes tryghed. Vi har valgt at medtage elementet 'narkotika' og ikke 'alkohol', da utryghed i forbindelse med alkohol falder ind under andre tryghedselementer. Besiddelse såvel som salg af narkotika er ulovligt – i modsætning til alkohol.

Herunder er en fuldstændig liste over indeksets tryghedselementer, indikator typer, datakilder og indikatorer:

Indikatorliste til tryghedsindeks

	Trygheds- elementer	Indikatorer	Data- kilder	Indikator- typer
1	Vold/trusler	Andel borgere udsat for vold/trusler om vold Andel borgere, der vurderer vold som problem Antal anmeldelser om vold pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser
2	Indbrud	Andel borgere udsat for indbrud Andel borgere, der vurderer indbrud som problem Antal anmeldelser om indbrud pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser
3	Tyveri	Andel borgere udsat for tyveri Andel borgere, der vurderer tyveri som problem Antal anmeldelser om tyveri pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser
4	Narkotika	Andel borgere, der er blevet tilbudt narkotika Andel borgere, der vurderer narkosalg/brug som problem Antal anmeld. om narkotikasalg/besiddelse pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser
5	Hærværk	Andel borgere udsat for hærværk Andel borgere, der vurderer hærværk som problem Antal anmeldelse om hærværk pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser
6	Chikane mv.	Andel borgere udsat for chikane (gener eller tilråb) Andel borgere, der vurderer chikane mv. som problem Antal anmeldelser om chikane mv. pr beboere	survey survey register	viktimisering nabolagsproblem anmeldelser

7	Tryghed generelt	Andel beboere, der er tilfredse med deres område	survey	
		Andel beboere, der føles sig trygge	survey	
		Gennemsnitlig vurdering af tryghed i området	survey	

		<i>- Følgende indikatorer indgår ikke i indeksberegningen, men kun i analysen.</i>		
	Kontekst	Andel boligsocialt byggeri	register	kontekst
		Mobilitet - indflytning/fracflytning	register	kontekst
		Andel borgere i beskæftigelse	register	kontekst
		Andel borgere på overførselsindkomst	register	kontekst
		Indkomstfordeling i området	register	kontekst
		Fordeling af ydelser i området	register	kontekst
		Beboere fordelt efter alder/køn/herkomst	register	kontekst
		Antal sociale sager – underretninger/§50/afhøringer	register	kontekst
		Helhedsplaner		
		Andre lokale projekter		

Beregning af de enkelte indikatorer

Indikatorerne for viktimitisering og anmeldelser registreres i ja/nej. Det bunder i at borgeren enten har været udsat for noget eller ej, og at politiet enten har registreret en anmeldelse eller ej. Derimod består nabolagsproblemer af borgernes gradbøjning af alvoren mht. de forskellige tryghedselementer. Derfor anvendes et pointsystem for nabolagsproblemer, der tager hensyn til borgerens vurdering af områdets problemer.

Til at kvantificere de tre indikatorers bidrag til hvert tryghedselement benyttes en pointskala med 5 værdier, hvor hver indikator maksimalt kan tildeles 4 point og minimalt 0 point. En lav forekomst af overtrædelser/problemer eller en høj grad af tilfredshed i et område tildeles et højt antal point på skalaen (maksimalt 4), mens en høj forekomst af problemer tildeles et lavt antal points. Et højt antal point er derfor ensbetydende med en høj grad af tryghed.

Den faktiske forekomst af de forskellige indikatorer varierer betydeligt (f.eks. opleves vold meget sjældnere end hærværk). Derfor er det ikke meningsfuldt at have de samme skæringspunkter på pointskalaen for alle indikatorer. Man kunne f.eks. forestille sig følgende pointskalaer for indikatorerne for 'udsathed for vold' og 'tilfredshed med boligområdet':

Antal point:	4	3	2	1	0
Andel borgere i %, udsat for vold eller trusler om vold	0-1 %	1-2 %	2-3 %	3-4 %	> 4 %
Andel borgere i %, der er tilfredse med deres område	> 80 %	65-80 %	50-65 %	35-50 %	< 35 %

Den faktiske skalering og pointgivning udarbejdes, for det første, så den afspejler gennemsnittet og variationen over hele København og, for det andet, på baggrund af eksisterende forskning, der benytter lignende indikatorer. Når skaleringen én gang er fastsat i forbindelse med første måling vil dette skæringspunkt blive brugt i alle fremtidige målinger. Dette er nødvendigt for at kunne sammenligne målinger og se på udviklingen af trygheden over tid.

Et distrikts score på hvert tryghedselement beregnes som et vægtet antal point fordelt på de tre indikatorer, som udgør tryghedselementet. Beregningen foregår på følgende måde:

1. Survey-indikatoren på viktimering kan tildeles maksimalt 4 point, som vægtes med 0,5. Derved kan indikatoren i alt bidrage med 2 point til tryghedselementet.
2. Ligeledes kan survey-indikatoren på nabolagsproblemer tildeles maksimalt 4 point, som vægtes med 0,5. Derved kan denne indikator i alt bidrage med 2 point til tryghedselementet.
3. De to survey-indikatorer lægges derefter sammen og kan derved bidrage med tilsammen 4 point til det pågældende tryghedselement.
4. Den registerbaserede indikator på anmeldelser kan tildeles 4 point, der vægtes med 1,0. Derved kan den registerbaserede indikator i alt bidrage med 4 point til det pågældende tryghedselement, ligesom survey-indikatorerne, og derved skabes balance mellem de to datakilder.
5. Pointene for register-indikatoren (anmeldelser) lægges derefter sammen med de samlede point for survey-indikatorerne (viktimering og nabolagsproblemer). Derved opnås et antal point mellem 0 og 8, som er det samlede antal point pr. tryghedselement.

Beregning af det samlede tryghedsindeks

Et distrikts samlede score på tryghedsindekset beregnes som et gennemsnit af alle syv tryghedselementer i indekset. I beregningen af den samlede indeksscore tillægges de syv tryghedselementer samme vægt. Derved kan det samlede indeks antage værdier mellem 0 og 8, hvor højere værdier angiver større tryghed.

Ved at vægte de 7 tryghedselementer lige højt i indekset, tillægger indekset ikke på forhånd nogle tryghedselementer højere vægt end andre, og derved er den samlede tryghedsscore en afspejling af beboernes vurdering (i spørgsmålene om nabolagsproblemer) og ikke af indeksets opbygning.

5 handlingsanvisende tryghedskategorier

Tryghedsindekset beregnes hvert år og placerer de forskellige distrikter på en skala fra 0 til 8. Indekstallet udregnes både lokalt i distrikterne, for hver bydel og for hele København. Skalaen fra 0 til 8 referer til 5 tryghedskategorier, der er baseret på behovet for indsats i det pågældende område og kan formuleres som følger:

1. Markant

Hvis et område havner i tryghedskategorien 'Markant' betyder dette at der i

området er et markant behov for en tryghedsskabende indsats udover normalindsatsen.

2. Intensiveret

Tryghedskategorien 'Intensiveret' betyder på samme måde at området har et intensiveret brug for en tryghedsskabende indsat udover normalindsatsen.

3. Normalt

Hvis et område befinder sig i tryghedskategorien 'Normalt' betyder dette at området kan klares indenfor normalindsatsen.

4. Reduceret

Tryghedskategorien 'Reduceret' betyder at et område ikke har brug for en indsats udover normalindsatsen. Der er dog stadig brug for en indsats, selvom dette behov er reduceret.

5. Minimalt

Når et område befinder sig i tryghedskategorien 'Minimalt' betyder det at behovet for en tryghedsskabende indsat er minimalt i området. Et sådant område vil i det store hele vurderes som trygt både af beboerne og i politiets registre.

Herudover er det muligt at udregne separate indekser for hver af de tre indikator typer: Viktimisering, nabolags-problemer og anmeldelser, som kan bistå i vurderingen af, hvilke indsatser, der vurderes til at være hensigtsmæssige i et givent område

Analyse og formidling af data og resultater

Der skal udvikles en database til lagring af de data, der årligt vil blive indsamlet til tryghedsindekset. Databasen skal indeholde data for de enkelte indikator typer, datakilder og tryghedselementer samt beregne tryghedsscoren for København, de enkelte bydele og distrikter.

For at kunne analysere og formidle tryghedsindekset skal informationerne præsenteres i en række tabeller, grafer og en dynamisk præsentationskomponent, som skal lægges ud på en hjemmeside, der er tilgængelig for den brede offentlighed.

Der vil desuden blive udarbejdet en årlig tryghedsrapport, hvor status og udvikling i Hotspot indsatsen bliver præsenteret, og der analyseres på den generelle tryghedstilstand i København og lokalt. Her vil også inddrages kontekstdata og anden relevant information. Denne analyse vil løbende blive anvendt i planlægning og monitorering af indsatser på tryghedsområdet, særligt i forhold til de indsatser, der iværksættes som en del af Hotspot programmet.