



Yngve Carlsson

Lokal
kriminalitetsforebyggende
koordinering i Oslo

Kommunal reform med bydelsvis
implementering

NOTAT
2006:131

Tittel: **Lokal kriminalitetsforebyggende koordinering i Oslo**
Kommunal reform med bydelsvis implementering

Forfatter: Yngve Carlsson

NIBR-notat: 2006:131

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-632-4

Prosjektnummer: O-2434
Prosjektnavn: Evaluering av forsøk med SLT-modellen i Oslo

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Yngve Carlsson

Referat: Notatet presenterer hvordan den såkalte SLT-modellen for å samordne det kriminalitetsforebyggende arbeidet er gjennomført i Oslo. Gjennom to case fra hhv. bydelene Grorud og Sagene evalueres om innføringen av modellen faktisk har ført til en bedre koordinering mellom de viktigste offentlige etater og virksomheter i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Sammendrag: Se kap. 6

Dato: August 2006

Antall sider: 40

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Dette notatet om koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo er utført på oppdrag av Oslo kommune v/Byrådsavdeling for barn og utdanning. Det har kun vært satt av 100.000 kroner (inkl. moms) til dette arbeidet, noe som tilsvarer ca. 95 forsker-timer. Siden NIBR kunne trekke veksler på en annen prosjektbevilgning fra Kommunenes sentralforbund som gjelder koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i de fem største byene, har det vært mulig å utvide rammen med ca. 60 timer til. Det betyr at arbeidet er gjennomført på under et månedsverk. Evalueringsarbeidet har ikke gitt grunnlag for noe annet enn en begrenset datainnsamling fra et par bydeler, og en enkel tilbakerapportering.

En slik begrenset resursramme har som konsekvens at ikke alle forhold som kan ha relevans for oppdragsgiver er belyst og diskutert, og alt er ikke like grundig dokumentert. Blant annet bygger notatet på et relativt begrenset antall informanter. I den grad notatet har feil eller mangler, må dette suppleres gjennom informasjon og refleksjoner fra de involverte parter. Slik sett må dette notatet betraktes som et innspill i en pågående prosess i Oslo kommune med å utvikle det kriminalitetsforebyggende arbeidet. For nettopp å understreke notatets enkle karakter, er det ikke gjort henvisninger til annen forskningslitteratur utover noen få henvisninger til egne arbeider. Det er heller ikke brukt tidsressurser til å lage et sammendrag.

Arbeidet er gjennomført av forsker Yngve Carlsson. Han vil spesielt takke de ledere og fagpersoner i bydel Grorud og Sagene, i utdanningsetaten og på Stovner og Grønland politistasjon som velvillig har stilt opp til intervju og delt deres erfaringer med ham. En spesiell takk til Ove Kristofersen ved Byrådsavdeling for barn og utdanning for å ha skaffet til veie mye relevant skriftlig informasjon.

NIBR, august 2006

Hilde Lorentzen
forskningssjef

Innhold

Forord	1
1 Innledning	4
1.1 En enkel evaluering av et omfattende arbeid	4
1.2 Disposisjon	5
1.3 Hvorfor et så sterkt fokus på koordinering?	5
1.3.1 Oslo - en desentralisert kommune med store bydelsvise forskjeller	5
1.3.2 Et spesialisert apparat skaper store koordineringsutfordringer	6
1.4 Å koordinere problemløsningsapparatet er ikke noe nytt	7
1.5 Innføring av en enhetlig samarbeidsmodell (SLT-modellen) for hele kommune-Norge	8
1.5.1 Konkurransen mellom departementene om å få kommunenes koordineringsbestrebelse rettet mot ”deres” problemstillinger	8
1.5.2 Justisdepartementets og Kråd’s SLT-modellen – en modell med stort gjennomslag i kommune-Norge	9
2 Den nasjonale SLT-modell innføres i Oslo på forsøksbasis	11
2.1 Et forsøk som kom etter flere års forarbeid	11
2.2 Målsettinger	12
2.2.1 ”Forankring i toppen”	13
2.3 Gode erfaringer og videreføring av SLT-modellen i alle bydelene	13
2.3.1 Endringer av mål- og strategiformuleringer	14
2.4 Langt mer enn et tilfeldig prosjekt	14
3 En studie av arbeidet i to bydeler	16
3.1 Problemstillinger	16
3.1.1 To bydeler: Grorud og Sagene	17
3.2 Metode	17
4 SLT-arbeidet i Grorud bydel	18
4.1 Forhistorien – en hadde et samarbeidssystem som ble avløst av SLT- modellen	18
4.2 Innføring av SLT-modellen	19
4.3 Positive erfaringer som har sammenheng med SLT-arbeidet	20
4.3.1 Betydelig tilfredshet med politiets innsats fra bydelens side	21
4.4 Vansker og flaskehalsar i arbeidet	21
4.4.1 Et problematisk forhold mellom barnevernet og de andre instansene	21
4.4.2 Styringsgruppa og koordineringsgruppa har ikke fungert optimalt	23
4.4.3 En SLT-koordinator i klemme	24
4.5 Grorud oppsummert	24
5 Sagene	25
5.1 Forhistorien – en hadde et velutviklet system for samarbeid og koordinering	25

5.1.1	Store utfordringer og etablerte samhandlingsstrukturer	25
5.1.2	Samarbeid med universitet og høyskoler	26
5.1.3	Tilretteleggertjenesten – koordinering mellom barnevern og fritid	27
5.1.4	Sentrale aktører med lang fartstid i bydelen.....	28
5.2	Innføring av SLT-modellen.....	29
5.2.1	Ikke svar på et lokalt behov.....	29
5.2.2	En tok utgangspunkt i det en hadde og tilpasset SLT-modellen til det	29
5.3	Positive erfaringer som har sammenheng med SLT-arbeidet	30
5.3.1	Et bredere samarbeid – som oppfattes som viktig.....	30
5.3.2	Et imøtekommende forebyggende politi	31
5.3.3	Mange tiltak – som går langt utover det spesifikt kriminalitets- forebyggende.....	31
5.4	Vansker og flaskehals i arbeidet.....	33
5.4.1	Noe frustrasjon fra bydelsforvaltningen i forhold til skolene	33
5.4.2	Ikke lett for SLT-koordinatoren å finne sin plass.....	33
5.4.3	Skepsis til overstyring fra rådhuset	34
5.5	Sagene oppsummert	34
6	Oppsummering og refleksjoner.....	36
6.1	Et gradvis utviklingsarbeid som har endt opp som en bydelsvis reform.....	36
6.2	Hvorfor har justismyndighetenes modell fått så stort gjennomslag i Oslo og landet for øvrig?.....	38
6.3	Kan et slikt samarbeid fungerer for godt?	39

1 Innledning

1.1 En enkel evaluering av et omfattende arbeid

Oslo kommune iverksatte i årene 2004 og 2005 et forsøk i sju bydeler med en såkalt SLT-modell for å koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet. SLT står for *samordning av lokale* tiltak og modellen gir en ramme for hvordan en kan koordinere innsatsen mellom kommunale instanser og politiet. Et sentralt kjennetegn ved modellen er at den foreskriver at det etableres møteplasser/koordineringsfora på tre stillingsnivåer (sjefsnivå, virksomhetsledernivå og utførernivå). Den viktigste ressursen som har fulgt med forsøket har vært én prosjektstilling som SLT-koordinator pr. forsøksbydel.

I de egnevalueringer som har vært gjort i forsøksbydelene og i den sentrale styringsgruppa for hele byen, framkommer en betydelig tilfredshet med hvordan forsøksvirksomheten har fungert. Den har ført til en høyere aktivitet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og til et bedre samarbeid mellom politiet, skolene og de virksomheter som sorterer under den enkelte bydelsforvaltning.

Med bakgrunn i slike tilbakemeldinger vedtok byrådet den 19/1-2006 å organisere det kriminalitetsforebyggende arbeidet i alle Oslos 15 bydeler etter SLT-modellen. Hver bydel har i 2006 fått 400.000 kroner til en SLT-koordinatorstilling, noe som dekker en vesentlig del av stillingens kostnader. De øvrige kostnader må dekkes gjennom den enkelte bydels budsjett. En videreføring av stillingene fra 1/1-2007, hvertfall med finansiering fra Oslo kommune sentralt, vil avhenge av Oslo kommunes sentrale budsjettbehandling for 2007. Våren 2006 ble arbeidet for øvrig gitt nytt navn og logo. Det kalles nå for SaLTo som er en forkortelse for ”sammen lager vi et trygt Oslo”, men som har SLT uthevet.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og det samarbeidet som modellen evt. har initiert og stimulert, har ikke vært gjenstand for noen ekstern evaluering. Fra Byrådsavdeling for barn og utdanning har det vært signalisert et ønske om en slik evaluering, men det har ikke vært avsatt egne ressurser til det gjennom forsøksperioden (2004 og 2005).

Våren 2006 fikk NIBR en forespørsel om vi kunne gjøre en enkel evaluering av SLT-arbeidet i Oslo. Kommunen hadde ikke avsatt store ressurser til arbeidet, kun 100.000 kroner (inkl. moms) – som innebærer i underkant av 100 timer med forskerinnsats. Normalt er det ikke mulig med så små ressurser å gjennomføre en evaluering av noe så komplekst som koordinering av kriminalitetsforebyggende arbeid i en så stor organisasjon som Oslo, og mellom så tunge organisasjoner som politi, utdanningsetat (inkl. lokale skoler) og bydelsforvaltningen. Fordi NIBR allerede hadde fått i oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund om å gjøre en sammenlignende undersøkelse av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i de fem største byene i landet¹, så vi en viss mulighet

¹ Med en samlet ramme på 1 million kroner inkl. moms.

til å trekke noe veksler på denne KS-bevilgningen i dette arbeidet. På grunn av denne synergieffekten har det vært mulig å avsette ca. 160 timer til arbeidet – dvs. et knapt månedsverk. Dette gir allikevel ikke grunnlag for noe annet enn en begrenset datainnsamling fra et par bydeler, og en enkel tilbakerapportering. For nettopp å understreke notatets enkle karakter, er det ikke gjort henvisninger til annen forskningslitteratur.

En slik begrenset resursramme har som konsekvens at ikke alle forhold som kan ha relevans for oppdragsgiver er belyst og diskutert, og alt er ikke like grundig dokumentert. Blant annet bygger notatet på et relativt begrenset antall informanter. I den grad notatet har feil eller mangler, må dette suppleres gjennom supplerende informasjon og refleksjoner fra de involverte parter. Slik sett må dette notatet betraktes som et *arbeidsnotat* og et innspill i en pågående prosess i Oslo kommune med å utvikle det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

1.2 Disposisjon

Notatet presenterer i den påfølgende del av innledningskapitlet hvilke koordineringsutfordringer norske kommuner generelt og Oslo kommune spesielt står overfor når det gjelder oppvekstmiljø og kriminalitet. Deretter presenteres hvordan Justisdepartementets SLT-modell har blitt fremmet overfor norske kommuner. I kapittel 2 vises hvordan denne SLT-modellen ble innført i Oslo på forsøksbasis i 2004 og 2005, med vekt på virksomhetens målsettinger og dens forankring i de sentrale enheter i Oslo kommune og politiet. I kapittel 3 presenteres de problemstillinger som søkes belyst i dette notatet, samt en presentasjon av den datainnsamlingsmetode som er valgt i et såpass enkelt evalueringsarbeid. Siden SLT-modellen er en koordineringsmodell med vekt på samarbeid mellom tre likeverdige parter – politietat, skoler og bydelsforvaltningene – har evalueringen et fokus på samarbeid og koordinering. Deretter presenteres arbeidet i to av forsøksbydelene, Grorud og Sagene, i hhv. kapittel 4 og 5. I hvilken grad har dette arbeidet fungert etter intensjonene, og hvilke erfaringer med og refleksjoner rundt modellen har en gjort seg. I kapittel 6 følger en oppsummerende drøfting.

1.3 Hvorfor et så sterkt fokus på koordinering?

1.3.1 Oslo - en desentralisert kommune med store bydelsvise forskjeller

Den norske velferdsstaten er langt på vei en samling av over fire hundre velferds-kommuner. En stor del av de tjenester som befolkningen er avhengig av, produseres av kommunene. Kommuneorganisasjonens legitimitet er sterkt knyttet til at den skal gi befolkningen god livskvalitet gjennom å forebygge eller hvertfall redusere problemer som kan gi redusert velferd. Dette gjelder problemer som fattigdom, sykdom, lærevansker, atferdsproblemer, kriminalitet etc.. En kommune som Oslo har et betydelig tiltaksapparat (virksomheter og stillinger) som arbeider opp mot slike problemer. Noen har som målsetting å motvirke problemene gjennom generelle og primærforebyggende tiltak, andre retter sine ressurser inn mot utsatte grupper eller individer som står i fare for å utvikle slike problemer, mens atter andre befinner seg på reparasjonssiden og retter sin virksomhet mot de som allerede har utviklet problemer. En del slike virksomheter er

sentralt organisert for hele byen og direkte underlagt en sentral etat (eks. helse- og velferdsetaten, rusmiddelsetaten). Andre er igjen overført til bydelsnivå.

Til forskjell fra de andre større norske byene er Oslo en desentralisert kommune hvor betydelig myndighet er lagt ut til politisk styrte bydelsforvaltninger. Bydelene har stor frihet til selv å velge forebyggende tilnærminger og strategier, dimensjonere og bemanne virksomheter, etablere nye virksomheter eller avvikle eksisterende. En viktig grunn til dette er at bydelene står overfor vidt forskjellige utfordringer. I Oslo finner man bydeler hvor befolkningen har de beste levekår i landet og man finner bydeler med betydelig fattigdomsproblematikk og store sosiale, helsemessige og utdanningsmessige utfordringer. Kriminalitetsbildet varierer i betydelig grad mellom bydeler. Derfor vil man for eksempel kunne finne bydeler som satser mye på fritidsklubber, mens andre har lagt dem ned. Noen bydeler satser på å ha en oppsøkende tjeneste, mens andre velger ikke å ha det. I noen bydeler prioriterer man å anvende eksterne institusjoner for å ivareta barn med store atferdsproblemer, mens man andre steder forsøker å behandle eller hjelpe de unge i det nærmiljøet hvor de bor. Denne lista over innbyrdes variasjoner i problemløsningsapparatet kunne sikkert ha vært gjort mye lenger.

Skolene i Oslo er ikke underlagt bydelene, men et sentralt skolekontor som igjen er underlagt byrådsavdeling for barn og utdanning. Mye av skolenes virksomhet er sentralstyrt gjennom lover, instruksjoner fra departementet. Den enkelte skole er i tillegg underlagt styring fra kommunens utdanningsetat, men også fra de lokale driftsstyrene. Dette gir selvsagt også rom for ulike tilnærminger, praksiser og prioriteringer.

Politiet er en statlig aktør som opererer lokalt. Oslo politidistrikt er delt opp i fem politistasjonsdistrikter. Hver politistasjon omfatter 3-4 bydeler. Politiet er mer ensartet organisert enn bydelene, men også innen politiet kan det være forskjeller i hvordan man organiserer deler av virksomheten og hva man faktisk prioriterer. Blant annet har det vært forskjeller i hvordan man har prioritert, organisert og drevet det forebyggende politiarbeidet i bydelene.

Statlige instanser er også en aktør i det forebyggende og intervenerende arbeidet i forhold til kriminalitet både gjennom helseregionene (jf. psykiatri), gjennom A-etat og gjennom virksomheten til Bufetat. Den sistnevnte etaten spiller en viktig rolle gjennom å tilby bydelene standardiserte problemløsningsmetoder som er subsidiert på ulikt vis (eks. MST og PMT).

1.3.2 Et spesialisert apparat skaper store koordineringsutfordringer

I en så komplisert kommune som Oslo hvor det finnes så mange virksomheter som arbeider i forhold til samme eller likartede forebyggende oppgaver, vil det hele tiden være et betydelig behov for å koordinere innsatsen. Dette for å unngå kjente koordineringsproblemer som blant annet:

- *Dobbeltarbeid* – som innebærer en dårlig forvaltning av offentlige ressurser. Dette skjer når ulike instanser møter samme problem med likartede ressurser eller tilnærminger².
- *”Det er ikke mitt bord”* – dvs. at problemer ikke blir løst fordi ingen tar et ansvar og forsøker å skyve enten et problem eller en bestemt klient/bruker over til andre.

² Et eksempel på dette kan være at ulike instanser kjører likartede spørreundersøkelser i skolene med korte tidsintervaller. Dette stresser skolens personale og kan på sikt undergrave elevenes interesse av å delta i slike undersøkelser.

- *Motvirkning* – dvs. at ulike instanser motvirker hverandres virksomhet ved å gjøre stikk motsatt av hverandre. Et eksempel på dette kan være at en instans forsøker å få en ungdom løsrevet fra et kriminelt nettverk eller gruppe, mens en annen instans driver gruppetiltak for det samme nettverket/gruppa og derved styrker samholdet i den.
- *Overbelastning* på enkeltindivider og familier. Enkelte kan bli utsatt for så mange intervensjoner, inngrep og behandlingsframstøt at de slites ut og mister motivasjonen
- *Enøydhet*. I en spesialisert velferdskommune hvor ulike instanser kun ser en liten bit av virkeligheten, er det en mulighet for at ingen ser problemets virkelige dimensjoner og alvorlighet. Dette kan i noen tilfeller gi inntrykk av at situasjonen er verre enn i virkeligheten og derved skape moralsk panikk og overreaksjoner som kan gjøre vondt verre. I andre tilfeller kan det føre til bagatellisering og manglende handling hvor problemet i mellomtiden vokser seg stort og uhåndterlig.

Som Norges desiderte største kommune har Oslo sannsynlig også det mest spesialiserte tjeneste- og problemløsningsapparatet. En rimelig påstand er at hvis dette spesialiserte apparatet skal nå sine forebyggende målsettinger, må det i tillegg til å være dyktig på spesialisert problemløsning, være dyktig til å koordinere. Slik koordinering kan gjøres gjennom primært to koordineringsformer³. Det ene er *samordning* – dvs. at noen som har myndighet til det, faktisk pålegger sine underordende instanser om å samhandle på bestemte måter. Det er noen som samordner. Det andre er *samarbeid* – som innebærer en samhandling mellom likeverdige parter, og hvor samhandlingen skjer så lenge som man mener at samhandlingen har en nytteverdi. Man går fri og villig inn i en samhandlingsrelasjon, og man kan gå fri og villig ut av den. Slike samarbeidsrelasjoner kan være uformelle, men de kan og være formalisert (og avtalefestet) gjennom faste møteformer.

1.4 Å koordinere problemløsningsapparatet er ikke noe nytt

Både før og etter bydelsreformen av 1988 har en i Oslo forsøkt å koordinere dette stadig voksende problemløsningsapparatet. Det har vært samordnet og samarbeidet over en lav sko. Ute i bydelene har det vært anvendt ulike modeller og arbeidsformer for å ivareta systemets iboende behov for koordinering – mellom bydelens virksomheter, politi, skoler og evt. andre virksomheter. Det har trolig også vært store forskjeller på hvilken overskrift en har hatt på samarbeidet – om det har vært ”bedre oppvekstmiljø”, ”barnets beste”, eller atferdsproblemer, kriminalitet eller helsefremmende arbeid. Noen har hatt ett forum som tar opp i seg flere temaer, andre har hatt flere formaliserte møteplasser som har konsentrert seg om et tema hver. Noen fora har kun behandlet generelle problemstillinger (eks. rus, vold), mens andre har diskutert hvordan en kan koordinere virksomheten rundt familier og enkeltindivider. Noen fora har drøftet *både* generelle problemstillinger og drøftet individer. Noen bydeler har hatt formaliserte arenaer hvor hele bydelen har vært enhet, mens andre har organisert det på ”underbydelsnivå” – for eksempel på skolekrets-nivå. Utover dette har det vært en rekke uformelle relasjoner mellom fagfolk som arbeider med samme temaer eller samme grupper eller individer og som tar en telefon eller tar en lunsjprat sammen. En slik uformell koordinering blir ofte fremmet av at de ansatte først har blitt kjent gjennom samhandling i mer formelle fora.

³ En tredje viktig koordineringsmåte er bruk av markedet hvor en kjøper tjenester. Dette er en koordineringsform som i stadig større grad blir brukt i norske kommuner, men som vi i liten grad skal omtale her. Det er i liten grad denne form for koordinering som SLT-arbeidet dreier seg om.

Etter at Oslo opprettet desentraliserte og politisk styrte bydelsforvaltninger fra 1988, med stor frihet til selv å innrette og dimensjonere sitt forebyggende arbeid, har også variasjonen av samarbeidsmodeller blitt omfattende.

1.5 Innføring av en enhetlig samarbeidsmodell (SLT-modellen) for hele kommune-Norge

1.5.1 Konkurransen mellom departementene om å få kommunenes koordineringsbestrebelse rettet mot ”deres” problemstillinger

Det er ikke bare kommunene som forsøker å stimulere til koordinering av ressurser rundt bestemte oppgaver eller bestemte brukere/klienter eller pasienter. På statlig nivå ønsker også de enkelte departementer at kommunene koordinerer og kanaliserer sine ressurser rundt departementets kjerneoppgave. I departementene vet man at hvis en skal utvikle gode tjenester for bestemte brukergrupper (eks. psykisk syke, flyktninger, barn med lærevansker etc.) eller løse kompliserte problemer (rus, kriminalitet, sykdom etc.) er man avhengig av at flere etater og virksomheter koordinerer sine innsatser. Det enkelte fagdepartement er avhengig av ressurser fra andre sektorer på både statlig og kommunalt nivå for å få løst de utfordringer som departementene er satt til å løse. Siden Norge har et kommunalt selvstyre er det begrenset hvor mye makt det enkelte departement kan bruke for å samordne kommunale ressurser. Gjennom utviklingsprogrammer, forsøksvirksomhet, informasjon og stimuleringsmidler forsøker de enkelte departementer å fremme ”tverretatlig samarbeid”⁴ ute i kommunene. ”The carrot” brukes trolig i langt større grad enn ”the stick”.

Problemet for både departementene og kommunene er at koordinering også krever ressurser. Det krever tid og krefter å møtes, å forholde seg til hverandre, løse opp i interessekonflikter, lage samarbeidsavtaler hvor en kobler ressurser, følge opp fellesprosjekter og tiltak. En kommune eller bydel som ”spretter til” på alle statlige inviter om å koordinere sin virksomhet rundt en bestemt tematikk, vil få store problemer med å bedrive den spesialiserte delen av tjenesteproduksjonen. Uforholdsmessig mye tid ville gått med til å koordinere seg. Kommunenes koordineringskapasitet er selvsagt begrenset.

Derfor foregår det en stille konkurranse mellom de ulike fagdepartementer om kommunenes oppmerksomhet og kapasitet rundt enkelte oppgaver som krever koordinering. Barne- og familiedepartementet ønsker at kommunene koordinerer sin virksomhet hvor overskriften på koordineringen er *et godt oppvekstmiljø*. Temaer som rus, kriminalitet, rasisme etc. blir underordnede elementer for å nå en bredere målsetting. Sosial- og helsedepartementet ønsker et mer spesifikt fokus på folkehelse eller helsefremmende arbeid. Dette er selvsagt et vidt tema, men allikevel tematisk mer avgrenset enn ”oppvekstmiljø” – samtidig som det favner befolkningsmessig videre (dvs. hele befolkningen). Justisdepartementet på sin side ønsker en koordinert innsats mot kriminalitet hvor politiet og kommunen skal koordinere sine innsatser for å forebygge kriminalitet spesielt blant barn og unge. Kriminalitetsforebygging kan for øvrig forstås og tolkes både bredt og snevert. Ut i fra en bred forståelse settes fokus på de bakenforliggende og samfunnsmessige forholdene som genererer kriminalitet. Ut i fra en snever

⁴ Begrepet ”tverretatlig samarbeid” anvendes fortsatt enda etatsbegrepet stort sett ikke brukes lenger i kommunene – der heter det nå virksomheter (men det blir så tungt å si ”tverrvirksomhetlig”).

forståelse fokuseres det på de faktorer som utløser kriminalitet. Uansett hvilken forståelse man baserer seg på, er kriminalitetsforebygging snevrere enn overskriften oppvekstmiljø. Ordet kriminalitet dirigerer åpenbart fokuset mot noen faktorer og vekk fra andre.

1.5.2 Justisdepartementets og Kråd's SLT-modellen – en modell med stort gjennomslag i kommune-Norge

Norske kommuner har som nevnt stor frihet til selv å velge hvordan de skal organisere og koordinere sin virksomhet og arbeide med bestemte temaer og problemstillinger. De store innbyrdes ulikheter i kommunenes størrelse, beliggenhet, befolkningssammensetning og utfordringer, har medført at neppe noe departement har klart å påvirke kommunene til å velge en bestemt koordineringsmodell – hvertfall ikke i forhold til litt brede og omfattende temaer. Unntaket er Justisdepartementet og Kriminalitetsforebyggende råd (Kråd) som i ca. 15 år har utviklet og spredd en såkalt SLT-modell. Dette er en relativt enkel modell for å koordinere innsatsen til kommunen og politiet. Modellen er hentet fra Danmark hvor den er implementert i så å si alle landets kommuner. I Danmark heter den SSP, hvor forbokstavene står for Skole, Sosial og Politi. I den norske versjonen står SLT for Samordning av Lokale Tiltak – og hvor de viktigste kommunale enheter (skole, fritidsvirksomhet, helse, barnevern m.fl.) inngår sammen med politiet.

SLT er en samordningsmodell i betydningen av at det er noen som pålegger andre å koordinere seg. Den skal hvile på en avtale mellom den lokale politistasjonssjef (evt. lensmann på bygdene) og kommunens ledelse hvor de gjensidig forplikter seg til å koordinere informasjon og ressurser. Modellen inneholder derfor også en møteplass for rådmann (og evt. kommunaldirektører), ordfører og politistasjonssjef, på et såkalt *styringsnivå*. De skal følge opp arbeidet og sørge for at det fungerer etter intensjonen. De har myndighet til å gripe inn og pålegge de underliggende enheter om å koordinere sine ressurser hvis dette ikke skjer av deres frie vilje. Større saker og problemer skal kunne løstes opp til avklaring på dette styringsnivået. Modellen er, som det ofte sies ute i kommunene, forankret i toppen (hvilket selvsagt er et feil bruk av båtmetaforen, man forankrer selvsagt i bunnen)

På såkalt *koordineringsnivå* skal det i følge modellen etableres en møteplass for de som har ansvaret for de mest sentrale virksomhetene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det være seg barnevernssjef, fritidssjef, helsesjef, skolesjef, leder for politiets forebyggende arbeid etc.⁵ Dette er personer som har stor myndighet over sine virksomheters ressurser. De kan kanalisere og organisere ressurser inn mot spesifikke satsingsområder, samt koble disse ressursene mot ressurser fra andre virksomheter. De har myndighet til å pålegge sine ansatte til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser med andre virksomheter.

Det laveste koordineringsnivået er et *utførende nivå* – en møteplass for de som arbeider direkte mot barn og unge og mot kriminalitet. Ofte arbeider de direkte mot enkeltpersoner og familier. De rår over kompetanse og virkemidler som kan direkterettes mot disse. Deltakere på dette nivået er forebyggende polititjenestemenn, sosiallærere fra skolene, helsesøstre, fritidsklubbedere, utekontakter, mottaks – og/eller tiltakskonsulenter fra barnevern og barnevernsvakt etc.

⁵ Siden norske kommuner og Oslos bydeler har stor frihet til selv å organisere sitt tjeneste- og problemløsningsapparat, er det i dag stor variasjon i hvordan ulike funksjoner er organisert og hva lederne for disse enhetene kalles. De stillingsbetegnelser som brukes her er kun eksempler.

Å få dette koordineringssystemet til å fungere krever en god del *basisarbeid*. Det må innkalles til møter, saksframlegg må utarbeides, referater må skrives og vedtak må følges opp. For å få gjort unna mye av koordineringens basisarbeid, inneholder også dette koordineringskonseptet en klar anbefaling om at kommunen oppretter en stilling som kriminalitetsforebyggende koordinator. I små kommuner holder det med en deltidsstilling, i store kommuner anbefales det helst en heltidsstilling. For å stimulere kommunene til å ta i bruk modellen, har det også fulgt med en viss økonomisk støtte fra Justisdepartementet og Kråd – som kommunene har brukt til å delfinansiere en slik koordinatorstilling.

Pr. juni 2006 har ca. 155 av landets kommuner iverksatt en slik modell, selvsagt med variasjoner, men det er allikevel variasjoner over samme lest.

2 Den nasjonale SLT-modell innføres i Oslo på forsøksbasis

2.1 Et forsøk som kom etter flere års forarbeid

Kriminalitet og kriminalitetsforebygging står stadig på den kommunale dagsorden i Oslo. Dette er selvsagt naturlig siden trygghet er et sentralt velferdsgode hvor kommunen både har et ansvar og virkemidler, og ikke minst fordi Oslo som landets eneste virkelige storby står overfor en rekke betydelige utfordringer når det gjelder kriminalitet. I bystyremelding nr.2 1999 "Kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge" ble det påpekt at samarbeidet mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt måtte videreutvikles. I selve bystyrebehandlingen understreket også politikerne at dette samarbeidet skulle prioriteres. I en ny bystyremelding i 2002 (nr. 2 2002) slo byrådet fast at det kriminalitetsforebyggende arbeidet skulle organiseres gjennom en SLT-modell. Samme år slo for øvrig Politidirektoratet fast at SLT-modellen skulle være samarbeidsmodellen mellom politi og kommune.

Byrådet i Oslo vedtok den 27/5-2003 å etablere et SLT-forsøk i de to årene 2004 og 2005 i 7 av Oslos 15 bydeler (etter bydelsendringene fra 1/1-04). Dette var bydelene Vestre Aker, Nordre Aker, Sagene, St.Hanshaugen, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. I tillegg ble det etablert et sentrumsprosjekt som administrativt ble lagt til bydel St.Hanshaugen. Det ble også igangsatt et eget delprosjekt som gjaldt utvikling av et SLT-sekretariat i Byrådsavdeling for barn og utdanning – som skulle følge forsøket, samt stå for noe av det administrative og faglige basisarbeidet overfor den sentrale styringsgruppa for hele Oslo. Den sentrale styringsgruppa som ble opprettet for hele kommunen ble ledet av Kommunaldirektøren for barn og utdanning med ytterligere tre kommunaldirektører, en visepolitimester og en politistasjonssjef (på vegne av de fem stasjonssjefene) som deltakere. Den sentrale styringsgruppa kom i tillegg til lokale styringsgrupper for den enkelte bydel. SLT-modellen for Oslo hadde derfor fire nivåer, ett mer enn i de andre kommunene hvor SLT-modellen er implementert. Dette ekstranivået skyldes selvsagt at Oslo er en landets eneste politisk desentraliserte kommune hvor betydelig myndighet og ressurser er fordelt til bydelene.

Det var derfor et ganske bredt utprøvningsprosjekt som Oslo iverksatte i 2004. Den viktigste ressursen som fulgte med prosjektet var at bydelene fikk finansiert en SLT-koordinatorstilling fra Oslo kommune sentralt. I tillegg ble en spesialrådgiver i Byrådsavdeling for barn og utdanning øremerket som leder av det sentrale sekretariatet på rådhuset. Denne spesialrådgiveren skulle anvende mesteparten av sin tid for å stimulere og koordinere utprøvningsprosjektet.

2.2 Målsettinger

Følgende hovedmål ble nedfelt for arbeidet (jf. Strategiplan for SLT-2004-2005):

- Redusere barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo
- Videreutvikle trygge og gode oppvekstmiljøer for barn og ungdom som virker kriminalitetsforebyggende.

Hovedmålene indikerer både et bredt fokus på oppvekstmiljøet generelt og et smalere fokus mot kriminalitet spesielt. De ni overordnede strategiene som ble formulert hadde derimot et mye mer entydig fokus mot kriminalitet og mot utsatte eller allerede kriminalitetsbelastede barn og unge⁶. Det samme har målgruppen – hvor ”hovedmålgruppen for SLT er barn og unge mellom 12 og 20 år, med fokus på barn og unge som vokser opp i utsatte miljøer med rus og kriminalitet.”

Hvis en derimot studerer de 14 delmålene kommer det mer generelle fokuset tilbake igjen. Her legges det vekt på mestring for alle, deltakelse, et godt undervisningstilbud, og et mangfoldig kultur- og fritidstilbud. Noen delmål gjelder utsatte grupper (eks. redusere gjengkriminalitet og bedre og tettere oppfølging av siktede og straffedømte unge). Atter andre dreier seg om arbeidsmåter – som bedre koordinering, samordning, samarbeid, felles kunnskap, problemforståelse og erfaringsoverføring⁷.

Strategiene og delmålene er så mange og omfattende at de har gitt et stort frihetsrom for den enkelte bydel til å innrette det lokale arbeidet slik en selv ønsker. Ingen bydel kan

⁶ De ni overordnede strategiene var:

- Et bredt, holdningsskapende, forebyggende arbeid mot kriminalitet
- Tidlig inngripen når barn er belastet med oppvekstproblemer
- Rask og effektiv oppfølging av kriminalitetsbelastede barn og unge
- Rask og effektiv oppfølging ved graffitihærverk og annet skadeverk
- Tiltak som forebygger, reduserer og løser konflikt- og voldssituasjoner
- Samordning av det kriminalitetsforebyggende arbeidet generelt og i enkeltsaker
- Offentlig og private tiltak og tilbud som inkluderer risikoutsatte barn og unge
- Evaluering og kunnskapsutvikling om kriminalitet og forebyggende arbeide
- Et aktivt forhold til strafferettskjedens kapasitet, prioriteringer og resultater

⁷ De formulerte delmålene var:

- Identifisere problemer og behov for tidlig innsats i oppveksten
- Utvikle oppvekstmiljøer hvor det er fokusert på mestring for alle
- Gi alle barn og unge et kvalitativt godt og tilpasset undervisningstilbud
- Øke ungdoms aktive deltakelse i utdanning og arbeid etter grunnskolen
- Et mangfoldig kultur- og fritidstilbud som aktiviserer barn og unge
- Forebygge og redusere konflikt- og voldsnivået
- Redusere rusmiddelmissbruken blant ungdom.
- Redusere gjengkriminaliteten blant barn og unge
- Bedre og tettere oppfølging av siktede og straffedømte barn og unge
- Samordne det oppsøkende og kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo sentrum
- En effektiv straffesakskjede som prioriterer forebyggende arbeid
- Målrettet, effektivt og forpliktende samordning og samarbeid
- Integre det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunens planer
- Felles kunnskap, problemforståelse og erfaringsoverføring

forfølge alle de ni strategiene og de 14 delmålene med like store ressurser og entusiasme. Variasjonsrikdommen i mål og strategier gir store rom for lokale valg. De gir også rom for politisk støtte til arbeidet fra alle deler av det politiske spekter. Her er det nok for både de som vil prioritere ”lov og orden” og for de som mener at ”langsiktig forebygging” er det rette. I det politiske miljø har det stått lite strid om satsingen. Satsingen har for øvrig vært håndtert som en ren byrådssak uten at bystyret har vært involvert.

2.2.1 ”Forankring i toppen”

Arbeidet i utprøvningsprosjektet ble fulgt av den sentrale styringsgruppa for hele Oslo. Med unntak av en av direktørene hvis virksomhet befant seg noe på siden av arbeidet, var det god oppslutning på møtene fra de andre direktørene og fra politiets representanter. Arbeidet ble også fulgt av en ledergruppe bestående av bydelsdirektørene fra de sju deltakende bydeler, de fem politistasjonssjefene, samt et par direktører fra andre sentrale etater i kommunen. En gjennomgang av møtereferater viser også en betydelig oppslutning om disse møtene. Hvis en bruker møtedeltakelse som indikator på oppslutning om arbeidet, må en kunne fastslå at arbeidet med å utvikle og gjennomføre SLT-forsøket i Oslo, har vært godt forankret i både den sentrale administrative ledelsen i kommune og politiet, og blant bydelsdirektører og politistasjonssjefer. Dette evalueringsprosjektet har ikke gitt rom for å intervju disse lederne for å kartlegge hvor dedikerte de har vært i arbeidet. Uavhengig av hvor dedikerte de har vært, har de hvertfall deltatt så mye at en med rimelighet må anta at de har fått vite hva dette dreier seg om – og hvilke frihetsgrader de har i arbeidet.

Det er trolig få andre temaer/oppgaver som det er viktig å koordinere kommunal og statlig innsats i forhold til, som ville kunne ha generert så mye deltakelse fra de kommunale direktørnivåer som i dette tilfellet⁸.

2.3 Gode erfaringer og videreføring av SLT-modellen i alle bydelene

Som tidligere påpekt har ikke SLT-forsøket i Oslo vært evaluert av en ekstern evaluator. Men fordi en har fått etablert flere arenaer for kommunikasjon mellom de sentrale aktører i arbeidet, har man også hatt arenaer for å formidle og drøfte erfaringer. I følge referater fra møter og særlig årsrapport (2004) og sluttrapport fra forsøket (2006), er tilbakemeldingene fra de berørte bydelene positive.

Gjennomføringen av forsøket må sies å ha vært god. Forsøksbydelene kom raskt i gang. Det har vært et stort engasjement, og mange tiltak og aktiviteter er gjennomført og koordinert gjennom SLT-forsøket. Det er en utbredt oppfatning at det kriminalitetsforebyggende arbeidet er blitt mer samordnet, koordinert, organisert, prioritert, målrettet, forpliktende med mer. Dette har kommet fram gjennom møter, rapporter og en høring høsten 2005. (Sluttrapport s. 8).

Gjennom en høringsrunde høsten 2005 ble bydelene invitert til å vurdere tre modeller for det videre arbeidet. Det ene var å knytte SLT-arbeidet tettere opp til politistasjonene

⁸ Jeg vil tro at gjennomføring av store nasjonale reformer som NAV-reformen vil kunne generere deltakelse i samme omfang.

gjennom å ansatte en SLT-koordinator ved hver stasjon som i så fall skulle betjene 3-4 bydeler hver. Det andre var å samle kapasitet og kompetanse i et sentralt plassert SLT-sekretariat for hele Oslo kommune (som i København). Det tredje var å videreutvikle den bydelsmodellen som ble anvendt i forsøksperioden, og med en SLT-koordinator i hver bydel.

Tilbakemeldingene fra bydelene var entydige. De ønsket en lokal forankring av SLT-koordinatoren "på bydel". Hovedbegrunnelsen var at det er her mesteparten av det forebyggende arbeidet skjer. Det er her de viktigste ressursene ligger. At bydelene selv ønsket at dette arbeidet fortsatt skulle ligge på bydelsnivå, kan ikke ha kommet overraskende på noen. Her så trolig bydelene også en mulighet til å få tilført en stilling bekostet gjennom en "sentral" bevilgning uten å belaste et allerede trangt bydelsbudsjett i særlig grad.

Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra bydelene, politiet og andre samarbeidende kommunale etater, foreslo byråden for barn og utdanning å utvide SLT-modellen til hele byen fra 1/1-2006. Hver bydel får 0,4 mill. kroner til en SLT-koordinatorstilling – noe som dekker deler, men ikke hele kostnadene ved en slik stilling. Det overskytende må bydelen selv bekoste.

2.3.1 Endringer av mål- og strategiformuleringer

I forbindelse med at SLT-modellen ble "kommunedekkende" fra 1/1-2006, ble det også gjort enkelte endringer i mål- og strategiformuleringene for det videre arbeidet.

Det første hovedmålet er det samme som i forsøksperioden – *å redusere barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo*. Hovedmål to – det generelle – er nå endret fra å "videreutvikle trygge og gode oppvekstmiljøer for barn og ungdom som virker kriminalitetsforebyggende" til "*trygge skoler og trygge oppvekstmiljø*". Her har skolene åpenbart fått "sitt" gjennom å bli nevnt i en ellers svært generell hovedmål-formulering.

Strategiene ble redusert fra ni til fem – med fokus på arbeidsmåter, tidlig inngripen og koordinering. Delmålene er redusert fra 15 til to. Delmål en er *å etablere SLT-modellen i hele byen* og delmål to er *å trekke flere aktører enn Oslo kommune og Oslo politi i SLT-arbeidet, blant annet konfliktrådet, kriminalomsorgen, psykiatrien og frivillige organisasjoner*". Målgruppen er utvidet fra 20 til 23 år, og det sies nå uttrykkelig i målgruppeformuleringen at yngre barn nås gjennom det primærforebyggende arbeidet. Dette må kunne tolkes som et signal om at SLT-arbeidet skal ha en tydeligere kriminalitetsforebyggende vinkling enn før.

Det har skjedd en viss målforskyvning – bort fra det generelle og primærforebyggende arbeidet over mot en tydeligere konsentrasjon mot kriminalitet og utsatte grupper, og med et fokus også på de yngre voksne.

2.4 Langt mer enn et tilfeldig prosjekt

Som det framgår av den foranstående beskrivelsen synes arbeidet i Oslo å være svært godt forankret⁹. Gjennom SLT-arbeidet har en dessuten fått fram viktig dokumentasjon om ungdomskriminaliteten i byen gjennom en såkalt *Trendrapport*. Her har politiet

⁹ Dette fremgår ikke bare av møterefater, men har også frakommet gjennom at undertegnede har deltatt på flere seminarer som foredragsholder hvor det har vært stor oppslutning fra både direktør/sjefsnivået og fra fagfolk fra bydeler og politietat.

systematisert mye av sin kvantitative og kvalitative informasjon. Et eget *nettsted* er etablert hvor viktig informasjon og dokumentasjon er tilgjengelig for ulike brukergrupper. Det er likeledes gitt økonomisk støtte til en *evaluering* og erfaringsinnhenting fra et intervensjonsprosjekt overfor en svært kriminell ungdomsgjeng bestående av eldre ungdommer i alderen 18-23 år. Det har vært arrangert *studieturer* hvor både deltakere i den sentrale styringsgruppa og SLT-koordinatorer har deltatt, og det er dessuten arrangert flere *samlinger* for SLT-koordinatorene for å bygge disse opp faglig og for å skape et faglig fellesskap dem i mellom. Det sentrale arbeidet ledes av en spesialrådgiver/koordinator med solid faglig kompetanse.

En karakteristikk av arbeidet kan være at det er gjennomført med stor "trøkk" og oppslutning fra både politiet og kommunale instanser på både sentralt nivå og på bydelsnivå. Resultatet er at det nå (riktignok med usikker fremtidig finansiering) er tilsatt 15 SLT-koordinatorer i Oslo. Parallelt med SLT-arbeidet er det med kommunal finansiering ansatt en barnevernskoordinator på hver av de fem politistasjonene som spiller en nøkkelrolle i samarbeidet mellom politi og det kommunale apparatet – særlig i oppfølgingen av yngre kriminelle. Alle bydelene har tatt i bruk SLT-modellen som koordineringsmodell. Det dreier seg derfor ikke bare om et litt tilfeldig kriminalitetsforebyggende prosjekt, men noe som nærmer seg en lokal reform.

3 En studie av arbeidet i to bydeler

3.1 Problemstillinger

Innføringen av dagens byomfattende SLT-modell med en koordinator i hver bydel, er basert på de gode erfaringer som er meldt fra bydeler og politistasjoner. Grunnlaget for denne tilfredsheten er lite beskrevet i de relativt korte oppsummeringer som er gitt fra bydelene til det sentrale SLT-sekretariatet og fra SLT-sekretariatet videre til byrådet i dets erfaringsrapporter/årsmeldinger.

En får lite innblikk i hvordan det faktisk har gått i møtet mellom en sentralt initiert koordineringsreform og et eksisterende lokalt apparat og dets etablerte koordineringsmetoder. Kommer SLT i tillegg til andre koordineringsformer? Bidrar en ny modell til å fortrenge eller bringe tidligere koordineringsformer til opphør, eller integrerer bydelene den nye modellen inn i det man allerede har? Blir kriminalitet og kriminalitetsforebygging overskriften på bydelenes viktigste formaliserte koordinering rundt barn og unge, eller blir den lagt under og tilpasset en enda bredere koordinering som gjelder barn og unge eller oppvekst generelt? Blir STL-arbeidet "Kongen på koordingsområdet" – eller skjer det en tilpasning hvor dette arbeidet underordnes andre og enda bredere hensyn?

Et annet viktig spørsmål er om alle de mest relevante virksomhetene deltar i koordineringsarbeidet, eller er det enkelte som enten velger å bli stående på siden, eller som blir satt på siden av de andre? En tidligere evaluering som undertegnede har gjort, viste at spesielt barnevernet i enkelte kommuner har stått på siden av det "tverretatlige" samarbeidet¹⁰. Dette er særlig problematisk siden barnevernet er en helt sentral aktør i arbeidet mot utsatte barn og unge som rår over store ressurser og viktige virkemidler. Er det også slik i Oslo? Skaper praktiseringen av taushetsplikten spesielle vansker, eller er det andre faktorer som spiller inn? I mindre kommuner blir samarbeidet mellom politiet og kommune ofte karakterisert som svært bra. Kommune og politistasjon/lensmannskontor dekker nesten alltid samme område, slik at det er stor nærhet mellom polititjenestemenn og kommunal ansatte. Har man den samme nærheten i Oslo hvor den enkelte politistasjon ikke bare betjener en kommune (dvs. i denne sammenheng bydel), men flere "kommuner". En annen grunn til å stille dette spørsmålet er at en fersk evaluering undertegnede har gjort av et gjengintervensjonsprosjekt på Furuset viste til dels problematiske samarbeidsforhold mellom politi og de andre offentlige instanser (barnevern, fritidskontor, kriminalomsorg i frihet) som deltok i prosjektarbeidet¹¹. Er det også slik i forbindelse med SLT-arbeidet?

¹⁰ Dette gjelder en evaluering av et utviklingsprogram i regi av Barne- og familiedepartementet. "Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Rapport fra en følgeforsker. NIBR-notat 2002:125.

¹¹ "Tett på gjengen. En evaluering av gjengintervensjonsprosjektet "Tett På" i Oslo. NIBR-rapport 2005:14

Den viktigste ressursinnsatsen i SLT-arbeidet er de 15 koordinatorstillingene. En viktig del av deres mandat er å bidra til den ønskede koordineringen. De kommer inn fra "siden" inn i et system som allerede har viktige koordineringsmekanismer (som ledere og ledermøter). Hva slags koordineringsrolle blir det da at de tar eller får? Kommer de inn og trækker i andres bed og skaper mye støy, eller blir de passivisert og plassert på sidelinja med noen ubetydelige oppgaver? Det er denne type problemstillinger som er utgangspunkt for denne evalueringen.

3.1.1 To bydeler: Grorud og Sagene

Å samle inn data om såpass kompliserte spørsmål i alle de sju forsøksbydelene, ville ikke ha vært mulig innenfor den ressursramme som er avsatt til dette arbeidet. Det er derfor valgt å gjøre en gjennomgang av to bydeler som kanskje kan sies å være relativt typiske for både selve koordineringsprosessene og de utfordringer som en står overfor.

Den ene bydelen er Grorud som er en drabantby med 25000 innbyggere med mange og sammensatte utfordringer. Det er en sammenslått enhet hvor de to tidligere bydelene Grorud og Romsås pr. 1/1-2004 ble slått sammen til en. Befolkningen på Romsås utgjør ca. 1/3 av det totale innbyggertall. Hvordan implementeres SLT-modellen i en slik bydel – hvor også så mye annet er nytt?

Den andre bydelen er Sagene som er en sentral bydel med en befolkning på 30000 innbyggere. Bydelen gikk uendret gjennom de bydelssammenslåinger som skjedde fra 1/1-2004. Bydelen har en sentral beliggenhet og har på grunn av sin befolknings-sammensetning stått overfor store utfordringer når det gjelder fattigdom, barnevern og kriminalitet. Det er en bydel som har gjennomført mange prosjekter, og som har hatt innarbeidede "tverretatlige" samhandlingsstrukturer. Hvordan har en implementert SLT-modellen i denne type bydel?

For begge bydelene er et viktig spørsmål om SLT-modellen og tilførsel av en koordinatorstilling har bidratt til bedre koordinering og samarbeid? Er det så enkelt og "rosenrødt" som de mer overflatiske tilbakemeldingene om at "SLT-arbeidet fungerer svært bra"?

En gjennomgang av to ut av sju forsøksbydeler kan selvsagt ikke gi et heldekkende bilde av hvordan arbeidet fungerer. Noen av informantene i politiet som kjenner flere bydeler har pekt på at det finnes bydeler som utad framstår som både mer og mindre "vellykkede" når det gjelder SLT-arbeidet. Dette kan være en viktig indikator på at Grorud og Sagene hvertfall ikke er spesielt atypiske for den SLT-virksomheten som har skjedd.

3.2 Metode

Dette evalueringsnotatet baserer seg på intervjuer med sju nøkkelinformanter på Grorud og åtte på Sagene. 11 er intervjuet individuelt og fire parvis. Kriterier for valg av informanter er at det i begge bydelene skulle være minst minst en informant fra hhv. barnevern, skole, politi og fritidsforvaltning – i tillegg til SLT-koordinator. Informantene skulle samtidig delta på et av de tre koordineringsnivåene – slik at alle tre nivåene var representert i begge bydelene med to informanter fra hvert nivå. Hvert intervju har vart i ca. 1 ½ time, og ble guidet av en spørreguide som måtte tilpasses noe den enkelte informants kjerneoppgave og rolle i arbeidet. Utover dette er det også gjennomgått mye skriftlig dokumentasjon fra alle bydelene, samt rapporter, årsmeldinger og saksframlegg fra det sentrale SLT-sekretariatet – for derigjennom å få et bilde og grep på hele SLT-ordningen i Oslo.

4 SLT-arbeidet i Grorud bydel

4.1 Forhistorien – en hadde et samarbeidssystem som ble avløst av SLT-modellen

Året etter bydelsreformen i 1988 ble det startet opp et koordineringsarbeid i Grorud bydel som i likhet med dagens SLT-modell hadde den danske SSP-modellen som forbilde. Utvalget som ble etablert fikk betegnelsen *Tverrfaglig ungdomsutvalg*. Det besto av en representant fra bydelspolitiet, skolehelsesøstrene, sosiallærerne fra skolene, ledere av de to ungdomsklubbene, representanter fra barnevernet og etter hvert fra Røde Kors Ressurscenter. Bydelen hadde ikke noen overgripende samarbeidsstruktur rundt barn og unge utover dette og utover de ledermøter som lå under bydelens administrasjonssjef. Derimot ble det etablert ulike utvalg rundt de enkelte barneskoler og helsestasjoner som skulle fokusere på de yngre barna. Disse "barneutvalgene" raknet etter hvert. Ved Groruddalen ungdomsskole ble det etablert et eget team på 1990-tallet bestående av politi, helsesøster, sosiallærer og en oppvekstkonsulent fra forebyggende barnevernteam. Dette teamet er fortsatt i virksomhet.

Det tverrfaglige ungdomsutvalget var i virksomhet fra 1989 og til det ble erstattet av SLT-modellen i 2004. Utvalget satte på dagsordenen temaer av typen tagging, rus, gruppedannelser, samt det generelle oppvekstmiljøet i bydelen.

Et par av informantene som deltok i Tverrfaglig ungdomsutvalg opplyser at dette fungerte godt som et samarbeidsforum. En fikk tatt tak i viktige temaer og problemer som kom til syne i bydelen. Dessuten kunne en drøfte situasjonen rundt enkeltpersoner. Barnevernet deltok i begrenset grad på møtene. Det var flere grunner til det, men en av årsakene skal nettopp ha vært at utvalget drøftet enkeltindivider. Sett fra barnevernet ble taushetsplikten praktisert på en måte som de ikke kunne stå inne for¹², og at de derfor valgte mer eller mindre å utebli fra møtene.

Det sies at de gangene da barnevernet deltok, ble samtaleklimaet forsuret av at barnevernet var så påholdne med å utveksle informasjon enn de andre. Da barnevernet uteble fra møtene, bidro det til å skape et mye bedre samtaleklima i utvalget. For utvalgets arbeid var det derfor bedre ikke å ha med barnevernet, blir det i ettertid sagt.

En konsekvens av manglende kommunikasjon med barnevernet har vært at de som har arbeidet mot utsatte barn og unge, ikke alltid har fått vite om de barn og unge hvor barnevernet er inne med sine tiltak. Samtidig har den manglende og til dels dårlige kommunikasjonen ført til at barnevernet ikke har kunnet spille på de ressurser som de andre

¹² Siden det her dreier seg om forhold som ligger flere år tilbake, er det ikke brukt tid på å gå inn i dette. En informant som har deltatt i utvalget oppgir at det ble innhentet samtykke fra foreldrene til å drøfte deres barn åpent i utvalget, men allikevel på måter som ikke var godt nok for barnevernet.

instansene kunne representere. Som en informant fra fritidssektor uttrykker det: "Vi som arbeider med ungdoms kan få til mye med både den enkelte ungdom og foreldrene. I stedet har det blitt en kamp med barnevernet." Informanter peker på at det skjedde en del bedringer i forholdet til barnevernet i 2002-2003, men at prosessen igjen ble satt tilbake med bydelssammenslåingen fra 1/1-2004 og påfølgende skifter av nøkkelpersoner i bydelen.

4.2 Innføring av SLT-modellen

Grorud bydel kom med i SLT-arbeidet i 2004. En SLT-koordinator på heltid ble ansatt 1/9-2004. Vedkommende hadde ikke noen fortid i bydelen, men hadde arbeidet som barnevernleder i en annen av de "gamle" og nå sammenslåtte bydelene. Det var først på høsten 2004 at arbeidet kom skikkelig i gang. Siden Grorud bydel er en sammenslått bydel av de to gamle bydelene Grorud og Romsås, var bydelen i 2004 også inne i en omstillingsprosess hvor nye lederkabler skulle på plass, og overtallige fra enkelte funksjoner skulle plasseres over i andre funksjoner. Innføring av SLT-modellen skjedde samtidig med at bydelen hadde fokus på andre store endringer. Den nye bydelsdirektøren (fra 2004) hadde allikevel et tydelig engasjement i forhold til å få innført SLT-modellen. Hun hadde blant annet tidligere vært leder for Kriminalitetsforebyggende Råd – hvor SLT-modellen ble utviklet.

I løpet av det første et og et halvt året med SLT-arbeid har Grorud bydel fått på plass SLT-modellen. Bydelen har etablert både en *styringsgruppe*¹³ og en *koordineringsgruppe*¹⁴. På *utførernivå* er det etablert to *SLT-team*¹⁵. Det ene SLT-teamet dekker Apalløkka ungdomsskolekrets med de to barneskolene Ammerud og Rødtvedt. Det andre dekker Bjøråsen ungdomsskolekrets (dvs. Romsås) med de to barneskolene Tiurleiken og Svarttjern. På intervju tidspunktet (april 2006) hadde Bjøråsen-teamet kun gjennomført et par møter, slik at deltakerne hadde begrensede erfaringer å melde. Det er ennå ikke etablert en lignende samarbeidsstruktur rundt den tredje ungdomsskolekretsen – Groruddalen skole, men der har man en samarbeidsstruktur fra før som man har videreført.

Flere av informantene understreker at Grorud bydel trenger denne type samarbeidssystem. I tillegg til de vanlige tjenester overfor barn og unge, har også bydelen en rekke gode prosjekter som befinner seg litt løsrevet fra hverandre, og som bør sees i en sammenheng. Det samarbeidssystemet som en hadde gjennom Tverrfaglig ungdomsutvalg var etter de fleste av informantenes mening ikke tilfredsstillende.

¹³ Her deltar bydelsdirektør, områdedirektør fra utdanningsetaten, politistasjonssjef fra Stovner, leder forebyggende avd. Stovner politistasjon, avdelingsjef barn og ungdom, leder/nestleder i bydelsutvalget. SLT-koordinatoren er sekretær for gruppen. Møtefrekvensen er 4 ganger i året.

¹⁴ Her deltar ledende helsesøste, leder forebyggende politi, leder ungdomstiltakene, rektorene i bydelen, barnevernleder. SLT-koordinator er sekretær for gruppen. Møtefrekvens to ganger i året.

¹⁵ I SLT-teamene deltar representanter (fortrinnsvis sosiallærere) fra ungdomsskoler og barneskoler, barnevernstjenesten, forebyggende barnevernteam, forebyggende politi, helsestasjonen, Ammerud aktivitetssenter og instruktør for Flip-over-metoden.

4.3 Positive erfaringer som har sammenheng med SLT-arbeidet

Med unntak av en informant som mener at det samarbeidssystemet en hadde tidligere gjennom Tverrfaglig Ungdomsutvalg var klart bedre enn de erfaringer en har med dagens SLT-modell, peker de andre seks informantene på at innføring av SLT-modellen har skapt forutsetninger for bedre koordinering og problemløsning. De positive erfaringene formuleres slik:

- Politiet opplyser at en har fått naturlige arenaer hvor en kan ta opp forhold som ikke fungerer godt nok i forhold til målgrupper og målsettinger. Mens en tidligere kanskje måtte innkalle til et spesielt møte hvor vansker og konflikter måtte tas opp, kan en nå ta dette opp på en mer naturlig måte på de regelmessige møtene på de ulike nivåene hvor en også tar opp andre saker. På denne måten blir kritikken mindre sur, og aktørene går ikke så lett i skyttergravene.
Politiet opplyser også at en gjennom det økte samarbeidet med bydelen, har utviklet bedre rutiner for å melde saker til barnvernet. De gir også mer informasjon i meldingen om bakgrunnen for den.
- Bydelen har gjennom å utarbeide en *handlingsplan* for lokale kriminalitetsforebyggende tiltak måttet tenke gjennom problemstillinger og fokusere på målgrupper en ikke hadde tenkt så mye på tidligere. Dette gjelder blant annet rutiner for oppfølging av ofre for vold, jenter som utøver vold, utvikle gode rutiner for frivillig urinprøvetaking m.m.. Selv om mange av handlingsplanens forslag på intervjuetidspunktet (april 2006) ikke var gjennomført¹⁶, hadde en satt fokus på viktige problemstillinger og en hadde måttet orientere seg i hvilke tiltak som kan forebygge, motvirke eller bekjempe problemene. Et slikt tiltak som bydelen tidlig tok i bruk, er den såkalte *flip-over-metoden* for å arbeide metodisk med de mest utsatte barn og unge i bydelen.
- SLT-koordinator har opparbeidet seg gode bilaterale kontakter til flere andre viktige aktører i arbeidet med utsatte barn og unge. De oppgir at de har stor tillit til henne, og at hun representerer en viktig ressurs for bydelen. Ikke minst påpeker flere at hennes barnevernsfaglige kompetanse og erfaring er viktig. I skrivende stund fungerer hun som leder av barnevernet som ledd i en prosess med å utvikle et barnevern som har slitt tungt. Meningen er at hun skal tilbake til SLT-jobben når bydelen får ansatt ny barnevernsleder høsten 2006. At hun i en periode har fungert som barnevernsleder kan gjøre det enklere i fremtiden å bedre forholdet mellom barnevernet og de andre virksomhetene som arbeider med utsatte barn og unge.
- Flere av informantene peker på at en gjennom SLT-arbeidet lettere kan se problemer og utfordringer i sammenheng – i hele Groruddalen. Kriminaliteten kjenner ikke bydelsgrenser, og særlig når ungdommene blir eldre beveger de seg på tvers av bydeler. Dette skaper et større koordineringsbehov på tvers av bydeler i forhold til utsatte grupper, samt gjennomføring av f.eks. større ungdomsarrangementer. Samtidig er bydelene i Groruddalen demografisk og sosialt ganske like, og de står overfor de samme problemer. Dette innebærer at en med fordel kan koordinere informasjon og kompetanseutvikling mellom bydeler. Gjennom SLT-samarbeidet og gjennom kontaktene mellom SLT-koordinatorene, har det blitt enklere å se disse sammenhengene, samt koordinere innsats på tvers av bydelene. Spesielt har

¹⁶ En kunne uansett ikke vente at de var gjennomført pr. april 2006. De fleste forslagene til tiltak skal ført gjennomføres i løpet av 2006.

samarbeidet mellom Grorud og Stovner hatt en god utvikling etter at SLT-arbeidet startet høsten 2004.

Grorud bydel har (på linje med andre bydeler og kommuner) tidligere erfart at opprettede koordineringsutvalg, blant annet på skolekrets nivå, har fungert en stund for deretter å dø hen. Det sies også at enkelte utvalg kan ha vært opprettet uten at de har vært godt nok gjennomtenkt. SLT-modellen er så tydelig og enkel at den kanskje kan bidra til at en får et system som både er enkelt og oversiktlig. Det at en har en SLT-koordinator som ivaretar det nødvendige basisarbeidet rundt utvalgene og som bidrar til struktur på arbeidet, kan gjøre at koordineringsvirksomheten oppleves som mer nyttig og at den ikke visner hen av seg selv.

4.3.1 Betydelig tilfredshet med politiets innsats fra bydelens side

De kommunale informantene understreker at de er svært fornøyde med den måte som det forebyggende politiet har kommet dem i møte. Det er denne delen av politiet som de vanligvis forholder seg til – de andre enhetene er mer eller mindre irrelevante. Denne delen av politiet oppleves som fleksibel, stiller opp når det er nødvendig, har detaljert kunnskap om ungdommer og utfordringer i bydelen og de utveksler gjerne informasjon med de andre. Slik var det før SLT-arbeidet startet opp, og dette forholdet har utviklet seg enda mer etterpå.

4.4 Vansker og flaskehals i arbeidet

4.4.1 Et problematisk forhold mellom barnevernet og de andre instansene

Det er én flaskehals i SLT-arbeidet på Grorud som alle informantene peker på – og det er vansker i samarbeidet med barnevernet. Nå er det ikke uvanlig i kommune-Norge at samarbeidsforholdene mellom barnevernet og andre instanser som arbeider med barn og unge er vanskelig. Undertegnede har beskrevet slike vansker i andre kommuner¹⁷. Barnevernet blir ofte ”ute i kommune-Norge” beskrevet i negative ordelag som ”vil ikke samarbeide”, ”skjuler seg bak taushetsplikten”, ”har en negativ og rigid kultur”. Denne type kritikk hviler ofte på en manglende empati i forhold til hvilke store utfordringer barnevernet strir med. Barnevernet har faktisk en streng taushetsplikt, de må forholde seg til et omfattende lovverk, til klare tidsfrister, til fylkesmannens kontroll, i alvorlige saker må saksbehandlerne opp til ”eksamen” i fylkesnemda, de må forholde seg til motpartens advokater, til en nærgående presse, til direktører, rådmann og politikere som mener de bruker altfor mye penger. Samtidig er det til dels hjerteskjærende barneskjebner de ansatte forholder seg til, hvor det ofte ikke finnes gode løsninger, bare vanskelige dilemmaer. I tillegg er barnevernet mange steder bemannet med unge saksbehandlere som forståelig nok er usikre. De trenger derfor mye tid på å gjennomføre vanskelige oppgaver. Og så får de i tillegg mye kritikk fra de andre etater og virksomheter for å være vrang og lite samarbeidsvillige. En rimelig påstand er at *det finnes ingen andre kommunalt ansatte*

¹⁷ Dette gjelder i flere av de kommunene som deltok i Barne- og familiedepartementets Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet 1999-2001. NIBR-notat 2002:125 Et annet tilfelle av akutte samarbeidsproblemer er beskrevet fra Randesund bydel i Kristiansand i 2005. Jf. Yngve Carlsson NIBR-notat 2005:110: Det kompliserte samarbeidet rundt utsatte barn og ungeen erfaringsrapport fra randesund bydel i Kristiansand.

som arbeider i et så presset og krysspreset system som de ansatte i barnevernet¹⁸. En bør derfor ikke være særlig overrasket over at ansatte som er så presset nedprioriterer kontakt med andre instanser, at de "skjuler seg" bak taushetsplikten og at de utvikler en egen kultur hvor de blir unødige rigide.

Hvis en legger Kommunerevisjonens rapport om *Bydelsbarnevernet i Oslo kommune* fra februar 2006 til grunn, er det mye som tyder på at barnevernet i Grorud bydel har slitt enda tyngre enn i de andre bydelene ift. sine primæroppgaver. Kommunerevisjonens fant langt flere kritikkverdige forhold i Grorud enn i de andre bydelene – forhold som vi ikke skal gå inn på her. Viktigere er det at rapporten også slår fast at

Bydel Grorud (skiller) seg ut ved å ha den høyeste andelen henlagte undersøkelsessaker av alle bydelene i perioden 2004-2005 (jf. kap.4).
Bydel Grorud er videre den bydel som relativt sett bruker mest på tiltak utenfor hjemmet i 2004. Videre skiller Bydel Grorud seg ut ved relativt sett å bruke minst av alle på driften av barnevernstjenesten (jf kap. 2). (Oslo kommunervisjon 2006:89)

Som vist i kap. 4.1 har det også vært vanskelige samarbeidsforhold mellom barnevernet og flere av de andre virksomhetene før 2004. Dette har ifølge informantene ikke bedret seg etter 1/1-2004, heller tvert imot. Det har vært og er betydelig irritasjon i de andre virksomhetene (både fritidsvirksomheten, skoler og politiet) over at barnevernet har vært svært restriktive i forhold til taushetsplikten, at de ikke melder tilbake om hvilke saker de går inn i, og at de trekker seg tilbake fra kommunikasjonen med andre instanser. Samtidig har barnevernets restriktive holdning til å utveksle individinformasjon, sammenholdt med kanskje en lite restriktiv holdning hos enkelte andre instanser, ført til at klimaet tidvis har vært surt når en har operert på samme arena. Derfor har enkelte informanter påpekt at det har vært bedre når barnevernet ikke har deltatt.

Min vurdering er at selv om barnevernets tilbaketrekning fra viktig "tverretattlig samarbeid" kan ha gjort samarbeidsklimaet bedre som det har blitt påpekt, kan barnevernets tilbaketrekning neppe ha vært optimalt for koordineringen rundt utsatte barn og unge. Dette skyldes særlig at barnevernet sitter på en rekke viktige virkemidler i form av både hjelpetiltak, omsorgsovertakelser og tvangstiltak overfor enkeltbarn/unge. De andre har ikke kunnet spille på barnevernet og dets ressurser i tilstrekkelig grad. Likeledes har den begrensede kommunikasjonen og samarbeidet ført til at barnevernet heller ikke har fått se hvilke ressurser som de andre virksomhetene representerer. Dette i motsetning til på Sagene hvor barnevernet "kjøper" oppfølgingstjenester og hjelpetiltak for sine unger som utføres av ansatte i fritidsavdelingen. På Grorud *kan* det manglende samarbeidet mellom barnevernet og "de andre" ha ført til et overforbruk av eksterne ressurser (bl.a. institusjonsplasser) og et underforbruk av enklere og rimelige løsninger i nærmiljøet. Manglende kommunikasjon med de andre virksomhetene gjør at en ikke ser hvilke muligheter som faktisk foreligger.

Men det er ikke bare det manglende samarbeidet som kan føre til overdrevent bruk av dyre institusjonsplasser. Det kan også skyldes lav bemanning. Det er mye som tyder på at barnevernet på Grorud har vært inne i en negativ spiral det har vært vanskelig å komme ut av. Hva som skapte denne negative spiralen, hva som er høne og hva som er egg, og når spiralen for alvor skjot fart, har det ikke vært mulig å gå inn i i denne evalueringen. Men en aner hvertfall følgende gjensidig forsterkende faktorer som virker i denne spiralen:

¹⁸ Jeg har ikke annet belegg for å hevde dette enn snart 20 års erfaring som "kommuneforsker". Hvis dette faktisk skulle være undersøkt, vil jeg bli svært overrasket hvis en evt. slik undersøkelse skulle vise noe annet.

Bydelen har et barnevern som er underbemannet. De ansatte er presset og trekker seg tilbake fra samarbeid. På grunn av lav bemanning og manglende kontakt med de andre virksomhetene i bydelen, er det enklere å kjøpe dyre løsninger utenfor bydelen enn å utvikle gode løsninger i bydelen. Dermed skjer det et merforbruk på 11 millioner i forhold til budsjettet i 2004, og et merforbruk på 7,4 millioner kroner i 2005 til tross for en betydelig budsjettøkning. Dermed øker presset enda mer på de barnevernsansatte – som igjen kan resultere at de trekker seg enda mer tilbake fra kontakt med andre instanser. Dette fører igjen til enda mer frustrasjon fra de andre som igjen gjør at barnevernet lukker seg enda mer inne etc. etc.

En rimelig hypotese er at barnevernet på Grorud har vært inne i en negativ spiral som har gjort det stadig mer introvert.

Det er nå satt i gang et utviklingsarbeid for å gjøre noe med barnevernstjenesten på Grorud. En nøkkelaktør i dette arbeidet er SLT-koordinatoren som for tiden er konstituert barnevernssjef. En av de viktigste utfordringene blir å få barnevernet til å fungere i et konstruktivt samspill med de andre instansene.

De problemene som her er beskrevet har neppe særlig sammenheng med innføringen av SLT-modellen i bydelen. Derimot har problemene rundt barnevernet gjort det vanskelig å få til det samarbeidet rundt utsatte barn og unge som denne modellen forsøker å fremme.

4.4.2 Styringsgruppa og koordineringsgruppa har ikke fungert optimalt

Informantene er også tydelige på at verken styringsgruppa på sjefsnivå eller koordineringsgruppa på virksomhetsledernivå har fungert optimalt.

Styringsgruppa har gjennom sine fire årlige styringsgruppemøter hatt hyppige møter til styringsgruppe å være – hvertfall hvis en sammenligner med andre kommuner og bydeler. Den har også tatt opp en del viktige spørsmål. På den annen side er det mye som tyder på at klimaet for å få til en god dialog om de utfordringer en står overfor, kunne ha vært bedre. Det rapporteres derimot at dialogen mellom utdanningsetat og politiet har vært svært god.

Koordineringsgruppa på virksomhetsledernivå har ikke fungert godt, rapporteres det fra nøkkelinformantene. Det er jo denne som skal stå for den løpende koordineringen på tvers av de involverte virksomheter. Den har kun hatt et møte pr. halvår. En av grunnene til dette skal være at enkelte deltakere er skeptiske til altfor mange møter. Dette har på sin side ført til at koordineringsgruppa ikke helt har kommet i inngrep med de løpende utfordringer og koordineringsoppgaver som en har stått overfor. Og en har ikke hatt tid eller mulighet til å sette interessante temaer på dagsordenen. En av nøkkelaktørene i gruppa mener at når møtene er så sjeldne, har det nesten ikke noen hensikt å delta. Vedkommende har derfor kun deltatt på et av de to møtene. En annen nøkkelaktør har vært skeptisk til hele konstruksjonen, og har hatt lite entusiasme å tilføre arbeidet. Koordineringsgruppas arbeid har heller ikke vært preget av spesielt stor entusiasme. En informant karakteriserer heller stemningen som ”noe sur”. Derfor får en heller ikke til gode og interessante diskusjoner. Dette kan igjen føre til at nytteverdien av møtene kan bli så liten at det knapt har noen vits å møtes. Koordineringsgruppa kan synes å stå i fare for å rakne i mangel på entusiasme og oppgaver allerede før den har kommet ordentlig i gang.

De problemer som er beskrevet ovenfor har liten sammenheng med selve SLT-modellen. Det er trolig helt andre forhold som ligger bak – som andre typer konflikter og ulike måter å kommunisere på – som spiller over på SLT-arbeidet.

Det er derimot flere av informantene som peker på at de lokale SLT-teamene på utførernivået, gjennom den korte tiden de har vært i virksomhet, har fungert godt. De tegner hvertfall bra, sies det. Det er der hvor det viktigste arbeidet, særlig knyttet til å avdekke og følge opp individsaker, vil skje.

En instans som savnes i arbeidet på utførernivået er Barne- og ungdomspsykisk politikinikk (BUP). Det er flere som peker på viktigheten av å ha denne instansen med, blant annet fordi den forvalter mye viktig kunnskap om barn og unge, og fordi den også er en viktig aktør i behandlingen av unge med psykiske problemer, ofte i kombinasjon med atferdsproblemer.

4.4.3 En SLT-koordinator i klemme

Å være SLT-koordinator i Grorud bydel kan ikke ha vært noen enkel oppgave. Vedkommende fikk i ansvar å iverksette en samarbeidsmodell i et system hvor det fra før av var en god del konflikter. Flere av nøkkelaktører hadde et begrenset engasjement i forhold til den modellen som ble innført, eller hvor de hvertfall ga uttrykk for å ha begrenset tid til ”enda flere møter”. Et par av informantene peker på at SLT-koordinatoren burde ha forsøkt å skapt mer optimisme hos de andre. Dette ville uansett ikke kunne være enkelt for en aktør som kom ”inn fra siden” på et i utgangspunktet to-årig prosjekt. Å skape gode relasjoner og entusiasme mellom de som har et ansvar for arbeidet med barn og unge i bydel Grorud er en oppgave som må tilligge langt flere enn SLT-koordinatoren.

4.5 Grorud oppsummert

Denne gjennomgangen av SLT-arbeidet i Grorud bydel viser at en har fått mye av SLT-modellen på plass. Det er etablert ei styringsgruppe, ei koordineringsgruppe og to lokale utøvergrupper. Det er utarbeidet en omfattende handlingsplan. En har tatt tak i problemstillinger som ingen tidligere har tatt ansvar for. Relasjonene til politiet er videreutviklet, og det er innledet et samarbeid med nabobydelen om felles problemer og utfordringer. Bydelen har en koordinator som har opparbeidet seg betydelig tillit hos de viktigste samarbeidspartnerne. I tillegg har bydelen mange enkeltstående prosjekter og tiltak som retter seg mot utsatte grupper barn og unge – dvs. målgruppene for SLT-arbeidet. Samtidig viser denne gjennomgangen at det har vært mange vanskeligheter i samarbeidet mellom barnevernet og de andre som arbeider med barn og unge i bydelen. Disse vanskelighetene har i stor grad også spilt over på SLT-arbeidet. Det har dessuten ikke vært enkelt å få til entusiasme, spesielt ikke i koordineringsgruppa, slik at en nok ikke helt har fått den kraften i arbeidet som kunne vært ønskelig. I bydel Grorud er det åpenbart et betydelig forbedringspotensiale når det gjelder samarbeid både i forhold til barn og unge generelt, og i forhold til kriminalitetsforebygging mer spesielt.

5 Sagene

5.1 Forhistorien – en hadde et velutviklet system for samarbeid og koordinering

5.1.1 Store utfordringer og etablerte samhandlingsstrukturer

Bydel Sagene har over mange år stått overfor store utfordringer når det gjelder barn- og unges oppvekst. Bydelen har en stor andel kommunale boliger med en god del fattigdomsproblematikk, og med påfølgende sosiale, helsemessige og rusrelaterte problemer. Bydelen har i en årrekke ligget på den nasjonale toppen over kommuner/bydeler med andel barn som får tiltak/oppfølging fra barnevernet. På begynnelsen av 1990-tallet var Bjølsen skole den første ungdomsskolen i Oslo hvor det ble ropt et kraftig varsku vedrørende voldelige gjengatferd fra elever med minoritetsbakgrunn. Situasjonen på Bjølsen fikk enorm mediaoppmerksomhet i en periode.

Vanskelige levekår blant barn og unge, de problemer av omsorgsmessig art som følger av dette, samt grupperelatert vold og terrorisering, er problemer som krever betydelig koordinering mellom offentlige instanser med ansvar for hver sine deler av problemløsningen. Sagene bydel var derfor tidlig ute med å etablere samarbeidsstrukturer mellom de ulike instansene. Et viktig arbeid var det såkalte 1-18-prosjektet som ble iverksatt på begynnelsen av 1990-tallet og som hadde bred deltakelse fra ulike kommunale virksomheter og politiet. Det forebyggende politiet, skolene, barne- og ungdomsseksjonen utvekslet informasjon og samarbeidet hele tiden, sies det. I den direkte intervensjonen overfor det voldelige ungdomsmiljøet på Bjølsen ungdomsskole ble det utvekslet informasjon – også på individnivå.

I 1999 opprette bydelen en egen *barne- og ungdomsavdeling* hvor følgende virksomheter ble samlet i en avdeling under en leder: Kultur- og fritidsvirksomhet, barnehager, skolefritidsordning, barnevern, helsestasjonsvirksomhet og habiliteringstjeneste for barn. En viktig arena for å drøfte problemer og koordinere innsats har vært barne- og ungdomsjefens ledergruppe. Da SLT-modellen ble innført i bydelen i 2004, hadde man derfor et koordineringsnivå allerede – selv om det ikke sammenfalt helt med det som SLT-modellen foreskriver.

På utførernivå opprette bydelen i 2000 to såkalte *innsatsteam* – et for barn 6-12 år og et for ungdom 13-18 år. I disse deltar sosiallærere, helsesøster, fagpersoner fra ungdomsseksjonen, barnevern, bomiljøtjeneste, BUP og bydelspoliti¹⁹. Det er barnevernet som har

¹⁹ For å være helt konkret deltar følgende i Innsatsteam ungdom: To sosiallærere, en bydelspliti, tre fagpersoner fra ungdomsseksjonen, en helsesøster og to fra barnevernet. I Innsatsteam barn

hatt og fortsatt har ledelsen av disse to teamene. De oppleves nok derfor i en viss utstrekning som "barnevernets team". Deltakelsen i disse teamene har høyeste prioritet fra barnevernet, og de avlyses aldri. Møtehyppigheten er normalt så høy som annen- til tredjehver uke.

På samme måte som på Grorud har det vært uenighet mellom barnevernet og de andre instansene hvor inngående en skal drøfte enkeltpersoner og enkeltfamilier i denne type samarbeidsfora. På Sagene har dette allikevel ikke gitt grunnlag for barnevernet å bruke "exit" som problemløsningsstrategi ved å trekke seg fra samarbeidsforumet. Barnevernet løser dette ved å være forsiktige med hva de selv bringer til torgs, samtidig som de kan ha stor nytte av den informasjon de andre instansene bringer om enkeltpersoner og familier. Informantene forteller også at over tid utvikles en tverretattlig forståelse av hva de enkelte kan si og ikke si, noe som gjør at den gjensidige irritasjonen reduseres.

En viktig utfordring for barnevernet er at *innsatsteamene*, siden de lett oppfattes som barnevernets team, blir en arena hvor de andre instansene tar opp saker hvor de skal ha hjelp av barnevernet. Spesielt skolene oppleves ofte som en viktig leverandør av problemer som de ønsker at barnevernet skal løse. Det skjer en "overvelting" av oppgaver på et barnevern som allerede er presset. Barnevernet på sin side har færre muligheter til å "velte" problemer over på skolene. Et barnevern som på Sagene, som har "hodet over vannet", kan trolig leve med en slik asymmetri. For barnevernsavdelinger som sliter tungt, slik som på Grorud, kan en slik asymmetri føre til at en heller velger å trekke seg bort fra samarbeid med andre. Det blir en ekstra kilde til press på et allerede hardt presset system.

I tillegg legger flere av informantene vekt på den konstruktive rollen som deres lokale BUP har. Den lokale barne- og ungdomspsykiatrien deltar i innsatstemaene, og de går også aktivt inn i konkrete saker. Det er også lett for barnevernet å drøfte saker anonymt med BUP som gir råd og veiledning i hvordan konkrete saker kan håndteres.

5.1.2 Samarbeid med universitet og høgskoler

Bydel Sagene har hatt et flere-årig samarbeid med Universitetet i Oslo og Høgskolen i Vestfold.

Gjennom samarbeidet med Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo har bydelen stilt seg til rådighet som arena for hovedfags- og masteroppgaver. Med sin nærhet til universitetet og med mange kompliserte utfordringer har bydelen vært et attraktivt sted for instituttets studentforskning. Et titalls hovedfagsoppgaver er utarbeidet med basis i bydelen. Bydelen har deltatt i å utvikle temaer for denne type studentforskning, slik at forskningen kan ha lokal nytteverdi. Også instituttets ansatte har fulgt prosesser og publisert forskning fra bydelen.

Høgskolen i Vestfold (gjennom Henær-senteret) har fulgt samhandlingsprosessene på Sagene over flere år, i en slags aksjonsforskerrolle. En ansatt fra høgskolen har lagt til rette for medvirkningsprosesser, og vedkommende er nå i ferd med å avslutte et doktorgradsarbeid med fokus på utviklingsarbeidet på Sagene.

Gjennom dette samarbeidet med høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner har bydelen utviklet utdanningstilbud som "kompetanse nærmest brukeren", "tverrfaglig samarbeid i praksis", "barn av psykisk syke foreldre" og et studietilbud i innovasjon og

deltar: tre sosiallærere, en bydelspoliti, en helsesøster, en fra bomiljøtjenesten, to fra barnevernet og en fra fritidshuset.

rådgivning. Det sies at over 100 fagfolk i bydelen har blitt kurset eller videreutdannet på et eller flere av disse temaene.

Det sies også at bydelen gjennom det nære samarbeidet med utdannings- og forskningsinstitusjonene har lagt seg åpen for forskernes ”feilfinning”. Dette har i sin tur gjort det mer akseptert å gjøre feil. Hvis en gjør noe som har negative konsekvenser, får en ikke hodet kappet av.

5.1.3 Tilretteleggertjenesten – koordinering mellom barnevern og fritid

En type tiltak som bydelen har utviklet er et nært samarbeid mellom barnevernet og kultur- og fritidsenheten som kalles for *Tilretteleggertjenesten*. I dette tiltaket bestiller barnevernet oppfølging av en ungdom fra bydelens fritidsenhet. Kjernen i tiltaket er at ansatte i fritidsenheten går inn som en oppfølger i forhold til bestemte ungdommer. Å få ungdommen med i aktiviteter står helt sentralt i opplegget. Dette kan være aktiviteter for en ungdom alene, i gruppe sammen med noen få andre eller integrert i det øvrige ungdomsmiljøet som jo fritidsenheten ellers betjener. Tiltaket innebærer at de ansatte i fritidsenheten også jobber på andre tidspunkter enn når fritidsenhetens egne tiltak er åpent, som i helgene. De ansatte i fritidsenheten blir brukt som sosialarbeidere. Tanken er at en skal forsøke å koble deres relasjons- og aktivitetskompetanse mot mer individbasert sosialt arbeid. Yrkesrollen blir utvidet.

Det sies fra de som har ansvar for tiltaket at de ansatte i fritidsenheten har noen komplementære ferdigheter til barnevernet. De behersker mange aktiviteter som ungdommer er opptatt av (fra risikosport til musikk og media) og de utviser ofte en stor entusiasme i arbeidet. De er gode på å opparbeide seg tillit gjennom aktivitetene. Derimot mangler de en god del på å jobbe systematisk, tenke rutiner ift. sikkerhet og hvordan en kan gå inn i kriser. De har og tradisjonelt vært påholdne med å melde ting til barnevernet – i en slags lojalitet overfor ungdommene. I den nye rollen i skjæringsfeltet mellom fritidsvirksomhet og sosialt arbeid får de en tydelig opplysnings- og meldeplikt. De må være tydeligere voksne enn de har vært i sin tidligere fritidsrolle. Og den eller de ungdommene de følger opp skal vite at de også kommuniserer med det øvrige apparatet og med den unges familie.

Får å kunne fungere i en slik ny yrkesrolle, har de fritidsansatte fått regelmessig veiledning av en erfaren sosialarbeider. I tillegg har flere fått etterutdanning via samarbeidet med Institutt for spesialpedagogikk.

Tilretteleggertjenesten er for flere ungdommer et alternativ til dyr og ikke alltid like god institusjonsplassering. Det er også et alternativ til Multi-systemisk terapi (MST) som jo også er en nærmiljøbasert arbeidsform som er tenkt som et alternativ til institusjonsplassering. Bydelens erfaring med MST er at den har betydd lite for bydelen. Enten har de ungdommene bydelen har forsøkt å få inn i MST vært ”for vanskelige” eller de har hatt rusproblemer i tillegg til atferdsproblemene og derved ikke passet inn i behandlingsmetoden. MST karakteriseres av informantene som lite tilpasset de ungdommer og de problemer som bydelens forebyggingsapparat faktisk strir med.

Det opplyses fra bydelen at noen av de mest vanskelige ungdommene, fortsatt må plasseres på institusjon. Men bydelens kjøp av dyre institusjonsplasser har blitt redusert. Dette skyldes i følge informanter også at bydelen har etablert et bokollektiv som forebygger institusjonsplassering.

Erfaringene med Tilretteleggertjenesten er så gode at dette er et opplegg som fortsetter. En viktig side av dette arbeidet er at veggene mellom fritidsvirksomheten og barnevernet har blitt åpnet betydelig opp. De har blitt mye mer vant med å samarbeide med andre som har komplementære ferdigheter og kompetanse. En hypotese er at en gjennom et slikt samarbeid utvikler et barnevern som er mindre rigid, samtidig som en utvikler en fritidsvirksomhet som arbeider mer strukturert og systematisk.

Samarbeidet mellom barnevernet og kultur- og fritidsenheten er ikke et resultat av SLT-arbeidet i verken bydelen eller Oslo kommune. Den må forstås i lys av utviklingsprosesser i bydelen. Men dette samarbeidet er allikevel et meget godt eksempel på den type koordinering som er ønskelig ut i fra et "SLT-perspektiv".

5.1.4 Sentrale aktører med lang fartstid i bydelen

En viktig faktor for å forstå det samarbeidet som er utviklet i Sagene, er den lange fartstiden som nøkkelaktørene i arbeidet med barn og unge har. De har arbeidet i bydelen i mellom 12-20 år i nåværende eller andre jobber. Dette gjelder blant annet bydelsdirektør, barne- og ungdomssjef, barnevernssjefen, leder for ungdoms/fritidstiltakene, bydelens forebyggende polititjenestemann, rektor på Lilleborg skole (som også er leder i Sagene IF) og SLT-koordinatoren. Gjennom et så langvarig samspill har de gått seg til med hverandre. De kjenner hverandre godt. Det er enkelt å ordne mindre problemer uformelt og bilateralt, og de omtaler hverandre med betydelig grad av respekt. Et godt samarbeid kan altså betraktes som en konsekvens av lang fartstid.

Men dette kan også snus på hodet. Lang fartstid kan trolig også være en følge av et godt samarbeid. Informantene forteller med betydelig stolthet om hvordan dette samarbeidet er utviklet og hva de har fått til. De forteller om hvordan de i fellesskap har tilnærmet seg vanskelige utfordringer og at de har fått en *flyt* i samarbeidet. Kanskje noe av det mest meningsfulle i å arbeide i en kommune er når en opplever å få slik flyt i samarbeidet med andre instanser i å løse viktige samfunnsoppgaver. Denne flyten synes åpenbart å være tilstede i Sagene, og er trolig en viktig årsak til at nøkkelpersonene har blitt så lenge i bydelen.

Noen vil kanskje si at nøkkelpersoner som har vært så lenge på samme sted, lett vil kunne stivne i sin arbeidsform og at det derfor ikke er noen styrke for bydelen. Det nære samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjonene, samt samarbeidet som har blitt utviklet på tvers mellom ulike virksomheter i bydelen (jf. samarbeidet rundt Sandaker skole, tilretteleggertjenesten, prosjektet om jentevold etc), har trolig bidratt til å holde "godt voksne" fagfolk og ledere spenstige selv etter lang fartstid i bydelen.

For fagfolk og ledere som er avhengig av å arbeide opp mot andre virksomheter for å løse kompliserte problemer, har Sagene trolig²⁰ vært og er en god bydel å arbeide i.

²⁰ Siden denne beskrivelsen av samarbeidet på Sagene baserer seg på intervju med kun åtte informanter, tar jeg med et lite forbehold i form av ordet "trolig".

5.2 Innføring av SLT-modellen

5.2.1 Ikke svar på et lokalt behov

Sagene var en av de aller første bydelene som kom i gang med sitt SLT-arbeid. En koordinator var på plass allerede den 1/1-2004. I ettertid er alle informantene entydige på at de ikke helt så hensikten med å innføre denne modellen på Sagene. En hadde tiltaksteamene fra før. En hadde barne- og ungdomssjefens ledergruppe som kordinerte mye av bydelens egen virksomhet. Og en hadde gode bilaterale kontakter til både politiet og enkelte av skolene. En viktig grunn til at bydelen allikevel sa seg interessert i å være prøvebydel var at det fulgte en stilingsressurs med forsøket. Og en slik ressurs vil være velkommen i de fleste bydeler.

Jeg hadde store forhåpninger til SLT-modellen generelt. Men på Sagene var denne type arbeid allerede innarbeidet. Overgangen gikk nesten umerkelig. Ikke noe ble borte, og det var lite nytt som kom". (Leder forebyggende avd. politiet)

Vi hadde mange arenaer før SLT kom opp. Og de er de viktigste. (Rektor Lilleborg skole)

En skulle samle og skape møteplasser for de som arbeider med ungdom. Men vi hadde jo allerede mange møteplasser, og vi hadde lenge samarbeidet godt med politiet (Barnevernsleder)

Jeg har sans for SLT-konseptet. Men her hadde vi tradisjoner for å samarbeide på tvers. Vi hadde systemene for det allerede. (Kultur- og fritidsleder)

Vi hadde strukturerte møteplasser med mandat og fullmakter. Vi hadde et godt nettverk til politiet, og en god samhandling mellom barnevern, barnevernsvakt og politiet. Som sjef hadde jeg et blick på koordineringen. En trengte ikke en egen konsulent på det. (Barne- og ungdomssjef)

SLT var en modell som "kom ovenfra" og som nøkkelaktørene ikke helt så hensikten med. Selv om SLT-modellen hadde mange fellestrekk med den modellen bydelen selv hadde utviklet, crashet den også på viktige punkter. Bydelen hadde fjernet de fleste av konsulentene som satt i stab hos bydelsdirektør eller avdelingsjefer.

Koordineringsansvaret var blitt lagt "i linja" med ledermøtene som et viktig forum. Med SLT kom det inn en konsulent som fra en stabsposisjon skulle koordinere det som virksomhetslederne allerede hadde som ansvar å koordinere. Dessuten var det klare føringer på hvilke møteplasser som ellers skulle opprettes gjennom SLT-modellen. Det var en viss irritasjon på disse formkravene.

5.2.2 En tok utgangspunkt i det en hadde og tilpasset SLT-modellen til det

Som det framgår av sitatene overfor la aktørene stor vekt på at de hadde et godt samarbeid på utførernivået gjennom *innsatsteamene*. På dette nivået var det ikke behov for noe nytt. Det som allikevel skiller Sagenes innsatsteam fra "utførerteamene" i de andre bydelene, er at på Sagene er det barnevernet som har oppfølgingsansvaret for disse teamene. Dette har nok vært viktig for barnevernets forpliktelser overfor teamene. På den

annen side kan barnevernets eierforhold (jf. kap. 5.1.1) fremme en overveltning av problemer fra de andre etatene i og med temaene oppfattes som "barnevernets team". Det kan tenkes at slike team organisert gjennom det noe mer nøytrale "SLT-overskriften" vil kunne redusere denne overveltingsproblematikken på barnevernet. På den annen side er det en rimelig *hypotese* at barnevernet på Sagene har fått et bedre omdømme i de andre kommunale virksomhetene enn det som er vanlig i kommune-Norge, nettopp fordi barnevernet faktisk har tatt dette koordineringsansvaret. Barnevernet regnes med, de andre virksomhetene forholder seg aktivt til det og det omtales med respekt. Kontrasten til Grorud bydel er tydelig.

På styringsnivået og koordineringsnivået innførte faktisk bydelen de møteplassene som står så sentralt i SLT-modellen. Det ble opprettet ei *styringsgruppe* med bydelsdirektør, områdedirektør fra utdanningsetaten, stasjonssjef ved Grønland politistasjon, barne- og ungdomssjef og leder av bydelsutvalget. SLT koordinator er sekretær. På dette stillingsnivået var det ikke noe formalisert samarbeid tidligere. Dette var derfor noe nytt. På koordineringsnivået ble det opprettet ei *koordineringsgruppe* bestående av leder av forebyggende avdeling ved Grønland Politistasjon, en politibetjent fra samme politiavdeling med spesielt ansvar for Sagene, rektorene ved hhv. Sagene, Lilleborg, Bjølsen skoler og Sandaker videregående skole, barnevernsleder, områdeledere fra barnevernet, leder for hhv. helsestasjon, bomiljøtjeneste, sosialkontor og fritid/ungdomsarbeid. SLT-koordinator var også sekretær for dette utvalget. Som det framgår av denne oversikten inneholder koordineringsgruppa langt flere aktører enn de som til vanlig sitter i barne- og ungdomssjefens ledergruppe. SLTs møteplasser kom derfor inn som et supplement til de en allerede hadde.

5.3 Positive erfaringer som har sammenheng med SLT-arbeidet

5.3.1 Et bredere samarbeid – som oppfattes som viktig

Selv om informantene på Sagene understreker at mye av samarbeidsstrukturene på utførernivået var på plass og de hadde *flyt* i samarbeidet, medgir de også at innføringen av møteplassene på *styringsnivå* og *koordineringsnivå* har hatt positive virkninger. En har fått til en bedre og mer systematisk diskusjon mellom ledere i bydelsadministrasjonen og ledere innenfor utdanningsetaten (bl.a. områdedirektør og rektor på Sandaker videregående skole) og politiet, sies det. Det dreier seg om ledere som ellers ikke inngår i bydelsdirektørens ledergruppe, og som en således tidligere kun hadde mer sporadisk kontakt med. Barne- og ungdomssjefen uttrykker for eksempel at tidligere hadde han knapt møtt stasjonssjefen på Grønland politistasjon, nå møtes de regelmessig.

Regelmessig kontakt på sjefs- og virksomhetsledernivå har gjort det enklere å ta opp viktige temaer i bydelen – slik som "barns oppvekst i kommunale gårder" og "uroligheter på Sandaker videregående skole". I tillegg får ledere på de to nivåene en regelmessig oppdatering fra politiet når det gjelder kriminalitetssituasjonen i bydelen. For koordineringsgruppa som møtes 5-6 ganger i året, betyr det en oppdatering ca. hver annen måned. Informantene legger også stor vekt på at leder av bydelsutvalget også deltar i styringsgruppa. Kriminalitetsforebygging er et felt hvor det ikke går noe klart skille mellom fag og politikk, og hvor det er viktig å ha diskusjoner på tvers av ulike roller.

Nøkkelinformanter i bydelsadministrasjonen legger også spesielt vekt på viktigheten av å ha fått et løpende og systematisk samarbeid med skolene. Gjennom den

kommunikasjonen man nå har fått til på styringsgruppenivå og på koordineringsnivået, sies det at skolene har åpnet seg mer. De deltar blant annet helhjertet på flere prosjekter som er igangsatt i kjølvannet av SLT-arbeidet.

5.3.2 Et imøtekommende forebyggende politi

Innformatene fra bydelen er entydige på at det forebyggende politiet spiller en svært positiv rolle i det forebyggende arbeidet. Informantene i bydelsadministrasjon og skole beskriver politiet med uttrykk som ”fleksible”²¹, ”de stiller opp hvis de kan”, ”entusiastiske”, ”har samme verdier som oss” (dvs. at de ikke primært er opptatt av å få ungdom bak lås og slå). Forholdet til det forebyggende politiet var godt før SLT-modellen ble gjennomført, og det gode forholdet har blitt videreutviklet etter dette. Informantene gir et temmelig identisk bilde av det forebyggende politiet som det som ble gitt fra informantene på Grorud. En forbedring som relateres til SLT-arbeidet er at det gode forholdet ikke lenger bare gjelder til de forebyggende polititjenestemenn som betjener bydelen, men også avdelingssjef for forebyggende politiet og stasjonssjef.

5.3.3 Mange tiltak – som går langt utover det spesifikt kriminalitetsforebyggende

En viktig del av møtevirksomheten på styrings- og koordineringsnivået er en regelmessig oppdatering av situasjonen i bydelen når det gjelder ungdomskriminalitet. Politiet spiller her en viktig rolle gjennom både kvalitativ og tallfestet dokumentasjon. En har et kriminalitetsfokus på de fleste møtene. En annen viktig del av arbeidet er å sette i gang og følge opp enkeltstående prosjekter og tiltak. Det oppgis fra informantene i bydelsforvaltningen at en de siste par årene har startet flere viktige tiltak som retter seg mot kriminalitet. Hvis vi holder oss til bydelens rapport for SLT-arbeidet for 2004 og 2005, framheves følgende tiltak:

Jenter, gjenger og vold

Dette er et byomfattende tiltak rettet mot det som karakteriseres som en jentegjeng. Arbeidet mot en slik jentegjeng har sitt utspring i bydel Sagene, men er nå blitt et byomfattende tiltak med egen prosjektleder. I tillegg driver en ansatt fra bydelen og tar en doktorgrad på dette temaet – i samarbeid med Høgskolen i Oslo.

Barnetråkk

Barnetråkk er en metode for å sikre barns interesser i planlegging av uteområder. Gjennom konkrete medvirkningsmetoder kartlegges hvordan barna i bydelen faktisk bruker uteområdene. Dette kartfestes så på digitale kart slik at barnas faktiske bruk av uteområdene blir en lett synlig premiss for planleggere og politikere i forbindelse med nye regulerings- og bebyggelsesplaner.

Ungdoms medvirkning og mangfold

Bydelen har deltatt i et prosjekt sammen med flere andre kommuner i landet i regi av Stiftelsen Idébanken i Oslo Kommunens Sentralforbund og Ung Medbestemmelse i Oslo. En sentral problemstilling i prosjektet er hvordan en skal få til medvirkning fra de

²¹ Barnevernsleder gir følgende eksempel på fleksibiliteten og engasjementet. Hun ringte mobiltelefonen til leder av forebyggende tjeneste på Grønland for å få løst en sak. Det viste seg at han var på ferie på Kreta. Allikevel tar han tak i saken og forsøker å ordne opp fra sin ferieposisjon i Hellas.

ungdommer som vanligvis ikke er så enkle å få til å medvirke. Bydelen har arrangert en stor Ungdomshøring med 120 deltakere fra de to ungdomsskolene. Barne- og ungdomsrådet arbeider nå med å følge opp de forslag og synspunkter som kom fram på høringen. Resultatet av høringen skal også inngå som underlagsmateriale i en ny barne- og ungdomsplan.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten i Oslo har ifølge SLT-årsmeldingen ligget nede de siste årene. Gjennom SLT-arbeidet er denne tjenesten i bydelen forsøkt revitalisert.

Barns oppvekst i kommunale boliger

Bydelen har spesielt fokusert på oppvekstforholdene i en bestemt kommunal bygård. Fagfolk fra kultur- og nærmiljøavdelingen i bydelen sammen med SLT-koordinatoren er inne og er støttepersoner i forhold til beboere/styrearbeid og arbeid mot barn og unge i denne bygården. Det er i tillegg ansatt en egen idrettskoordinator i samarbeid mellom bydelen, Sagene IF og Skeid som gir et aktivitetstilbud til ungdommene i bygården. SLT-koordinatoren deltar også i ei gruppe sammen med aktører fra fire andre bydeler samt fra helse- og velferdsetaten for å sette fokus på ”Barns oppvekst i kommunale boliger” generelt.

Det interessante med denne gjennomgangen av de prosjekter og tiltak som fremheves i SLT-årsmeldingen fra bydelen, er at kun et av prosjektene/tiltakene kan sies å være spesifikt rettet mot kriminalitet (dvs. jentevoldsprosjektet). De andre tiltakene retter seg mot utfordringer som har i seg problemstillinger som går langt utover kriminalitetsforebygging.²²

De fremhevede ”SLT-prosjekter” er en indikator på at bydelen har brukt SLT-arbeidet og de ressurser som følger med det og rettet det mot problemstillinger som allerede var viktige i bydelen, og som ikke primært kan sies å være kriminalitetsforebyggende. De er enten byggende (jfr. medvirkning) eller forebyggende i bredere forstand (jf. oppvekst i kommunale boliger og vitalisering av OT-tjenesten). Dette er samtidig en indikator på at SLT-arbeidet i Sagene bydel ikke har hatt noen fortrenningseffekt hvor *kriminalitetsforebyggingen* blir så sentral at den fortrenger forebygging av andre viktige problemer. Barne- og ungdomssjefen uttrykker følgende om bydelens prioritering.

En kan putte så mye inn under overskriften kriminalitetsforebygging. I vår organisasjon er forebyggingstenkingen godt forankret og kriminalitetsforebyggingen har ikke noe spesielt fokus.

Vi må jobbe mye med oversettelse – det betyr at vi må oversette kriminalitetsforebyggingsbegrepet til vår virkelighet, og se hvordan vi kan bruke de ressurser som følger med. Vi har utviklet en oversetterkompetanse hvor en må gjøre ting til sitt. Vi kan ikke bare kaste oss på alt som seiler inn, men må få lov til å oversette det til vår verden.

²² Det framgår ikke av årsmeldingen at en på koordingsnivået også har tatt opp andre temaer som heller ikke kan sies å være primært kriminalitetsforebyggende. Dette gjelder blant annet overgang fra barnehage til barneskole, fra barneskole til ungdomsskole, og fra ungdomsskole til videregående skole.

5.4 Vansker og flaskehalsar i arbeidet

Informantene på Sagene beretter ikke om spesielt store vansker i SLT-arbeidet – verken oppslutningen i styringsgruppe, koordineringsgruppe eller innsatsteamene, eller i forhold til hvordan disse foraene fungerer. De legger mest vekt på at samarbeidet på tvers av etater og virksomheter går lett. Det er hovedinstrykket, og det ødelegges ikke av at det har vært noen mindre problemer underveis.

5.4.1 Noe frustrasjon fra bydelsforvaltningen i forhold til skolene

Sett fra bydelsforvaltningen kunne det allikevel ha vært ønskelig med noe mer helhjertet oppslutning fra skolene. Det kan spores en viss irritasjon over at skolene i enkelte sammenhenger er for mye på "kravsidene" i forhold til bydelens ressurser og at de ikke alltid like stiller like helhjertet opp når henvendelsene kommer den andre veien. Som en informant i bydelsforvaltningen uttrykker det:

Vi har fått skolene mer på banen, men det er fortsatt et lukket system – mer enn noe annet jeg kan tenke meg. Jeg er bekymret for skolen. De har det så trist, de er så triste. Gjennomgangsmelodien er at "vi har ikke ressurser". Jeg venter på at "vondtene" deres skal gå over. De er så fokusert på hvor presset de er. Vi har til og med opplevd motstand på å kjøre spørreundersøkelser i skolen – da krevde de å få godtgjort arbeidet som overtid.

En annen informant i bydelen formulerer det slik:

Skolenes hverdag er nok presset, men det er allikevel noe bakstreverks og rigid over dem.

Informantene i bydelen beretter om mange prosjekter og tiltak som de har i samarbeid med skolene. Av og til har det allikevel vært et slit å få dem med, og da har aktørene fra bydelsforvaltningen møtt en skolekultur som de karakteriserer som litt sutrete. Samtidig understrekes det fra de samme informantene at det blant de aktørene som fronter skolene i samarbeidet med bydelen også finnes ildsjeler som stiller opp mer enn forventet.

5.4.2 Ikke lett for SLT-koordinatoren å finne sin plass

Det ligger i stillingsbetegnelsen *SLT-koordinator* at vedkommende skal delta i en eller annen form for koordinering. Som SLT- koordinatoren selv sier:

Jeg skal ikke gjøre noe selv, men skal koordinere.

SLT-koordinatoren på Sagene kom således inn i et system hvor vedkommende "skulle koordinere", samtidig som bydelsadministrasjonen hadde tatt vekk stabsstillinger som hadde koordinerende oppgaver og lagt koordineringsoppgavene til linjen og til ledermøtene. Som vist overfor var det betydelig tilfredshet med hvordan koordineringen fungerte – aktørene opplevde *flyt* i samarbeidet. Det var derfor mange som ikke helt så vitsen med en egen stilling som skulle koordinere noe som i stor grad allerede var koordinert.

Det var derfor ikke helt enkelt for den fagpersonen som ble tilsatt som SLT-koordinator å finne sin plass i dette systemet. Vedkommende som ble ansatt som koordinator hadde for øvrig arbeidet i Sagene bydel i 17 år før hun i år 2000 gikk over i en stilling i en

byomfattende etat. 1/1-2004 kom hun tilbake til Sagene bydel. Hun kom tilbake til et system og til personer hun kjente og kunne spille på. Hun var ”husvarm” og handlingsdyktig fra dag én. Hun startet sitt arbeid med stor entusiasme. Men den bydelen hun returnerte til, var endret på et viktig punkt – måten bydelen koordinerte sine virksomheter. Det berettes om at SLT-koordinatorens entusiasme, handlingsdyktighet og ønske om å koordinere et system som allerede var koordinert, førte til en del irritasjon. Hun kom til å trække i bed enkelte mente hun ikke skulle trække i.

Hun kom inn som et forstyrrende koordineringsledd. Vi var ikke bygd for det (barne- og ungdomssjef)

De problemene som SLT-koordinatorens innledende koordinering førte til, ble tatt opp og ryddet opp i. Utover å være sekretær for styringsgruppe og koordineringsgruppe, er de øvrige oppgavene vinklet mot at hun spiller en viktig rolle i å støtte opp under nye prosjekter, enten i en hovedrolle eller viktig birolle. Eksempler på dette er SLT-koordinatorens deltakelse i arbeidet rundt en bestemt bygård og et byovergrep arbeid rundt oppvekstvilkår i kommunale boliger. En dekkende betegnelse på det arbeidet som gjøres er mer *prosjektoppfølger* enn koordinator. Dette er en rolle som passer godt til den kompetanse og erfaring som innehaveren av stillingen har. En fare med en slik rolle er at all energien kan gå med til ett enkelt prosjekt og at SLT-koordinatoren blir tiltaksdriver. Denne faren sies det at man har vært oppmerksom på, og at en har unngått at SLT-koordinatoren har blitt marginalisert på denne måten. I følge innformatene er SLT-koordinatoren nå i ferd med å finne en rolle som er mye bedre tilpasset de viktigste samarbeidspartnernes ønsker og behov enn tilfellet var innledningsvis.

5.4.3 Skepsis til overstyring fra rådhuset

Oslo er en desentralisert kommune hvor bydelene innen viss rammer har betydelig frihet. I et slikt desentralisert system vil det alltid være visse spenninger mellom sentral styring og lokal frihet. Slike er det også på dette området. Informantene i bydelsforvaltningen på Sagene uttrykker som tidligere nevnt at de var noe skeptiske til den SLT-modell og den koordinatorrolle som de mente at ”rådhuset” pådyttet bydelene. Det uttrykkes fortsatt en viss skepsis til den binding som SLT-koordinatoren har til ”rådhuset”. Et uttrykk for denne bindingen er, sett fra bydelsforvaltningen, de møter, samlinger og studieturer som alle SLT-koordinatorene har felles. Det uttrykkes en viss redsel for at det utviklet en felles ”koordinatorkultur” hvor lojaliteten går mer til de andre koordinatorene og til den sentrale koordinatoren i Byrådsavdeling for barn og utdanning enn til aktørene i bydelen enn til bydelen. I tillegg uttrykkes det en viss redsel for at den læring og informasjon som formidles til SLT-koordinatorene kapsels inn og ikke formidles videre.

5.5 Sagene oppsummert

Sagene bydel synes i lang tid å ha vært inne i en positiv spiral når det gjelder koordinering av innsats overfor barn og unge. Bydelen har stått overfor mange og tunge problemer, samtidig som aktørene har funnet fram til problemløsningsmetoder som har skapt entusiasme blant annet fordi de ser ut til å virke. Eksempler på dette er de grep som ble tatt rundt situasjonen på Bjølsen skole på 90-tallet, som bydelen har tatt rundt de kommunale boligene og den koblingen som er gjort mellom barnevern og kultur/fritidsenheten i individbasert oppfølging av utsatte barn og unge. Bydelen etablerte tidlige tverretatlige og tverrfaglige strukturer som fortsatt oppleves som nyttige. Bydelen har satset stort på å få inn kompetanse utenfra, samt utvikle sin egen kompetanse i et

samspill med aktører fra universitet og høyskole. En skal sannsynligvis lete lenge rundt i kommune-Norge for å finne en så tett kobling mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og en kommune/bydel som tilfellet er på Sagene.

Det synes å være mye dynamikk i bydelens arbeid. En styrke er at de viktigste aktørene har arbeidet i bydelen fra 12-20 år. De kjenner bydelen, dens utfordringer og de kjenner hverandre og de har sammen opplevd gleden av å ha *flyt* i samarbeidet. Samtidig har de gjennom spillet med utdanningsinstitusjonene blitt tilført ytterligere endringsimpulser. De har blitt klokere sammen.

Når en fører en ny modell inn utenfra inn i et slikt system, er det neppe overraskende at det fører til en del tilpasningsproblemer, særlig hvordan SLT-koordinatorrollen skal utformes. Det bør heller ikke være overraskende at de endringene som SLT-modellen og den koordinatorstillingen som følger med, ikke fører til de helt store endringene i arbeidsformer. De viktigste endringene den har ført med seg er et bedre samarbeid på sjefsnivå mellom sjefer i bydelen, i utdanningsetat og politiet.

Et vesentlig trekk ved SLT-arbeidet på Sagene er at en har definert kriminalitetsforebygging svært vidt. Det viktigste systematiske samarbeidet en har mellom bydelsforvaltningen, politiet og skolene har nå kriminalitetsforebygging som overskrift. En fare med dette kan være at det kriminalitetsforebyggende arbeidet får en prioritet framfor koordinering av andre viktige forebyggingsoppgaver. Så langt ser ikke dette ut til å ha skjedd på Sagene. Hvis en ser på de største prosjektene og tiltakene som er gjennomført, dekker de også tiltak av mer "byggende" og primærforebyggende karakter.

Sagene bydel har i betydelig grad tilpasset SLT-modellen til sine egne interesser og forutsetninger, og nøkkelaktørene er på vakt mot at "rådhuset" skal rokke ved dette. Hvis en ser på de hovedmål og delmål som er formulert for arbeidet (jf. kap. 2.2), skal det mye til for at "rådhuset" med henvisning til disse kan gripe inn overfor bydelen. De er formulert så vidt at det gir bydelene et stort frihetsrom.

6 Oppsummering og refleksjoner

6.1 Et gradvis utviklingsarbeid som har endt opp som en bydelvis reform

Oslo kommune synes så langt å ha kommet godt i gang med å innføre den såkalte SLT-modellen for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I forbindelse med planlegging og utvikling av modellen har det vært utvist et betydelig engasjement fra direktører i etater, bydeler og skoleområder i Oslo kommune og fra politietaten. På det administrative nivået er dette åpenbart en modell som er ”forankret i toppen”. Samarbeidsstrukturer er etablert og koordinatorene er ansatt, først i sju prøvebydeler fra 2004 og deretter i de resterende åtte bydelene fra 1/1-2006. Et sentralt sekretariat er etablert i Byrådsavdeling for barn og utdanning. Parallelt med innføring av SLT-modellen er det også på kommunale midler ansatt en barnevernsfaglig arbeider på hver av de fem politistasjonene. Til sammen dreier det seg om et tyvetalls stillinger som er øremerket kriminalitetsforebygging.

Arbeidet har hatt karakter av å være et langvarig utviklingsarbeid med en lang forberedelsesperiode og en to-årig prøveperiode i nær halvparten av kommunens bydeler før den ble innført i alle bydelene. (Ketchup-flaskeanalogien er nærliggende: først kommer det ikke noe, så kommer det ikke noe – og så kommer resten på en gang). Det var i en periode åpent om en skulle ha en egen SLT-koordinator for hver bydel. Et alternativ var enten å ansatte en koordinator på hver av de fem politistasjonene (med i snitt tre bydeler hver) eller om en skulle etablere et sentralt byomfattende sekretariat slik som i København. Høsten 2005 ble det valgt en modell med en koordinator pr. bydel med de øvrige samarbeidsstrukturer som SLT-modellen anbefaler. På grunn av det store antallet stillinger som følger med innføringen av modellen, har dette nesten karakter av å være en lokal reform. For øvrig kjennetegnes arbeidet mye av å ha vært et prosjekt – hvor ting faller på plass etter hvert. Blant annet er koordinatorstillingene fortsatt engasjementstillinger som kun går ut år 2006. Koordinatorene er forståelig nok usikre på fremtiden og om de skal søke seg andre jobber i tilfelle stillingene ikke gjøres permanente. En slik prosess er ikke alltid godt tilpasset interessene til de personer som befinner seg i en usikker ansettelsessituasjon. Hvis den videre beslutningsprosessen tar for lang tid, risikerer man å miste medarbeidere som nå har opparbeidet seg en viss erfaring som koordinatorene.

En permanent videreføring av ordningen med en SLT-koordinator i hver bydel vil trolig forutsette en ”sentral” og øremerket bevilgning fra byrådet til formålet. Hvis denne bevilgningen går inn i rammen til bydelene, er det ikke sikkert at bydelene vil prioritere å bruke en hel stillingsressurs til dette arbeidet. Som vist fra Sagene hadde bydelen innarbeidede koordineringsstrukturer fra før, og det var i en periode uklart hva en skulle bruke en heltids SLT-koordinator til.

Bydelenes engasjement for ordningen (med koordinator på heltid) har neppe kun sammenheng med at de mener at det er en god modell, men også at dette er noe de har fått "utenom rammen". Dilemmaet for bydelene er at en fortsatt øremerking også vil kunne innebære en viss styring fra "rådhuset" over hvordan disse ressursene skal brukes. I et desentralisert system som i Oslo ligger det i strukturen at det underordnede nivået helst vil ha så stor frihet som mulig hvordan slike ressurser skal brukes. De vil ha ressursene, men minst mulig styring på hvordan de brukes. Nå er riktignok målsettingene for arbeidet svært vide og generelle, og gir i utgangspunktet mindre muligheter for en sentral styring av arbeidet. Målene har vært reformulert en gang i prosessen, og hvis de skulle endres i framtiden i retning av en klarere prioritering av det mer spesifikke kriminalitetsforebyggende arbeidet, vil trolig spenningene mellom by- og bydelsnivået kunne forsterkes.

Det er altså mulig at gjennomføring av en og samme koordineringsmodell med en hel koordinatorstilling, forutsetter en sentral styring og bevilgning. Innføring av SLT-modellen i Oslo har en del fellestrekk med den statlige miljøvernreformen - MIK – på begynnelsen av 1990-tallet. De opprettede kommunale miljøkoordinator- og pådriverstillingene (med betegnelser som miljøvernrådgivere, miljøvernledere), fantes i kommunene når de statlige midler var øremerkede. Da midlene gikk inn i rammetilskuddet, forsvant enten stillingene eller de ble vannet ut ved at stillingene ble tillagt andre oppgaver.

Erfaringene fra Grorud og Sagene bydel viser at innføringen av SLT-modellen oppleves å hatt nytteverdi. Kriminalitetsbildet kartlegges og analyseres, det etableres tiltak og prosjekter, det koordineres og samhandles. Selv om bydelene har hatt samarbeidsstrukturer tidligere også, framstår SLT-modellen som en mer robust modell enn de som de tidligere har hatt. Hvis vi legger erfaringene fra Grorud og Sagene til grunn, er et stort flertall av nøkkelinformantene enig i at SLT har betydd en positiv forskjell når det gjelder koordinering av kriminalitetsforebyggende arbeidet spesielt og forebyggende arbeid generelt.

Samtidig peker flere av informantene på, og da særlig i Sagene bydel, at en fra før av hadde så mange samarbeidsrelasjoner og mange prosesser på gang, at også uten SLT ville en ha håndtert problemstillinger knyttet til atferdsproblematikk og kriminalitet på en god måte. SLT betyr altså en viss forskjell, men ikke en enorm forskjell.

Det største problemet på Grorud har vært å få barnevernet inn i de samarbeidsrelasjoner som en forsøker å utvikle. Bydelen har hatt et barnevern som har arbeidet isolert fra de andre virksomhetene i bydelen, det har søkt løsninger ut av bydelen, og har av den grunn ikke har hatt det store behovet med å samarbeide med andre instanser på bydel. Utover dette har arbeidet på sjefs- og virksomhetsledernivået ikke fungert godt nok. De vansker som en har opplevd i arbeidet på Grorud har neppe noe med SLT-modellen å gjøre, men skyldes andre forhold som har "ballet på seg" over tid. Derimot har nettverket til de andre SLT-koordinatorene vært viktig for Grorud fordi det har ført til et bedre samarbeid på tvers av bydeler. Ungdomskriminaliteten kjenner ikke bydelsgrenser, og det er et klart behov for å koordinere både informasjon om kriminalitetsbildet og tiltak på tvers av nærliggende bydeler.

Felles for begge bydelene er at forholdet mellom det politiet og de kommunale aktørene karakteriseres som svært godt. Det var godt tidligere, og det har blitt enda bedre gjennom den systematisering av samarbeidet som SLT-modellen representerer. Spesielt det forebyggende politiet gis ros for sin evne og vilje til og samarbeide. Men det gis også uttrykk for at regelmessige møtet mellom politi og bydel på sjefsnivå oppleves som nyttig.

Sagt på en annen måte: Sett ut i fra målsettingen om å utvikle en bedre koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet, kan – så langt som denne evalueringen har vist - gjennomføringen av SLT et stykke på vei karakteriseres som vellykket. Det er fordi man har fått de lokale koordineringsstrukturene på plass, en har fått et sentralt grep på arbeidet gjennom et sekretariat i rådhuset, det koordineres og handles over en lav sko og det rapporteres om at viktige samarbeidsrelasjoner har blitt bedre. Et allerede godt forhold mellom de kommunale enheter og det forebyggende politiet, har blitt enda bedre. På den annen side går ikke alle koordineringsbestrebelsene like glatt. Det er fortsatt mange barrierer og vansker i forholdet mellom ulike etater og virksomheter. Dessuten er det viktig å ha klart for seg at det også fantes gode koorderingsmekanismer før SLT-modellen ble innført, slik Sagene er et godt bevis på. I mange tilfeller vil trolig innføring av en slik modell kun ha marginal betydning.

Selv om innføringen av modellen innebærer et forsøk på eliminere de fleste koordineringsproblemer og barrierer, innebærer ikke iverksettingen av en slik modell noen vidundermedisin når det gjelder koordinering ”på tvers” ute i bydelene. Det viktigste er ikke selve modellen, men hvilke aktiviteter en legger inn i den og hvordan den brukes. For øvrig kan en ikke regne med å få et ”antiseptisk” tjeneste- og problemløsningsapparat. Motsetninger, interessekonflikter og problemer må en leve med i en stor, komplisert og spesialisert forvaltning. Det er derfor koordinering, samordning, samarbeid, samhandling, samspill etc. hele tiden står på dagsordenen i ”ute i kommune-Norge”. Dette er ikke noen en blir ferdig med en gang for alle, men noe som en hele tiden må bedrive for at problemløsningsapparatet skal fungere mest mulig optimalt.

6.2 Hvorfor har justismyndighetenes modell fått så stort gjennomslag i Oslo og landet for øvrig?

SLT-modellen er innført i 155 norske kommuner og nå også i hovedstadens 15 bydeler. En aktuelt spørsmål er hvordan en modell som springer ut fra det Kriminalitetsforebyggende rådet og Justisdepartementet kan ha fått et så stort gjennomslag? Det er trolig flere grunner til dette.

1. Modellen er enkel og forståelig. At det er fordelaktig med et samarbeid på alle tre nivåene, faller sammen med de erfaringer mange har gjort seg ute i kommunene. Mange kommuner og bydeler har jo allerede en slik struktur gjennom møte i direktørens eller rådmannens ledergruppe, gjennom møter mellom virksomhetslederne, og gjennom tverrfaglige møter hvor fagfolk møtes. Forskjellen her er at denne type struktur målrettes inn mot kriminalitetsforebygging – og ikke den løpende driften av en bydel eller kommune. I tillegg tas det inn eksterne aktører som politiet, skolene (som er en ekstern aktør i forhold til Oslos bydelsforvaltninger), og på utøvernivået eksterne aktører som Røde Kors, Barne- og ungdomspsykiatrisk politiklinikk (BUP) m.fl..
2. Å forebygge kriminalitet er en viktig velferdsoppgave hvor kommune og politi spiller en stor rolle. I Oslo får kriminaliteten trolig større oppmerksomhet enn andre steder på grunn av at Oslo faktisk har mer kriminalitet, og at den som Norges hovedstad og eneste virkelige storby har visse former for kriminalitet som får stor offentlig oppmerksomhet. Eksempler på dette er barneran, voldelige ungdomsgjenger, tette og voldelige voksenkriminelle nettverk og et stort og synlig rusmiljø i sentrum. Motivasjonen for å prioritere en koordinering rundt en slik tematikk er stor.
3. Politiet bringer mye relevant informasjon til de andre instansene. Politiet ser inn i rom som de andre etatene ikke ser inn i på tidspunkter hvor kommunen har stengt. Det ser

inn i samfunnets skyggeside på en måte som de andre ikke gjør. Politiet har dessuten en lang rekke informasjonssystemer hvor en kan få fram viktig informasjon om enkelttungdommer (og evt. deres familier), og hvor de gjennom statistikk viser mer overordnede bilder av situasjonen. Politiets informasjon oppleves derfor ofte som interessant, og politiet har færre sperrer enn de fleste andre etater på hva slags informasjon som formidles videre. Denne informasjonen er verdt å komme og høre på.²³

4. SLT-modellen er først og fremst en samarbeidsmodell mellom kommune og politi. På bydelnivå spiller den enkelte politistasjon, og særlig dens forebyggende tjeneste, en sentral rolle i modellen. Det forebyggende politiet har over tid utviklet et meget godt omdømme blant virksomhetsledere og fagfolk i bydelene. Sannsynligvis er omdømmet neppe så godt i politiets egne rekker hvor det forebyggende politiet av mange blir sett på som litt ”soft” og ikke ”egentlig politiarbeid”. Sett fra de kommunale enhetene oppleves de forebyggende tjenestemennene å være fleksible, de teller ikke timer, og de avslutter ikke noe viktig selv om arbeidstiden er omme. De utøver arbeidet sitt med stort engasjement for de som er i en vanskelig situasjon. De formidler et verdisyn som andre forebyggere lett kan slutte seg til. De stiller opp når de blir tilkalt, og når de blir tilkalt er det ofte fordi kommunalt ansatte (eks. lærere eller ansatte i barnevernet) er i en vanskelig situasjon. Hjelpen oppleves som svært viktig og kjærkommen. De forebyggende polititjenestemennene, hvertfall de som betjener Grorud og Sagene, har arbeidet lenge i bydelene, og er kjent blant samarbeidspartnerne i bydelens virksomheter og i skolene. En er på fornavn med dem og forholdet er personlig. SLT-modellen er i høy grad en modell for enda bedre å integrere det forebyggende politiarbeidet med den virksomhet som utføres av kommunale enheter. Fagfolk, virksomhetsledere og direktører/sjefer kan vanskelig la være å komme dette forebyggende politiet i møte.

Det er ikke sikkert at bydelens direktør/sjefer, virksomhetsledere eller fagfolkene hadde vært like imøtekommende og like villige til å bruke så mye tid på å få til et samarbeid med andre instanser som i forhold til politiet.

6.3 Kan et slikt samarbeid fungerer for godt?

En rimelig hypotese er at SLT-modellen rundt kriminalitet nå er i ferd med å bli den viktigste koordineringsarenaen rundt problemstillinger som gjelder barn og unge i både Oslo og et stort antall andre kommuner. Sett fra de som ønsker å fremme innføring av denne modellen er dette selvsagt hyggelig. Men dette er slett ikke uproblematisk. De ulike etatsledere, virksomhetsledere og fagfolks kapasitet til å delta i de formelle koordineringsmøtene som en slik koordineringsmodell forutsetter er begrenset. Dette innebærer at en prioritering av kriminalitetsforebygging, vil kunne sette andre koordineringsoppgaver i skyggen. Andre temaer som det kan være like viktig å samarbeide om, vil kunne lide en av de to følgende skjebner:

²³ Ulempen kan være at denne informasjonen i noen tilfelle kan blir for dominerende. Den kan komme brått på de andre slik at de ikke klarer å komme med motforestillinger, eller at de opplysninger som de selv sitter inne med holdes tilbake fordi den ikke kan fremstilles med samme grad av autoritet, med grafer og tabeller eller med samme dramatiske innlevelse som enkelte politifolk klarer. Om politiet faktisk dominerer informasjonsutvekslingen på Grorud eller Sagene er ikke undersøkt. Generelt kan dette være et problem i forholdet mellom politi og kommune.

- a) Hvis en forsøker å opprette møteplasser rundt andre temaer med en styringsgruppe på direktør/sjefsnivå, koordineringsgruppe på (virksomhetsledernivå) og gjennomføringsgruppe på utøver/fagnivå, vil neppe alle ha like stor kapasitet til å delta. Mye av koordineringskapasiteten deres er allerede bundet opp til SLT. Samarbeidsdeltakelsen rundt andre oppgaver eller temaer vil trolig bli mer halvhjertet eller utebli helt.
- b) Andre temaer vil ikke bli gjort til gjenstand for egne samarbeidsfora, men vil bli lagt under SLT-arbeidet. Fysisk helse, psykisk helse, rasisme, sosial integrasjon og andre temaer, vil evt. måtte handteres innenfor SLT-modellen – med henvisning til at man her allerede har et forebyggingsforum som fungerer. Spørsmålet er i hvilken grad slike temaer faktisk vil framstå som viktige, eller om de vil stå i skyggen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet – som jo fortsatt er overskriften på SLT. Sannsynligvis vil de få en mer perifer birolle.

Det største tankekorset er at innføringen av SLT-modellen i Oslo kanskje er i ferd med å bli såpass dominerende at den risikerer å sette koordineringen av andre viktige oppgaver i skyggen. Kriminalitetsforebygging kan være i ferd med å bli ”Kongen på Koordineringshaugen” som andre temaer må underordnes. Utfordringen i fremtiden blir derfor neppe koordineringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet, men hvordan en kan ha kapasitet på de ulike nivåene til å samhandle like godt om andre temaer og oppgaver. I entusiasmen over at koordineringen av det kriminalitetsforebyggende arbeid langt på vei synes å lykkes i Oslo, er det viktig å være bevisst en slik problemstilling. Kriminalitetsforebygging er ikke det eneste bydelene skal drive med og koordinere seg i forhold til.