



Yngve Carlsson

# Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet

Rapport fra en følgeforsker

NOTAT  
2002:125

**Tittel:** **Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet**  
Rapport fra en følgeforsker

**Forfatter:** Yngve Carlsson

**NIBR-notat:** 2002:125

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-390-2

**Prosjektnummer:** O-1977  
**Prosjektnavn:** Utviklingsprogram for styrking av nærmiljøet-II

**Oppdragsgiver:** Barne- og familiedepartementet

**Prosjektleder:** Yngve Carlsson

**Referat:** Barne- og familiedepartementet satte i 1999 i gang et program hvor målet var å styrke arbeidet i ti utvalgte kommuner for både å bedre det generelle oppvelstmiljøet, få til større medvirkning fra barn- og unge, samt styrke arbeidet mot kriminalitet, rus, vold og rasisme. I dette notatet presenteres erfaringer fra de ti kommunene, samt at det reflekteres over noen utfordringer som var gjennomgående i flere av kommunene. Det legges stor vekt på å beskrive og analysere ulike modeller for koordinering av kunnskap og ressurser.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** November 2002

**Antall sider:** 151

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2002

---

# Forord

Barne- og familiedepartementet satte ved årsskiftet 1998/1999 i gang et Utviklingsprogram for å styrke oppvekstmiljøet. Programmet retter seg mot å bedre oppvekstmiljøet som helhet, og å styrke barns og unges medvirkning. Det retter seg også mot problemforhold som kriminalitet, mobbing, vold, rus og rasisme. En viktig målsetting med programmet har vært å få til en bedre samordning av den lokale innsats overfor barn og unge. Ti kommuner rundt om i Norge ble valgt ut til å delta i programmet.

NIBR fikk i oppdrag å følge arbeidet med programmet i de utvalgte kommunene. Både oppdragsgiver og NIBR har vært enige om at resultater eller effekter av programmet ikke skulle evalueres. I samråd med oppdragsgiver har NIBR isteden vektlagt en følgeforskerrolle hvor en viktig hensikt har vært å tydeliggjøre erfaringer fra arbeidet i de ti kommunene. Følgeforskningen har vært gjennomført av Yngve Carlsson som har lang erfaring fra denne type arbeid. De lokale aktørers informasjon, erfaringer og innsikt er forsøkt systematisert og samlet i dette notatet.

Denne publikasjonen inneholder i stor grad en beskrivelse arbeidet i ti separate kommuner, med vekt hva de lokale aktører har gjort, og hva de selv mener kom ut av det. Derfor utkommer den i NIBR's notatserie og ikke i instituttets rapportserie.

Forfatteren vil takke alle de lokale ledere, fagpersoner og ungdom som har stilt velvillig opp til intervjuer, som har deltatt aktivt på lokale evalueringsmøter og som har delt sine erfaringer og innsikt med ham. Forfatteren vil også takke Tove Andersen, Brynjulf Bjørkli, Eli Grut og Åsa Steinsvik i Barne- og familiedepartementets barne- og ungdomsavdeling for inspirerende samtaler rundt programmet. En ekstra takk til Åsa Steinsvik for grundige og konstruktive kommentarer til dette sluttnotatet.

Oslo, november 2002

Sidsel Sverdrup  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	6
Sammendrag .....	7
1 Innledning .....	12
1.1 Intensjoner og mål .....	12
1.2 Rapport fra en ”oppfølger” .....	13
1.3 En temperaturtaking på ti ulike kommuner ved inngangen til 2002 .....	14
1.4 Valg av forsøkskommuner .....	15
1.5 Datainnsamlingsmetoder .....	16
1.6 Disposisjon av den videre rapport .....	17
2 Tana kommune .....	18
2.1 Om Tana kommune og dens utfordringer .....	18
2.2 Prostitusjonstrafikken og dens ringvirkninger .....	19
2.2.1 Bildet ved inngangen til 1999 .....	19
2.2.2 Bildet ved inngangen til 2002 .....	20
2.3 Hva kan ha hendt? Hvilke tiltak kan ha hatt effekt? Hva har de lært? .....	21
2.4 Rus, vold, rasisme .....	22
2.5 Striden om en samisk læreplan – som la seg ovenpå andre konflikter .....	24
2.5.1 Kan en lære noe av konflikten? .....	25
2.6 Kultur- og fritidstiltak for å bygge bro over splittelsen i ungdomsmiljøet .....	25
2.6.1 Noen refleksjoner om assimilering og integrering .....	26
2.7 Medvirkning .....	26
2.8 Tverretatlig samarbeid .....	27
2.9 Tana oppsummert .....	28
3 Tromsø .....	29
3.1 Et bydelsprosjekt – på Kvaløysletta .....	29
3.2 Ungdomsklubben som ikke fungerte .....	30
3.3 Formalisert tverretatlig og tverrfaglig samarbeid .....	32
3.4 Medvirkning .....	34
3.5 Tromsø/Kvaløysletta oppsummert .....	35
4 Tjeldsund .....	36
4.1 Om Tjeldsund kommune .....	36
4.2 Utfordring nr. 1 – å skape et spennende ungdomsmiljø i et samfunn med få ungdommer .....	37
4.3 Utfordring nr. 2 - medvirkning .....	39
4.4 Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid .....	40
4.5 Den slitne prosjektkommunen – noen betraktninger .....	40
4.5.1 Ungdomsrådet var i en periode så dyktig i å få gjennomslag for sine kampsaker at lufta gikk ut av det. ....	41

4.5.2	Den organisatoriske infrastruktur rundt ungdomsrådet kommer ikke på plass før det interkommunale kultursamarbeidet kommer på plass.....	41
4.5.3	Prosjektkommunen som ble prosjekt-trøtt .....	41
4.5.4	Når interne stridigheter i kommunen tapper ut all energi: .....	42
4.6	Tjeldsund oppsummert.....	43
5	Stord.....	44
5.1	Om Stord kommune og dens utfordringer.....	44
5.1.1	En kommune uten de dramatiske utfordringer på oppvekstsiden .....	44
5.2	En ”forsøks-og utviklingskommune” .....	45
5.3	Barns og unges medvirkning.....	46
5.4	Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.....	48
5.4.1	Barnevern, utekontakt og pedagogisk/psykologisk tjeneste i samme avdeling.....	48
5.4.2	Tverrfaglig samarbeid rundt den enkelte skole .....	48
5.5	Stord oppsummert .....	49
6	Sandnes .....	51
6.1	Om Sandnes kommune og dens utfordringer .....	51
6.2	Registrering av barns arealbruk – ”Barnetråkk” .....	52
6.3	Utvikling av attraktive sentrumstilbud .....	54
6.3.1	Kunstverkstedet.....	54
6.4	Inkludering av nye grupper funksjonshemmede .....	56
6.5	Barns og unges medvirkning.....	57
6.6	Tverretatlig samarbeid.....	58
6.7	Sandnes oppsummert.....	59
7	Kristiansand .....	61
7.1	Om Kristiansand kommune – en stor forsøks- og utviklingskommune .....	61
7.2	Et omfattende arbeid som ikke kan beskrives på få sider .....	62
7.3	Arbeid mot mobbing og atferdsproblemer .....	63
7.3.1	MST – og kritikken mot andre tjenester og fagfolk .....	64
7.4	Tverrfaglig samarbeid rundt generelle problemstillinger.....	65
7.4.1	Det kriminalitetsforebyggende arbeidet på kommunenivå.....	65
7.4.2	Arbeid på bydelsnivå rundt generelle spørsmål .....	66
7.5	Tverretattlige og tverrfaglige faglige team i forhold til enkeltbarn og deres familier.....	67
7.5.1	Tverrfaglige arbeid mot ”drop-outs” fra den Videregående skole .....	68
7.6	Kultur som kvalifiserende virkemiddel overfor utsatt ungdom .....	69
7.7	Barns og unges medvirkning.....	70
7.8	Kristiansand oppsummert.....	72
8	Drammen.....	74
8.1	Om Drammen.....	74
8.2	Vold, atferds- og rusproblematikk.....	75
8.2.1	Rusproblematikk .....	77
8.3	Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.....	77
8.3.1	Skoler med svake formaliserte forebyggende støttesystemer .....	78
8.4	To-nivå-modell og konsekvenser for det tverrfaglige arbeidet – en refleksjon.....	79
8.5	Medvirkning .....	80
8.6	Drammen oppsummert.....	81
9	Bøler bydel .....	83
9.1	Om Bøler bydel .....	83

9.2	Vold og rasisme i bydelen.....	84
9.3	Prosjekt ”Trygg Bydel”.....	85
9.4	Ungdomsdiskoteket og privatboligen som konfliktarena.....	86
9.5	Rus.....	87
9.6	Mobbing og vold i skolene – og arbeid mot dette.....	87
9.7	Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.....	89
9.8	Medvirkning.....	90
9.9	Bøler oppsummert.....	91
10	Lørenskog.....	92
10.1	Om Lørenskog.....	92
10.2	Ungdomshuset - ungdomstiltak for nær og fjern.....	93
10.3	Rus.....	94
10.4	Arbeid mot mobbing og antisosial atferd i skolene.....	94
10.5	Et desentralisert samarbeidssystem rundt enkeltsaker.....	95
10.6	.....men ikke noe systematisk samarbeid rundt generelle spørsmål – noen refleksjoner.....	97
10.7	Medvirkning.....	98
10.8	Lørenskog oppsummert.....	98
11	Eidskog.....	100
11.1	Om Eidskog kommune og dens utfordringer.....	100
11.2	Et omfattende utviklingsarbeid.....	101
11.3	Medvirkning og det viktigste resultat av medvirkningen; ungdomshuset.....	103
11.4	Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.....	104
11.5	Eidskog – refleksjoner rundt en utviklingsprosess.....	105
11.6	Eidskog oppsummert.....	107
12	Endringer i problembildet ute i kommune-Norge?.....	108
12.1	Jentenes situasjon oppleves mer bekymringsfull enn før.....	109
12.2	Større ungdomsmobilitet og bedre private arenaer.....	110
12.3	Kampen om de store offentlige ungdomsarenaene.....	112
12.4	Kommersielle arenaer som tilkoblingspunkt mellom ungdom og kriminelle subkulturer.....	113
12.5	Noen kommentarer vedrørende ”gamle” og ”nye” problemer.....	114
13	Den kommunale virkemiddelbruk – endringer og erfaringer.....	116
13.1	Bredspektrede tiltak mot atferdsproblemer med grensesetting som et viktig element.....	116
13.2	Mer smalspektrede grensesettingstiltak.....	118
13.3	Grensesetting og kontroll – gode kortsiktige erfaringer.....	119
13.4	Oppløsning av uformelle og systemskapte gruppedannelser.....	120
13.4.1	Et apparatskapt eller forsterket problem?.....	120
13.5	Beredskap i forhold til sosiale kriser.....	122
13.6	Kultur som virkemiddel.....	124
14	Tverretatlig samordning og samarbeid.....	126
14.1	Velferdsstatens og velferdskommunens to bein – spesialisering og koordinering.....	126
14.2	Ulike former for tverretatlig samarbeid.....	128
14.3	Erfaringer med fora som tar opp individsaker.....	130
14.3.1	Barnevern og PPT er nøkkelaktørene. Uteblir de – vil slike team rakne.....	133
14.4	Team eller utvalg som drøfter generelle saker.....	134
14.5	Ideologisk og kvalitetsmessig sammenfall – som forutsetning for et godt samarbeid.....	136

---

14.6	Når det ene forumet kveler det andre – ”den ukoordinerte koordinering” ..	138
14.7	Tverrfaglig samarbeid – en sluttrefleksjon.....	138
15	Avslutningskommentarer .....	140
	Litteratur .....	144
	Vedlegg.....	147

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Nøkkeltall for Tana</i> .....	18
Tabell 3.1	<i>Nøkkeltall for Tromsø</i> .....	29
Tabell 4.1	<i>Nøkkeltall for Tjeldsund</i> .....	36
Tabell 5.1	<i>Nøkkeltall for Stord</i> .....	44
Tabell 6.1	<i>Nøkkeltall for Sandnes</i> .....	51
Tabell 7.1	<i>Nøkkeltall for Kristiansand</i> .....	61
Tabell 8.1	<i>Nøkkeltall for Drammen</i> .....	74
Tabell 9.1	<i>Nøkkeltall for Bøler bydel</i> .....	83
Tabell 10.1	<i>Nøkkeltall for Lørenskog</i> .....	92
Tabell 11.1	<i>Nøkkeltall for Eidskog</i> .....	100
Tabell 14.1	<i>Formaliserte koordineringsfora</i> .....	130



---

# Sammendrag

*Yngve Carlsson*

## **Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet**

Rapport fra en følgeforsker

NIBR-notat: 2002:125

Barne- og familiedepartementet startet ved årsskiftet 1998/99 et tre-årig Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Programmet retter seg mot å bedre det generelle oppvekstmiljøet, utvikle barns- og unges medvirkning, samt styrke arbeidet mot vold, rus, kriminalitet og rasisme i de ti kommunene som ble plukket ut som deltakere i programmet. Tre av kommunene ble valgt ut for *også* å delta i en skolesatsing hvor de blant annet skulle stimuleres til å få et bedre ”grep” på mobbing i skolen gjennom deltakelse i det såkalte ”Olweus-programmet”. Utviklingsprogrammet inneholdt også en tilskuddsordning til frivillige organisasjoner i de ti kommunene som ble forvaltet av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Det sistnevnte arbeidet er ikke omhandlet i dette notatet.

Utviklingsprogrammet favner så vidt at det vanskelig kan resultatevalueres. Dette notatet er et beskrivende erfaringsnotat, og er utarbeidet av en ”følgeforsker” som har fulgt arbeidet i de ti kommunene. Notatet fokuserer på de erfaringer som kommunale ledere, fagfolk, enkelte politikere og ungdommer, har gjort. Siden utfordringene varierer, er det store forskjeller i hva de ulike kommunene har vektlagt i sitt utviklingsarbeid.

**Tana** har stått overfor et dominerende problem – prostitusjonstrafikken fra øst. Ressurser fra Utviklingsprogrammet har vært brukt til å gjennomføre positive ungdomstiltak for å bote på negative effekter av denne trafikken, noe en langt på vei har lyktes med. Tana har dessuten prioritert tiltak som kunne samle et splittet barne- og ungdomsmiljø. Etter en bitter strid om en samisk læreplan i bygda, skjedde det en tydelig etnisk segregering (norsk, samisk og finsk) på skolene. Som en motvekt mot dette har kommunen aktivt brukt kultur- og idrettsaktiviteter for å bygge bro over denne splittelsen. Resultatet av dette arbeidet er oppløftende.

**Tromsø** valgte å bruke Utviklingsprogrammet i bydelen Kvaløysletta. Den viktigste utfordringen her har vært å få ungdomsklubben til å fungere etter intensjonen, samt å få til et bedre samarbeid mellom de mange kommunale instanser som faktisk virker overfor ungdom i en stor bydel. Dette arbeidet har gått tungt. Drivkraften i arbeidet har vært en liten lokal fritidsforvaltning som har hatt vansker med å komme i posisjon overfor de andre kommunale enhetene i bydelen. Dette samarbeidet begynte først å løsne helt på slutten av prosjektperioden. Bydelen har derimot gjennom mange år hatt et nyttig samarbeid rundt barn hvor ledere fra barnehager, barneskoler, helsestasjon og fritidsforvaltning har deltatt.

**Tjeldsund** kommune var på begynnelsen av 90-tallet en foregangskommune på barns- og unges medvirkning. Tjeldsund ønsket å bruke Utviklingsprogrammet til å styrke arbeidet

i ungdomsrådet, gjennom å utvikle ”treningsarenaer” som elevråd og klasseråd. Det ungdomsrådet som denne deltakelsen skulle bygge opp under, fungerte ikke i prosjektperioden. Rådet virket lite inspirert, og den organisatoriske og ressursmessige infrastruktur som en tidligere hadde rundt det, var borte.

Tjeldsund er en liten kommune som har vært en gjenganger i statlige forsøks- og utviklingsprosjekter. Kommunen har virket utviklingstrøtt. Dessuten har kommunen stridd med en del interne konflikter som har tappet mye energi, og forsterket et slitent inntrykk.

**Stord** valgte å bruke sin deltakelse i Utviklingsprogrammet til å etablere et barne- og ungdomsråd. For en kommune som har en identitet som en ”forsøks- og utviklingskommune”, virker dette som en beskjeden satsing. Etableringen av et barne- og ungdomsråd innebærer at en tettet et hull i et omfattende utviklingsarbeid på demokratifeltet. Det har vært et bevisst ønske å få fram konkrete initiativ fra ungdommen selv, slik at de ikke blir overskygget av mer ressurssterke pressgrupper.

Stord har i mange år hatt et formalisert tverrfaglig samarbeid rundt den enkelte skole. På møtene tar en opp både generelle saker og bekymringssaker knyttet til enkeltelever. Dette samarbeidssystemet sies nå å være truet av en rakneprosess som er typisk for slikt samarbeid.

**Sandnes** har brukt Utviklingsprogrammet overfor utfordringer knyttet til kommunens vekst. Kommunen har gjennomført en kommunedekkende registrering av barns lek og bevegelse – en såkalt ”barnetråksregistrering”. De arealer som barn bruker, kodes og legges inn på digitale kart som i den fysiske planleggingen kan brukes for å avklare konflikter mellom barns interesser og utbyggingsinteresser. Forutsetningene for å gjennomføre et slikt kommunedekkende arbeid i en stor kommune, er utførlig presentert i notatet.

Sandnes har satset mye på å utvikle et attraktivt sentrumstilbud for ungdom. Våren 2000 ble det etablert et internasjonalt kunstverksted på ungdomshuset ”Møllå”. Verkstedet innebærer en instrumentell bruk av kunst for å koble ungdom med majoritetsbakgrunn og minoritetsbakgrunn. Oppslutningen om tiltaket har vært meget stor. Deltakerne er likelig fordelt på de to kategoriene ungdommer – noe som er en forutsetning for å nå integreringsmålsettingen. En har også klart å trekke jenter med minoritetsbakgrunn til tiltaket.

Sandnes har mange års erfaring med formalisert tverretattlig samarbeid rundt barn og unge. Kommunen opprettet fora som etterhvert har fungert dårlig og som har blitt lagt ned, for så å bli gjenopprettet med et annet navn og litt endret funksjon.

**Kristiansand** har vært en såkalt ”skolekommune” innen programmet i tillegg til det generelle arbeidet. Kommunens utviklingsarbeid i forhold til barn og unge er meget omfattende, og mye av arbeidet har vært rettet mot vold og atferdsproblemer. Oppslutningen om å delta i Olweus-programmet var derimot liten i prosjektperioden. Kun fire skoler gjennomførte programmet.

Kristiansand har gjort gode erfaringer når det gjelder kriminalitetsforebyggende samarbeid på sentralt kommunalt nivå. Kommunen har vært dyktig når det gjelder å koble kunnskap og ressurser knyttet til spesielt utfordrende ungdomsgrupper (som blant annet et lokalt nynazistisk ungdomsmiljø). Det formaliserte tverrfaglige samarbeidet rundt den enkelte skole, hvor en tar opp individsaker, har noen steder fungert bra, andre steder har det fungert dårligere. Det største problemet har vært sviktende oppmøte fra barnevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Når det gjelder barns- og unges medvirkning har kommunen utmerket seg ved å få i tale de kategorier ungdommer som sjelden er representert på de formelle medvirkningsarenaene.

**Drammen** har store utfordringer knyttet til både rus og vold. Tiltaksmangfoldet er stort. Drammen har etablert flere kanaler for barns- og unges medvirkning. En har forsøkt å etablere gode rammer rundt elevrådsarbeidet på de ulike skolene. Representanter for barn og unge har deltatt i planleggingen av flere større prosjekter som har betydning for barn og unge, og det arrangeres årlige temakonferanser hvor store teamer settes på dagsordenen. Kommunen har gjennomført en spesiell grundig utredning om rundt barns- og unges medvirkning. Utfordringen blir å gjennomføre det som er nedfelt i utredningen.

Kommunen har verken hatt gode systemer for tverretattlig samarbeid rundt generelle oppvekstspørsmål eller rundt enkeltindivider for å avdekke risikoforhold.

**Bøler** bydel har deltatt i ”skolesatsingen”. Et mål har vært å bedre samarbeidet mellom bydelsforvaltningen og skolene. Grunnskolene i bydelen har deltatt i Olweus-programmet og rapporterer om gode erfaringer. De har fått tilbake mye av kontrollen overfor elever med atferdsproblemer. Den videregående skolen har gjort gode erfaringer ved å anvende tydelige kontrolltiltak for å forebygge voldsepisoder.

Gjennom bydelens medvirkningsarbeid satt barn og unge selv søkelyset på vold og uttryggighet. Bydelen ble plaget av ungdomsgrupper fra andre bydeler som kom dit og provoserte fram bråk og vold. Samtidig hadde bydelen et nynazistisk ungdomsmiljø som både utøvet vold og skapte mye frykt. Det er gjort mye for å bli kvitt dette nynazistmiljøet. Det finnes fortsatt i bydelen, men rekrutteringen til det oppgis å være beskjedent.

Bøler bydel har nylig etablert et formalisert samarbeidssystem hvor en tar opp både generelle problemstillinger og individsaker. Hvordan dette vil fungere, er for tidlig å si.

**Lørenskog** har også vært en ”skolekommune”. Syv av elleve skoler deltok i Olweus-programmet. Selv med en ”light”-tilpasning av programmet, fikk barneskolene en betydelig nedgang i mobbingen. På de to deltagende ungdomsskoler var nedgangen mindre. Den videregående skolen har prioritert økt sosial kontroll og en kontant sanksjonering mot norm- og lovbrudd. Det rapporteres at dette har bedret situasjonen. Ved helgearrangementer på det kommunale ungdomshuset er det anvendt kontrolltiltak som trolig savner sidestykke i Norge.

Lørenskog har gjort mye for å koble arbeidet i barn- og unges kommunestyre til elevrådsarbeidet i skolen. Kommunen har utarbeidet eget materiell for elevrådsarbeidet, det er utarbeidet retningslinjer med minimumsstandarder, det er etablert nettverk for både elevrådsrepresentanter og for kontaktlærere.

Siden 1991 har Lørenskog hatt et institusjonalisert tverrfaglig samarbeidssystem rundt den enkelte skole, kommunale barnehager og helsestasjon. Målgruppen er barn hvor en tverrfaglig bistand synes nødvendig, men hvor saken ikke er så alvorlig at det utløser meldeplikt til barnevernet. Informantene understreker at dette systemet fortsatt fungerer etter intensjonene, herunder at det demper henvendelsene til barnevernet og kravet om sakkyndige utredninger fra pedagogisk/psykologisk-tjeneste. Kommunen bruker mye ressurser for å støtte opp under dette systemet. Kommunen har, merkelig nok, ikke noe formalisert samarbeid rundt generelle oppvekstspørsmål.

**Eidskog** har de siste årene bedrevet et omfattende utviklingsarbeid. Utviklingsprogrammet ga støtte til en prosess som gikk for fullt. Kommunen har en servicegaranti med rett til barnehageplass. Barnehageprisene er lave. Ungdomsskolelever får gratis lunsj, og

ungdomsskolen har to miljøarbeidere som jobber i forhold til friminuttene og fritida. Kommunen har tatt i bruk et dansk skoleutviklingsprogram (Bifrost) med vekt på tema- og prosjektrettet undervisning, noe de har videreformidlet til en rekke kommuner. Siden 1995 har kommunen satsset mye på barne- og ungdomsrådet. Leder og nestleder i rådet har møte- og talerett i kommunestyret og andre politiske fora. En kampsak for ungdomsrådet har vært et eget ungdomshus i kommunen. Et meget flott ungdomshus sto ferdig sommeren 2000.

Eidskog har ofte utad presentert sitt utviklingsarbeid som et helhetlig byggverk. De enkelte elementer kan godt overføres til andre kommune, uten å måtte "kjøpe" en helhetlig modell.

**Endringer i problembildet ute i kommune-Norge?** Fra flere av kommunene rapporteres det om en økning i jentenes problematferd, både når det gjelder rus og særlig vold. Samtidig rapporteres det at utprøving av ulovlige eller uønskede handlinger (særlig rus) i stadig større grad trekker inn på private arenaer. Gjennom mobiltelefon blir kunnskapen om private fester mye større. Ungdommen er mer mobile enn før, og kan bevege seg over større avstander for å gå på fest. Det synes å være et stort tilbud av private festarenaer, uten noen form for voksenkontroll. Dette muliggjør bruk av rusmidler for ungdom langt ned i alder. Private arenaer får dessuten ofte et halvoffentlig preg, hvor ungdom som ikke er bedt, likevel forsøker å trenge seg inn. Noen ganger utarter dette i voldelige konfrontasjoner.

Likeledes rapporteres det fra noen av de større kommunene at rusfrie helgearrangementer av og til ender opp i alvorlig voldsutøvelse. Slike arrangementer har i noen grad erstattet "festen på lokalet" som eksponeringsarena for maskuline egenskaper, og hvor slåsskamper mellom noen få raskt kan eskalere til en masseslåsskamp. Ved hjelp av mobiltelefon kan forsterkninger tilkalles, og ved bruk av privatbil eller offentlig kommunikasjon, kan disse raskt komme.

Ungdom søker seg også til andre typer etableringer. I de mellomstore byene finnes det etter hvert kommersielle etableringer av typen spillehaller med spisemuligheter. I enkelte tilfeller blir dette en møteplass mellom yngre ungdom og en kriminell subkultur som de kan suges opp i.

Det er ingen moralsk panikk som ligger bak de kommunale fagfolkenes påpekning av slike utfordringer, og dette notatet bør heller ikke brukes for å overdrive problemet. Det er mer en understrekning at dette er noe kommunale fagfolk må forholde seg til, og hvor de ofte er usikre på hvordan det skal gripes an. Hvor omfattende og alvorlig slike problemer er, kan ikke besvares i dette notatet. Til det kreves det evt. en grundigere og mer spesialisert forskning. En trenger også mer systematisk erfaring på hvordan slike utfordringer best kan gripes an.

Når det gjelder **den kommunale virkemiddelbruken** overfor atferdsproblemer, kjennetegnes den av et betydelig tiltaksmangfold. Det har ikke vært mulig innen rammen av dette følgeforskningsarbeid er å få et godt bilde av hvem som gjør nøyaktig hva ute i kommunene. Det synes likevel som om det har skjedd en dreining i form av mer bruk av grensesetting, konsekvenspedagogikk og situasjonelt forebyggende kontrolltiltak. Selv om kommunene har anvendt bredspektrede program – jf. MST og Olweus-programmet – som retter seg mot flere deler av et årsakskompleks, innebærer slike programmer også en betydelig satsing på å sette grenser for uakseptabel atferd, og på vokseninnngripen når grensene overskrides. Uavhengig av disse programmene har flere skoler, herunder videregående skoler, tatt i bruk mer kontroll over skolens fellesarealer. Voldsutøvelse knyttet til store helgearrangementer for ungdom er enkelte steder forebygget gjennom å

slutte å arrangere slike. Andre steder forebygges slik vold gjennom betydelige kontrolltiltak. Et sted har det for eksempel vært anvendt opp til fem vakter fra et vaktelskap med skuddsikre vester, to hunder og en metalledetektor ved inngangen til ungdomsdiskoteket.

Selv om informantene fra både skoler og fritidsforvaltninger/ungdomshus uttrykker at erfaringene med en slik grensesettings- og kontrollstrategi er gode, vil langsiktige og ikke-intenderte effekter kunne påvises gjennom grundigere forskning.

Alle norske kommuner står overfor en vedvarende utfordring med hensyn til å koordinere både kunnskap og ressurser for å bedre det generelle oppvekstmiljøet, ta tak i avgrensede problemstillinger, og for å avdekke sosiale problemer, medisinske og læringsmessige problemer så tidlig som mulig rundt enkeltunger. Utviklingsprogrammet gir et rikt erfaringsmangfold i forhold til samarbeid og samordning på tvers av etater, enheter og fag. Et fellestrekk er at tverretatlige/tverrfaglige utvalg som arbeider med generelle problemstillinger (i motsetning til individer) ofte rakner. Flere av kommunene har et samarbeid rundt den enkelte skole (og barnehage) hvor en tar opp bekymringer knyttet til enkeltbarn og familier. Noen steder fungerer dette svært bra, andre steder ikke. En forutsetning for å få slik individkoordinering til å fungere er at barnevernet og pedagogisk/psykologisk tjeneste stiller opp. Hvis de trekker seg ut, trekker også de andre seg. For å få tverretatlige fora til å fungere over lengre tid, forutsettes det en god møteledelse som kan lede drøftingen i en handlingsorientert retning. En bør ha gode rutiner knyttet til møtevirksomheten, blant annet en god sekretærfunksjon. Slike systemer bør følges opp av etatsjefer eller fagsjefer slik at de kan ta tak i "systemsvikt" før systemet rakner. Dessuten må kommunene være bevisst på hva en skal ha et formalisert samarbeid rundt, og hvor mange formaliserte fora de skal ha. Har en for mange fora, vil de ofte skygge for hverandre, eller kvele hverandre. Noen må koordinere de som skal koordinere.

Hva norske kommuner definerer som sosiale problemer, og hvor tersklene går før en griper inn, har endret seg i betydelig grad de siste par ti-årene. Likeledes har det offentlige (og offentlig støttede) apparatet som arbeider med slike problemer ekspandert i betydelig grad. Det er opprettet en lang rekke nye tjenester, spesialiststillinger og tiltak. Det nye er et stadig økende programmangfold med oppskrifter på hvordan spesifikke problem skal løses. På mange måter er dette en positiv utvikling. Dette gir likevel stadig større utfordringer på koordineringssiden – både overfor generelle problemstillinger (som rus, vold, rasisme etc), når det gjelder å avdekke skjevutvikling og risikoforhold rundt den enkelte, og når det gjelder individuelle reparasjons- og behandlingstiltak. Et godt forebyggende arbeid er ikke bare avhengig av hvor god en er til å spesialisere, men også hvor god en er til å koordinere.

# 1 Innledning

## 1.1 Intensjoner og mål

Regjeringen Bondevik startet ved årskiftet 1998/1999 opp et tre-årig Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet med programmet var

å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i ungdomsmiljøene styrkes. (Rundskriv BFD februar 1999, s. 1. Jf. vedlegg)

Programmet retter seg med andre ord både mot å bedre det ”generelle oppvekstmiljøet”, men skal samtidig gjøre en innsats mot det ”som er trist og leit”. I sum kan en si at programmet rommer det meste av den virksomhet som det offentlige og sivile samfunn bedriver overfor barn og unge. Poenget var at dette skal kunne videreutvikles og bedres gjennom grep som samarbeid på tvers av etater, på tvers av forvaltningsnivåer, på tvers av skillet offentlig/ privat, mellom hjem og skole, og ikke minst gjennom økt medvirkning fra barn og unge selv. Et sentralt mål med programmet var å få ”en samordnet satsning for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner” (Rundskriv BFD, februar 1999, s. 5). Men programmet hadde kun økonomiske midler til å starte dette opp i ti kommuner. Erfaringene derfra var tenkt å være nyttige for andre kommuner. De kommunene som ble valgt ut er Bøler bydel i Oslo, Drammen, Eidskog, Lørenskog, Kristiansand, Sandnes, Stord, Tana, Tjeldsund og Tromsø. Sju av de ti kommunene fikk fra 100.000 til 300.000 kroner i årlig støtte, mens Kristiansand fikk en spesielt begunstiget stilling med 2 ½ millioner kroner over en 3-årsperiode, Lørenskog mottok 1,4 millioner kroner, mens Bøler fikk i underkant av 1,2 millioner kroner.

Inn i Utviklingsprogrammet ble det også lagt inn en egen skolesatsing i tre av de ti kommunene. Bakgrunnen for dette var en henvendelse fra Lærerforbundet til regjeringen høsten 1998 om de problemene som skolene sto overfor. Lærerforbundets medlemmer opplevde å bli stående alene med elever med store og tunge atferdsproblemer. De ønsket en økt satsing overfor vold og mobbing i skolen, og de ønsket ikke minst assistanse fra det øvrige offentlige hjelpeapparatet. Lærerforbundet ønsket en bedre koordinering av hjelpeapparatets ressurser, og da fortrinnsvis rundt den enkelte skole. De tre kommunene som ble valgt ut til skolesatsingen var Bøler bydel, Lørenskog kommune og Kristiansand kommune. ”Skolekommunene” fikk noe ekstra midler til skolesatsingen som også skulle kunne brukes til å få til et nærmere samarbeid mellom kommunene og den videregående skolen. I tillegg fikk disse tre kommunene tilbud om deltakelse i det såkalte ”Olweus-programmet” for å bekjempe mobbing.

Fra 1/1-2002 er de ti første kommunene erstattet av åtte nye kommuner – i en fase II av Utviklingsprogrammet.

## 1.2 Rapport fra en ”oppfølger”

Staten driver til enhver tid en rekke forsøks- og utviklingsprogrammer som ute i den enkelte kommune arter seg som et lokalt forsøks- eller utviklingsprosjekt. Til mange programmer er det koblet en ekstern evaluering – hvor evaluatoren forsøker å finne ut hva som kom ut av programmet, og hvorfor ”det gikk som det gikk”. De fleste programmer er temaavgrenset og representerer en ”spiss” og avgrenset innsats hvor det i teorien er mulig å gjennomføre en evaluering av hva som kom ut av det.

Utviklingsprogrammet er ikke tema-avgrenset. Det er ment å gi en stimulans til å forbedre det kommunene allerede gjør på størstedelen av oppvekstfeltet. Kommunene forsøker jo allerede å forebygge mye av det som ”er trist og leit”, de forsøker å koordinere sin virksomhet på tvers i kommunen, med politiet, med videregående skoler, med foreningsliv og foresatte, de driver elevrådsarbeid og andre medvirkningsformer for barn og unge. Gjennom å tilby kommunene friske midler fra staten og gjennom den stimulans som deltakelse i et forsøks- eller utviklingsprogram innebærer, var departementets tanke at dette kan føre til en forbedring i den enkelte kommune på disse feltene, både i form av bedre arbeidsmåter og i form av reduserte problemer.

En grundig evaluering av hva ti norske kommuner gjør på oppvekstfeltet ville ha måttet innebære teoretiske drøftinger av begreper som forebygging, koordinering, samordning, samarbeid, demokrati og medvirkning, en drøfting av forholdet mellom det offentlige og sivile, og av begreper som vold og rasisme. Og en grundig evaluering ville også ha måttet problematisere selve denne type utviklingsprogram – med dets vekt på honnør-ord som helhet og samordning, og hvor de virkemidler som anvendes er svært så enkle (utviklingsmidler og en enkel oppfølging). En hadde ikke kunnet unngå å drøfte om et slikt program var et symbolpolitisk uttrykk – om programmets egentlige hensikt kanskje heller var å gi inntrykk av at departement eller regjering er endrings- eller handlingsorientert uten at det egentlig koster noe særlig. Og en kunne ha problematisert det å legge en rekke viktige temaer inn i et og samme utviklingsprogram hvor det er uklart hva som er mål og hva som er midler.

Da NIBR ble forespurt om å følge dette utviklingsprogrammet var det klart både for BFD og NIBR at et slikt program er vanskelig å evaluere. Hvis en skal undergi et slikt bredt program en grundig evaluering, ville det ha krevet betydelige evalueringsmidler og en stor forskerinnsats.

Barne- og familiedepartementet ønsket imidlertid en lett oppfølgerrolle i forhold til kommunene – hvor en ”oppfølger” fulgte arbeidet i de ti kommunene, hvor ”oppfølgeren” gikk inn som en faglig diskusjonspartner som de lokale aktører kunne anvende for å klargjøre utfordringer og velge virkemidler. Til slutt var det meningen at ”oppfølgeren” skrev en rapport om sine inntrykk fra arbeidet i kommunene. Barne- og familiedepartementet ønsket en beskrivelse og refleksjoner av arbeidet ute i de ti kommunene, uten at dette nødvendigvis skulle være knyttet opp til samfunnsvitenskaplig teori. Som det vil framgå av presentasjonen både av utfordringene som de enkelte kommuner har vektlagt, og de problemer og utfordringer som kommenteres i kapittel 12-14, representerer Utviklingsprogrammet trolig et 20-30 talls separate forskningsfelter.

I foreliggende arbeid er oppfølgerrollen forsøkt håndtert i samsvar med etablert praksis for denne type følgeforskning. Viktige deler av datainnsamlingen har foregått uformelt, gjennom deltakelse og samtaler. Dette er sentrale kjennetegn ved en såkalt dialogbasert prosessevaluering. I noen av kommunene har denne deltakelsen være mer aktiv – særlig i Kristiansand, Bøler og Drammen. I de andre kommunene har datainnsamlingen vært

tydeligere knyttet til et eller to oppfølgingsmøter i året. Undertegnede har forsøkt å tilstrebe samtale og intervjusituasjoner der jeg selv har bidratt med refleksjoner om prosjektets utvikling og utfordringer. Datainnsamlingen innebærer derfor ikke bare at "forskeren tar", men også at "forskeren" gir. I dette tilfellet er forskerens grunnlag for å gå inn i en slik dialog hvor han også "gir", lang erfaring fra denne type eller lignende utviklingsarbeid i norske kommuner (jfr. Carlsson 1992, Carlsson 1995, Bjørge og Carlsson 1999, Nordahl og Carlsson 1999, Baklien og Carlsson 2000). En grunnleggende idé er likevel ikke at forskeren er ansvarlig hovedaktør for det som skjer, men heller ikke en nøytrale betrakter (Cronberg 1992:255).

Dette notatet inneholder derfor en beskrivelse av arbeidet i de ti kommunene med noen betraktninger om hvorfor det har gått som det går. Det har vært viktig å beskrive hvilke strategier og "grep" de ulike kommunene har anvendt i forhold til Utviklingsprogrammets viktigste temaer. Dette for å vise andre kommuner hva som faktisk gjøres. For mange kommuner kan en slik presentasjon være en kilde til inspirasjon. Det kan kanskje vise muligheter som i noen kommuner har vært utenkelige.

At modeller, strategier eller tiltak er presentert i dette notatet, betyr ikke at de nødvendigvis fungerer som forutsatt, at de gir gode resultater og at de ikke fører til ikke-intenderte negative konsekvenser. For å gi svar på slike problemstillinger, ville en nettopp ha måttet gjennomføre en grundig resultatevaluering, noe foreliggende arbeid ikke er.

Utviklingsprogrammet har også hatt et element som hittil ikke er omtalt. Det er et forsøk på å fordele midler via Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) – gjennom det såkalte "Bli med-prosjektet". Dette delprosjektet har fungert som en støtteordning til lokale frivillige organisasjoner og frittstående grupper hvor disse har søkt "Bli med"/LNU om støtte til aktiviteter eller utstyr. I 2001 mottok "Bli med" 159 søknader, hvorav 104 ble innvilget midler – i snitt 8000 kroner pr. søknad. Det foreligger en egen rapport fra dette arbeidet som kan fås ved henvendelse til Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

### 1.3 En temperaturtaking på ti ulike kommuner ved inngangen til 2002

Barne- og familiedepartementet har hatt et ønske til med denne sluttrapporteringen. De ønsket et ferskt bilde av hvilke utfordringer som de ti kommunene står overfor ved programmets slutt – dvs. årsskiftet 2001/2002. Situasjonen ute i kommunene og på oppvekstfeltet endrer seg stadig – og i enkelte sammenhenger med stor hastighet. Vi har sett eksempler på hvordan storpolitiske endringer plutselig har slått ned i norske lokalsamfunn. Det mest slående eksemplet på dette er Tana kommune som etter Sovjet-Samveldets sammenbrudd og opphevelsen av jernteppet, plutselig fikk et prostitusjonsproblem midt i ei lita bygd. Andre kommuner har plutselig måtte ta imot et større antall traumatiserte krigsflyktninger, med de utfordringer dette stiller både skoler og hjelpeapparat overfor. I utviklingsperioden har nye typer rus kommet inn i enkelte ungdomsmiljøer, og kjente rustyper har fått nye distribusjonskanaler. Samtidig har det kommunale hjelpeapparatet måtte forholde seg til nye medisinske diagnoser, og til at kjente diagnoser anvendes i stadig sterkere grad. Samtidig har spredningen av informasjon via Internett om mulige programmer og metoder for å forebygge eller bekjempe gamle og nye problemer nærmest eksplodert. De fleste kommuner er nå kun et dobbelklikk unna all verdens kompetanse på de fleste forebyggingsfeltet.



Dette notatet er derfor også en temperaturtaking på situasjonen i et utvalg kommuner – som *kanskje* kan si noe interessant om nye utviklingstrekk, problemer og utfordringer. Dette er selvsagt ikke den eneste, og slett ikke den viktigste, peilepinnen som departementet anvender. Notatet er ment å være et supplement til den kunnskap departementet får gjennom andre kanaler som kommunebesøk, konferanser, mediaopp-slag, forskning etc. Faren med denne type problemopptatthet er at en trekker fram enkeltteksempler som kan virke sterke, men som likevel utgjør unntakstilfeller. Når undertegnede i kap. 12 trekker frem en del forhold som har vært oppfattet som proble-matisk ute i enkelte av kommunene, kan dette ikke tas til inntekt for at det generelle bildet har endret seg. Derimot kan enkelte skremmende eller negative erfaringer gi grunnlag for nærmere undersøkelser om hvor utbredt fenomenet er.

## 1.4 Valg av forsøkskommuner

Fra Barne- og familiedepartementets side har noe av hensikten med et slikt program vært at noen kommuner går foran, mens andre skal kunne lære av disse. Utvelgelsen av kommuner skjedde ikke etter noen åpen utlysning, men de ble plukket ut fra departe-mentets side, og deretter forespurt om de kunne tenke seg å delta. Ut fra en slik tankegang kan det være lurt å trekke inn kommuner som allerede er kjent for å ha kommet langt, for å være ”frontrunnere” på viktige temaer innen programmet, som andre kommuner igjen kan la seg inspirere av og lære av. Flere av kommunene tilhører denne type kommuner. Det gjelder blant annet Stord, Tjeldsund, Eidskog, Lørenskog, Kristiansand og Drammen. Kommuner som oppfattes å ha kommet langt, gis enda mer stimulans, slik at de kan komme enda lengre.

Et annet utvelgelseskriterium har vært å gi støtte til kommuner som står overfor helt spesielle utfordringer, og som av den grunn ber om statlig støtte. Gjennom å innlemme slike kommuner i et forsøks- eller utviklingsprogram kan staten til en viss grad komme deres behov i møte. Det tydeligste eksemplet på denne type kommune innen Utviklingsprogrammer er Tana som ved årsskiftet 1998/99 sto overfor et prostitusjons-problem som så ut til å få betydelige negative effekter på oppvekstsituasjonen i kommu-nen. Et annet eksempel er Drammen – som på grunn av sin store andel barn med minori-tetsbakgrunn, står overfor en rekke av de utfordringer som et flerkulturelt samfunn gir. Drammen er et Oslo i miniatyr, men mye mer oversiktlig – noe som gjør det enklere å beskrive utfordringer og tiltak for å møte disse i Drammen enn i hovedstaden.

En annen kommune som står overfor helt spesielle utfordringer er Sandnes. Småbyen var på kort tid blitt så stor i folketall at den var like stor som enkelte av de andre kommunene som deltok i Barne- og familiedepartementets tilskuddsordning ”Ungdomstiltak i store bysamfunn”. Kommunen fikk noen av de norske storbyenes utfordringer, men uten å få verken midler fra ”storbymidler” til ungdomstiltak, eller tilgang til de faglige samlinger og de faglige nettverk som er spunnet rundt de store byene. Deltakelse i Utviklingsprogrammet ble derfor et ”plaster på såret”, inntil kommunen i 2001 ble innlemmet i ovennevnte tilskuddsordning for storbyene.

Ellers er geografi som regel et viktig utvelgelseskriterium – også i forsøks- eller utvik-lingsprogrammer. Som en ser av kommunenenavnene er de til en viss grad spredd utover Norge. Innlemmelse av Tromsø i programmet hadde en slik geografi-begrunnelse. Det samme hadde valget av Bøler bydel. Barne-og familiedpartementet ønsket en gjennom-snittlig Oslo-bydel med en ”god” ungdomspolitikk, og som ikke har vært spesielt begunstiget gjennom tildeling av statlige midler fra verken departementets egen ”storby-ordning” eller fra Kommunal og regionaldepartementets handlingsprogram for Oslo Indre

øst. Valget falt på Bøler bydel. I ettertid skulle det vise seg at bydelen slet med et betydelig problem knyttet til rasisme og vold i ungdomsmiljøene. På samme måte som Tana hadde Bøler fått et særegent sosialt og moralsk problem som kom til å prege utviklingsarbeidet.

## 1.5 Datainnsamlingsmetoder

Det er kommunene som er grunnenheten og som skal bidra til å utvikle oppvekstmiljøet i samarbeid med andre offentlige instanser som politiet, videregående skole, barne- og ungdomspsykiatri eller lignende instanser, frivillige organisasjoner, foresatte og ikke minst barn og unge selv. I og med at Utviklingsprogrammet er ment å være et incitament til å forbedre det brede arbeidet kommunene allerede gjør, omfatter arbeidet i en viss forstand alle som på en eller annen måte arbeider med barn og unge, samt barn og unge selv.

Når en skal gi et bilde av aktivitet og problemstillinger i ti norske kommuner må en gjøre en utvelgning av et begrenset utvalg informanter. Dette notatet baserer seg på intervjuer med:

- a) den aktør i kommunen som har et spesielt oppfølgingsansvar for Utviklingsprogrammet (noen steder kalt prosjektleder)
- b) andre sentrale aktører – som etatssjefer, fagsjefer, fagpersoner innen blant annet skoler, barnevern, politi og enkelte nøkkelpolitikere
- c) i noen kommuner enkelte ungdomsinformanter

Alle kommunene ble besøkt én gang ved oppstart av programmet. Alle kommuner har i tillegg vært besøkt minst én gang midtveis i programmet. Noen kommuner har i dessuten involvert følgeforskeren i enkelte utviklingsoppgaver underveis, slik at antallet møter mellom forsker og den enkelte kommune dreier seg om mer enn et 10-talls møter i prosjektperioden (dette gjelder særlig Bøler bydel, Kristiansand og Drammen). Flere av disse møtene har også gitt data og kunnskap som er anvendt i dette sluttnotatet.

I tillegg har alle kommunene gjennomgått et heldags erfaringsseminar helt på slutten av prosjektperioden (desember 2001 og januar 2002) hvor erfaringer fra arbeidet ble drøftet. På disse erfaringssamlingene har det deltatt i snitt 8-10 personer som vet mye om oppvekstmiljøet og arbeidet i kommunen og fra politiet – som barnevernledere, ungdomskonsulenter, skolesjefer, rektorer, sosiallærere, lensmann eller polititjenestemenn med ansvar for det forebyggende politiarbeid. Selv om det i noen av kommunene også har deltatt representanter fra ungdommene (blant annet fra det lokale ungdomsråd), er det ”apparatets bilde” som er det viktigste datagrunnlaget for dette notatet. Dette bør ikke overraske – siden Utviklingsprogrammet faktisk i hovedsak dreier seg om å utvikle apparatet, få det til å bli bedre til å koordinere sine virksomheter, og til å samhandle med barn og unge, foreldre, frivillige organisasjoner m.m.

Det er lagt stor vekt på at dette er en *erfaringslæring*. Dette betyr at forskerens stemme ikke skinner så tydelig igjennom, slik tilfellet muligens ville ha vært i en mer rendyrket forskningsrapport. Under omtalen av de enkelte kommuner har likevel undertegnede i noen tilfeller trukket fram bestemte temaer i større grad enn kommunene selv ville ha gjort det. Dette gjelder særlig temaer eller problemstillinger som viser seg å være spesielt interessante, særlig sammenlignet med tilsvarende informasjon fra andre kommuner. Der hvor forskerens stemme er ment å være spesielt tydelig, er dette oppgitt i overskrift/

---

deloverskrift som refleksjoner, og i en oppsummeringsdel om hver kommune til slutt i hvert kapittel.

## 1.6 Disposisjon av den videre rapport

I kapitlene 2-11 følger en presentasjon av det arbeidet som de enkelte kommune har brukt Utviklingsprogrammet til. En del temaer går igjen i presentasjonene:

1. Hvilke typer spesielle utfordringer har kommunen stått overfor på oppvekstfeltet? Har det skjedd endringer i disse utfordringene, og har evt. nye utfordringer dukket opp som kommunen har anvendt Utviklingsprogrammet til?
  - a) Hvilke typer koordineringsformer anvender kommunene i forhold til oppvekstmiljøet generelt og overfor barn og unge med spesielle behov? Hvilke erfaringer har de med dette?
  - b) Hvilke medvirkningsformer har kommunen anvendt overfor barn og unge?
  - c) Prosess-betraktninger – om hvorfor det går som det går i den enkelte kommune.
  - d) Hva kan andre kommuner lære av den enkelte kommune? Har kommunen spesielle erfaringer, innfallsvinkler, metoder, tiltak som andre kommuner kan dra nytte av?

I kapittel 12 følger en presentasjon av hvilke temaer kommunene har anvendt Utviklingsprogrammet som stimulans for å håndtere. Finnes det noen gjennomgående utfordringer kommunene har stått overfor – og kan en se noen systematiske likheter eller forskjeller i hvordan de har tilnærmet seg bestemte utfordringer. Kan en med bakgrunn i Utviklingsprogrammet se noen endringer i de utfordringer kommunene står overfor?

I kapittel 13 presenteres en del av de tiltak og virkemidler som kommunene har anvendt for å håndtere noen av de viktigste utfordringene, samt en drøfting av noen av disse virkemidlene.

I kapittel 14 presenteres de ulike modeller for formalisert tverretatlig samarbeid i forhold til både individer og generelle spørsmål, og hva som bidrar til at noen kommuner ”får til” slikt samarbeid og andre ikke.

Kapittel 15 inneholder en avsluttende drøfting.

## 2 Tana kommune

Tabell 2.1 *Nøkkeltall for Tana*

	<b>Kommune</b>	<b>Hele landet</b>
Areal	4055 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	3044	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	1,9%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	2,8%	6,9%
Driftsutg. Pr. elev i gr.skolen (2000)	94.176	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	8,1%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	3,6%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	189.000	237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	25	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	34	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	6	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2000)	14,6%	21,3%

### 2.1 Om Tana kommune og dens utfordringer

Tana kommune ligger i Finmark og er en av Norges største kommuner i areal og ikke minst i lengde. Det er om lag 160 km. fra den ene enden av kommunen til den andre. Kommunen har 3000 innbyggere hvorav om lag 1/3 bor i kommunesenteret Tana bru. Ellers er bosettingene svært små. Det finnes noen små tettsteder med et par hundre mennesker i hver (Polmak, Austertana, Rustfjelbma, Skipagurra og Seida). Ellers er bosettingen svært spredd. Noen steder finnes det et par-tre hus ved elvebredden, så er det noen kilometer til neste husklynge. Noen steder finnes det en liten skole som huser 8-10 elever i barneskolen og et par-tre i ungdomsskolen. Det sier seg selv at en slik skolestruktur er kostbar. Utgiftene pr. elev er om lag det dobbelte av gjennomsnittet for norske kommuner.

Fra kommunesenteret og utover mot elvemunning og kysten er det overveiende norsk-talende befolkning. Oppover dalen fra Tana bru er innbyggerne i betydelig grad samisk talende. Tana-elven fra Polmak og sydover er grenseelv mot Finland. Tana har et stort innslag med befolkning som er finsk-ættede.

I grunnskolen (1-10 klasse i Tana) har 20 prosent av elevene samisk som 1. språk, 15 prosent har samisk som 2. språk, og 19 prosent har samisk språk og kultur. 15 prosent av grunnskoleelevene i skolen har finsk som 2. språk.<sup>1</sup>

Tana har hatt en nedgang i folketallet på 6,2 prosent fra 1992 til 2001 (SSB 2002), noe som er betydelig, men ikke dramatisk. Derimot har kommunen netto mistet ¼ av ungdomskullet sitt fra 1993 til 1998, og det har særlig vært de yngre kvinnene som har flyttet ut (Gaski og Lie 2001:16). Dette er langt mer dramatisk. Å holde på ungdom og å få fraflyttet ungdom til å flytte tilbake etter endt utdanning, er en hovedmålsetting for kommunen – og faktisk en forutsetning for at lokalsamfunnene skal overleve. I tillegg trenger kommunen også at andre uten fortid i kommunen faktisk flytter dit – for å erstatte utflyttere som av naturlige grunner ikke vil kunne flytte tilbake. Andre utfordringer blir underordnet denne ”overlevelseshet utfordringen” og tar farge av det.

Tana har ”brukt” Utviklingsprogrammet i forhold til to utfordringer. Det ene var å gjøre noe med det prostitusjonsproblemet som Tana fikk kastet inn over seg etter at grensa mot Russland ble åpnet. Det andre var å stimulere tiltak som kan virke samlende i en kommune som er splittet – geografisk, språklig og kulturelt. En pågående diskusjon om samisk læreplan i skolen hadde satt disse konfliktene på spissen. Det ble sagt fra mange informanter i bygda at prostitusjonsproblematikken og konfliktene rundt den samiske læreplanen i skolen gjorde det utrivelig å bo i kommunen, og at mange derfor søkte seg vekk. Å gjennomføre tiltak som kan samle en splittet bygd, og ikke minst et splittet ungdomsmiljø – ble særdeles viktig i kommunen ved inngangen til et nytt årtusen.

Utviklingsprogrammet ble anvendt i forhold til begge disse to problemstillingene for å forsterke Tana kommunes ”ordinære” virksomhet overfor disse utfordringene. Tana deltok i et annet program - forsøk med ungdomsservicekontor i Indre Finmark som i økonomisk størrelsesorden var langt større en Utviklingsprogrammet. I tillegg bidro Justisdepartementet med en styrking av politiinnsatsen overfor prostitusjonen og dens bakmenn. Det går derfor ikke an å skille ut effekten av Utviklingsprogrammet i forhold til de andre ressursene som ble satt inn. Utviklingsprogrammet tilførte Tana kommunen noen ”smøringmidler” som kom i tillegg til mye annet.

## 2.2 Prostitusjonstrafikken og dens ringvirkninger

### 2.2.1 Bildet ved inngangen til 1999

Da Tana ble innlemmet i Utviklingsprogrammet ved inngangen til 1999 sto prostitusjonstrafikken øverst på den kommunale dagsorden. Denne trafikken hadde bygd seg opp over år og i 1998/99 kom det mellom 50-100 russiske kvinner hver helg til Tana – svært mange solgte seksuelle tjenester. Trafikken fikk en enorm mediadekning – de fleste vil nok erindre bilder av busslaster med russiske kvinner som ankommer campinghyttene i Skipagurra eller Laksnes.

Deprostituerte kom ikke til Tana primært for å betjene Tanaværingene. De kom til Tana fordi stedet er et trafikknutepunkt for hele Øst-Finmark, og fordi det fantes lokale aktører som var svært aktive med å tilrettelegge for denne trafikken (blant annet eieren av turistbedrift i Skipagurra). Trafikken rakk til seg kunder fra et stort område – også fra Finland. Men tilbudet var der selvsagt også for lokalbefolkningen

<sup>1</sup> I disse tallene er inkludert den private Montessoriskolen – som har 62 elever, hvorav 30 har finsk som 2. språk. Totalt var det i 2001/2002 392 elever i grunnskolen i kommunen.

Fra Tana kommune – dvs. både fagfolk og politisk ledelse – ble problemene som denne trafikken førte med seg framstilt slik:

- Bekymring for spredning av tuberkulose som er resistent mot antibiotika, HIV/aids og andre seksuelt overførbare sykdommer.
- Prostitusjonstrafikken trakk med seg annen kriminell virksomhet, særlig smugling av alkohol. I tillegg skjedde det flere grove voldsepisoder hvor både prostituerte og kunder var ofre. Det var en frykt for at organisert russisk kriminalitet skulle få fotfeste i området.
- Enkelte unge gutter fra bygda ble sagt å debutere seksuelt med russiske kvinner.
- Lokale jenter ble sagt å føle seg presset til å debutere seksuelt tidligere enn de ellers ville ha gjort – for ikke å bli ”utkonkurrert” av en russisk prostituert. Jenter fra Tana fikk rykte på seg for å være ”billige”.
- Russiske kvinner som er gift og bor i Tana – (det er flere ti-talls slike), ble stemplet, og deres barn ble sjikanert.

De ovenstående punktene representerer de direkte negative virkningene av sextrafikken – slik de ble opplevd fra nøkkelaktører i kommunen. Kanskje like viktig var de indirekte virkningene. Trafikken skapte en mengde bygdesladder – om hvem som har kjøpt slike tjenester. Det rammet selvsagt de som kjøpte sex, men også de som hadde oppsøkt russerne for å kjøpe sigaretter eller sprit. Trafikken bidro til mistenksomhet, skyld, skam og samlivsbrudd.

Trafikken førte også til en polarisering i lokalsamfunnet. Det var de som var for trafikken – som mente at når det er underskudd på kvinnfolk i ei bygd, må mannfolka ha lov til å kjøpe seg nærhet og sex<sup>2</sup>. Dette provoserte mange yngre kvinner som reagerte på et kvinnesyn som sa at det var all right å kjøpe sex. Temperaturen i lokalsamfunnet var meget høy i en periode. Og selv om mange av de yngre jentene mobiliserte til kamp, uttrykte også flere av dem at de stilte seg tvilende til om de etter endt utdanning kunne orke å flytte tilbake til et lokalsamfunn med et slikt problem, og hvor mange menn kunne gi uttrykk for et slikt kvinnesyn.

Sex, prostitusjon, kriminalitet, russisk mafia m.m., koblet sammen med virksomheten til en nasjonal kriminell kjendis, er godt mediastoff. Tana ble påført et stigma som trolig ville avskrekke potensielle innflyttere til å holde seg borte. Prostitusjonstrafikken var i ferd med å forsterke det overlevelsingsproblemet Tana kommune faktisk slet med – en betydelig fraflytting av ungdommer.

Om prostitusjonstrafikken hadde det omfang og de virkninger som påstås ovenfor, er umulig å si. For å komme nærmere slike problemstillinger forutsettes det en grundig forskning. Poenget er at situasjonen ble oppfattet slik den her er beskrevet fra nøkkelaktører i kommunen. Det var dette som var deres handlingsgrunnlag.

## 2.2.2 Bildet ved inngangen til 2002

Situasjonen når det gjelder prostitusjonstrafikken har endret seg. Trafikken har flyttet seg fra utestedene og fra motellene/campinghyttene på Skipagurra og Laksnes og inn i ”det private rom”. De lokale myndigheter – blant annet gjennom helselovgivningen – har fått stengt både campinghyttene på Skipagurra og Laksnes. Det er ingen synlig sentral lenger

<sup>2</sup> Førsteamanuensis ved Universitetet i Tromsø Ande Somby – som er født og oppvokst i Tana – målbar et slikt syn. Jf. Dagbladet 22/7-1999

i Tana. Hele trafikken synes nå å være mye mer spredd over helt ”Nord-kalotten”. Men det kommer fortsatt kvinner til Tana, men i langt færre antall.

Kundegruppen har trolig også endret seg. Da trafikken startet midt på 90-tallet var det eldre og ofte ”lett alkoholiserende menn” som kjøpte sex. På slutten av 90-tallet var det en oppfatning i både kommune og i politiet at også mange ”vanlige menn” og ungdommer kjøpte slike tjenester. I dag er oppfatningen at det kun dreier seg om en brukergruppe – den opprinnelige.

## 2.3 Hva kan ha hendt? Hvilke tiltak kan ha hatt effekt? Hva har de lært?

Når et problem med stor grad av sikkerhet har blitt redusert, oppstår spørsmålet: Hva kan ha forårsaket dette? Hva kan ha hendt? Kan det ha sammenheng med de tiltak som er gjennomført?

Nøkkeltaktene i kommunen legger vekt på følgende forklaringer:

- Sjansen for å få seksuelt overførbare sykdommer har skremt bort brukere i kategorien ”vanlige menn og ungdommer”.
- Politiet og helsemyndighetene fikk stengt motellet/hyttene i Skipagurra høsten 2000 gjennom å anvende smittevernloven overfor de hygieniske forholdene på stedet.
- Eieren av dette stedet måtte i 2000 i fengsel for å sone en lengre dom. Mens han virket i Skipagurra trakk han en del yngre ungdommer til stedet, som syntes mannen var spennende. Han drev mye med vekttrening, hadde en ”rå bil” og var media-omspunnet. Han tilbød ungdommen ”spenning” på et sted hvor det kanskje ikke skjer så mye. Etter fengslingen har selvsagt denne tiltrekningskraften blitt borte.
- Politiet fikk i 1999 ekstraressurser fra Justisdepartementet som de brukte til å uroe miljøet – også natt til fredag og lørdag (da lensmannskontoret vanligvis er stengt). Politiet har få virkemidler for å trekke potensielle kunder vekk fra de stedene hvor det sannsynligvis selges sex. Men politiet har gjort gode erfaringer med å stille ungdom som vanket i det miljøet hvor det ble solgt seksuelle tjenester følgende spørsmål:

Hva heter du, hvor gammel er du, hvem er mor eller far din. Hvis de er under 18 år spør vi om foreldrene vet at de oppsøker dette miljøet. Hvis der er over 18 år spør vi om familien vet det, om de opplever at det er sosialt akseptert det de gjør.” ..... ”Vi trenger ikke hjemmel for å spørre folk hvem de er” (lensmann).

Å påkalle og minne om ens familietilhørighet er kanskje en særlig virkningsfull form for sosial kontroll i et samfunn hvor mange har samiske aner. Der spiller trolig familie- og slektstilhørighet fortsatte en betydelig rolle, og trolig større enn i rent norske familier (jf. Hovland 1999).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Arild Hovland viser i sin dr.gradsavhandling slektas betydning i Kautokeinosamfunnet. Slektskap er utgangspunkt for all tilskrivning av status på stedet, og lokalbefolkningen kan peke ut og plassere slekte langs dimensjoner som god/dårlig, fattig/rik. Nå kan det være forskjeller i slektstradisjoner mellom Kautokeino og Tana. Påstanden om at slektstradisjoner spiller en stor rolle i et samisk samfunn, er allikevel ikke helt urimelig, selv om slekts- og familiestrukturen i Tana kan være noe annerledes enn i Kautokeino.

- Folkelig mobilisering gjennom bygdelagene. Alle grendene i Tana har et bygdelag, og disse har alle hatt møter om prostitusjonstrafikken. På disse møtene har lokalbefolkningen markert tydelig at de ikke finner seg i denne trafikken, og at de har forsterket at det er illegitimt å kjøpe sex.
- Kvinnegruppa ”Nettverk i Nord”. Denne gruppa spilte ut flere forslag som skapte debatt – som for eksempel å offentliggjøre liste over kjøpere av sex. De har bidratt til å holde debatten i gang.
- Et godt tverreetatlig samarbeid, samt et stort engasjement fra viktige ledere (lensmann, prest, ordfører, kommunelege).

Informantene peker på at Justisdepartementets ekstraressurser fikk stor betydning, og at midler fra Utviklingsprogrammet kunne anvendes til positiv aktivitet – til blant annet å gjennomføre gode og spennende ungdomstiltak.

Tana befant seg i noen år i en slags ”unntakstilstand” hvor nærmest ethvert tiltak fikk en prositusjonsforebyggende begrunnelse (rock mot prostitusjon, toving mot prostitusjon). Enkelte peker på at dette tok overhånd og at mange derfor også kunne gå lei i kampen mot prostitusjon. En annen viktig erfaring var at en skulle ha tatt tak i problemet mye før. Problemet snek seg inn på kommunen og økte gradvis – til det ble så synlig at en måtte ta tak i det.

Tiltak burde ha blitt iverksatt mye raskere. Da ville problemet ikke ha utviklet seg i så stort omfang. Kartleggingen burde ha vært gjennomført mye tidligere, slik at en var klar til handling før problemet fikk utvikle seg.  
(lensmann)

En trenger en beredskap for hvordan en skal håndtere slike kriser  
(utviklingssjef)

Kommunene har en beredskap for hvordan de skal håndtere akutte kriser (eks. flom, alvorlige ulykker eller kriminelle handlinger). Men de har ingen beredskap i forhold til sosiale eller moralske kriser.

## 2.4 Rus, vold, rasisme

Trafikken fra Russland frambrakte i en periode en sterk frykt for en oversvømmelse av narkotiske stoffer i Finmark. Dette har ikke skjedd. I følge politiet skyldes dette at kvaliteten er dårlig og at etterspørselen derfor er liten. Den narkotikaen som formidles kommer sydfra i Norge. Kommunen har et narkotikaproblem, selv om det neppe er større enn i andre kommuner. Det går mest i marihuana, hasj og amfetamin. Det er lite eller ikke noe heroin.

Det er alkoholen som er det store rusproblemet. Tilgangen på alkohol er stor – også for ungdommen. Fra det kommunale hjelpeapparatet meldes det om at det har skjedd en holdningsmessig endring i ungdomsmiljøene de siste årene. Selv de helt unge ungdommene (13-15 år) mener det er deres fulle rett å røyke og drikke. Også når det gjelder seksualitet har det skjedd endringer. Underskuddet på jenter gjør at 14-15 år gamle jenter ofte er i lag med gutter i alderen 18-22/23 år enn tidligere. De unge jentene trekkes inn i de eldre guttens drikkemønster. De eldre guttene ser det som sin rett å ”feie over” småjenter. Helsesøster melder om økt utdeling av ”angrepiller”.



Av de som dro ut for å ta utdanning, rapporteres det om at flere i alderen 16-19 år ikke helt "fikser" hybtilværelsen. Fristelsene er store,. Noen får et rusproblem, og enkelte av disse dropper ut av skolen.

I følge lensmannen ligger Tana nær voldstoppen i Norge pr. anmeldte voldssaker pr. 1000 innbyggere. Mange av de anmeldte sakene gjelder trusler av typen "jeg skal drepe deg". Nesten all volden er rusrelatert. Flere av informantene peker på at det er i ferd med å skje en endring i ungdommens fritidsmønster. Mens mange unge tidligere var mye mer aktive i "sunne aktiviteter" og friluftsliv, er det nå under utvikling en macho-kultur hvor turene i skog og mark skjer pr. snøscooter koblet med fyll og fest.

Oppsummert kan en si at prostitusjonsproblemet som overdøvet andre problemer i Tana, nå er betydelig redusert. Dermed kommer kjente problemer til syne, til dels i en noe endret form i forhold til noen år tidligere.

Tana står fortsatt overfor store utfordringer.

På den positive siden rapporteres det fra de kommunale informantene at sjikaneringen av russiske barn og unge i kommunen er blitt redusert<sup>4</sup>. Det har vært satset bevisst på en positiv kontakt med ungdommer fra Russland.

*Russehore* var et begrep som oppsto blant ungdom og ble brukt på jenter i grunnskolen. Dette har endret seg positivt de siste årene. Besøk av russiske elever har vært populært. Det har vært populært å bli kjent med russiske ungdommer. (skoleleder)

Flere av de andre informantene i kommunen viser til at det nå skjer en utveksling med Russland på flere områder. Mange reiser til Russland på ferie. Det kommer russisk helsepersonell på utveksling til Tana. Kommunen har en vennskapskommune i Russland, og besøk derfra har bidratt til å spre positive holdninger til Russland.

En annen grunn til at den åpenlyse sjikaneringen er blitt redusert, er trolig at de russiske ungdommene på veldig kort tid har lært seg norsk. Noen har også helt vendt ryggen til det russiske. De forneker sin bakgrunn for å bli akseptert som norske. Dette kan også ha sammenheng med at det russiske i Tana i så stor grad ble assosiert med prostitusjon og kriminell "mafia-virksomhet". For Tanasamfunnet er denne fornektelsen et problem. Nærheten til Russland er også en stor ressurs for både Tana og Finmark. Den russiske økonomien er i rask bedring og det bor en kjøpesterk middelklasse i Murmansk-området rundt 100.000 mennesker. Dette åpner for helt nye perspektiver i samhandlingen med Russland.

Kommunen jobber nå bevisst med å motivere russiske foreldre til å ta vare på sitt språk og kultur. Det er en ressurs for kommunen.  
(Undervisningsleder).

---

<sup>4</sup> Dette er inntrykket til de som arbeider i forhold til barn og unge i kommunen. Hvis en skal være helt sikker på om dette er et riktig bilde, måtte en ha gjort en langt grundigere undersøkelse hvor en gikk rett på primærkilden – russiske barn og unge

## 2.5 Striden om en samisk læreplan – som la seg ovenpå andre konflikter

Få norske kommuner er så splittet som Tana. *Avstandene* i kommunen er lange. Fra nord til syd er kommunen like lang som fra Oslo til Lillehammer, og det er langt mellom bosetningene. *Elva* deler kommunen på langs. *Skolemønsteret* er desentralisert. Tidligere gikk ungdomsskoleelevene på en sentral ungdomsskole, nå går de i sitt eget nærmiljø. Spørsmålet om for og imot *prostituasjonstrafikken* virket splittende. I tillegg har en de *etniske skiller* mellom det norske, samiske, finske og russiske.

Fordi det i utgangspunktet bor så få barn og unge i kommunen, får disse skillelinjene ekstra sterk virkning. Hvis konfliktene blir så store at det avskjærer barn og unge fra kontakt med andre barn og unge, betyr det et fattigere sosialt oppvekstmiljø.

Diskusjonen om en samisk læreplan i 1997-98 satte de etniske skillene i kommunen på spissen. Tana kommunes løsning var først at det burde være opp til det enkelte foreldre-råd om de ville ha en norsk eller samisk læreplan på sin skole. Men her grep Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet inn, og bestemte at de samiske områdene skulle ha en samisk læreplan. Dette førte til en langvarig og opphetet lokal debatt som fikk en rekke iøyenfallende negative konsekvenser, men hvor en i ettertid også ser flere positive konsekvenser.

Diskusjonen om en samisk læreplan ble etter hvert gjort til en ”enten-eller” sak. Det var de voksne som kjørte denne striden. Et resultat av de lokale konflikter var at en del av de som var de sterkeste motstandere i forhold til det samiske, fikk etablert en privatskole med Montessori-pedagogikk hvor norsk ble førstespråk. Skolene i Polmak og Sirma ble rent samiske skoler. Dette førte igjen til at barn og unge i bygda ble trukket inn i en vanskelig valgssituasjon. De måtte velge side. For unger som tidligere hadde en flerkulturell identitet, ble dette svært vanskelig.

Ungdommen ble provosert i og med at de måtte velge side. De anså seg for flerkulturelle og det ble betraktet som positivt. De følte seg utilpass med å måtte velge å være enten norsk eller samisk. (Leder av ungdomsservicekontoret)

En del barn og unge fra samiske familie – hvor familien har hatt samisk som 1. språk tidligere, men hvor barna nå snakker norsk, måtte velge den norske skolen. Dermed vendte de seg ytterligere bort fra det samiske. De fleste med finsk bakgrunn valgte Montessoriskolen – hvor finsk språk og kultur ikke kom i skyggen av både det norske og det samiske, men kun det norske. 40 av de 70 elevene der har finsk som 2. språk. Dette betydde at den offentlige skolen mistet en viktig ressurs – de finske elevene. I tillegg ble et allerede antallsmessig lite skolemiljø ytterligere splittet opp.

For innbyggerne i Tana førte læreplanstriden til at mange måtte ta et meget vanskelig valg – i noe så fundamentalt som valg av etnisk tilhørighet og identitet. I stedet for at identiteten dannes gradvis gjennom en lang prosess, skjer det her et brudd hvor en må ta stilling.

Folk er lei og slitne av konfliktene. Konfliktene har gått langt inn i mange familier. Og det har hatt psykiske kostnader. Enkelte har blitt syke av det. (ledende helsearbeider i kommunen)

Den etniske konflikten, som ble aktualisert av læreplanstriden og skolevalget, la seg ovenpå alle andre motsetninger som en dominerende meningsmotsetning som alt annet

ble underordnet. Den la seg oppå personlige konflikter. Den la seg oppå politiske konflikter, og gjorde det ubehagelig å være kommunepolitiker i Tana. Og det var heller ikke enkelt å være fagperson/administrator. Uansett hva du sa, ble dette tolket som om man tok parti for det ene eller det andre. Det dominerende spørsmål i en så vanskelig konflikt – hvor folk tvinges til å tydeliggjøre og velge identitet, blir ”whose side are you on”. Det skjedde en polarisering.

Informantene i Tana uttrykker at, hvis en ser bort fra den opphetede striden i 1997-98 hvor folk sto i en vanskelig valgsituasjon, har det gått mye bedre enn forventet. Den nye Montessoriskolen har en pedagogikk som mange i den offentlige skolen opplever som positiv. Skolen forutsetter et langt større foreldre-engasjement enn i den offentlige skolen. De ansatte på skolen hadde aldri vært en del av de lokale konfliktene, og de har bidratt til å dempe en del ytterliggående holdninger blant både foreldre og elever, og derved til å bygge bro. Skolen har etablert en fritidsklubb som også inkluderer andre barn.

De som var negative til det samiske er nå ute av den offentlige skolen, slik at dette har bidratt til ro i denne. Ved at skolene i Sirma og Polmak nå er rent samiske, har dette bidratt til å styrke både samisk språk og kultur. Det finske har blitt styrket gjennom Montessoriskolen.

### 2.5.1 Kan en lære noe av konfliktene?

Flere av informantene peker på at det er selve overskriften folk har reagert på – ”samisk læreplan”. I praksis er det liten forskjell på en samisk eller norsk læreplan. Hvis en hadde presentert den samme planen med overskriften ”Læreplan for Nord-Norge”, hadde den neppe skapt særlige reaksjoner. Manglende kunnskap om forholdene i Nord, eller umusikalitet i forhold til situasjonen, framprovoserte en konflikt mange mener var unødvendig. En kunne dessuten vært flinkere til å trekke inn fagfolk som kunne belyse problemstillingene (blant annet to-språklighet) uten at de kunne plasseres på noen av konfliktsidene.

Informantene i Tana understreker at det tross alt var viktig å ta konfliktene. En kommer ingen vei hvis man ikke tar dem. Konflikter kan være en kraft. Dype konflikter er som regel ikke planlagt – de kommer bare. Og når de kommer må man ”bare ta dem”.

Det er få kommuner i Finmark som har hatt denne konflikten med slik styrke som i Tana. I Karasjok og Kautokeino er det et samisk flertall og hegemoni. I noen av de andre Finmarkskommunene er samene i et mindretall. I Tana har verken det norske eller samiske hatt noe klart hegemoni. Kommunen har samtidig hatt en stor tredje gruppe – de med finsk bakgrunn som på mange måter markerte avstand til det samiske, og dermed gjort konfliktknuten enda vanskeligere å løse opp.

## 2.6 Kultur- og fritidstiltak for å bygge bro over splittelsen i ungdomsmiljøet

Både kommune og sivilsamfunn har forsøkt aktivt å bruke kultur- og fritidstiltak for å bygge bro over splittelsen som læreplanstriden førte med seg. Og det er kanskje her stimuleringsmidlene fra Utviklingsprogrammet har spilt den største rollen

- Fritidsklubben har integrert alle grupper. Fritidsklubben har hatt en markant økning. Ifølge en informant med god kunnskap om hvordan fritidsklubbene i nabokommunene fungerer, er forholdene ved fritidsklubben beundringsverdige sammenlignet

med tilsvarende klubber andre steder Øst-Finmark. Kommunen har til tross for en vanskelig økonomi ikke redusert på sin ungdomssatsing – tvert imot.

- Skolene har aktivt satset på fellesaktiviteter på tvers – som skidager, elg-prosjekt, lakseprosjekt, teaterprosjekt og aktivitetsdager.
- De frivillige foreninger – særlig idretten – er mer inkluderende og mindre etnisk segregert enn før. I fotballen deltar ungdom fra alle grupper – og de etniske forskjellene har liten betydning. Også samiske idrettslag har hatt mange aktiviteter som inkluderer alle.

Før var det splitting i forhold til frivillige lag og foreninger. I dag er disse åpnere. Det har skjedd en markert endring, spesielt i idrettsorganisasjonene. (Undervisningsleder – som også er idrettsleder).

Det positive er at Tana-samfunnet, både kommunalt og sivilt, har klart å gjennomføre tiltak som har redusert splittelsene. På enkelte områder er situasjonen til og med bedre enn tidligere – fordi en har fått konflikten opp på bordet – slik at en har kunnet forholde seg mer konstruktivt til den.

### 2.6.1 Noen refleksjoner om assimilering og integrering

Prosjektleder for både Ungdomsservicekontoret og Utviklingsprogrammet i Tana, har et godt poeng i at identiteten til ungdom i Tana er en slags flerkulturell hybrididentitet – i skjæringsfeltet mellom det samiske, norske og finske. Dette er sikkert en positiv identitet. Den kan gi innpass i alle grupper, og den virker konfliktdepende. Det er ikke snakk om ”dem” og ”oss”. Spesielt i et samfunn med få ungdommer blir dette viktig.

Selv om ”de norske” ikke er i flertall, blir likevel det norske språket den språklige rammen for et slikt ”hybridfellesskap”. Jeg vil derfor tro at en slik flerkulturell identitet kanskje er et forbigående stadium mot en fornorskning, altså en form for assimilering, og at dette kan oppleves som negativt sett fra talspersoner for det samiske.

Skolekonflikten i Tana virket til å løfte fram både samisk og finsk språk og kultur. Satsingen på det samiske som lå innbakt i den samiske læreplanen førte til at de med finsk bakgrunn søkte en segregert løsning slik at det finske ikke kom i skyggen av det samiske. Det skjedde derfor en skolemessig segregering på etnisk grunnlag. Dette er ganske forskjellig fra situasjonen i Kristiansand, Drammen og enkelte andre kommuner med en relativt stor multietnisk befolkning. Her er de fleste skolene en samlende institusjon – og norsk er fellesspråket i timene.

I Tana har en aktivt brukt fritid, idrett og kulturaktiviteter for å samle det som endringer i skolestrukturen har bidratt til å splitte. Jeg vil tro at få foreldre har motforestillinger til at deres ungdommer deltar på fellesaktiviteter med ungdommer med en annen etnisk bakgrunn. Sperrene mot dette er små. Det har derfor vært mulig å bøte på de negative effektene av den skolemessige segregasjon gjennom en fritidsmessig integrering.

## 2.7 Medvirkning

Som ledd i Utviklingsprogrammet ble det opprettet en referansegruppe med representanter for elevene ved alle skolene. Referansegruppen var rådgiver for en styringsgruppe som besto av kommunalt ansatte.

Våren 2000 var det en konfliktsak der styringsgruppen overprøvde et forslag til fordeling av midler. Dette tok ungdommen opp i media, og de fikk også politisk tilslutning. Siden har det ikke vært noen problemer. Styringsgruppen har fulgt referansegruppens tilrådinger. De ville kun ha grepet inn hvis det ungdommen foreslo var totalt ugjennomførbart.

I forkant av møtene har elevene ved de enkelte skoler diskutert hvordan midlene fra Barne- og familiedepartementet skal disponeres. Dette gjelder spesielt på den største skolen på Seida. Før siste møte i referansegruppen hvor midler skulle fordeles, var det en diskusjon først i klasseråd, så i elevråd og deretter i referansegruppen.

Kommunen har ikke etablert noe barne- og ungdomsråd. Grunnen til det er at tidligere erfaringer med et slikt råd ikke bare var gode. En tenker heller ikke etablere noe slikt nå. Da vil en måtte ha midler til tildeling, og det har en ikke tenkt på. En tenker ikke på noen videreføring av dagens referansegruppe.

Medlemmer i referansegruppen har ikke hatt møterett i hovedutvalg eller kommunestyre (jfr. enkelte av de andre kommunene).

Selv om medvirkning blant barn og unge har vært en viktig pilar i Utviklingsprogrammet, ble dette aldri et prioritert satsingsområde i Tana. Kommunen sto overfor så mange andre store utfordringer at både interessen for eller kapasiteten til å arbeide systematisk med dette har vært liten.

## 2.8 Tverretatlig samarbeid

Tana kommune har de siste årene stått overfor helt spesielle og kompliserte utfordringer. De utfordringer som har vært nevnt ovenfor er slike som ikke kan løses av et kontor eller avdeling alene. Problemstillingene har også vært slike som politiet har vært dypt involvert i, slik at samarbeidet mellom kommune og politi har blitt testet ut.

Både politi og kommunale informanter understreker at samarbeidet dem i mellom har fungert meget bra.

Vi har hatt et godt samarbeid med politiet. Vi har hatt ei samarbeidsgruppe bestående av både kommunale og statlige representanter. (Utviklingssjef)

Det har vært stor åpenhet i samarbeidet og lite hemmeligholdelse. Alle etater har vært likeverdige. (lensmann)

Dette medfører at det er lett å gjøre en henvendelse når ting tilspisser seg. En kan si veldig mye uten å bryte taushetsplikten. Man må kunne være åpen og tørre å si sine bekymringer. Og mye kan drøftes bilateralt uten å ta det opp i ei samlet gruppe. (leder av hjelpetjenestene).

De som formidler personrettet informasjon skal være trygge på at det som sies ikke blir brukt i forhold til for eksempel en straffesak. (lensmann).

Informantene sier også at det gode tverretatlige samarbeidet som ble utviklet gjennom arbeidet i forhold til prostitusjonstrafikken, er blitt videreført på andre felter – blant annet rus. En har beveget seg fra et typisk tverrfaglig tema over på et nytt, og en tar samarbeidsrelasjonene med seg. Dette samarbeidet er noe som informantene oppriktig sier at de er stolte over.

## 2.9 Tana oppsummert

Tana kommune har gjort mange erfaringer både i forhold til konkret problemløsning og ulike typer samarbeid de senere årene. Kommunen har gjort viktige erfaringer når det gjelder å forholde seg til et raskt utviklende og nytt samfunnsproblem – en massiv prostitusjonstrafikk inn i et lite og sårbart samfunn. En viktig erfaring er at kommunene bør ha en bedre beredskap til å håndtere akutte sosiale og moralske kriser – på samme måte som en har en beredskap i forhold til ulykker og naturkatastrofer. Poenget er at man tidlig forsøker å kartlegge og analysere problemet – slik at det ikke gravis får vokse uten at noen griper inn i det.

Ellers har Tana stor kompetanse med å arbeide i en flerkulturell kommune, og de har gjort gode erfaringer med å anvende kultur- og fritidstiltak for å bryte ned konflikter og etniske skillelinjer.

## 3 Tromsø

Tabell 3.1 Nøkkeltall for Tromsø

	Kommune	Hele landet
Areal	2.556 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	60.086	4.503.436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	2,3%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	2,0%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	48.910	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	3,1%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	2,1%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	240.000	237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	18	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	17	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	5	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning	28,1%	21,3%

### 3.1 Et bydelsprosjekt – på Kvaløysletta

I motsetning til de andre kommunene ønsket ikke Tromsø kommune å knytte arbeidet med Utviklingsprogrammet til utfordringer som gjaldt hele kommunen, eller innføre arbeidsmetoder eller organisatoriske grep som kunne lette arbeidet med barn og unge i kommunen generelt. Tromsø valgte å konsentrere utviklingsarbeidet i en bydel – Kvaløysletta.

Det er mye som tyder på at Utviklingsprogrammet kom et par år for sent til Tromsø. Det passet ikke til rytmen i kommunens eget utviklingsarbeid. Da Utviklingsprogrammet ble etablert hadde kommunen allerede gjort noen erfaringer av typen ”dette har vi forsøkt før”. Tromsø forsøkte blant annet i perioden 1996-98 å få til en samordning av innsatsen overfor barn og unge – utfra en SLT-modell<sup>5</sup>. Dette er et arbeid som går ut på å samordne kriminalitetsforebyggende tiltak – som retter seg mot de samme utfordringer som Utviklingsprogrammet retter seg mot. Drivkraften bak dette arbeidet var daværende ordfører. Det ble etablert en liten samordningsenhet hos rådmannen. Denne fungerte ifølge sentrale informanter ikke særlig godt, og den ble lagt ned etter et par års virksomhet. Da Utviklingsprogrammet ble etablert hadde faktisk Tromsø kommune avvirket sitt

<sup>5</sup> Med SLT menes Samordning av Lokale Tiltak. Det Kriminalitetsforebyggende Råd har de siste årene forsøkt å få norske kommuner til å koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet gjennom blant annet å opprette utvalg i den enkelte kommune hvor politiet og de relevante kommunale avdelinger deltar.

eget forsøk på å koordinere arbeidet rundt samme tematikk. Kommunen var ikke interessert i å anvende Utviklingsprogrammet til kommunevise utfordringer, men henviste det til Kvaløysletta bydel.

Kvaløysletta er en relativt ny bydel i Tromsø med ca. 9000 innbyggere. Det er en langstrakt bydel på en 6-7 kilometer med i hovedsak bebyggelse fra etter 1980, og det bygges fortsatt.

Størstedelen av boligene utgjøres av villaer, til dels store og romslige eneboliger som ligger ganske tett. Kvaløysletta er den bydel i Tromsø med prosentvis størst andel barn og unge.

Som mange andre nye bydeler i Norge har Kvaløysletta hatt få funksjoner utover skoler og barnehager. Innbyggerne er i stor grad henvist til å bruke Tromsø sentrum ei halv mil unna til de fleste kommersielle og kulturelle aktiviteter. Et problem har vært at bydelen ikke har hatt noe sentrum hvor ”folk kan søke folk”. Bydelen mangler et ”bydelsliv” og en klar bydelsidentitet. Folks aktiviteter og sosiale liv er så tett koblet til Tromsø sentrum, og folks sosiale nettverk er ofte tilkoblet det stedet folk flyttet fra – i stor grad andre bydeler i Tromsø. Opp gjennom årene har det vært et betydelig lokal mobilisering på Kvaløysletta – blant annet gjennom Kvaløysletta bydelsråd som har gått i bresjen for å etablere gode arenaer for aktiviteter og trivsel.

Også ungdommen anvender byens tilbud. Bydelen har et meget godt idrettstilbud og idrettsmiljø, men lite utover dette. Det har framkommet mange ønsker, både fra ungdommen selv og foreldre, om å utvikle et godt lokalt ungdomstilbud. Bydelen hadde riktignok helt siden 1983 hatt en kommunal fritidsklubb, men den fungerte dårlig – hvertfall i forhold til ungdom i ungdomsskolealder. Klubben ble ikke noen buffer mot fritidspendingen inn til et levende bysentrum. Og den ble heller ikke noe alternativ til alle hjemme-alene-festene som skjer i en bydel med store villaer, og hvor det alltid er noen som er alene hjemme. Det har vært en uttrykt bekymring fra både foreldre<sup>6</sup> og politiet<sup>7</sup> over ei tiltagende ungdomsfyll som går langt ned i alder.

Utfordringen på Kvaløysletta, som ble brakt inn i Utviklingsprogrammet, var å få Ungdomsklubben til å fungere slik at den kunne bli en buffer mot sentrumspending og ”byvanking” og et alternativ til ungdomsfyll i det private rom. Det er ikke vanskelig å se den betydelige forskjellen til utviklingsarbeidet i Tana – som dreidde det om tunge og kompliserte problemer som grep helt inn i kjernen av om lokalsamfunnet skulle overleve eller ikke. Problemstillingen i Tromsø og på Kvaløysletta var i utgangspunktet mye mer avgrenset – og ikke engang særlig tverrsektoriell. Å få en fritidsklubb til å fungere er i utgangspunktet en problemstilling for kommunens kultur/fritidsforvaltning. Men som vi skal komme tilbake til – utviklingsarbeidet har etterhvert dreidd som om mer enn dette.

## 3.2 Ungdomsklubben som ikke fungerte

Ungdomsklubben i bydelen ble etablert i 1983 i kjelleren under REMA-1000. Klubben har et klart ”bomberomspreget”, men den er stor med sine 400 kvm., og de fysiske kvalitetene var neppe spesielt dårlige sammenlignet med andre kommunale fritidsklubber

<sup>6</sup> Dette framkom tydelig i et intervju med tre ledere i bydelsrådet – som også er foreldre til ungdomme i den aktuelle alder.

<sup>7</sup> I følge politiet har motedop som Ecstasy og GHB kommet sent til Tromsø, slik at det ikke er så utbredt som i Sør-Norge. Det er derimot ganske vanlig med hasj. Amfetamin er også utbredt i en del miljøer.



på 80-tallet<sup>8</sup>. Utover på 90-tallet fungerte klubben dårligere og dårligere. I 1997/98 kunne det være en fem-seks stykker på klubbkveldene og 10-15 på diskotekkveldene. I en bydel med 500-600 ungdommer i den aktuelle alder er et slikt oppmøte magert.

Informanter i bydelen<sup>9</sup> peker på følgende faktorer som kan forklare at ungdomsklubben ikke fungerte særlig godt – utover at den hadde sterk konkurranse fra et attraktivt sentrum og gode private arenaer.

- Ungdomsklubben hadde stivnet i sin drift. De ansatte hadde ikke vært dyktige nok med å mobilisere og ansvarliggjøre ungdommen selv i driften.
- Ungdommen var faktisk også vanskelig å mobilisere. De ønsket å konsumere pizza og cola og delta i uforpliktende aktiviteter. At det var slik i ungdomsklubben kunne ha sammenheng med at de var vant med at de voksne la alt til rette for dem. Men det kunne også ha sammenheng med at de tidligere hadde forsøkt med egne arrangementer som hadde mislyktes. De hadde mistet troen på å gjøre noe sjøl.
- Ungdommen trenger hjelp til å formulere sine interesser og ønsker. Hvis en spør dem direkte ”hva vil dere ha” får en noen helt konvensjonelle svar som faktisk ikke reflekterer hva de faktisk ønsker. De sier ofte at de ønsker ”fotogruppe”, ”kjøkken-gruppe” m.m., men når en forsøker å etablere slike tiltak, er interessen laber. Det ungdommen ofte faktisk ønsker – ifølge to av fagfolkene som fikk i ansvar for å reetablere klubben er:

Et sted hvor de kan feste og røyke, og gjerne også drikke. Hvis en hadde ”blåst i” røykeloven, hadde en kanskje kunnet fylle ungdomsklubben. Ungdommens ønsker er ofte å delta i aktiviteter som oppleves som ”voksne”, men det ønsker ikke kommunens fritidssektor eller foreldrene å legge til rette for.

- De ungdommene som ble igjen i ungdomsklubben, og som kom til å sette sitt preg på den, ble etter hvert en marginalisert liten gruppe. Dette var dessuten ungdommer som hadde vansker med å ta et eget sjølstendig ansvar for å drifte aktiviteter. Klubben trakk faktisk en del av ”de som trenger det mest”, men det ble problematisk at det ikke var noe større ungdomsmiljø som disse kunne bli en del av.

Problemstillingen for utviklingsarbeidet på Kvaløysletta ble i første omgang følgende:

Hvordan kan en få denne ungdomsklubben til å fungere?

Eller kan det tenkes andre arenaer som kan ivareta de samme funksjoner?

Kan et samarbeid med skolene være et alternativ?

Bør kommunale fritidsklubbarbeidere også tenke på å stimulere utendørs aktiviteter?

Når det gjelder medvirkning fra ungdommen, bør ikke denne knyttes mer til de arenaer en har på skolen (eks. elevrådene), og ikke primært til et lokalt klubbstyre?

Strategien ble å søke et nærmere samarbeid med de fire barneskolene og med ungdomsskolen, og hvor deltakelse fra barn og unge selv skulle bidra til å gi retning på kommunens arbeid i forhold til fritida. Strategien ble nettopp det som Barne- og familiedepartementet ønsket et fokus på – tverretattlig samarbeid og barns og unges

<sup>8</sup> Denne påstanden baserer seg på personlige erfaringer. Gjennom å ha arbeidet mye med ungdoms- og nærmiljøspørsmål på 80-tallet har jeg hatt anledningen til å se en rekke fritidsklubber i bomberom på skoler, i kommersielle bygg og i grense- og bydelshus.

<sup>9</sup> Informantene utgjøres av både en tidligere fritidsleder i bydelen, den nåværende fritidsleder, samt intervju med to foresatte som også var aktive i bydelsrådet.

medvirkning. Ikke minst koblingen mellom disse to strategiene ble viktig – en måtte få til et bedre tverretattlig samarbeid for å få til medvirkningsprosessene.

### 3.3 Formalisert tverretattlig og tverrfaglig samarbeid

På grunn av sitt store antall barn og ungdommer har Kvaløysletta mange institusjoner som arbeider med barn og ungdom. Bydelen har en videregående skole, en ungdomsskole, fire barneskoler og seks barnehager. I 1990 ble det etablert et forum for ledere fra disse institusjonene, i tillegg til prest og en representant fra bydelspolitiet. Etter et par års drift var det en del misnøye med hvordan dette forumet fungerte. For ledere i barneinstitusjonene var det lite relevant å bruke tid på å drøfte problemer knyttet til ungdom, og for de som representerte ”ungdomsinstitusjonene” var det tilsvarende lite relevant å delta i forhold til problemstillinger knyttet til de minste barna. Konklusjonen ble at en delte dette lederforumet i to – et for barn og et for ungdom.

*Lederforum for barn* består av rektorer fra de fire barneskolene, barnehagestyrere, helsesøster og fritidsleder. Forumet diskuterer i hovedsak generelle oppgaver. En diskuterer ikke enkeltbarn. Forumet skiller seg derfor klart fra tilsvarende i Stord, Lørenskog og Kristiansand – hvor en har et samarbeidssystem rundt den enkelte skole og barnehage hvor en drøfter enkeltbarn, og hvor også andre hjelpetjenester deltar (eks. barnevern og pedagogisk/psykologisk tjeneste). Forumet for barn på Kvaløysletta har fire møter årlig. To faste temaer står i fokus. Det ene er overgangen fra barnehage til skole. Den enkelte barnehage leverer barn til alle barneskolene i bydelen. I det siste året i barnehagen samles unger som skal gå sammen på skole neste år. Den andre faste oppgaven er å organisere den årlige ”vinter-barn-festivalen”. Det er mye som må planlegges og organiseres rundt denne. Utover dette har en satt på dagsordenen en lang rekke generelle problemstillinger som:

- hvordan skal en legge til rette for SFO-deltakelse for barn med foreldre med lav omsorgsevne og dårlig råd?
- om normer og regler for aktiviteter på skolens område (eks. gymsal) for barnehagebarna – slik at de blir kjent med de regler de vil møte som elever.
- 6-åringene som eldste og ledende i lek. Å miste 6-åringene til skolen har vært et stort tap for barnegruppene i barnehagen. En har ingen som er ledende i leken på samme måte. I skolen er 6-åringene de minste uten anledning til å være ledende i leken. En problemstilling som har vært diskutert er hvordan barnehagene kan få ”låne” 6-åringene tilbake fra tid til annen for at de skal innta sin naturlige oppgave som ”lekeledere”.
- Atferdsproblematikk
- Skolegrenser – hvor bør de ”flytende” grensene gå?
- Barns medvirkning – hvordan trene barn til å bli aktive.

En av barnehagene er en friluftsbarnehage. Den samarbeider med barneskolene om bruk av leirsted, lavo, om å opparbeide ski- og akebakker og lignende. Barnehagene bruker på sin side gymsalene på skolen. En av barneskolene skal på sin side bli ”uteskole”. Dette betyr at både barnehager og skoler er i ferd med å ”bryte ut av sitt skall”. Og når institusjoner bryter ut av sitt skall, får en nye oppgaver som skal løses. Aktørene ser også nye muligheter for å realisere oppgavene – i et samspill med andre aktører. En barnehage som har en lavo i strandkanten, har noe å tilby en skole som ønsker å legge til rette for en mer spennende naturfagsundervisning. Siden samarbeid også består i å utveksle en ytelse i

forhold til en motytelse, kan skolen tilby bruk av gymsalen for barnehagebarna. Barne-skoler og barnehager som er opptatt av å bruke naturen har mye å vinne på å lage ski- og akebakker sammen, utvikle friluftsområder sammen, gjøre felles fremstøt mot grunneiere m.m.

Poenget er at når institusjonene bryter ut av sine skall, blir andre institusjoners ressurser viktig. Mye slikt samarbeid – hvor en kobler interesser og ressurser, skjer uformelt og bilateralt. Men det formelle forumet bidrar ofte til å gjøre det enklere å utvikle et uformelt samarbeid, samt at enkelte problemstillinger også kan drøftes der. Informanter fra dette samarbeidssystemet sier at det er etablert stabile samhandlingsnettverk på ledernivå mellom institusjonene. De fleste som deltar har arbeidet lenge i bydelen, og de fleste bor der. En drar nytte av lang erfaring og av multiplekse sosiale relasjoner i utviklingsarbeid rundt barnehagenes og skolenes bruk av naturen.

Det er en utbredt oppfatning blant informantene i bydelen at dette lederforumet har fungert godt og at det har vært nyttig. Forumet har vært brukt til å ta tak i praktiske oppgaver av stor viktighet for dem. Det har hjulpet dem i det daglige arbeidet.

En utfordring for fremtiden kan være at forumet nå har vært så lenge i virksomhet at det har festet seg noen tradisjoner i hva en kan ta opp og ikke ta opp. Det kan være vanskelig å kaste inn nye typer problemstillinger og skape engasjement til å drøfte slike.

*Lederforum for ungdom* fungerte kun i kort tid. Det hele bare løste seg opp. Informantene legger vekt på følgende forklaringer til at dette forsøket på formalisert tverretatlig samarbeid mislyktes:

- Den viktigste institusjonen i samarbeidssystemet er ungdomsskolen. Denne har vært drevet veldig tradisjonelt med vanlig klasseromsundervisning som det helt sentrale. I motsetning til barnehagene og barneskolene, opererer ungdomsskolen helt innenfor sitt eget skall. Da blir relevansen av samarbeid med andre liten. En har hatt lite å samarbeide om, og derved blir de tverretatlige møtene intetsigende.
- Ungdomsskolen har slitt med store kull og trangboddhet.
- Fritidsleder i bydelen har ikke hatt nok tyngde til å rokke ved en innadvendt ungdomsskole. Og det er ingen i det øvrige kommunale systemet som har forsøkt å gi støtte til å ”trenge igjennom” muren rundt ungdomsskolen.

En konsekvens av dette har vært at en ikke har klart å ta opp viktige problemstillinger om ungdom til en bred tverretatlig og tverrfaglig diskusjon i bydelen. En har for eksempel ikke klart å koble utvikling av det kommunale fritidstilbudet (herunder ungdomsklubben) til elevrådsarbeidet i skolen.

Våren 2001 ble det tatt et nytt initiativ til å få dette lederforumet for ungdom ”opp og stå”. Initiativet kom fra bydelens nytilsatte psykiatriske sykepleier som utfra sin posisjon så alvorlige problemer som selvmordsproblematikk, rus og mobbing. Det kom inn en ny ”kraft” som virket i samme retning som fritidsleder. I tillegg har ungdomsskolen blitt atskillig mer positiv og åpen i forhold til omverdenen. I lederforumet deltar nå: Helse-søster, prest, rektor fra ungdomsskolen, psykiatrisk sykepleier, forebyggende politi og bydelens fritidsleder. Det er neppe tvil om at en del personsifter i nøkkelposisjoner i bydelen har skapt ny giv i arbeidet.

Det nystartede lederforumet har som sin første viktige oppgave satt følgende på dags-ordenen: Hva gjør en i forhold til kriser en vet kommer. Hvordan kan en opparbeide gode rutiner for å håndtere kriser som selvmord og ulykker med fatal utgang? Når krisen først er der, kan ikke de ulike offentlige instansene starte med å gjøre en masse avklaringer seg

i mellom. Dette må på forhånd være gjennomdiskutert både i den enkelte etat/avdeling/institusjon, og ikke minst mellom de enkelte etater. Man må ha en gjennomarbeidet strategi på ”hvem-gjør-hva-når”.

Ved avslutningen på Utviklingsprogrammet er det derfor mye optimisme i bydelen knyttet til det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet rundt ungdom. Forumet har også satt rus på dagsordenen.<sup>10</sup>

### 3.4 Medvirkning

Et viktig strategi på Kvaløysletta i utviklingen av et variert fritidstilbud for barn og unge, har vært å få til medvirkning fra barn og unge selv. I og med at så få brukte ungdomsklubben, ble skolene, og særlig ungdomsskolen, betraktet som den viktigste arenaen. Intensjonen var å bruke elevrådet og klasserådet på skolen til å drøfte hva en kunne gjøre i forhold til de unges fritid. Dette arbeidet gikk lenge tungt – av de grunner som er nevnt ovenfor. Det var mager entusiasme fra skolens side til å ”krype ut av sitt skall”. Ved utviklingsprogrammets avslutning har en mer offensiv ungdomsskole åpnet for helt nye samarbeidsrelasjoner rundt de unges fritid, hvor elevdemokratiet spiller en nøkkelrolle. Hvordan dette vil utvikle seg for tiden vise.

Et mulig paradoks når det gjelder barns og unges medvirkning i Tromsø er at mens en på Kvaløysletta forsøker å koble barns og unges medvirkning til det lokale elevdemokratiet, er det kommunale ungdomsrådet mer frakoblet elevdemokratiet, og mye mer enn i de fleste andre kommunene i Utviklingsprogrammet. I flere av de andre kommunene er ungdomsrådet sammensatt av representanter som er valgt fra de ulike elevrådene. De utgjøres derfor av en representativ forsamling. I Tromsø velges rådet på en årlig ungdomskonferanse. På denne konferansen er to representanter fra hvert elevråd invitert, men den er også åpen for alle ungdommer som måtte ønske å delta, og hvor disse ikke-valgte ungdommene dominerer. Det er et allmøtedemokrati og ikke et representativt demokrati. Dette er en type medvirkning som trolig vil trekke til seg de mest ressurssterke ungdommene, hvertfall ungdommer som brenner for en spesiell sak som de ser at de kan bruke til å få realisert. Det nye ungdomshuset TVIBIT i sentrum av byen er nettopp resultat av en slik mobilisering gjennom BUR.

Tromsø har valgt en modell for formalisert medvirkning fra barn og unge som trolig har sin styrke som arena for initiativ, aksjoner og engasjement. Modellens svakhet er at den neppe aktiviserer så mange ungdommer, nettopp fordi den ikke er koblet til verken elevråd og klasseråd. En får neppe til så mange ”demokratiske ringvirkninger” blant barn og unge flest.

Derimot kan en kanskje få til disse medvirkningsprosessene ved å knytte elevrådsarbeidet til det lokale fritidstilbud – slik en nå forsøker på Kvaløysletta.

---

<sup>10</sup> Informantene i Tromsø oppgir å ha et godt samarbeid med politiet. De er flinke til å stille opp på arrangementer og tilstelninger. Kapasiteten i det forebyggende politiet har derimot vært liten. Kun en og en halv stilling har vært virksom den siste tiden (2001). Tre stillinger var uvirksomme på grunn av sykdom og at politikammeret har avgitt resurser til andre politioppgaver.

### 3.5 Tromsø/Kvaløysletta oppsummert

Beskrivelsen av utviklingsarbeidet på Kvaløysletta er ingen suksess-historie. Det representerer et arbeid som lenge sto og stampet. En mulig årsak til dette er at Utviklingsprogrammet i kommunen ble ført ut til en bydel, hvorpå engasjementet fra den sentrale kommuneledelsen var beskjeden. For undertegnede virker det som om ”kommunen”, dvs. de sentrale administrative og politiske myndigheter, har gitt utviklingsarbeidet lite faglig og moralsk støtte. Et spørsmål en kan stille i ettertid er om de i det hele tatt har vært interessert i dette arbeidet? En overlot utviklingsarbeidet til en liten lokal fritidsforvaltning som selv måtte forsøke å komme i posisjon til de andre lokale institusjoner. Gjennomslagskraften til denne lille fritidsforvaltningen har vært liten. Det løsnet først helt på slutten av den tre-årige prosjektperioden gjennom et aktivt engasjement fra nytilsatte i nøkkelposisjoner i noen av de andre institusjonene bydelen (i ungdomsskole, psykiatri, kirken). Disse kom den lille fritidsforvaltningen i møte, og ”backet opp” arbeidet. En har først fått fart i utviklingsarbeidet når den tre-årige prosjektperioden er over.

Kvaløysletta bydel har vært gode på å samarbeide på tvers av barneskoler, barnehager, helsestasjon og fritidsforvaltningen. Her har en lenge hatt et velfungerende fora som har satt viktige saker på dagsordenen, og som har vært inne i en positiv selvforsterkende prosess hvor en har koblet ressurser på tvers av institusjonene. Dette er et arbeid som derimot har pågått lenge og som har skjedd helt uavhengig av kommunens deltakelse i Utviklingsprogrammet.

## 4 Tjeldsund

Tabell 4.1 Nøkkeltall for Tjeldsund

	Kommune	Hele landet
Areal	317 km <sup>2</sup>	323.757km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	1.461	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	0,3%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	0,0%	6,9%
Driftsutg. Pr. elev i gr.skolen (2000)	83.049 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	6,6%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	2,5 %	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	193.000	237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	13	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	0	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	3	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	10,8%	21,3%

### 4.1 Om Tjeldsund kommune

Som tallene ovenfor viser er Tjeldsund en liten kommune med et folketall på under 1500. Folketallet har falt med om lag 200 i løpet av 1990-tallet. Tjeldsund står derfor overfor en helt sentral utfordring i unngå videre fraflytting. En videre fraflytting vil kunne få svært negative konsekvenser for både det offentlige og private servicetilbud. Som fraflyttingskommune må kommuneorganisasjonen hele tiden tenke hvordan en kan skjære ned på servicetilbudet tilsvarende den inntekstssvikt som fraflyttingen fører med seg. Å gjøre noe nytt som koster mer penger, er ofte utenkelig. Avvikling er en viktigere problemstilling enn utvikling. En annen problemstilling knyttet til tilbakegangen i folketallet er Tjeldsunds fortsatte eksistens som selvstendig kommune. Folketallet er så lite at kostnadene med å opprettholde enkelte kommunale funksjoner er store, kommunens fagmiljøer er svært små, og de er svært sårbare for både sykdom og vakanser. Tjeldsund befinner i et for øvrig ”kommunetett” område. Det er korte avstander til både Skånland og Evenes kommuner – som også har vært utsatt for betydelig fraflytting på 1990-tallet. Disse tre kommunene har lenge hatt et godt interkommunalt samarbeid på flere felter – hvor det å motvirke fraflytting har vært en sentral problemstilling. Det pågår for tiden en diskusjon om Tjeldsund bør slå seg sammen med Skånland i Troms – og dermed også innlemmes i Troms fylke<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> I Evenes som har en bedre økonomi – blant annet pga. kraftinntekter, er ikke dette en like aktuell problemstilling.

Som det framgår av nøkkeltallene ovenfor sliter kommunen med få sosiale problemer. Kommunen har mange innbyggere med mellomlang utdanning – hvorav de fleste arbeider i det offentlige; enten på marinebasen på Ramsund eller på Norges Brannskole. Disse to institusjonene representerer ca. 400 arbeidsplasser ( hvorav mange pendler inn utenfra kommunen). Informanter i kommunen understreker at det bor ”mye solide folk” i kommunen<sup>12</sup>. Kommunens hovedutfordring har vært og er å holde på de offentlige arbeidsplassene, stimulere til økt satsing på privat virksomhet, samt stimulere ungdom til å flytte tilbake til kommunen etter endt utdanning.

Fraflyttingsproblematikken har også betydelige konsekvenser for barn og unge. Barne-tallet er nærmest halvert siden midten på 80-tallet. En konsekvens av dette er at det er få sosiale valgmuligheter for barn og unge både når det gjelder venner og å finne seg kjæreste. Og det blir for få barn og foreldre til å opprettholde aktiviteter i foreninger og lag. Den frivillige foreningsstrukturen som kommunen har, er tilpasset et langt høyere antall barn og foresatte. Foreningslivet sliter derfor spesielt tungt.

## 4.2 Utfordring nr. 1 – å skape et spennende ungdomsmiljø i et samfunn med få ungdommer

I et intervju med fem ungdommer fra ungdomsskolen på Ramsund (høsten 2000) kom det klart fram hva som var de sterke og svake sider ved å være ungdom i Tjeldsund. Det positive var naturkvalitetene og at det var trygt å vokse opp i kommunen. Det negative var at det var få ungdommer å være i lag med, og at ungdomslivet derfor kunne være kjedelig. Ofte kunne nærmeste venn bo flere kilometer unna. Som en av ungdommene uttrykte det:

I en by kan du velge venner. Her må du ta de du får. Det er få å være sammen med (jente).

En annen savnet et variert fritidstilbud.

I en by har du mer tilbud innen fotball, treningsstudioer, andre klubber. Her er det diskotek annen-hver ferdag. (gutt)

For ungdommene er det bylivet som frister – og de har trolig også noen idealiserte forestillinger om det aktive bylivet:

Jeg ser for meg at ungdom i byen farer rundt, går på fester, diskoteker og i butikker.

Fire av de fem ungdommene vil flytte fra Tjeldsund til en by. En utfordring som Tjeldsund kommune trakk inn i arbeidet med Utviklingsprogrammet, var å forsøke å gjøre livet som ungdom (i ungdomsskolealder) mer spennende. En meget stor andel av ungdommen i Tjeldsund vil i en periode flytte ut for å gå på videregående skole eller høyskole. En målsetting for utviklingsarbeidet i Tjeldsund har vært at de ikke forlater kommunen med en for bastant inntrykk av at alt er så kjedelig. Hvis de derimot flytter ut med et positivt inntrykk av barndomskommunen, vil de kunne komme tilbake etter endt utdanning.

---

<sup>12</sup> Med det menes ikke rike eller velstående, men ”skikkelige folk” som er lite til byrde for samfunnet.

Kommunen har valgt to grep for å skape et mer spennende og variert ungdomsmiljø. Det ene er å konsentrere skoleungene mest mulig. Tidligere var både Fjelldal skole (1-7 klasse) og Ramsund skole (1-10 klasse) egne skolekretser. For å få større klasser går nå alle fra 1-5 klasse på Fjelldal, mens alle fra 6-10 klasse går på Ramsund. Disse to skolene ligger en 7-8 kilometer fra hverandre slik at det blir en del skolependling. Det er nok også et økonomisk argument bak en slik konsentrasjon, men å skape et mer variert sosialt miljø er også viktig.

Det har opp gjennom 1990-tallet vært gjort noen forsøk på å få i gang en fritidsklubb på Ramsund basert på ungdommens eget engasjement og idealisme. Dette har bare fungert i korte perioder av gangen. Deltakelsen i Utviklingsprogrammet muliggjorde en etablering av en ungdomsklubb med en lønnet leder som kan støtte opp under ungdommens egne medvirkningsprosesser og som kan skape kontinuitet. Klubblederen har en halv stilling som fordeles på klubbvirksomhet både på Ramsund og Kongsvik<sup>13</sup>.

Fritidsklubben på Ramsund ligger i tilknytning til skolen hvor de fleste ungdommene i kommunen går. Klubbleder har også kontor på skolen. Sett fra skolens side er det positivt å ha en person på skolen som ikke er lærer.

Når (klubbleder) er her på skolen da kommer det mange ungdommer som vil snakke med ham. Dette har mye positivt ved seg. Det er så greitt å prate med en som ikke er lærer. Han er en slag sosialarbeider som tar tak i ting som ligger utenfor skolen. (Skoleleder).

Mye av medvirkningen i forhold til fritidsklubben er lagt inn i skoletida. For skolen føyer dette seg inn i læreplanen fra 1997. For klubbarbeideren fører den nære kontakten til skolen at han har et faglig miljø med et relativt stort antall lærere.

Fra høsten 2000 og fram til jul 2001 var det klubbkveld annenhver uke på hhv. Kongsvik og Ramsund. På gode fredagskvelder på Ramsund har det vært 40 ungdommer innom klubben. Da er det så mange at det blir sosialt utfordrende og spennende.

Klubblederstillingen i Tjeldsund ble først finansiert over midler fra Utviklingsprogrammet. Fra 2002 er dette inne på kommunens ordinære budsjett. De erfaringer en har gjort med fritidsklubbdrift basert på en lønnet klubbleder er så gode at kommunen selv har tatt det inn i budsjettet. Kommunale ledere gir mye av æren for at dette fungerer så godt til klubblederen som har hatt et meget heldig lag med ungdommen<sup>14</sup>. En ledende politiker uttrykker at uten statlige midler som kunne finansiere dette i en prøveperiode, hadde det aldri blitt noe av en slik klubb. I den lille utkantkommunen har en aldri hatt "kultur på å drive en kommunal fritidsklubb". Kommunen har nå planer om å utvide antallet klubbkvelder til også å gjelder hverdagskvelder.

Tjeldsund kommunes innføring av fritidsklubb kan lede til et par refleksjoner:

Spesialiserte interessebaserte aktiviteter i et uttynningssamfunn bidrar til å splitte opp et lite barne- og ungdomsmiljø. Det blir vanskelig å skape et interessant jevnaldersmiljø innenfor den enkelte aktivitet. Hvis en skal kunne skape et levende sosialt miljø med mange jevnaldrende til stede, blir det viktig med en type aktivitet som har lav terskel og

<sup>13</sup> Kongsvik skolekrets ligger på Hinnøya. Det er et sund mellom Hinnøya og Tjeldøya og fastlandet (hvor Ramsund og Fjelldal ligger). Det er om lag en times kjøretur om Tjeldsund bru slik at det er vanskelig å koble ungdommer fra Kongsvik med de fra andre deler av kommunen både i skoletid og fritid.

<sup>14</sup> Vedkommende som innehar klubblederstillingen har også en annen halv stilling i kommunen som lett lar seg kombinere med klubblederstillingen.



som de fleste finner interessant. Kanskje er nettopp en fritidsklubb et helt sentralt ”grep” i et uttynningssamfunn, og kanskje er den viktigere for ungdom der enn i mer folkerike områder. Typiske fritidsklubbaktiviteter kan nettopp være et ”minste felles multiplum” som kan gi ramme for et større sosialt fellesskap.

### 4.3 Utfordring nr. 2 - medvirkning

Begrunnelsen for å invitere Tjeldsund til å delta i Utviklingsprogrammet, var at kommunen hadde oppnådd et godt renommé på grunn av sitt medvirkningsarbeid. Kommunen sto helt sentral i utviklingen av det interkommunale Ungdomsrådet for Evenes, Skånland og Tjeldsund. Dette ble etablert i 1989 som et av de første kommunale ungdomsråd i Norge. Ungdomsrådet ble etablert for å motvirke håpløshet blant ungdommen og for å gi dem tro på ei fremtid i området. Det interkommunale ungdomsrådet har fått mye oppmerksomhet – både i forskningskretser, i departementene og fra andre kommuner. Det har vært presentert på konferanser i både inn- og utland. Ungdomsrådet kunne vise til betydelige resultater. Det fikk satt saker på dagsordenen – og de fikk påvirket politikerne til å gjennomføre sakene. Den største kampsaken var etablering av en videregående skole på Evenskjer i Skånland – en skole som faktisk ble etablert etterpå. Det andre var bygging av ungdomsboliger – noe som var spesielt viktig i kommuner som stort sett kunne tilby ungdommen selv-eiende eneboliger de ikke hadde råd til. Tjeldsund fikk bygd flere ungdomsboliger. At representanter fra Ungdomsrådet hadde talerett i kommunestyret og politiske utvalg var noe nytt og offensivt.

Gjennom Utviklingsprogrammet ønsket Barne- og familiedepartementet å gi et bidrag for å videreutvikle dette deltakelses-systemet. Og dette ble også uttrykt fra Tjeldsund kommune<sup>15</sup>. Arbeidet i Ungdomsrådet var blitt evaluert fra opptil flere instanser, og en konklusjon fra evalueringen var at hvis en skal kunne videreutvikle ungdomsrådet må en styrke medvirkningen blant barn og unge gjennom klasseråd og elevråd – slik at de får trenet seg til å delta i Ungdomsrådet. Elevene må få trenet medvirkning helt fra 1. klasse.

Som ledd i UP har det vært arrangert en konferanse (i 1999) for alle lærerne i kommunene om L-97 og medbestemmelse. En del av midlene fra programmet er brukt som virkemiddel i å trene elevene til medvirkning. Det er gitt 3000 kroner til hvert klasseråd og 4000 kroner til hvert elevråd. Selve disponeringen av pengene har vært organisert som en medvirkningsprosess hvor elevene i klassen har drøftet hva de skal bruke dem til, hvor de har foreslått alternativer og hvor de har måtte stemme over alternativer der de har vært uenige. Det rapporteres fra skolene at dette innledningsvis var noe kaotisk, men elevene har etterhvert lært seg viktige ferdigheter og spilleregler som er viktig i et demokrati. De skal blant annet ha lært å argumentere for sine interesser, samt å lytte til hva andre har å si. De har fått trening i å godta at et flertall bestemmer noe som går på tvers av egne interesser og ønsker. Å respektere et vedtak og slutte å diskutere etter at et vedtak er fattet, har også vært en viktig læring. I følge nøkkelinformanter fra skolen har de vært igjennom så mange gjentakelser at ”de som vil, har lært prosedyrene”. Midlene har vært anvendt til en rekke trivsels- og nærmiljøtiltak som elevene selv har foreslått og til dels gjennomført.

Denne læringen av basale ferdigheter i et demokrati skulle elevene så trekke med seg over i Ungdomsrådet. Men det Ungdomsrådet som en skulle spille opp til, sluttet å

---

<sup>15</sup> På et møte mellom representanter fra Tjeldsund kommune og Barne- og familiedepartementet den 2/2-1999.

fungere i 1999. Hensikten var å dra det fort i gang igjen, men ikke noe har hendt. Ved utgangen av programperioden 31/12-01 var kommunen fortsatt uten noe Ungdomsråd.

#### 4.4 Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Tjeldsund kommune har ingen faste og formaliserte tverretatlige fora som drøfter individuelle eller generelle oppvekst-saker, med unntak av regelmessige møter mellom barnevern, psykiatrisk sykepleier og helsesøster. Informantene sier at de ikke har hatt så stort behov for det. Det er så små forhold i kommunen at en heller tar møter etter behov. Det er begrenset hvor mange individsaker som kommer opp. En trenger ikke faste møter for å fange opp de få sakene som skjer. Det vil kun virke tungvint og ressursløsende.

Fra skolesystemet uttrykkes det at det er lett for skolene å ta en kontakt med barnevernet. En anvender samtykke fra foreldrene. En kan drøfte enkeltunger anonymt, men i den lille kommunen vil aktørene i "apparatet" raskt slutte seg til hvem en snakker om. Samarbeidet mellom skole og barnevernet var anstrengt for 10 år siden, men oppgis å være langt bedre ved utgangen av 2001. Skolene er blitt mye mer trygge på hva de kan ta opp. Og barnevernet er nøye med å innhente samtykke fra foreldrene slik at skolene kan informeres om hva barnevernet gjør, og som kan være relevant for den aktuelle skolen. Fra skolene uttrykkes det tilfredshet om hvordan dette fungerer.

Sett fra skolenes side er ikke barnevernet problemet, men barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Skolene får ikke informasjon fra BUP om hvilke saker de er inne i, og heller ikke noe råd om hvordan de skal forholde seg til de unger som er under "behandling" /oppfølging fra BUP's side. Skolene er redd for at fordi de ikke får noen informasjon fra BUP, kan de risikere å gjøre noe "feil".

Kommuneinformantene uttrykker sterk tilfredshet med samarbeidet med politiet. Mye av koordineringen mellom ungdomsskolen og politiet skjer på "røykearenaen". Politiet har kontor ved siden av skolen og de deler felles uteplass hvor røykerne møtes. Der skjer det en god del viktig koordinering, noe følgende uttalelse illustrerer:

Politiet er lette å be. De er interessert i å være til hjelp i skolen.

Kommunens fritidsklubblleder er tett koblet til skolene. Denne skoletilknytningen gir klubbllederen et faglig miljø – samt en direktekontakt til ungdommene. Uten en slik nær kontakt til skolene hadde trolig arbeidet både blitt vanskelig og faglig ensomt.

Det viktigste forbedringspotensialet på koordineringssiden går ifølge informantene i forholdet mellom skolene og BUP.

#### 4.5 Den slitne prosjektkommunen – noen betraktninger

Tjeldsund ble valgt ut som prosjektkommune fordi det var kjent for sitt oppegående ungdomsråd, og dessuten for å være en god prosjektkommune. Ungdomsrådet var i praksis "dødt" da kommunen ble med i Utviklingsprogrammet og det har ikke blitt reetablert i løpet av prosjektperioden. Kommunen har anvendt Utviklingsprogrammet til å etablere en fritidsklubb, samt å fordele midler til klasseråd og elevråd slik at de kunne trene seg i demokrati. For kommunen var dette viktige satsinger, men sett fra Barne- og familiedepartementet er dette neppe i tråd med hva de forventet. I stedet for å være en offensiv prosjektkommune har Tjeldsund gjennom Utviklingsprogrammet, noe overraskende, gitt inntrykk av å være defensiv og "trøtt" – utviklingstrøtt.

Hva kan forklare at en antatt dyktig prosjektkommune plutselig framstår som defensiv og trøtt?

Jeg skal antyde fire hovedforklaringer.

#### 4.5.1 Ungdomsrådet var i en periode så dyktig i å få gjennomslag for sine kampsaker at luften gikk ut av det.

Ungdomsrådet i de tre kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland hadde sin storhetstid for ca. 8-10 år siden. De enkelte kommunene hadde sine egne ungdomsråd, men det var det interkommunale ungdomsrådet som var det mest aktive og selve pådriveren for de store og viktige sakene. Representanter fra det interkommunale Ungdomsrådet måtte i neste omgang følge opp sakene i det kommunale ungdomsråd og i de respektive kommunestyrene. Den viktigste saken var å få en videregående skole i området. Tidligere hadde ungdommen vært nødt til å reise ut av regionen og fortrinnsvis til en internattilværelse for å gå på skolen. Denne kampsaken fikk Ungdomsrådet etter hvert gjennomslag for. Den andre kampsaken var ungdomsboliger i kommune – slik at ungdom faktisk fikk en realistisk mulighet til å bosette seg i egen hjemkommune. Spesielt i kommuner som sank i folketall, var dette et viktig virkemiddel for å hindre en bosetningsmessig uttynning. Denne kampsaken fikk også ungdommen gjennomslag for.

De tre kommunene fikk dessuten etablert en stilling som ungdomskonsulent som fikk et kontor i tilknytning til denne videregående skolen på Evenskjer. Der klart en å skape et miljø – hvor aktive ungdommer stakk innom. Og en arrangerte flere konferanser med ungdom og med fokus på deres behov og interesser.

Interessen hos ungdommen for ungdomsrådet sank etter at de hadde fått gjennomslag for kampsakene. I dag uttrykker to av nøkkelinformantene (en skoleleder og en politiker) at ”det største problemet er at ungdommen er likegyldige og at de mangler ønske om å gjøre noe”.

#### 4.5.2 Den organisatoriske infrastruktur rundt ungdomsrådet kommer ikke på plass før det interkommunale kultursamarbeidet kommer på plass.

Informanter i Tjeldsund peker på at Ungdomskonsulentstillingen var en nøkkelressurs i medvirkningsarbeidet i de tre kommunene. Etter at stillingsinnehaveren sluttet i 1999, ble stillingen ikke lyst ut igjen. Derved forsvant også den administrative funksjonen som holdt ungdomsrådet oppe. Når infrastrukturen rundt Ungdomsrådet forsvant, var det ikke lenger noe som kunne holde det oppe eller bidra til å reetablere det.

Stillingen som ungdomskonsulent – som skal arbeide med Ungdomsrådet – er lagt på is i påvente av at de tre kommunene blir enige om hvordan de skal samarbeide. Spørsmålet er om dette samarbeidet skal skje gjennom en felles kulturforvaltning for de tre kommunene, eller gjennom en kommunesammenslåing mellom Tjeldsund og Skånland. Det er derfor helt uvisst når en får tilsatt en person som kan jobbe videre med Ungdomsrådet.

#### 4.5.3 Prosjektkommunen som ble prosjekt-trøtt

Tjeldsund kommune har på 90-tallet deltatt i flere statlige eller fylkesfinansierte prosjekter innen bygdeutvikling, IT-satsing, entreprenørvirksomhet, kvinnerettede arbeidsplasser, småbedriftsutvikling og satsing på ungdom. Noen av prosjektene har vært

samtidig i tid, mens andre har fulgt etter hverandre i tid. Kommunen har vært en ”prosjektkommune”. En informant med god innsikt i kommunens virksomhet forklarer dette slik:

Tjeldsund er en kommune som er basert på offentlig virksomhet – særlig på forsvaret. Det er neppe noen annen kommune i Norge hvor en så stor del av befolkningen er sysselsatt i det offentlige. Kommunens virksomhet, inntekter og framtidsutsikter er sterkt knyttet til hva statlige aktører gjør. Denne langvarige avhengighet av staten har ført til at en vet hvordan en kan påvirke statlige beslutninger. Det har vært en sterk lobbysatsning mot Stortinget i saker som lokalisering av Kystvakta (som kommunen tapte), etablering av Norges Brannskole, hovedforsyningbase for marinen i Nord-Norge m.m. Det er folk i kommunen som har fått betydelig kompetanse i lobby-virksomhet i forhold til Storkomitéer og departementer. De vet ikke bare hvilke knapper de skal trykke på – men har også fått mye kompetanse i hvordan de skal fremstille de lokale interesser og planer på en måte som inngir tillit. De har lært seg retorikken og hvordan de skal framstå som offensive og positive. En må kunne vektlegge hva en selv har å fare med, uten å rakke ned på konkurrentene.

Tjeldsund har lært seg spillet om de offentlige ressurser. Ferdighetene har en brukt både i forbindelse med store og vidtrekkende beslutninger som lokalisering av store statlige virksomheter, men også i forhold til andre og mer begrensede forsøks- eller utviklingsprosjekter. Kommunen gjør trolig et godt inntrykk på både Storkomitéer og høytstående tjenestemenn i departementene. Og når det gjelder Ungdomsrådet har en utad kunnet vise at en har fått resultater (videregående skole, ungdomsboliger, talerett i kommunestyret). Tjeldsund har klart å framstå som en seriøs prosjekt- og utviklingskommune. Derved har den også fått flere prosjekter. Det siste i rekken er Utviklingsprogrammet.

Et fellestrekk ved de fleste forsøks- eller utviklingsprosjektene i kommunen, har vært at en skal mobilisere lokale idéer og entusiasme. Det har vært arrangert flere idédugnader i hver grend hvor en har kastet fram idéer. Men informanter peker på at gjennomføringskraften lokalt gradvis har blitt mindre. Befolkningen er *mobiliseringstrøtt*. En har nok av idéer å arbeide med for å skape vekstkraft, trivsel, styrke den lokale identitet og ønsket om å flytte tilbake. En mangler evne og vilje til å videreutvikle disse. Fordi man nå har fått på plass mange brikker (som Brannskolen og sikringen av Ramsund-basen), er det heller ikke så nødvendig å mobilisere. Å gå løs på en ny runde med mobilisering i forbindelse med Utviklingsprogrammet ville ha vært nytteløst, sier det.

Fordi de mange idédugnadene med et stort etterslep av ikke-gjennomførte idéer har diskreditert denne type prosjektarbeid, har kommunen gjennom Utviklingsprogrammet valgt å satse konkrete tiltak gjennom skolen og til å etablere fritidsklubber hvor skolen står sentralt som arena for medvirkningsprosessen rundt klubben. Skolene er kanskje det systemet i kommunen som er minst slitent. Tjeldsund har små skoler, små klasser og antakeligvis lærere som ikke på langt nær er så hardt kjørt som i sentrale strøk. I tillegg har en gode skolebygninger de fleste steder.

#### 4.5.4 Når interne stridigheter i kommunen tapper ut all energi:

Jeg tror at de viktigste grunnene til at det ikke har skjedd så mye ”spennende” på oppvekstsiden i prosjektperioden ligger i pkt. 1, 2 og 3. Det som gjorde Tjeldsund kommune spennende og som var en hovedgrunn til at kommunen ble innlemmet i

Utviklingsprogrammet, hadde raknet. Men en kunne jo tenkt seg at kommunen hadde tatt et langt mer aktivt grep rundt Utviklingsprogrammet. Det har ikke kommunen gjort. Og en grunn til dette er at i løpet av høsten 1999 da kommunen virkelig fikk anledning til å sette arbeidet på sporet, ble kommuneorganisasjonen lammet av indre stridigheter. Disse stridighetene representerer en lang føljetong som har gått over et ti-år, og som toppet seg i 1999/2000. Det har liten hensikt å beskrive denne konflikten i dette notatet, utover å konstatere at den krevde betydelig oppmerksomhet fra både politikere og ansatte i kommunen.

I løpet av høsten 99 og våren 2000 krevde denne saken så mye energi både i det politiske miljø og i den lille administrasjonen at alt annet som ikke var 100 prosent nødvendig kom i skyggen, herunder innbefattet Utviklingsprogrammet. Det ble ikke bedre etter at den fagpersonen som hadde ansvaret for det lokale arbeidet med programmet sluttet sommeren 2000.

## 4.6 Tjeldsund oppsummert

Tjeldsund kommune er en kommune som opp gjennom årene har deltatt i mye utviklingsarbeid. Den har vært banebrytende i forhold til det å opprette et Ungdomsråd som viste seg å være svært aktivt på 90-tallet. Hvis vi begrenser oss til de siste tre årene – i den perioden som kommunen deltok i Utviklingsprogrammet, kan en neppe si at kommunen har gjort noe på oppvekstfronten som utmerker seg. Kommunen har gjort noen gode grep med å konsentrere småskolelever til en skole og de eldre elevene i en annen skole. En har fått til en god kobling mellom skolene og fritidsklubben når det gjelder planleggingsprosesser i forhold til klubbvirksomheten. Og en har trent på demokratiske medvirkningsprosesser på alle trinnene i grunnskolen. For øvrig har kommunen gitt et noe defensivt og utviklingstrøtt inntrykk – og det er kanskje ikke noe rart når en ser på de utviklingsprosesser kommunen faktisk har deltatt i tidligere, sammen med de interne problemer kommunen fikk i løpet av 1999.

## 5 Stord

Tabell 5.1 *Nøkkeltall for Stord*

	Kommune	Hele landet
Areal	144 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	16.241	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	2,3%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	2,0%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	40.886 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	5,2%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	3,7%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	219.000	237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	14	18
Barn med barnevernstiltak. pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	14	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	5	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	20,9%	21,3%

### 5.1 Om Stord kommune og dens utfordringer

#### 5.1.1 En kommune uten de dramatiske utfordringer på oppvekstsiden

Stord er en relativt stor kommune med sine vel 16.000 innbyggere. Kommunen dekker store deler av øya Stord, pluss øya Huglo. En stor del av befolkningen bor på eller i området rundt kommunesenteret Leirvik. Kommunen har fått bystatus. Stord ble landfast til Haugalandet og til naboøya Bømlo gjennom trekantsambandet i 2000.

Stord har helt andre rammebetingelser enn for eksempel Tana og Tjeldsund. Folketallet i kommunen har vokst med ca. 10% på 1990-tallet. Veksten har vært nært knyttet til oppgang i den oljerelaterte sysselsetting. På den annen side har Stord en ensidig næringsstruktur, og er veldig sårbar for svingninger i konjunktorene. Den største utfordringen til kommunen er egentlig ikke å forholde seg til veksten, men til svingninger i sysselsettingen og usikkerhet for framtiden.

Informanter fra kommunen<sup>16</sup> understreker at Stord er en kommune som ikke er preget av de store og dramatiske problemer i barne- og ungdomsmiljøet. På Leirvik finnes det riktignok et rusmiljø som er godt synlige i bybildet, selv om de ikke er så mange. Politiet

<sup>16</sup> Det vil si til sammen 8-10 personer med ansvar for oppvekstspørsmål i kommunen, inklusive et par representanter fra ungdomsrådet.

har den senere tiden gjennomført aksjoner som har bidratt til å bryte ned mye av distribusjonsnettene av narkotiske stoffer. Stord har hatt ca. et overdosedødsfall årlig de siste årene. Ecstasy og GHB er på vei inn i det etablerte rusmisbrukermiljøet.

For øvrig rapporteres ikke Stord å ha store problemer med narkotika i ungdomsmiljøene.

Det er ikke noen stor aksept blant ungdom på Stord for å bruke narkotika. En liberalisering av narkotikaen vil kunne slå spesielt hardt ut på et sted som Stord fordi det vil kunne undergrave de sperrer de fleste ungdommene har i forhold til å bruke narkotiske stoffer. (SLT-koordinator).

Det er selvsagt en god del ungdommer som drikker alkohol, og det er en del ungdomsfill knyttet til spesielle dager (natt til 1. mai, arrangementer som trekker mange ungdommer til stedet). Det har vært svært lite rus i tilknytning til fritidsklubbene.

Stord er en kommune med mange store eneboliger. Det er mange ungdommer som har gode hjemmearenaer – særlig når foreldrene er bortreist. Private fester bekjentgjøres gjennom SMS og er en viktig arena for rusbruk, ifølge informanter både blant kommunalt ansatte og fra ungdomsrådet. Det samme gjelder et stort antall hybler. De private arenaene er også blitt viktigere fordi utestedene har fått brennevinsløyve slik at aldersgrensen settes til 20 år. Det skyver også 18-19 åringene over på private arenaer.<sup>17</sup>

Både informanter fra Stord kommune og fra barne- og ungdomsrådet har inntrykk av at det er mindre vold i ungdomsmiljøet nå enn for noen år siden. Det som skjer av vold skjer mest internt i rusmisbrukermiljøet. Det er ikke rapportert om at vold er noe problem på ungdomsarenaer som fritidsklubber eller ungdomsdiskoteker. Derimot er det slutt på ”festene på lokalet” noe som i sin tur har bidratt til å redusere både slåssing og vold. Stord har gjennomført Olweus-undersøkelsen i to barneskoler på Leirvik for å kartlegge vold og mobbing i skolen. I følge denne er nivået på vold og mobbing klart lavere enn landsnivået. Stord er også involvert i det såkalte VOKT-prosjektet med sivilarbeidere i skolen. De har nesten ikke hatt voldsproblematikk å arbeide med, og har kunnet anvende ressursene i forhold til andre utfordringer elevene har. Det har ikke vært rapportert om rasistisk vold, men det er enkelte med minoritetsbakgrunn som har vært sjikanert.

Selv om det ikke finnes samlet kvantitativ dokumentasjon (utover Olweus-undersøkelsen i barneskolen) på vold, mobbing eller rusmisbruk i ungdomsmiljøene, er det mange indikatorer som peker i samme retning og som kan lede til følgende konklusjon: Stord har neppe store og dramatiske problemer i ungdomsmiljøet. Kommunen framstår som et relativt trygt sted å vokse opp.

Når det gjelder rus, mobbing og vold må nødvendigvis noen kommuner komme ut på den positive siden av et gjennomsnitt. Stord tilhører trolig denne kategori kommuner.

## 5.2 En ”forsøks-og utviklingskommune”

Informanter i den kommunale toppledelsen uttrykker at Stord er preget av mye entreprenørskap. Dette har også smittet fra næringslivet over på kommuneorganisasjonen. Stord er en kommune som stadig har vært inne i utviklingsprosesser og forsøksvirksomhet. Stord har ligget langt framme når det gjelder å utvikle nye former for demokratisk deltakelse, blant annet en bruk av høringer med ulike grupper og interesser i kommunen.

<sup>17</sup> Stord gjennomførte i februar 2002 en spørreundersøkelse hvor ungdommens rusvaner ble kartlagt. Resultatene fra denne var ikke kjent da denne rapporten ble utarbeidet.

Kommunen har deltatt i Kommunenes Sentralforbunds program ”Demokrati, deltakelse og styring”. Stord var en av de første kommunene som hoppet på ”oppvekstetat-bølgen” tidlig på 1990-tallet (i 1992). Samtidig var kommunen trolig den første som innførte en oppvekstetat som avvirket den – for å gå over i enda en ny modell. Som en av de første kommunene i Norge innførte kommunen en flat administrasjonsstruktur – en to-nivå-modell. Her er etatene borte, og lederne for et stort antall tjenesteenheter rapporterer direkte til rådmannen. I stedet for å hente støtte i egne sektoradministrasjoner henter tjenesteenhetene støtte i ”støtteeiningar” i sentraladministrasjonen. Denne organiseringen ble iverksatt etter vedtak i kommunestyret om at etatene skulle bort. Dette kom i forlengelsen av at 13-15 administrative stillinger skulle spares inn. Disse bestemmelsene berørte oppvekstetaten så vel som de andre etatene.

Innen rammen av den nye flate strukturen gjennomfører Stord et forsøk i en av kommunens tre områder – i Sagvåg. Her har kommunen forsøkt en områdeorganisering av helse- og sosialtjenestene (unntatt barnevern). Sagvåg har et eget helse- og sosialkontor med hjemmesykepleie, legesenter, pleie- og omsorgstjenester, psykiatrisk sykepleier, helse-søster, sosialkuratorer og hjemmekonsulent. Dette er gjennomført og skal evalueres i løpet av 2002. I tillegg til dette planla man å trekke ressurser fra sosialkontoret (hjemmekonsulent og en miljøarbeider) inn i skolen på Sagvåg. Begrunnelsen for dette var at en ønsket å avdekke problemer på tidligst mulig tidspunkt og å sette inn forebyggende tiltak så tidlig så mulig. Dette arbeidet varte kun et og et halvt år, før det ble lagt ned. Deler av ressursene som ble frigjort ved å legge ned dette ”skoleprosjektet” ble i sin tur brukt på kriminalitetsforebyggende arbeid, til en miljøarbeider som støtte for SLT-koordinator. Stord deltar nå i Justisdepartementets forsøksvirksomhet på dette området.

Stord er en ”forsøkskommune” – på godt og ondt. Forandringstempoet i kommunen har vært stort. En har organisert seg ut av kjente problemer, men en har også erfart at en kan organisere seg inn i nye – som i neste omgang gir seg utslag i enda nye fremstøt. Det er neppe tvil om at dette kan gi forbedringer. Men det fører tidvis også til slitasje. Selve prosessene som går forut for endringene krever kapasitet og engasjement. Dette kan sette andre oppgaver i skyggen. Da Stord ble invitert til å delta i Utviklingsprogrammet var nok kommunen noe forsøks- og utviklingstrøtt. En hadde nok med de forsøk og prosesser en allerede hadde i gang. Å sette i gang noe vesentlig nytt var uaktuelt. Deltakelsen i Utviklingsprogrammet ble mer en påskjønnelse for det de hadde gjort, enn en stimulering til å gjøre noe banebrytende nytt.

### 5.3 Barns og unges medvirkning

Stord brukte Utviklingsprogrammet til å tette et ”hull” i sitt omfattende utviklingsarbeid i forhold til demokratisering og deltakelse. Kommunen opprettet et barne- og ungdomsråd. På dette feltet var ikke Stord noen ”frontrunner”. Om lag 150 kommuner hadde etablert et barne- og ungdomsråd da Stord opprettet sitt i 1999<sup>18</sup>. Initiativet til å etablere dette kom fra ordføreren:

Initiativet kom egentlig fra meg. I starten var det en litt lunken holdning til idéen hos administrasjonen og de andre politikerne, da Stord har vært en forsøkskommune på svært mange felter. Det er nok et ønske om en reform-pause. Mitt utgangspunkt for å ta denne saken opp er erfaringer med blant

<sup>18</sup> Ved utgangen av 1999 hadde 176 kommuner opprettet et barne- og ungdomsråd. Hele 57 opprettet et slikt i løpet av 1999. Da Stord opprettet sitt på høsten er det rimelig å anta at ca. 150 allerede hadde opprettet et slikt da Stord fikk sitt på plass.



annet eldrerådet. De har vært svært aktive. Ungdommens røst har vært til dels sped og tilfeldig. De har riktignok barnerepresentanten i politiske fora, men jeg synes det er galt at de skal bli representert av en voksen.

Etter hvert har det blitt en bred politisk oppslutning om dette. Satsingen på barne- og ungdomsrådet må sees i sammenheng med KS-programmet "Demokrati, deltakelse og styring" – hvor kommunen har satset mye på å bruke høringer – for å stimulere kommunikasjon mellom politikere og lokalbefolkning. Et barne- og ungdomsråd har vært et missing-link i vårt demokratiopplegg. (ordfører i intervju våren 2000).

Ordfører uttrykker en oppfatning av å få initiativ fra ungdommen fram, hvis ikke vil deres interesser komme i skyggen av andre og mer organiserte interesser (eks. eldrerådet, idrettslag). Kommunepolitikerne forholder seg i stor grad til initiativ, og grupper som ikke er i stand til å utvikle initiativ, og forfølge initiativene videre, risikerer å tape i den politiske prioriteringsprosess. Slike initiativ bør ikke fremmes av de voksne, men av barn og unge selv.

Barne- og ungdomsrådet på Stord ble etablert senhøsten 1999. Det har bestått av 16 representanter, ti fra skolene og seks fra de frivillige organisasjoner. Det har hatt hyppige møter – ofte en gang pr. måned. Rådets viktigste funksjon har vært å ta initiativ. Rådet har hatt 90.000 kroner til rådighet (statsmidler fra Utviklingsprogrammet). For 2002 er det kun lagt inn 55.000 kroner til rådets disposisjon. Dette skyldes at de initiativ ungdommene har tatt, har vært så kostnadskrevende at kommunen ikke har sett seg råd til å gi det noen større sum.

Et meget sterkt ønske fra rådet har vært å få realisert et allaktivitetshus med kafé, datarom og andre aktivitetsmuligheter. Representanter fra rådet har spilt en nøkkelrolle i å utvikle allaktivitetshus-konseptet – med blant annet fire av sju representanter i prosjektgruppen.

Det er lagt ned mye arbeid i å utvikle et lokalt konsept. I 2001 ble det brukt 60.000 kroner av midlene fra Utviklingsprogrammet til å leie lokaler i en sentral bygning i Leirvik (det gamle meieriet). Dette var en midlertidig løsning, men hvor ungdommen/kommunen fikk første rett til å leie dette lokaltet videre hvis de ønsket – som et allaktivitetshus. Det er dette "leiekonseptet" som ungdommene har landet på.

Representanter fra barne- og ungdomsrådet har deltatt i flere møter i ulike politiske fora hvor de har presentert sitt konsept og argumentert for det. De ønsket en langtids leiekontrakt av 800 kvadratmeter til en årlig leie på 750.000 kroner, samt en engangsinvestering på 1,6 millioner kroner i utstyr. I tillegg kom en daglig leder på huset (kombinert med stillingen som koordinator for barne- og ungdomsrådet). De årlige driftsutgifter ville bli på til sammen 2 millioner kroner årlig.

For Stord kommune som høsten 2001 slet sterkt med å finne fram til de nødvendige innsparinger på budsjettet for 2002, ble det betraktet som svært vanskelig å presse inn en ny utgift på 2 millioner kroner. Politikernes første melding til ungdommen var at dette var umulig fordi det da måtte gå på bekostning av andre og etablerte oppgaver. Til slutt gikk politikerne allikevel inn for dette. De følte seg presset av ungdommens engasjement, samtidig som de også var imponert over det, og måten ungdommen la dette fram på i møter i de politiske utvalg. Huset står klart til bruk fra mai 2002.

Ved inngangen til år 2002 tilsier erfaringene fra barne- og ungdomsrådet at en bør skille barn og ungdom i to separate råd eller forum. De minste barna har følt at det var vanskelig å komme fram med sine syn. Høsten 2001 ble barna skilt ut som en egen gruppe. Når det gjelder ungdommen, har rådet fungert bra, sies det.

Representanter fra rådet har hatt talerett i politiske fora. Den har i hovedsak vært nyttet til å fremme og tale for allaktivitetshuset. Dette har hvertfall bidratt til både å legge press på og imponere politikerne.

I tillegg til at representanter fra barne- og ungdomsrådet har deltatt på møter på de voksnes arena – eks. politiske utvalg, har også politikere og administrasjon deltatt på de unges arena. I mai 2001 ble det arrangert en heldagskonferanse for ungdom med 100 ungdommer tilstede. Hensikten var å få fram ungdommens ønsker og behov, og å få flere i tale enn de som sitte i ungdomsrådet. Konferansen ble lagt opp av en ekstern konsulent – som igjen fikk ungdommer til å lede konferansen. Rådet ønsker en slik årlig konferanse slik at en kan trekke med flere enn de som sitter i selve rådet.

Barne- og ungdomsrådet har vært tilkoblet elevrådene. Stord har en vei å gå for å få elevrådene til å fungere. Det er lite aktivitet i elevrådene ved enkelte skoler.

En indikator på at koblingen mellom arbeidet i barne- og ungdomsrådet og skolen ikke har vært tilfredsstillende er følgende opplysning som framkom på evalueringsmøtet 1. februar 2002: ”Elever i prosjektgrupper nedsatt av rådet (eks. prosjektgruppa for allaktivitetshuset), har fått ugyldig fravær på skolen.”

## 5.4 Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

### 5.4.1 Barnevern, utekontakt og pedagogisk/psykologisk tjeneste i samme avdeling

I 1996 ble det etablert en egen Tiltaksenhet bestående av barnevern, pedagogisk/psykologisk tjeneste og utekontakt. Fra 2001 har kommunens SLT-koordinator også blitt plassert i enheten. Informantene i kommunen opplyser at en slik samorganisering over tid har bidratt til et bedre samarbeid mellom faggruppene i enheten. Men en har samtidig frakoblet barnevernet fra sosialkontoret, og arbeidet med foreldre til en del av barnevernets barn. En må derfor lage nye samarbeidsfora for å koordinere barnevernets og sosialkontorets arbeid, for eksempel rundt gravide rusmisbrukere. Dette er kanskje ikke helt uventet. En organiserer seg ut av noen koordineringsproblemer, samtidig som en organiserer seg inn i nye. De nye koordineringsproblemerne må en forsøke å løse gjennom å etablere nye møtefora.

Hovedproblemet med Tiltaksenhenten har vært at den ikke har hatt særlig kapasitet til å arbeide forebyggende. Systemet med Fylkesnemd-behandling av de tunge sakene krever så mye ressurser at en ikke får kapasitet til mer forebyggende arbeid. Fra informantene i kommunen opplyses det at tiltaksenheten er for dårlig til å fange opp barn med foreldre som har rusproblemer, samt barn med sosio-emosjonelle vansker.

Fra 2003 planlegges det et interkommunalt barnevern for Stord og tre nabokommuner slik at en kan dyrke fram større spisskompetanse på de tunge sakene. Dette er igjen tenkt å skape større overskudd til forebyggende tiltak.

### 5.4.2 Tverrfaglig samarbeid rundt den enkelte skole

Stord har i mange år hatt en såkalt hjelpetjeneste rundt den enkelte skole. Hjelpetjenesten er et regelmessig møte i den enkelte skole som også inkluderer den eller de barnehager som ligger i skolekretsen. På møtene tar en opp både individuelle bekymringsaker og

mer generelle spørsmål. Tilstede på hvert møte er rektor, sosiallærer, barnevern, PPT og helsesøster.

De individsaker som tas opp til drøfting klareres gjennom samtykke fra de foresatte. Mens det fra de andre kommunene rapporteres om at en omtrent alltid får samtykke fra de foresatte, er tilbakemeldingen fra Stord en noe annen. På evalueringsmøtet i februar 2002 ble det fra en sentral fagperson i ”apparatet” uttrykt følgende:

Å få informert samtykke er ikke noe problem når det gjelder barn med funksjonshemming. Det er annerledes når det gjelder barn med sosio-emosjonelle behov. Det er vanskelig å snakke om slikt, eller la slik informasjon bli tilgjengelig for andre, i en vellykkethetskultur som på Stord. Når det gjelder barn med slike vansker, må en ofte gå inn på foreldrenes problemer, og de må erkjenne dem.

Hjelpetjenestene er et samarbeidssystem som har fungert en del år, men som samtidig oppgis å være sårbart.

Det er en del som ikke har fått ut av møtene det de har forventet, derfor har de sluttet å møte (fagperson)

En del synes dette er bortkastet tid. Flere og flere melder avbud, eller de kommer sent og går tidlig (en annen fagperson)

De korte sitatene overfor sier en del typisk om hvordan det kan gå med slike møteformer – en del steder. På et eller annet tidspunkt vil enkelte fagpersoner oppleve at dette ikke har stor nok nytteverdi for seg, slik at de unnlater å møte, eller korter inn møtedeltakelsen til det minimale. Problemet med dette er at når en fagperson først har begynt å kutte eller avkorte møter, kan verdien av å møte bli mindre for en annen fagperson som begynner å gjøre det samme – noe som i sin tur reduserer verdien av det tverrfaglige arbeidet for de få som blir igjen. Stord har et tverrfaglig samarbeidssystem som nok har fungert, men som nå står overfor et typisk rakneproblem.

## 5.5 Stord oppsummert

Stord er som nevnt en forsøks- og utviklingskommune hvor en hele tiden prøver noe nytt. Det er ikke helt enkelt å ”ta temperaturen” på en kommune som aldri forholder seg helt rolig. Stord er en kommune som organiserer seg ut av et problem, samtidig som en organiserer seg inn i nye – som en på nytt forsøker å organisere seg ut fra. En slik kommune har selvsagt mange erfaringer å tilby andre kommuner. På den annen side har slike stadige endringer i seg selv sine kostnader som krever både energi og entusiasme. Da Stord ble med i Utviklingsprogrammet virket kommune utviklingstrøtt. Det var derfor sikkert fornuftig at kommunen brukte sin deltakelse i Utviklingsprogrammet til å innføre noe som svært mange kommuner allerede hadde, nemlig et barne- og ungdomsråd. Dette var ingen stor eller banebrytende endring, men viktig nok i Stord.

Noe av det mest interessant med opprettelsen av dette rådet var ønsket fra kommunens ordfører om å dyrke fram initiativ. Den politiske ledelse i en kommune må hele tiden forholde seg til initiativ. Organiserte og ressurssterke aktører skaper ofte engasjement og press gjennom de konkrete initiativ de tar. Et slikt press kan være vanskelig å håndtere for politikerne, særlig i perioder da de har lite ressurser å komme initiativene i møte med. Men siden andre interessegrupper er både initiativrike og krevende, blir det problematisk hvis ikke barn og unge også fremmer konkrete initiativ. Det er ikke nok at de krever et

eller annet tiltak – de må også utvikle og konkretisere det slik at det kan behandles politisk. Og de må kunne argumentere for det slik at politikerne påvirkes til å gå inn for det. Da først kan barns og unges interesser ses i sammenheng med andre interesser. Barne- og ungdomsrådet fikk derfor på Stord en tydelig initiativ- og pressfunksjon – som gikk langt utover å forvalte en fastsatt pengesum med statsmidler.

## 6 Sandnes

Tabell 6.1 Nøkkeltall for Sandnes

	Kommune	Hele landet
Areal	303 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	53.860	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	4,0%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	7,8%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	45.774 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	3,8%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	2,9%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	253.000 kr	237.000 kr
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	16	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	16	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	3	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	20,6%	21,3%

### 6.1 Om Sandnes kommune og dens utfordringer

Sandnes forbindes nok av mange som en småby ”i skyggen” av Stavanger. Byen er ikke så liten lenger. Den er Norges hurtigst voksende by med en befolkningsvekst på 9000 innbyggere de siste 10 år, en økning fra 45000 innbyggere til 53.860 pr. 1/1-2001. Veksten har vært på 20% på 10 år. Byen er større enn Skien og vil i løpet av 2005 trolig ha passert Drammen i folketall. Mye av veksten i Stavanger-regionen har tilfalt Sandnes kommune. Bebyggelsesmessig skilr Sandnes og Stavanger over i hverandre, og avstandene fra folkerike omegnskommuner inn til Sandnes er korte. Det er kun 5-15 kilometer til tettsteder i nabokommunene som Ålgård, Kleppekrossen, Kverneland og Bryne. Sandnes ligger geografisk i sentrum i en urban region med ca. 225.000 innbyggere. Prognoser viser at Sandnes vil kunne nå 100.000 innbyggere i løpet av en 30-40 års periode.

Som det framgår av statistikken ovenfor er kommunen sosialt og økonomisk en gjennomsnittskommune. Kommunen har gjennomsnittlig arbeidsledighet, litt over gjennomsnitt i personlig inntekt, en gjennomsnittlig andel ikke-europeiske innvandrere, et utdanningsnivå på norsk gjennomsnitt. Kommunen har relativt få sosialhjelpsmottakere.

Sandnes betydelige vekst har gitt kommunen en rekke utfordringer. Det er et stort press på ledig areal i kommunen, noe som utgjør en trussel mot barn og unges lek og ferdsel på utearealer. Byen har etter hvert fått et markert bymessig sentrum med en rekke kommersielle og offentlige tilbud. Sentrum har også blitt en arena for en del rus og ungdoms

kriminalitet. En kommunal ungdomsundersøkelse avdekket økt bruk av rusmidler og spesielt bruk av narkotiske stoffer. Spesielt var rutebilstasjonen ("Ruten") i sentrum en arena som mange mindreårige ungdommer brukte som "hengeplass" og hvor det ble konsumert en god del rusmidler.

Sandnes er en kommune med mange nye og store boliger, noe som betyr at mange unge har gode private fritidsarenaer. Informanter som arbeider med barn og unge i kommunen peker på at det alltid er noen som er alene hjemme i helgene og som har fest. Informasjon om dette spres nå pr. SMS-meldinger. Før mobiltelefonens gjennombrudd for noen få år siden, måtte ungdommen reise ned på "Ruten" for å bli informert om hvor det var fest. Nå har "Rutens" funksjon som informasjonsarena blitt mindre, men den er fortsatt et sosialt treffsted.

Kommunen har etter hvert også fått en betydelig tilflytting av flyktninger og innvandrere. I grunnskolen går ca. 650 elever med språklig minoritetsbakgrunn. Kommunen huser Norges største flyktningemottak, og en god del av de som har bodd der i mottaksfasen, har senere bosatt seg i Sandnes. Dette gjelder blant annet relativt mange enslige mindreårige.

Sandnes har valgt å bruke Utviklingsprogrammet til utfordringer knyttet til kommunens ekspansjon. En har rettet innsatsen mot å sikre barn og unge gode muligheter for utendørs lek. Og en har gjort en innsats for å gjøre sentrum til et attraktivt nærmiljø for barn og unge, samt inkludere ungdommer med minoritetsbakgrunn i ungdomsmiljøet.

## Registrering av barns arealbruk – "Barnetråkk"

"Barnetråkk" er en metode for å registrere barns arealbruk. Metoden ble på 1990-tallet prøvet ut i flere kommuner i Vestfold. Kjernen i metoden er at barn i en bestemt aldersgruppe, tegner på et kart hvilke arealer de bruker til lek, fysisk utfoldelse og til forflytning. Kartregistreringene suppleres med samtalebasert kunnskap om hva området brukes til og hvordan det brukes. Registreringene redigeres og legges inn på det kommunale digitale kartverket, som en fagdatabase. Hensikten er at kommunens planleggere og deretter politikere alltid vil kunne få avklart om det foreligger konflikter mellom utbyggingsinteresser og barns interesser – i både detaljreguleringssaker og oversiktsplanlegging. I Sandnes kommune er Barnetråkkregistreringen en del av "startpakken" som gis til utbyggere ved oppstart av nye planprosjekter. Metoden innebærer selvsagt ingen garanti for at barns og unges interesser vil bli tatt hensyn til. Men dette er et verktøy for å synliggjøre konfliktpunkter, og hvilke konsekvenser det vil kunne få for barnas lek og utfoldelse hvis en gjør inngrep i et område. Dette forutsetter selvsagt at planleggere faktisk bruker dette verktøyet i nye reguleringssaker. I følge informanter i Sandnes kommune så skjer faktisk dette. Systemet har vært i funksjon i for kort tid ennå til å at man kan trekke noen konklusjoner om den langsiktige bruk og effekt av dette arbeidet.<sup>19</sup>

Med dagens digitale kart er det relativt enkelt å ajourføre en slik registrering – for eksempel hvert fjerde år. En slik oppfølger trenger ikke være så arbeidskrevende som første gangs registrering fordi barna kan forholde seg til den foreliggende registrering for så kun å markere endringer i den.

---

<sup>19</sup> Byplanavdelingen foretar en registrering av alle saker der Barnetråkk har kommet til anvendelse. På bakgrunn av dette vil det etter hvert foretas en evaluering der det er registret Barnetråkk i forbindelse med nye planer. Normalt er det også et eget avsnitt der Barnetråkk er vurdert/omtalt i plansaker som er til politisk behandling.

Sandnes kommune er som nevnt ikke den første kommunen som anvender denne metoden, men det er trolig den første store kommunen som har anvendt metoden for å kartlegge barns arealbruk i hele kommunen, og ikke bare i forhold til en type areal-disponering som for eksempel et konkret vei- eller jernbaneprosjekt. Sandnes har nesten klart å gjøre registreringen dekkende for hele kommunen. 16 av 18 barneskoler deltok – fortrinnsvis med elever fra 10-12 år.<sup>20</sup> Registreringene skjedde på skolene. Dette er personellkrevende fordi det under den to timer lange registreringsøkta må være to voksne tilstede pr. gruppe på 10 elever. De voksne rettleider ungene i arbeidet.

I tillegg til skoleelevene deltok 34 av 39 barnehager hvor personalet fyllte ut på kart hvilke områder de brukte til lek og turer.

Prosjektet ble koordinert av en prosjektleder ansatt i parkavdelingen.

Selve metoden er godt beskrevet fra Sandnes kommunes side – nesten i håndboks form. Forutsetningen for å få til en slik heldekkende registrering i en større kommune har vært følgende:

- a) Etater og fagfolk som skal bruke verktøyet i etterkant – for eksempel plankontor og parkvesen, bør være med i prosessen fra begynnelsen. Plankontoret står ansvarlig for utarbeidelse av regulerings- og oversiktsplaner. Parkvesen står ansvarlig for opparbeidelse og vedlikehold av lekearealer.
- b) En må ha en faglig ressurs som kan informere alle samarbeidspartnerne, motivere og ikke minst gjøre alt etterarbeidet med å få det registrerte materialet over på digitale kart.
- c) En må ha med det sentrale skolekontoret. De må se hensikten i å anvende en god del ressurser i skolen på dette arbeidet. Dette kan bli et problem i en del kommuner som har tatt vekk det sektorvise samordningsnivået, og overlatt større beslutningsmyndighet til den enkelte skole. Friheten blir da større på den enkelte skole til å beslutte hva den skal delta i. Et alternativ er at skolene pålegges å delta gjennom politisk vedtak eller instruks fra rådmannsnivået.
- d) Skolene må få tidlig beskjed, minst et semester på forhånd, slik at registreringen kan innpasses i deres planer. En storstilt barnetråkkregistrering bør ikke legges inn i semestre hvor skolene er hardt presset av andre utviklingsoppgaver.
- e) Gode oppskrifter på hvordan registreringen skal gjennomføres.
- f) Godt kartmateriale. Prosjektleder må utstyre hver skole med gode kart over nettopp denne skolekretsen – ca. 10-20 kart avhengig av skolens størrelse.
- g) Ha fleksible løsninger i bakhånden i forhold til skoler som vegrer seg. En kan enten godta deres forslag til forenklinger, eller foreslå det selv fra prosjektledelsens side.
- h) Planen må utformes som et seriøst dokument.

Sandnes kommune hadde ”tunge personer” i kommuneledelsen som brant for å sikre barns muligheter for lek og utfoldelse. For å skape større forståelse for dette temaet trakk kommunen også inn tung nasjonal spisskompetanse til interne seminarer, og til konsulentarbeid med å utvikle utfordrende lekeområder.

En hovedgrunn til at Sandnes kommune klarte å gjennomføre en kommunebred barnetråksregistrering i en så stor kommune, er trolig at en gjorde Barnetråkk til noe viktig og skikkelig. En viktig faktor var at arealplanleggere på byplanavdelingen og parkavdelingen så nytteverdien av en slik registrering ved at den gir grunnlag for mer enn bare synsing

---

<sup>20</sup> I tillegg deltok en ungdomsskole, samt 1- 4 kl. ved en skole.

når det gjelder barn og unges arealinteresser. Når noe blir viktig og skikkelig blir det mer motiverende for andre nøkkelpersoner å delta (eks. rektorer, lærere, barnehagepersonale).

Det er ressurskrevende å koordinere et slikt prosjekt, ikke minst i en så stor kommune som Sandnes. Prosjektet ville nok ikke latt seg gjennomføre uten at det ble gitt ressurser til en person til å jobbe med dette på heltid over en periode. En viktig erfaring er at det nok var fornuftig å plassere prosjektleder i parkavdelingen, der han hadde et planfaglig miljø å spille på, og hvor parkavdelingen selv så en direkte nytte av arbeidet i forhold til sin egen rolle som myndighetsutøver og forvalter.

## 6.3 Utvikling av attraktive sentrumstilbud

En vanlig kommunal strategi har vært å forsøke å holde yngre ungdommer borte fra bysentrums fristelser gjennom å styrke tilbud i nærmiljøet. En slik ”avskjæringsstrategi” vil ikke kunne fungere i Sandnes. Det er så tett bebyggd rundt sentrum med små avstander at en meget stor andel av barn og unge kan nå sentrum til fots eller pr. sykkel. Sentrum er derfor også nærmiljøet til en meget stor del av barn og unge i kommunen. Sandnes er en mer kompakt by enn Kristiansand, Tromsø og Drammen – for å ta sammenlignbare kommuner innen Utviklingsprogrammet. Sandnes har satset bevisst på å tilrettelegge både gode utendørs og innendørstilbud for barn og unge i sentrum.

Sandnes har som mange andre større byer et stort kommunalt drevet ungdomshus – i Sandnes kalt for Møllå (ei gamle mølle). Det er et stort hus nær sentrum med muligheter for en lang rekke aktiviteter i ulike rom og etasjer.

En viktig aktivitet på Møllå har vært fredags- og lørdagsdiskoteker som drives av ungdom selv gjennom diskotekgrupper. Personalets og sivilarbeideres rolle er mer å være vakt i døra. Tidvis er det 200 ungdommer innom, andre ganger kun 15-20. Det har ikke vært lett for Møllå å konkurrere med Rutebilstasjonen hvor det har vært tilgang på rusmidler, slåssing og spenning. Dette er en kjent problemstilling for norske ungdomshus eller ungdomstiltak – hvordan en skal kunne konkurrere med både uformelle festarenaer og kommersielle tilbud. Det er mange ungdommer i Sandnes som synes Møllå er kjedelig fordi en ikke får drikke, og fordi den ligger for langt fra sentrum (fem minutters gange). Fra kommunens side er det uaktuelt å lempe på alkoholrestriksjonene.

Møllå har gjort mye for å trekke til seg ”nerdene” som lett blir sittende ensomme hjemme på gutterommet. En har etablert et datarom og et videoverksted som teknologisk overgår ungdommens egne datarom. En har faktisk klart å få flere av denne type ungdommer til å bruke Møllå.

Sett utenfra er nok allikevel det mest spennende tiltaket på Møllå Kunstverkstedet – som vi skal bruke en del plass på å presentere:

### 6.3.1 Kunstverkstedet

Våren 2000 ble det etablert et prosjekt som ble kalt for *Internasjonalt kunstverksted på Møllå*<sup>21</sup>. Prosjektet ble bygget opp rundt en flyktning fra Irak som var interessert i kunst og som hadde en kunstutdannelse fra Norge. I tillegg er han juristutdannet fra Irak og snakker fem-seks forskjellige språk. Det startet forsiktig som et *tegne- og malekurs* for

<sup>21</sup> Prosjektet ble igangsatt av Kulturavdelingen – og var ment som en viktig del av kommunens deltakelse i Kulturrådets Mosaikkprogram. Samtidig passer det like godt inn i Utviklingsprogrammet.



noen få ungdommer, men har siden ”ballet på seg”. Stadig flere ungdommer har kommet til, og de har ønsket nye aktiviteter – som gradvis har blitt igangsatt.

I løpet av sommeren og høsten 2000 deltok helt opp til 140 ungdommer på en vanlig hverdag – hvor de enten tegnet og malte, drev med breakdans, jazzballett eller spilte basketball. Det som var tenkt som et lite kunstverksted hadde nesten eksplodert i form av deltakelse.

Undertegnede tilbrakte en kveld på Kunstverkstedet i februar 2001. Da talte jeg 65 ungdommer på et gitt tidspunkt (ca. kl. 20 da aktiviteten var på det høyeste), og da er det rimelig å anta at om lag 100 kan ha vært innom i løpet av en kveld. Om lag 35 ungdommer satt og tegnet/malte – samtidig mens de pratet, ca. 15-20 pratet i ”kroker” og korridorer, mens 10-12 trente på breakdans. Utfra hudfarge og utseende å bedømme var aktørene noenlunde likt fordelt mellom ungdom av norsk og ikke-vestlig bakgrunn.

I kommuneorganisasjonen betraktes Kunstverkstedet som en suksess.

Kunstverkstedet startet opp som en del av Mosaikk – Norsk Kulturråds utviklingsprogram. En viktig målsetting er å engasjere mennesker med innvandrer- eller flyktningarbeid i kunst og kulturtiltak. Og Norsk Kulturråd understreker at det er kunstens egenverdi som skal være motivasjonsfaktor og begrunnelse for kulturtiltakene, ikke at kunsten skal være et middel for å nå andre mål.

Kunstverkstedet i Sandnes er et godt eksempel på en instrumentell bruk av kulturen. Kurslederen sier følgende om sin motivasjon:

Jeg gikk på rutebilstasjonen og snakket med ungdom. Jeg ville gjøre noe for ungdommen for på ”Ruten” er det ikke noe positivt miljø. Jeg tenkte mye på integrering og på hva jeg kan gjøre. Jeg tenkte meg et prosjekt for å få til integrering. Gjennom at ungdommer med minoritetsbakgrunn gjør noe sammen med norske ungdommer, lærer de norsk og de lærer om norsk kultur.

Han sier også at han ønsker å gjøre noe positivt i dette landet, og at hans bidrag kan være å påskynde integrasjonsprosessen slik at barna ikke får de samme problemer som foreldrene har – hvor de står på utsiden av det norske samfunnet.

En forutsetning for at tiltaket lykkes – utfra den instrumentelle begrunnelsen – er at det er en slags balanse mellom ungdommer med norsk- og ikke-norsk bakgrunn. Dette har en klart hittil. Da kunstverkstedet startet opp satt de norske og ikke-norske i hver sine hjørner, men dette har endret seg. Hvis det kun hadde vært utøvelse av kunst som hadde vært begrunnelsen, vil et slikt tiltak også kunne være vellykket med kun deltakere med ikke-norsk bakgrunn.

### **Nesten kvalt av suksessen**

Hele Kunstverkstedet er bygget opp av kurslederen og bygget rundt ham. Han er midtpunktet og er allestedsnærværende. Han ønsker integrering for så mange ungdommer med minoritetsbakgrunn som mulig. Og han strekker seg svært langt for at minoritetsungdommer skal få lov til å gå der. Han har invitert foreldrene til å besøke stedet – slik at de med selvsyn kan se at det er positivt. Han sier at når han som en voksen mann med flyktningbakgrunn går god for det, føler foreldrene seg trygge. Men det gjelder likevel ikke alle. I enkelte tilfeller har han arbeidet intenst i flere dager overfor foreldre med ikke-norsk bakgrunn for at de skal gi døtre sine lov til å delta.

Poenget er at kurslederen er overalt, han engasjerer seg, gir ros for tegninger og malerier, sier ifra på en lun måte at det er for mye støy et sted. En informant i kommunen sier at han er meget god på å sette grenser med et glimt i øyet. Særlig innvandrergutter som i mindre grad hører på nordmenn, hører på kurslederen, sies det.

Våren 2001 var det ofte over 100 deltakere på hver kveld. Kurslederen var helt på nippet til å bli utslitt. For at ikke tiltaket skulle bli kvalt av sin egen suksess måtte en slutte å rekruttere nye ungdommer til tiltaket, en begynte å stille krav om at deltakere på verkstedet måtte delta regelmessig, slik at det ikke ble et uformelt ”stikk-innom-sted”. Fra mai 2001 ble det ansatt en person til i halv stilling – en voksen norsk kvinne med sosialfaglig utdanning. Og en har trukket inn fire instruktører – to i dans, en på gitar og en i sminke. En har i løpet av høsten 2001 klart å få deltakerantallet ned i 50-60. Fordelingen er ca. 50/50 på de med norsk og ikke-norsk bakgrunn. Kjønnfordelingene er også ganske jevn, og jenter med minoritetsbakgrunn deltar i nesten like stort omfang som gutter med minoritetsbakgrunn. En opererer med venteliste på deltakelse. Ved utgangen av 2001 drev kunstverkstedet et tegnekurs, to dansekurs, et gitarkurs og sminkekurs. I tillegg har en som en del av kunstverkstedet benyttet video som del av aktivitetene.. Tegnekurset er fast, mens de andre varierer etter ungdommens ønsker.

Det er liten tvil om at dette har vært et vellykket ungdomstiltak og et særdeles vellykket integreringstiltak. Mens mange ungdomstiltak som i hovedsak tilbyr de unge ”et sted å være”, har vansker med å rekruttere nok deltakere, ser en her et eksempel på at kultur er ”in” og tom fritid er mer ”out”. Kravene til deltakelse er større enn på en ungdomskafé, men de er mindre enn i organisert idrett eller en del kulturaktiviteter (musikkorps, teater). Aktivitetene gir nok mer rom for sosialt prat enn organiserte aktiviteter, og de er mer sjøloorganiserte. Voksenpersonene gir mer en trygg ramme rundt.

For Sandnes kommune har det ikke vært enkelt å håndtere et slikt suksessrikt tiltak økonomisk. Det har vært vanskelig å komme et slikt ekspanderende og vellykket tiltak i møte med tilstrekkelig ressurser. Tiltaket var helt på kanten av å kollapse av mangel på ressurser og en ildsjel som var i ferd med å brenne ut. For kommunen er det ikke enkelt å legge dette inn i kulturbudsjettet. Hvis en skal legge noe nytt inn, innebærer det ofte at en må skjære ned på andre aktiviteter. Dette er et av kultursektorens hovedproblem. Sektoren står hele tiden overfor både sivile og offentlige initiativ. Hvis ressursene ikke økes, vil slike tiltak måtte fortrenge ressurser fra etablerte tiltak. Redningen for Sandnes har vært integreringsmidlene. Ved å anvende statlige integreringsmidler, har en kunnet gi Kunstverkstedet flere ressurser, slik at det ikke ble kvalt av sin egen korte suksess.

## 6.4 Inkludering av nye grupper funksjonshemmede

Kunstverkstedet er et eksempel på et tiltak som har vist seg velegnet til å inkludere ungdommer med minoritetsbakgrunn i aktiviteter sammen med ungdommer med en norsk bakgrunn. Kommunene har også andre marginale grupper som det er viktig å inkludere.

Det kommunale hjelpeapparatet må forholde seg til stadig flere barn og unge som har fått diagnose som funksjonshemmet. Nye diagnoser dukker opp (eks. ADHD, Tourettes Syndrom), samtidig som etablerte diagnosedefinisjoner utvides (eks. autisme gjennom Asperger Syndrom). Det diagnostiske apparatet er utvidet gjennom etablering av Habiliteringstjenestene tidlig på 90-tallet, og oppmerksomheten hos helsesøstre og barneleger har økt slik at de raskere sender barn til diagnostisering. Felles for denne type funksjonshemninger er at de er kompliserte og sammensatte, og at de krever hjelp fra ulike deler av apparatet.

Fra Sandnes signaliseres det at det store antallet med funksjonshemninger skaper problemer for systemet. De blir lett kasteballer. De havner ofte i barnevernet, uten at de har noen barnevernsproblematikk. Kultur-og fritidssektor mangler både ressurser og kompetanse til å ta seg av disse gruppene. Barn og unge som befinner seg i gråsonen mellom de funksjonshemmede og de funksjonsfriske har ofte spesielle behov og kan være ganske krevende. For kultursektoren er problemstillingen om deres kulturfaglige arbeidsmåte skal erstattes av en mer helsefaglig tilnærming. Problemstillingen er om en skal etablere segregerte kulturtilbud for disse, eller hvordan en skal hjelpe unge med slike funksjonshemninger til å komme seg over deltakelsestersklene til det ordinære kulturtilbudet.

Sandnes kommune har etablert en koordinatorstilling for barn med sammensatte behov som har behov for tjenester fra flere avdelinger. En slik koordinering av det spesialiserte apparatet er ikke enkelt – og koordinatoren sliter med uklar myndighet. Uansett gjør Sandnes her et viktig utviklingsarbeid i forhold til en etter hvert stor og ekspanderende gruppe.

## 6.5 Barns og unges medvirkning

Sandnes har hatt et *bystyre* for barn og unge siden 1997. Det har 100.000 kroner til fordeling. Andre viktige oppgaver er å være høringsinstans på Kommuneplanen, samt berede grunnen for annen type medvirkning (eks. barnetråkk).

Det er kun et årlig møte i ”bystyret” – på høsten. I forkant har det vært en prosess i klasser og elevråd – hvor aktuelle problemstillinger drøftes. På møtet i barn- og unges bystyre deltar rådmann og ordfører, samt politikere fra de ulike partigruppene i bystyre. Fra administrasjonen møter ellers kommuneplanlegger, kommunaldirektører og en rekke avdelingsledere, i tillegg til arrangementsstaben fra kulturavdelingen.

Informantene sier at dette bystyret fungerer meget bra. Det er ryddige diskusjoner. Elevene lærer en demokratisk arbeidsform, og de møter opp godt forberedt. Inntrykket er at de fleste skolene tar dette alvorlig. En forutsetning for at et slikt system skal fungere – via klasseråd til elevråd til barnas kommunestyre, er at det bør være enkelt for lærene å gjennomføre. Sandnes har derfor utarbeidet en enkel ”kokebok” i hvordan en gjør det. Elevrådenes kontaktlærere har også fått tett oppfølging.

Det har vært enkelte eksempler på at voksne i skolene påvirker sine representanter i barns- og unges bystyre i hva de bør foreslå. Grensen mellom velvillig tilrettelegging og manipulering kan nok være litt diffus av og til, sies det fra informanter i kommuneadministrasjonen. Det har kommet forslag om for eksempel møbler på skolen – hvor det kan synes som om skolens ledelse forsøker å få inn via barn- og unges bystyre det de ikke har lyktes med i den ordinære budsjettprosess. Fritidsseksjonen - som koordinerer arrangementet - har årlige møter med kontaktlærerne/elevrådslærerne for skolene. På disse møtene understrekes det at det ikke er skolens behov som skal tilgodeses.

Hva pengene brukes til er for så vidt ikke så viktig. Det er prosessen – det å lære en ryddig arbeidsform, argumentere for sitt syn, lære seg å hestehandle og kompromisse etc. – som er det viktige. Men hvis en ikke har substansielle saker å drøfte – som fordeling av penger og viktige saker som ligger i forslag til kommuneplanen, vil barn og unge trolig miste interessen.

Også *Ungdomsrådet* ble opprettet i 1997. Alle ungdomsskolene og videregående skoler i kommunen er representert. Ungdomsrådet møter ca. fire ganger pr. år. Det har et arbeids

utvalg med fem ungdommer som har møter nesten ukentlig. Rådet har 30.000 til intern drift, men har ikke penger til fordeling. Oppgavene er å være vertskap for ungdom fra Kroatia og Latvia både faglig og sosialt<sup>22</sup>, ansvarlig for 16.mai-arrangement, høringsinstans på Kommuneplanen – hvor de er spesielt opptatt av ungdomstilbudet. De er flinke til å komme med uttalelser og skape debatt.

Viktige hørings saker drøftes i Ungdomsrådet. Representanter fra rådet deltar på høringsmøter, seminarer og interne møter i kommuneorganisasjonen. En erfaring er at det er viktig å sile hvilke hørings saker de forelegges, slik at de ikke drukner i mer irrelevante og ubetydelige hørings saker. Sandens ungdomsråd sies å fungere best der det får delta i muntlige fora, framfor å lage skriftlige høringsuttalelser.

Deltakerne i Ungdomsrådets arbeidsutvalg er en ressurssterk og mediaprofilert gruppe<sup>23</sup>. Det hender at de kommer med utspill en del andre ungdommer er uenige i, men når utspillene kommer i media, har andre ungdommer en mulighet til å reagere på det. En kan få til en debatt.

Det blir av og til brukt mot ungdommene i Ungdomsrådet at de ikke er særlig representative.

Men de er hvertfall valgt på formelt demokratisk vis. Å representere er ikke det samme som å være statistisk representativ. Ungdommer som er valgt gjennom en langt mer representativ kanal – slik som i Sandnes – vil trolig kunne skille seg fra velgermassen på samme måte som voksne politikere skiller seg fra velgerne.

Gjennom ”Ung i Ung-by-prosjektet” har Sandnes kommune lagt til rette for medvirkning fra brede grupper ungdom vedrørende hvordan en skal utvikle gode sentrumsarenaer og tilbud. Her har langt flere ”vanlige ungdommer” deltatt.

Informantene sier at politikerne lytter til Ungdomsrådet, og at de tar dem alvorlig. Representanter fra rådet har ikke møte eller talerett i Kommunestyre eller Hovedutvalg.

Ungdomsrådet har – sammen med en nyopprettet tverrpolitisk ”ungdomsutvalg” (STUT) – satt på dagsordenen spørsmålet om en ny ungdomskafé i Sandnes sentrum. Denne ballen har bystyret fanget opp og har bedt kultursjefen, om å utrede spørsmålet.<sup>24</sup> Utgangspunktet for ungdommene er at de ønsker et treffsted i sentrum som ligger mer sentralt enn det Møllå gjør i dag.

## 6.6 Tverretatlig samarbeid

Sandnes kommune opprettet i 1994 tre tverretatlige distriktsgrupper og ei sentral og tverretatlig samordningsgruppe. Disse gruppene ble lagt ned i 1999. Begrunnelsen var delvis den kommunale omorganiseringsprosessen som kommunen gjennomgikk det året. Da ble det naturlig å legge ned fora som var basert på den gamle modellen. Men det var også enkelt å legge disse gruppene ned fordi de fungerte ”så som så”. Deltakelsen fra de aktuelle etatene var tilfeldig. Mange nedprioriterte deltakelsen, og begrunnet dette med mangel på tid. Skolene definerte seg ut. Det var mange som så på disse gruppene som ”kultur si greie”. Og Kultur hadde ikke myndighet til å pålegge andre etater og avdelinger å delta.

<sup>22</sup> Som ledd i et prosjekt støttet av Utenriksdepartementet hvor en kommune fra hvert land skal lære om barns- og unges medvirkning fra Sandnes.

<sup>23</sup> De har ikke vært spesielt knyttet opp til de politiske ungdomspartiene.

<sup>24</sup> Utredningen er nå på plass, og skal behandles av bystyret i juni 2002

På den annen side – det sies at det kom mange gode og konkrete tiltak ut av arbeidet i gruppene. De har også tidvis fungert bra, men engasjementet har gått i bølger. Arbeidet i gruppene har ført til at det er etablert uformelle nettverk – som er operative.

Det har vært forsøkt etablert ei tiltaksgruppe rundt hver skole bestående av skolen, helse-søstre, barnevernet, menigheten, kultur/fritid.. Denne har fungert i varierende grad, og det som ser ut til å fungere best er at skolene har bilateral kontakt med faste kontaktpersoner. Alle skolene har en fast kontaktperson i barnevernet. Barnevernet har evaluert dette og 2/3 av skolene sier at de er fornøyd med hvordan dette fungerer. Det har fungert mindre bra en del steder, blant annet pga. stor utskifting av personell.

I 1999 ble det etablert ei ressursgruppe for ungdom. De skulle være en støtte til de to nye feltarbeiderstillingene som ble etablert. Denne gruppe består av en representant fra Kulturmøllå, barnevernet, sosialsjef, leder av tiltaksseksjonen, oppfølgingstjenesten, forebyggende politi, kulturadministrasjonen., helsestasjon-ungdom, og rusvernet. Gruppen har følgende funksjoner:

- Oppdatering på situasjonen. Dvs. koble kunnskap.
- Påvirke i forhold tiltak, ressursfordeling og lignende
- Drøfte situasjonen rundt enkeltpersoner

Gruppen fikk med andre ord omtrent samme sammensetning og oppgaver som den tverretatlige samordningsgruppen som er beskrevet ovenfor, og som ble lagt ned tidligere samme år. Dette viser det løpende behovet for å drøfte problemstillinger vedrørende ungdom ”på tvers”. Selv om slike grupper ofte ikke oppleves å fungere særlig godt (jfr. sviktende oppmøte), er behovet der allikevel.

Informantene legger vekt på at forholdet til politiet er godt, men at det forebyggende politiet i kommunen har liten kapasitet. Forebyggende tjeneste i Sandnes har kun hatt to stillinger, og de har også blitt ”spist” opp av store saker (jfr. kompliserte drapssaker). Situasjonen er lik den som ble rapportert fra Tromsø.

I forbindelse med omorganiseringen av Sandnes kommune, har en hatt en lang prosess hvor en har vurdert strukturen for det tverretatlige samarbeidet. De nye kommunale avdelingene skal vinteren 2002 komme med innspill om ønsker i det tverretatlige samarbeidet, og hva de selv kan bidra med. Dette skal så oversendes ei arbeidsgruppe som skal komme med forslag til nye fora.

Sandnes kommunen er omorganisert. Den har ikke lenger etater, men 12 avdelinger som sorterer under rådmannen. De nye resultatenehetene ”skal måles ut fra resultatene”. Og slike resultatmål vil trolig være nært knyttet til avdelingens primæroppgave, og til det som er enkelt å måle. Denne oppsplittede struktur kombinert med klarere målstyring, vil kunne motvirke samarbeid på tvers – hvertfall hvis dette ikke umiddelbart eller entydig fremmer det målbare. Fordelen er at avdelingene kan ”pålegges” å samarbeide fra rådmannens side. Så vil fremtiden vise hvilke av disse hensynene som er de mest robuste.

## 6.7 Sandnes oppsummert

Sandnes er en kommune i veldig vekst. Dette innebærer at kommunen står overfor nye utfordringer, men det innebærer også at kommuneadministrasjonen også stadig vokser. Kommunen får inn nye – og ofte svært dyktige medarbeidere. Det skjer hele tiden et kontinuerlig utviklingsarbeid knyttet til at man vokser, noe som nok også skaper mye

optimisme og pågangsmot. For Sandnes representerte Utviklingsprogrammet en mulighet de kunne nytte i forhold til kommunens vekst-utfordringer. Sandnes har i hovedsak anvendt programmet til den systematiske registreringen av barns lekeområder, og til å styrke Møllå som oppvekst- og integreringsarena. Barnetråksregistreringen har fungert svært bra, men har også krevd en stor innsats fra skolenes side, og en betydelig oppfølging og hjelp til dem. Sandnes har gjort gode erfaringer på hva som kreves for å gjennomføre et slikt arbeid. Kunstverkstedet på Møllå viser at mange ungdommer ikke bare ønsker seg helt uforpliktende tilbud. De ønsker å drive med aktiviteter og kultur. Hvis aktivitetene og rammen rundt representerer både en trygghet og kvalitet, slutter ungdommen opp. Gjennom målrettet tillitsskapende oppfølging av foreldre med minoritetsbakgrunn, er det mulig å få jenter med på slike aktiviteter – selv etter puberteten.

Ellers viser Sandnes noe av utfordringene i det formaliserte tverretatlige arbeidet: En oppretter fora som viser seg ikke helt å fungere. Man legger dem ned, for likevel å se behovet slikt formalisert samarbeid. I neste omgang oppretter man noe lignende med et annet navn og litt endret funksjon. Erfaringene fra Sandnes tydeliggjør viktigheten av at formalisert tverretatlig samarbeid er noe som må initieres og styres fra kommuneledelsen, og ikke fra de enkelte sektorer eller avdelinger. En trenger et overordnet ”grep” om det.

## 7 Kristiansand

Tabell 7.1 Nøkkeltall for Kristiansand

	Kommune	Hele landet
Areal	276 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	73.977	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	6,1%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	12,4%	6,9%
Driftsutg. Pr. elev i gr.skolen (2000)	53.442 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	5,4%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	3,4%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	232.000	237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	19	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	21	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	5	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	23,8%	21,3%

### 7.1 Om Kristiansand kommune – en stor forsøks- og utviklingskommune

Kristiansand er Norges sjetteste største kommune i folketall. Byen har hatt en betydelig vekst det siste ti-året med 11,2 prosent, og den vokser fortsatt. Det er attraktivt å bo i Kristiansand. Statistisk sett skiller heller ikke Kristiansand seg så veldig mye fra gjennomsnittskommunen. Kommunen har noe høyere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet, særlig blant ungdom. Kommunen har relativt mange flyktninger og innvandrere. En av åtte barn i grunnskolen har en språklig minoritetsbakgrunn. Kristiansand har mange flyktninger, men en heller liten del arbeidsinnvandrere. Til å være en stor by bruker Kristiansand, i følge SSB's statistikk, mye penger til driftsutgifter på grunnskolen – klart mer enn både Drammen, Tromsø og Sandnes.

Kristiansand er som flere av de andre kommunene i Utviklingsprogrammet også en kommune som deltar i mange forsøks- og utviklingsprogram. Dette skyldes trolig at byen står overfor mange av de utfordringer som er vanlige i en stor norsk by. Kristiansand har utfordringer som passer til de fleste forsøks- og utviklingsprogrammer. Som havneby med kort vei til kontinentet er også byen innførselshavn for mye narkotika, og tilholdssted for en del som livnærer seg av slik trafikk. Dette gir noen spesielle utfordringer for både politi og det sosiale hjelpeapparatet. Byen er mottaker av enkeltpersoner med sosiale og rusrelaterte problemer som søker seg til dit fra omliggende landkommuner. Kristiansand har en stor flyktningebefolkning med de utfordringer det innebærer. Byen har i flere år hatt et voldelig rasistisk og tildels nynazistisk ungdomsmiljø, som det er gjort mye for å bekjempe, uten at en helt har lyktes.

Kristiansand kommune har vært i en særstilling av de ti kommunene i Utviklingsprogrammet. Kommunen har mottatt mer statsmidler fra programmet enn de andre store kommunene. Kristiansand fikk til sammen 2,5 millioner kroner i de tre årene 1999-2001. Begrunnelsen for dette var at kommunen over lang tid hadde plassert seg i fronten på de feltene som Utviklingsprogrammet skulle dekke – blant annet arbeid mot kriminalitet, vold, rasisme, og gjennom å utvikle et godt fritidstilbud både ute i bydelene og i sentrum gjennom det store flerbrukshuset Samsen. Dessuten hadde kommunen over lang tid gjort mye nybrottsarbeid når det gjelder barns og unges medvirkning. Kristiansand fikk muligheter til å videreutvikle et arbeid som allerede var godt i gang.

Vi har nevnt at flere av de andre kommunene i Utviklingsprogrammet har vært tydelig utviklingstrøtte. Utfra Kristiansands deltakelse i en rekke forsøks- og utviklingsprogrammer kunne en kanskje forvente det samme her. En slik utviklingstrøtthet har imidlertid ikke vært påtakelig. Dette kan skyldes flere ting. Det ene er at det er en stor kommune, og det er klart enklere for en stor kommune å håndtere mange prosjekter samtidig enn for en liten kommune. Det er flere avdelinger, kontorer og fagfolk å spre arbeidet på. Dessuten har Kristiansand opparbeidet seg et renommé for å være en kommune med mange dyktige folk. Det er attraktivt å arbeide i Kristiansand. Stabiliteten blant de som arbeider i leder- og fagstillinger i kommunen er stor, ikke minst på felter hvor en del andre store kommuner har stor gjennomtrekk (eks. i barnevernet, PPT, sosialforvaltning og fritidsforvaltning). Fagfolkene kan kombinere en god formell kompetanse med mye erfaringsbasert.

Kommunen har en koordinator som har lang erfaring i å lede og koordinere forsøksvirksomhet og prosjekter innenfor oppvekstfeltet. Og det finnes også andre i rådmannens stab som tar et koordinerende ansvar. Det formelle rundt forsøks- og utviklingsarbeidet fungerer godt, og det tar ikke krefter fra fagpersoner eller ledere som må utføre slike oppgaver ved siden av alt det andre de har.

I tillegg er 2,5 millioner kroner i frie utviklingsmidler så mye at selv om Kristiansand hadde vært en forsøkstrøtt kommune, ville et slikt beløp alltid kunne omsettes i prosjekter og aktivitetstiltak som kan komme målgruppene til gode.

## 7.2 Et omfattende arbeid som ikke kan beskrives på få sider

Kristiansand deltar i begge av Utviklingsprogrammets hovedtemaer – det ene er den ”brede satsing”, og det andre skolesatsingen. Noe av poenget med Utviklingsprogrammet er at det skal kunne brukes til å forbedre det arbeidet som allerede gjøres innenfor kommunens mange områder i forhold til barn og unge. Det skal integreres i – og berike – det øvrige arbeidet. Men når noe skal integreres i noe annet, kan det bli vanskelig å finne det igjen.

En kan alltid finne igjen enkeltprosjekter som det er gitt støtte til, men hvilke ringvirkninger dette kan ha gitt, er det vanskelig å si noe om uten en mer omfattende evaluering. I kommunens egen sluttrapport fra arbeidet beskrives 54 prosjekter og tiltak som det er gitt støtte til. Disse er fordelt på 8 prosjekter/tiltak for å stimulere barns- og unges medvirkning, 12 prosjekter/tiltak for å fremme trivsel, mestring og tilhørighet, 13 prosjekter/tiltak mot mobbing, rus og rasisme, 2 for å stimulere foreldremedvirkning, 14 for å stimulere elevrådsarbeid, samt 7 andre samarbeidsprosjekter.



Andre deler av kommunens problemer og arbeid er belyst på en forskningsmessig måte andre steder enn i foreliggende rapport fra Utviklingsprogrammet. Gjennom forskningsrapporten *Generalisert Hat - polariserte Fellesskap* (Bjørge, Carlsson og Haaland 2001) er søkelyset satt på det nynazistiske ungdomsmiljøet i byen, og dette miljøets konflikter med ungdommer med i hovedsak minoritetsbakgrunn er beskrevet og analysert. Den sistnevnte gruppen består av mange ikke-kriminelle ungdommer, men de har en kjerne som er svært kriminelle og som utgjør en stor utfordring for kommunen – på lik linje med de nynazistiske ungdommene. Siden den omtale forskningsrapporten på en grundig måte tar opp mange av de alvorlige problemene, berøres ikke dette teamet videre her.

På den annen side viser en spørreundersøkelse av vold, konfliktatferd og rusbruk gjennomført høsten 1999 at 16-åringer i Kristiansand stort sett kommer noe bedre ut på de fleste spørsmål sammenlignet med 16-åringer i Oslo, Stavanger og Drammen (Haaland 2000).

### 7.3 Arbeid mot mobbing og atferdsproblemer

Kristiansand har 35 skoler på barne- og ungdomstrinnet med 10.000 elever, samt fem videregående skoler med til sammen 3250 elever (høsten 2001). Skolene inkluderer også elever fra nabokommunene.

Enkelte av skolene har slitt med store problemer. To av ungdomsskolene har i flere år hatt problemer med ungdom som åpenlyst har tilkjennegett rasistiske og tildels nynazistiske sympatier. Elever fra disse skolene har vært involvert i voldsepisoder både på og utenfor skolene. Den ungdomsskolen som hadde det største miljøet av nynazister ved inngangen til år 2000, har innført forbud mot en klesstil og uniformering som åpenbart kan assosieres med nynazisme. Erfaringen har vist at dette har vært et vellykket trekk. Ved å nekte dem uniformering har det vært vanskeligere å bygge opp en subkultur rundt nynazismen. Dessuten blir ikke ungdommen så lett gjenkjennelig for sine fiender. Derved unngår en også at de bankes opp og skyves enda lenger inn i nynazistmiljøet.

Ved en tredje ungdomsskole har noen få problemelever gjort mye ut av seg. De har utøvet vold mot medelever, truet med kniver, de har truet lærere, og en lærer har blitt fysisk angrepet. Lærerne har vært utsatt for mye verbal terror.

Denne skolen har iverksatt et eget program for å ta tak i atferdsproblemene. Lærere har vært på studietur til Harlem i New York, de har gått på kurs, de har fått skoling fra Senter for atferdsforskning i Stavanger. Skolen har samarbeidet tett med utekontakt, barnevern og forebyggende politi i forhold til enkeltelever. Skolen mener selv at den er blitt mye flinkere til å lese tidlige signaler, og gripe inn tidlig. Et virkemiddel har også vært å overføre enkelte problemelever til alternative skoletiltak. De er dermed ikke lenger et problem på den aktuelle skolen. Fra den aktuelle ungdomsskolen rapporteres det at man er mye raskere til å anmelde kriminelle forhold enn tidligere. Dette sees ikke på som noe nederlag fra rektors side. Situasjonen rapporteres å være mye bedre enn for et par-tre år siden.

Ved de videregående skolene har det i løpet av siste halvdel på 90-tallet vært en klar økning i antisosial atferd. Det har tatt form av fysisk vold mot medelever, trusler og utpressing. Men også lærere har vært utsatt for slag, spark, trusler og utpressing. Det er i hovedsak gutter som utøver fysisk vold som oftest i grupper. Men det er også jenter med i disse gruppene og de har vært aktive i forhold til utpressing og innkreving av penger.

Fra de videregående skolene rapporteres det om et nært samarbeid med politiet, noe som også gir større trygghet i lærergruppa. Begge de to videregående skolene har en og samme politimann som fast kontaktperson. Dessuten har de videregående skolene fått et mye nærmere samarbeid med barnevern, utekontakt og arbeidskontor. En har fått tilgang på ressurser som tidligere var vanskelig tilgjengelig for den videregående skolen.

Som ”skolekommune” har også Kristiansand fått tilbud om *Olweus-programmet*. I første omgang var det kun fire av de 33 skolene som tok i mot det, siden har ytterligere tre skoler kommet til.

Det rapporteres at mange av skolene var skeptiske til å delta. Noen var uenige i programets ideologi og innhold. Andre uttrykte skepsis til Olweus insistering på at programmet skulle ha eksklusivitet, det skulle ikke gjennomføres andre mobbeprogram samtidig. Noen skoler var allerede i gang med elevmegling eller Steg for steg-programmet. Andre skoler igjen var mer positive, men tilbudet om å delta i Olweus-programmet kom på et tidspunkt hvor skolene allerede hadde lagt sine planer. Selve programmet er så krevende å gjennomføre at det må inn i planene lang tid i forveien.

Det er ikke hentet ut erfaringer fra hvordan det har gått med de fire skolene som har gjennomført Olweus-programmet.

### 7.3.1 MST – og kritikken mot andre tjenester og fagfolk

MST står for multisystemisk behandling, og er et større forebyggingsprogram. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet har tatt initiativ til og gitt midler til arbeidet. MST er ment å være et alternativ til kostbar institusjonsbehandling som ofte har gitt dårlige resultater. Kjernen i opplegget er at en MST-terapeut i fire til seks måneder arbeider intensivt med foreldrene til ungdom med alvorlige atferdsvansker for å sette foreldrene i stand til å mestre problematferden. I tillegg arbeides det også i forhold til andre instanser som er involvert som skolen, frivillige foreninger, venner, naboer etc. I Kristiansand har MST-teamet blant annet hatt et nært samarbeid med politiet i kritiske perioder.<sup>25</sup>

MST-teamet i Agder var det første som kom skikkelig i gang i Norge. Det har vært i virksomhet siden 1997. For tiden arbeider 9 terapeuter, to veiledere, en leder og en kontoransatt i teamet. Teamet har pr. 1/6-2002 avsluttet arbeid med 70 ungdommer, hvorav 40 stykker er fra Kristiansand. Dette betyr at MST har vært et betydelig tilskudd i arbeidet overfor ungdom med atferdsproblemer i kommunen. Teamet rapporterer om at de lykkes med et flertall av disse. En forutsetning for vellykket intervensjon er at det finnes foreldreressurser å spille på, og det er det i de fleste tilfeller. I noen få tilfeller er denne forutsetningen ikke til stede, og da trengs andre former for intervensjon og behandling.

Vi skal ikke gå videre inn på evalueringen av MST her. Vi skal derimot nevne en interessant bi-effekt, og det er at MST-teamet har dratt i gang en lokal diskusjon om nytteverdien av grupperettede tiltak overfor barn og unge med atferdsvansker. MST har kommet med tydelig kritikk, understøttet av forskningsdokumentasjon fra USA, av

<sup>25</sup> I første omgang ble det etablert en MST-team i fire forsøksfylker, men alle fylker i landet har nå enten etablert eller er i ferd med å etablere et slikt team. Begrunnelsen for at departementet har satset på MST er at evalueringer fra USA har vist meget gode resultater. Arbeidet i Norge følges gjennom grundige evalueringstudier, ledet av professor Terje Ogden, for å se om det har like gode resultater her. Mer informasjon om dette arbeidet finnes på: <http://www.atferd.uio.no>

grupperettede tiltak i regi av hhv. utekontakten, barnevernet, Kirkens ungdomsprosjekt, samt av de alternative skoler/klasser som Kristiansand har relativt mange av.

Kjernen i kritikken fra MST-teamet og fylkesbarnevernet er at ”positive tiltak” overfor en gruppe ungdom med store atferdsproblemer, kan bidra til å styrke samholdet i avvikende gruppe, og det kan bidra til å etablere nye uformelle grupper av ungdom i samme situasjon. Dette kan i sin tur forsterke deres atferdsproblemer, ikke redusere dem. Denne type ungdommer bør forsøkes inkludert i prososiale grupper, og ikke i en gruppe med likesinnede.

MST-teamets kritikk reiser flere viktige spørsmål som det er redegjort for i kapittel 13.2.

## 7.4 Tverrfaglig samarbeid rundt generelle problemstillinger

Kristiansand har et omfattende system for tverretattlig samarbeid på ulike nivåer. På interkommunalt nivå er det etablert ei gruppe som tar for seg kriminalitets situasjonen i Kristiansand og nabokommunene. På kommunenivå har en koordineringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet gjennom både ei styringsgruppe og ei tverretattlig/tverrfaglig ”krimgruppe”. På bydelsnivå har en team som tar opp generelle spørsmål, og rundt den enkelte barnehage og skole har en team som tar opp enkeltsaker. Vi skal bruke stor plass på å presentere samarbeid på kommunenivå rundt generelle saker – det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dette er et arbeid som de involverte aktører i Kristiansand uttrykker stor tilfredshet med, og erfaringene med dette bør ha stor overføringsverdi.

### 7.4.1 Det kriminalitetsforebyggende arbeidet på kommunenivå

Dette kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand har ei styringsgruppe bestående av ordfører, rådmann og politimester. Det viktigste organet er trolig den kriminalitetsforebyggende gruppa – ”krimgruppa”. Den ble opprettet høsten 1997 og består av representanter fra de kommunale etater for undervisning, kultur/fritid, helse- og sosialsektor, teknisk sektor, fra de videregående skolene, politiet, Kriminalomsorg i frihet og en representant fra utelivsbransjen. Krimgruppa møtes ca. en gang pr. måned.

De som deltar i krimgruppa gir en positiv vurdering av arbeidet<sup>26</sup>:

- Kristiansand kommune er en stor kommune og det er mange aktører som kjenner lite til hverandre i utgangspunktet. De aktørene som møtes en gang månedlig blir såpass kjent at det blir mye lettere å ta uformell kontakt for å drøfte og utvikle idéer til samarbeidsprosjekter. Det finnes flere eksempler på dette.
- Spesielt for mindre etater/avdelinger (eks. Kriminalomsorg i frihet) gir deltakelse i gruppa en mulighet til å informere om egen virksomhet og gjøre den kjent for potensielle samarbeidspartnere.
- Krimgruppa har satt viktige temaer på dagsordenen, som for eksempel soningsforhold i regionen, tagging, boligsituasjonen for vanskeligstilte, gjenger, rusproblematikk og forbedringspunkter i det tverretattlige samarbeidet.

<sup>26</sup> 24 personer er intervjuet om dette arbeidet.

- Gjennom å utveksle informasjon om situasjonen har en fått et bredere bilde av hva som skjer, enn man ville ha fått ellers. Grappa bidrar til kunnskap og forståelse som igjen er en forutsetning for fornuftig handling.
- Krimgruppa foreslår handling. Og den følger opp om handling har skjedd i ettertid.
- Grappa har en ryddig arbeidsform, med en god møteledelse. Det formelle rundt grappa – med innkallinger og referater – fungerer godt.

Kristiansands ordfører påpeker at kriminalitetsforebygging er et ”incidentstyrt” felt hvor det er lett å komme med lite gjennomtenkte politiske utspill på bakgrunn av akutte hendelser. Hun sier at hvis du ikke har kunnskap om situasjonen inne, kan du lett la deg vippe av pinnen. Siden ordfører ikke deltar i krimgruppa får hun informasjonen fra den kriminalitetsforebyggende koordinatoren - som igjen har krimgruppa som en viktig kilde.

Jeg er avhengig av på en lett tilgjengelig måte å få greie på trender og det som skjer. I møtet med media kan du gå i baret hvis du ikke er oppdatert.”  
 ..... ”Jeg får stadige oppdateringer fra [kriminalitetsforebyggende koordinatore] og får hennes refleksjoner. Dette skjer i hovedsak uformelt ved at jeg spør henne. (ordfører)

Formannskapetets medlemmer får også regelmessige redegjørelser om kriminalitetsbildet via den kriminalitetsforebyggende koordinatoren og fra politiet.

At det uttrykkes så stor tilfredshet med ”krimgruppas” koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand, skyldes blant annet følgende faktorer:

- Arbeidet er politisk forankret, og ordfører legger sin tyngde bak det.
- Både kommunenes og politiets ledelse sitter i de styrende organer for arbeidet.
- Leder for det løpende arbeidet i ”krimgruppen” er assisterende rådmann. Han har både en høy formell posisjon og er en erfaren møteleder.
- Kommunen har en kriminalitetsforebyggende koordinatore som ivaretar både viktige fagfunksjoner og andre sentrale støttefunksjoner (innkalling, referatskriving, utredningsarbeid m.m.). Hun ”kan kommunen” og er en viktig nettverksbygger.

En annen viktig faktor som fører til at ”krimgruppa” har gode og interessante diskusjoner, som igjen munner ut i anbefalinger, er sammensetningen av grappa. En har både med fagpersoner fra et ”street-level”-nivå, som jobber direkte med målgruppene, og aktører i viktige lederposisjoner. Spesielt i en så stor kommune som Kristiansand med en stor og komplisert organisasjon, er det alltid en fare for at enkeltpersoner ”ser”, men at organisasjonen er blind. Problemer kan overses, misforstås eller overvurderes, fordi viktig informasjon enten blir borte eller vriss i de administrative filtre. Derfor blir den direkte informasjons- og erfaringsutveksling mellom ”fotfolk” og ledere så viktig. Det samme blir i neste omgang en løpende kontakt til det politiske miljø.

#### 7.4.2 Arbeid på bydelsnivå rundt generelle spørsmål

Kristiansand har fire bydeler – Vågsbygd, Lund, Sentrum og Randesund – mellom 15-20.000 innbyggere hver.

Kristiansand har etablert ei bydelsgruppe for hver av de fire bydelene. Disse gruppene ”deler” en felles bydelskoordinatore som står for mye av den praktiske og faglige koordineringen av arbeidet. De fire bydelsgruppene rapporterer til ei administrativ

plangruppe. Bydelsgruppene består av en representant fra teknisk sektor, fritidsavdeling, de lokale barnehager, de lokale skoler, helse- og sosial, den lokale politistasjon og bydelskoordinatoren.

Bydelsgruppenes oppgaver har vært å:

- Stimulere til medvirkning fra lokalbefolkningen i planlegging, blant annet gjennom å arrangere møter om plansaker og andre aktuelle temaer.
- Stimulere til gjennomføring av forbedringstiltak i nærmiljøet
- Bedre oppvekstmiljø- og fritidstilbud for utsatt ungdom.
- Utveksle informasjon på tvers mellom de deltagende instanser i gruppa – for å få et mer helhetlig bilde ("tenke bydel")
- På eget initiativ anbefale tiltak, prosjekter og planarbeid som bør iverksettes og innarbeides i sektorenes handlingsprogram.

Den enkelte gruppe har ca. 250.000 kroner i "frie innsatsmidler" som de kan bevilge til lokale nærmiljøtiltak. I 2001 ble det bevilget penger til 133 små og store nærmiljøtiltak – de fleste i regi av frivillige foreninger og borettslag.

I en erfaringsoppsummering fra ei arbeidsgruppe som har vurdert ordningen med bydelsgrupper slås det fast de har fungert ganske ulikt, men at de også har fungert godt i forhold til flere av intensjonene. Et hovedproblem har vært at bydelsgruppe-representantenes forhold til egen linjeorganisasjon har vært et vedvarende uromoment. De har levd et eget liv på utsiden av linjeorganisasjonen, noe som har gjort det vanskelig å få innflytelse på handlingsprogram og planer.<sup>27</sup>

## 7.5 Tverretattlige og tverrfaglige faglige team i forhold til enkeltbarn og deres familier<sup>28</sup>

Kristiansand har i 10 år hatt en ordning med et tverretattlig team tilordnet hver skole og helsestasjon. Målsettingen med teamene er at de skal sørge for at utsatte barn og unge får et helhetlig tilbud. Det typiske tverretattlige teamet for helsestasjonen, som omfatter barn fra 0-5 år, består av helsesøster, representanter fra barnehagene i området og barnevernet. PP-tjenesten deltar ved noen møter. Helsestasjonsteamene møtes sjelden – kun to-tre ganger pr. år.

Det typiske team for en skole består av rektor, sosiallærer, skolens spesialpedagog, helsesøster, barnevern og pedagogisk/psykologisk tjeneste. Teamene suppleres ofte etter behov fra fritidsetat og forebyggende politi.

Det er etablert 34<sup>29</sup> slike skoleteam i Kristiansand og de fleste møtes fra en gang annen hver måned til en gang pr. måned. Ni av teamene tar ikke opp enkeltsaker, men kun samhandlingsrutiner og mer generelle nærmiljø saker. Men 25 team tok opp enkeltsaker,

<sup>27</sup> Notat fra en arbeidsgruppe (datert 03.05.02) som har vurdert det tverrsektorielle samarbeidet om kollektive goder og tjenester. Gruppens arbeid er en del av det store "delegasjonsprosjektet" som kommunen gjennomfører i år 2001-2002.

<sup>28</sup> Dette avsnittet bygger på et erfaringsseminar i januar 2002 og en rapport fra Ivar Amundsen, Høgskolen i Agder (2000) utarbeidet for Kristiansand kommune

<sup>29</sup> Det bygges om lag en skole årlig i Kristiansand. Tallet 34 skoler er hentet fra evalueringen i 2000.

enkeltbarn og/eller deres familiesituasjon, slik det er forutsatt. Bekymringssaker drøftes på navn der hvor foreldrene har gitt samtykke. For øvrig skjer dette anonymt. Taushetsplikten oppgis ikke å være noen stor hindring lenger.

De tverretatlige teamene får fleksible tiltaksmidler som de kan bruke. De fordeles ut til helsestasjoner og skoler etter en kriteriemodell. Denne kriteriemodellen tar ikke bare hensyn til antall hoder, men også kriterier som sosiale belastninger, antall barn med minoritetsbarn og lignende i skolekretsen. I snitt ble det bevilget 32 kroner pr. barn i alder 0-5 år og 52 kroner pr. barn i alder 6-16 år i 1999. Midlene har i hovedsak blitt brukt på gruppetiltak, enten for utsatte barn og unge, eller for å integrere utsatte ungdommer sammen med andre ungdommer. Relativt mye midler er også blitt brukt på generelle tiltak som innkjøp av aktivitetsutstyr.

Teamene oppgir at informasjonsutvekslingen med fritidsetat og forebyggende politi er nyttig. Dermed får fagfolkene som arbeider på dagtid informasjon om hva som skjer på andre tider av døgnet og på andre arenaer. Dessuten oppgir teamene som nyttig at de raskere får satt i gang tiltak, enn de ville ha gjort uten et slikt formalisert samarbeid. De fleksible tiltaksmidlene gjør arbeidet lettere og virker inspirerende. Slik sett fungerer teamene etter intensjonen.

Sviktende oppmøte fra barnevern og PPT oppleves som det mest problematiske. De som uttrykker at dette er problematisk har allikevel forståelse for at de uteblir på grunn av underbemanning og omstrukturering av disse etatene. Men resultatet er at skolene blir sittende for mye med ansvaret. Når de instanser som sitter på kanskje de viktigste virkemidlene uteblir, reduseres hensikten for at de andre stiller opp.

### 7.5.1 Tverrfaglige arbeid mot ”drop-outs” fra den Videregående skole

Våren 2002 settes det i gang et prosjekt i Kristiansand som kalles ”Drop-outs back on the track”. Dette er et samarbeid mellom Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune v/OT-tjenesten, A-etat og Sentrum politistasjon i Kristiansand. Det er etablert ei tverrfaglig arbeidsgruppe. Hovedmålet er å utvikle og implementere metoder/modeller som vil redusere drop-out antallet fra yrkesfaglig studieretning og/eller hjelpe de unge tilbake til systemet. I møtet i den tverrfaglige gruppa er målet at man skal tenke helhetlig i forhold til ungdommen, og ikke bare i forhold til opplæring og arbeid, men også på bolig, helse og fritid.

Den unge kan reservere seg mot å bli diskutert og gjort til en ”sak”, men må da aktivt undertegne på en erklæring hvor en frasier seg tilbudet. De som tar imot tilbudet må underskrive en erklæring hvor de forplikter seg til å møte opp i den tverrfaglige kjernegruppa når de blir innkalt. De gir ved sin underskrift også tillatelse til at saken blir drøftet i kjernegruppa uavhengig av de enkelte fagpersoners taushetsplikt. Erklæringen må også underskrives av foresatte for ungdom under 18 år.

I tillegg til å tenke ”helhetlig” i forhold til den enkelte ungdom, iverksette og følge opp tiltak, er det en målsetting for prosjektet å utvikle en mer effektiv måte å organisere arbeidet med de unge og hjelpeapparatet rundt dem på.

## 7.6 Kultur som kvalifiserende virkemiddel overfor utsatt ungdom

I forbindelse med den nasjonale fagkonferansen "Ung i Norge" som ble arrangert i Kristiansand i 1998, ble det fremført et skuespill "Tønder – en gutt som prøver å finne skatten". Stykket dreidde seg mye om erfaringer som de deltagende ungdommene hadde med omsorgssvikt, vanskelige møter med politi, barnevern, skole etc, og om ungdommens drømmer om et bedre liv. Deltagerne i stykket hadde fått profesjonell hjelp både på forfatter og instruktørsiden. Forestillingen ble en stor suksess. I 1999 ble den frie all-aktivitetsgruppen Ugress etablert med bistand fra en profesjonell multikunstner i Kristiansand. Økonomiske midler fra tiltaksetaten og fra Utviklingsprogrammet var en forutsetning for å få dette til.

Ugress besto av et ti-talls ungdommer i alderen 16-25 år som i hovedsak ikke hadde funnet seg til rette i skolen. Flere hadde regelmessig brukt hasj, et par også hardere stoffer. Noen hadde lange karrierer i barnevernet. Ungdommene sto utenfor arbeidslivet og levde på sosialhjelp.

Ugress var en "transitthavn, et sted for å fylle opp proviant for nye utfordringer, utdanning, jobb etc."<sup>30</sup> for ungdom som ikke hadde lyktes på andre arenaer i samfunnet, men som hadde mye kreativitet og talenter. Ugress var et lavterskeltilbud hvor det eneste kravet var at deltakeren var positiv til tiltaket. Gjennom Ugress fikk de kursing i sceniske, musikalske og filmatiske uttrykk. Og det var en øvelse i selv å finne på noe sjøl og i samarbeid med andre. Flere av de ungdommene som var med i Ugress brukte dette som springbrett over i andre og mer sosialt akseptable roller enn å fortsette som sosialklient.

Det var ikke alt arbeidet rundt denne frie gruppen som var like enkelt. Virksomheten var lite tilpasset alle de krav som settes fra kommunen når det gjelder forvaltningen av offentlige midler. Samtidig var deltakerne veldig synlige og til dels dominerende på ungdomshuset Samsen. I sum var likevel erfaringene med denne frie aktivitetetsgruppen så gode at dette tiltaket ble videreutviklet til *Gateakademiet*.

*Gateakademiet* er et mer formalisert utdanningstilbud enn Ugress. Terskelen for å delta er noe høyere. Dette er et utdanningstilbud til Ungdom som ikke har tilpasset seg skole-systemet, men som har interesse og talenter for ulike typer kulturuttrykk. *Gateakademiet* gir utdanningstilbud innen grafisk formgivning, lydteknikk, film- og videoproduksjon, silketrykk, kunst og teater. Det har knyttet til seg flere fremtredende kunstnere i Kristiansandsområdet som instruktører eller medhjelpere (blant annet forfatteren Rune Belsvik). På *Gateakademiet* får deltakerne en viktig realkompetanse, og de får et papir på det de har deltatt på. Våren 2002 har akademiet 12 elever. Men flere enn de faste elevene kan delta i konkrete prosjekter, teateroppsetninger og lignende. For disse er terskelen lavere enn det å bli elev på selve akademiet.

Elevene på *Gateakademiet* har en gjennomsnittsalder på 20 år og er rekruttert via sosialtjenesten. Det er ønskelig å rekruttere ungdom som har droppet ut av den videregående skolen gjennom oppfølgingstjenesten. Et dilemma er at tiltaket ikke bør være for attraktivt for ungdom i videregående-skole-alder fordi det kan påskynde en drop-out-prosess fra dette skoleslaget, noe som ikke er hensikten.

*Gateakademiet* bidrar til å utvikle talenter og skal gi realkompetanse til ungdom som har falt ut av det ordinære utdanningssystemet og som er på vei inn i en karriere som sosial

<sup>30</sup> Sitat fra årsrapport for 1999 utarbeidet av multikunsteren Ole Bernt Tellefsen.

klient. Det er en arena hvor ungdom kan få realisert drømmer og utvikle noe de er interessert i og har talenter for. Dette er selvsagt ikke noe nytt. Samme tankegang dominerer den såkalte virksomhetsteorien som psykiateren Anders Minken (1998) har vært en viktig talsmann for i Norge. Lignende ”kulturskoler” er dessuten kjent gjennom Frontløperne og Kaospiloterne i Danmark, og gjennom ”avleggere” fra disse i Norge. Men Gateakademiet er ikke noen direkte kopi av disse. Det er utviklet gjennom sin helt særegne utviklingsprosess i Kristiansand i et samspill mellom ”utsatt og kreativ ungdom”, noen kreative kulturpersonligheter og lokale byråkrater og politikere.

*Gateakademiet* har hittil vært finansiert gjennom et spleiselag fra en rekke statlige, fylkeskommune og kommunale kilder. For 2003 arbeides det aktivt fra fritidssektor å få dette inn i sektorens ordinære budsjett med ca. to millioner kroner.

Først *Ugress* og senere *Gateakademiet* representerer en instrumentell bruk av kunst og kultur. Det dreier seg dessuten om kunst på et kvalitetsmessig høyt nivå for deltakere som befinner seg i en marginalisert posisjon preget av mange og til dels kompliserte problemer. Gateakademiet retter seg mot deres ressurser, interesser og drømmer. Det retter seg mot det ”friske” i folk og ikke det problematiske. *Ugress* og *Gateakademiet* ville ha befunnet seg midt i kjernen i forsøks- og Utviklingsprogrammet *Kultur Gir Helse* som Norsk Kulturråd og Sosial- og helsedepartementet drev i årene 1997-2000. Dette programmet var nettopp et forsøk på instrumentelt å bruke kultur overfor vanskeligstilte og marginaliserte grupper i samfunnet (Baklien og Carlsson 2000). Kristiansand deltok (typisk nok) også i dette forsøksprogrammet, men med et annet prosjekt som gjaldt bruk av musikkterapi overfor traumatiserte flyktningebarn – som like gjerne kunne ha vært et delprosjekt under Utviklingsprogrammet. Gateakademiet er en så interessant virksomhet at det burde ha vært undergitt en egen evaluering.

## 7.7 Barns og unges medvirkning

Også på dette temaet sprenger Kristiansands erfaringer formatet for dette notatet. Kristiansand har gjort en rekke ting på medvirkningsfronten. Kommunen skiller seg fra flere av de andre kommunene ved at den ikke har lagt så veldig stor vekt på å ha et representativt og formalisert ungdomsråd. En har vært mindre opptatt av at representanter fra ungdomsrådet har møte og talerett i kommunestyret (men de har det i oppvekststyret). En har ikke vært så opptatt av at barn skal inn og delta på de voksnes arenaer, men derimot at medvirkningen skal skje mest mulig på barns og unges arenaer. Dette er delvis formelle arenaer som klasseråd og elevråd, men også mer ad-hoc-baserte fora for helt spesielle grupper (jfr. ”utekontaktens barn”). Kommunen har anvendt en rekke medvirknings- og høringsformer som er beskrevet i rapporten ”Demokratiets barn” fra 1996. Disse medvirkningsformene har vært anvendt i kommunen i de påfølgende år.

Kristiansand har et *ungdomsråd* som i stor grad er basert på ungdommens eget engasjement. Aktiviteten har vært stor når det har vært aktuelle saker som det har vært viktig å gå inn for. Den siste tiden har aktiviteten vært laber. Ungdomsrådet spiller derfor for tiden en noe perifer rolle som medvirkningsarena for ungdommen i kommunen.

Det er elevrådene som er kjernen i medvirkningssystemet i Kristiansand.

Elevrådene i Kristiansand har egne ledersamlinger. En gang hver høst samler Pedagogisk Senter to representanter fra elevrådene på hver ungdomskole – til sammen 22 representanter. Disse velger igjen to representanter (og en vararepresentant) til oppvekststyret (hovedutvalg) i kommunen. I forkant av hvert møte i oppvekststyret har disse to representantene et formøte med en konsulent fra skoleetaten hvor de gjennomgår sakspapirene til



møtet i oppvekststyret. Hvis saken gjelder en spesiell skole, tas den opp med elevrådet på den aktuelle skolen på forhånd. Det opplyses fra Kristiansand at politikerne synes det er veldig positivt å ha ungdommen med på møtene, og at de også er skolert i hvordan de skal forholde seg til dem. På viktige saker har ungdomsrepresentantene selv kalt inn til temamøter hvor de har hatt regien, og hvor politikerne har kommet inn på deres arena. I slike saker har det først vært en prosess ute i de enkelte elevråd, hvor de har forberedt innspill.

Elevrepresentantene i oppvekststyret får en møtegodtgjørelse på kr. 250 hver gang<sup>31</sup>.

Elevrådene i Kristiansand representerer et så aktivt system at de setter ungdomsrådet i skyggen, uttrykkes det på erfaringssamlingen. Dette gjelder særlig i plan- og byggesaker hvor elevrådene er en formell høringsinstans og ikke ungdomsrådet. Siden de aller fleste plan- og byggesaker gjelder et avgrenset område, som hører til en eller annen skolekrets, bør barns og unges interesser artikuleres der hvor dette er en problemstilling, og ikke fra et fjernere ungdomsråd.

Kristiansand har som eneste kommune i landet utnevnt en barnerepresentant i hel stilling. Representantens oppgave er å påse at plan- og bygningsloven og ”rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser i planleggingen” etterfølges. Barnerepresentanten er rekruttert fra skoleetaten, men er helt fristilt fra administrasjonen og er ikke underlagt verken etatssjefenes eller rådmannens instruksjonsmyndighet.

En viktig del av barnerepresentantens oppgaver er se til at relevant elevråd blir koblet inn så tidlig som mulig i en plansak. Elevrådet får tilbud om besøk og generelle tips om hva som kan være aktuelt å vurdere. I saker hvor barn er spesielt berørt avtales det alltid møte med elevrådet. Barna støttes av kontaktlærer i å svare i form av tegninger, dikt, fotografier, men også formelle og/eller sinter brev – som ledd i høringsprosessen. I større saker bistår barnerepresentanten elevrådet med å tilrettelegge for møter eller befaringer mellom elevrådet og politikere slik at sistnevnte kan få direkte innspill til saken. Av og til deltar også barna som tilhørere i politiske fora. Barnerepresentanten har i tillegg et selvstendig ansvar for å tale barnas sak og bringe de barnefaglige argumentene inn i den politiske debatten.

Kristiansand kommune utarbeidet i 1997 en veileder for elevrådene som hete ”Elevrådet tar plansaken” med støtte fra Barne- og familiedepartementet. I samarbeid med Fylkesmannen i Vest-Agder, Vest-Agder fylkeskommune og med økonomisk støtte fra Miljøverndepartementet har barnerepresentanten utarbeidet en veileder for barnerepresentantene på landsbasis. Veilederen har fått tittelen: ”Barn og arealplanlegging – med vekt på regulerings- og bebyggelsesplaner”.

Kristiansand kommune har også gjennomført en ”barnetråkk”-lignende registrering (jfr. Sandnes kap. 6). En har registrert barnehagene og skolenes bruk av arealer i nærmiljøet og fått dette ned på digitale kartsystem som er tilgjengelige for kommunens saksbehandlere.

Kristiansand kommune har gjennom flere år dratt stor nytte av et tett samarbeid med fagfolk i Redd Barna som har utviklet og prøvd ut en rekke medvirkningsmetoder for ulike kategorier barn og unge. Et hovedpoeng hos disse er at barn og unge ofte fremmer sine interesser og synspunkter på andre måter enn det som er vanlig innen tradisjonelle demokratiske kanaler hvor barn og unge må tilpasse seg de voksnes språk og former.

---

<sup>31</sup> Dette kan se ut som en unødvendig detaljert opplysning. Poenget er at når de voksne får godtgjørelse, vil det være urimelig hvis de unges representant skal gjøre det gratis på sin fritid. Dette har noe med å vise de unge respekt.

Barn og unge ”skriver dikt og dagbok, surfer på ungdomssider på Internett, ”chatter” med andre over hele verden, går i demonstrasjonstog, lager musikk og teater om tema de er interessert i”.<sup>32</sup> Hvis de voksne – politikere og byråkrater, kun er opptatt av signaler fra ungdommen som formidles gjennom muntlige innlegg i en møtesal eller skriftlig høringsuttalelse, vil en gå glipp av mange av de unges stemmer. Derfor kan ikke barn og unges deltakelse begrenses til at de deltar på de voksnes arenaer – i hovedutvalg eller kommunestyre. De voksne må også inn på de unges arenaer og forholde seg til deres varierte uttrykksformer. Først da kan en få til en likeverdig kommunikasjon.

Et viktig poeng i Kristiansand har vært at de representative medvirkningsformer som ungdomsråd og elevråd ofte kan bli en arena for de mer velfungerende barn og unge. Selv om de også skal representere alle kategorier barn, blir det lett til at de blir talerør for barn og unge som befinner seg i samme situasjon som en selv. Derfor er det viktig også å få fram stemmer til barn og unge som neppe kan formidles gjennom de representative kanaler – via klasseråd, ungdomsråd og inn i politiske fora. Det er mange grupper som ikke kan formidle sin virkelighet og interesser langs denne kanalen. Derfor trenger en metoder som kan fange opp deres stemmer – som for eksempel ungdom som tilhører utekontaktens målgruppe i bysentrum. I samarbeid med Redd Barna arrangerte Kristiansand kommune en høring for ungdom som tilhørte Utekontaktens brukergruppe – utfra en helt spesiell metodikk. Denne er beskrevet i heftet ”Hallo – er det noen der? – unge anrop fra en annen virkelighet” (Dønnestad og Sanner 2001). I samme hefte finnes det også beskrivelser av metoder som kan brukes overfor andre utsatte grupper som barn og unge med funksjonshemninger, barnevernsbarn, barn utsatt for seksuelle overgrep, flyktningebarn, enslige mindreårige asylsøkere m.m., som er prøvet ut andre steder enn i Kristiansand.

## 7.8 Kristiansand oppsummert

Presentasjonen av Kristiansand har i hovedsak vært positiv og lite problematiserende. Dette reflekterer at dette notatet er en beskrivelse og ikke en evaluering. Det er slett ikke umulig at hvis en hadde gått i dybden på de temaer som er presentert ovenfor, ville en ha funnet mye som slett ikke fungerer etter intensjonene. Det finnes også annet som mange vil oppleve som kritikkverdige. Kommunen har for eksempel åpenbart store ungdomsproblemer i sentrum, likevel har kommunen valgt å legge ned sin Utekontakt som nettopp har hatt en løpende kontakt med disse ungdommene på tidspunkter hvor kommunen for øvrig ”holder stengt”. Det er en god del faglig uenighet om kommunens mange grupperettede tiltak overfor ”problemgrupper”. Dessuten har Kristiansand en type ungdomsproblem som få andre norske kommuner har – nemlig et nynazistisk ungdomsmiljø som har vært aktivt over lengre tid. For den som er kritisk er det sikkert mye en kan trekke fram også i Kristiansand.

Det som likevel kjennetegner Kristiansand er at det finnes systemer for det meste. En har tverretatlige fora på sentralt nivå, på bydelsnivå, på skolenivå og på helsestasjonsnivå. Kommunen har vært offensiv når det gjelder å anvende utradisjonelle medvirkningsformer, og en har gode systemer for mer tradisjonell medvirkning – som elevrådenes deltakelse i planarbeidet. Kommunen har et gedigent sentralt ungdomshus – Samsen. En har dessuten et utradisjonelt tiltak som Gateakademiet med tilhold på Samsen. Fylkeskommunen har et godt bemannet MST-team som har vært i virksomhet i flere år allerede, som har vært involvert i et stort antall ungdommer fra byen med alvorlige atferdsproblemer. Og en har et Kirkens Ungdomsprosjekt (som ikke har vært presentert tidligere

<sup>32</sup> Sitat fra heftet ”KreAktiv” s13. Eva Dønnestad og Marit Sanner, Redd Barna 2001.

i dette kapitlet), hvor det utløses mye frivillig innsats overfor barn og unge med ulike typer problematikk (Haaland og Carlsson 2002). Kristiansand representerer en slags blanding av det svenske og det danske arbeid på oppvekstfronten. Det er en blanding av svenskens system med danskens mer kreative arbeidsformer<sup>33</sup>.

Det har trolig sammenheng med Kristiansands størrelse at denne systematikken og kreativiteten muliggjøres. En kommune med 75.000 innbyggere er så stor at den kan profesjonisere en god del arbeid som mindre kommuner ikke kan. Derigjennom kan man etablere gode systemer. Kommunen er for eksempel stor nok til å ha en kriminalitetsforebyggende koordinator i hel stilling som kan skape systemer rundt sitt arbeidsfelt, og en har en barnetalsmann i hel stilling som kan gjøre det samme. Byen er også stor nok til å ha to lokale politistasjoner utover en sentrums-politistasjon. Dette muliggjør et langt mer lokalorientert og forebyggende politiarbeid enn hvis en kun hadde én sentral politistasjon. Dessuten er kommunen stor nok til å ha andre kreative og interessante miljøer og personer utenfor kommuneorganisasjonen som kommunen kan samspille med. Et eksempel på dette er de kulturpersonligheter som har vært involvert i Ugress og Gateakademiet, Høgskolen i Agders kompetanse på tverrfaglig arbeid, samt Redd Barnas eksperter på medvirkning. Dette er ressurser som nettopp har stått sentralt i de temaer som Utviklingsprogrammet har dreidd seg om. I tillegg er Kristiansand en attraktiv by å bo i. Dette medfører at mange dyktige fagfolk søker seg til byen, og når de først har fått seg jobb der, slutter de ikke så lett. En kan dermed kombinere en høy formell kompetanse med lang erfaring. Til sammen er dette faktorer som kan forklare at Kristiansand framstår som en foregangskommune nettopp på de felter som Utviklingsprogrammet har dreidd seg om. Med 2,5 millioner kroner i utviklingsmidler i prosjektperioden blir selvsagt ikke arbeidet mindre potent.

---

<sup>33</sup> Det er hvertfall slik mange oppfatter forskjellene mellom Danmark og Sverige. Enkelte vil nok hevde at dette er en enkel generalisering og representerer mer myter enn realiteter.

## 8 Drammen

Tabell 8.1 Nøkkeltall for Drammen

	Kommune	Hele landet
Areal	137.5 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	55.862	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	10,1%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	17,0%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	45.143 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	3,9%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	3,2%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	247.000 kr	237.000 kr
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	19	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	19	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	4	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	20,4%	21,3%

### 8.1 Om Drammen

Drammen er en bykommune med 56.000 innbyggere. Bortsett fra at Drammen er en stor kommune, er Drammen ut fra de valgte statistiske indikatorene en norsk gjennomsnittskommune. Innbyggerne har omtrent samme utdanning, samme gjennomsnittsinntekt, samme arbeidsledighet, samme dødelighet, samme problembelastninger uttrykt gjennom sosialhjelpstilfeller og barn på barnevernstiltak, som det norske gjennomsnittet. Byen skiller seg tydeligst ved at den har en stor andel innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn og mange språklige minoritets elever i skolene. Sammen med Oslo var Drammen den første kommunen i Norge som mottok såkalte fremmedarbeidere i større antall. De begynte å komme til Drammen for å arbeide i industrien i 1968. Den første gruppen som kom var tyrkere, og dette er fortsatt den desidert største gruppen med ikke-vestlig bakgrunn i kommunen, og teller ca. 2000 personer.

Drammen preges av sin nærhet til Oslo. Det er kun 38 minutter med tog. I noen sammenhenger er Drammen en del av Oslo-området. Dette gjelder blant annet arbeidsmarkedet, kultur- og forlystelsesmarkedet, og gradvis etter hvert også boligmarkedet. På den annen side er Drammen også sentrum for et område med flere geografisk små, men folkerike kommuner som Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Røyken, Svelvik og Sande. Innenfor en radius på 20-25 km. bor det ca. 140.000 mennesker. Dette betyr igjen at Drammen er byen for et langt større antall ungdommer enn kommunens størrelse skulle tilsi.

Drammen er bygget opp rundt industri, men har lite industri igjen. Derimot har mange av de tidligere industriarbeiderne gått over fra å lage ting til å lagre ting (grossistvirksomhet) og til å flytte ting (transportvirksomhet).

Drammen har over en 10-15 årsperiode vært en gjenganger i statlige forsøksordninger. Årsakene til dette har trolig mye til felles med Kristiansand. Det er en stor kommune med mange utfordringer som påkaller forsøks- og utviklingsarbeid<sup>34</sup>. Kommunen er på mange felter mer spennende enn store forstadskommuner som Asker og Bærum. Kommunen har mange dyktige fagfolk, og mange spesialiserte enheter hvor det drives et faglig godt arbeid.

Samtidig med den ovennevnte forsøks- og utviklingsvirksomheten på ”oppvekstfeltet” har kommunen gjennomført en administrativ omorganisering i løpet av høsten 2000 og våren 2001 hvor en tok vekk sektorene og sektoradministrasjonene og la 83 virksomhetsenheter direkte under rådmannen.

I alt det arbeidet som kommunen bedriver overfor barn og unge, skal vi forsøke å trekke ut hvilke utfordringer kommunen står overfor når det gjelder de mest marginaliserte ungdommene, særlig de som er involvert i vold og kriminalitet. Dette for å vise noen av de utfordringer en stor kommune står overfor. Deretter kommer en presentasjon av både hva kommunen gjør for å samordne kunnskap og ressurser på tvers av etater – og etter hvert virksomheter. Til slutt følger en beskrivelse av kommunens arbeid i forhold til medvirkning. På dette feltet har kommunen gjort mye de siste par årene.

## 8.2 Vold, atferds- og rusproblematikk

Drammen har i flere år slitt med en god del volds- og atferdsproblematikk i ungdomsmiljøet. En undersøkelse foretatt av Thomas Haaland (2000) av vold og konfliktatferd i ungdomsmiljøene i Oslo, Stavanger, Kristiansand og Drammen<sup>35</sup> viste at Drammen på de fleste spørsmål kom ut omtrent som Oslo. Drammen scoret høyt på anvendelse av våpen (fortrinnsvis kniver og slagvåpen) i konflikter. Dessuten var flere ungdommer utsatt for vold på skolen eller i sitt nærmiljø enn i bysentrum, sett i forhold til de tre andre byene.

Thomas Haalands undersøkelse er ledd i et større forskningsprosjekt om voldelige ungdomsgjenger som drives fra NIBR. Vinteren 2001 var det meningen å starte opp en

<sup>34</sup> Mens Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet har pågått (1999-2001) har kommunen deltatt i ”Kultur gir helse” (Sosial- og helsedepartementet og Norsk Kulturråd), Mosaikk (Norsk Kulturråd), Demokrati, deltakelse og styring (KS), Noord XXI (som omfatter både stedsidentitet og medvirkning fra barn og unge, finansiert over EU’s Interreg-program) og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (Justisdepartementet). Det er i gangsett et program med Ungdomskontrakter. I tillegg er det flere mindre prosjekter med Utlendingsdirektoratet som kilde. Dessuten drar Drammen nytte av å være definert som storby slik at det får støtte fra Barne- og familiedepartementets tilskuddsordning ”Ungdomstiltak i større bysamfunn”. Flere av disse programmene er innbyrdes overlappende, slik at det er umulig å rendyrke og finne ut hva som tilhører det enkelte program. Drammen har også en rekke egeninitierte programmer som ”Bygg broer, ikke murer” (motvirke rasisme og intoleranse) som også har fått støtte fra Barne- og familiedepartementet. Kommunen har vært aktiv i å opprette et høgstudium i menneskerettigheter og konflikthåndtering hvor flere fagfolk fra Drammen kommune (og fra andre kommuner og organisasjoner) nå er i ferd med å avslutte et 20 vekttalls studium. Drammen kommune driver ”program 2011” – som gjelder planlegging og utvikling av kommunen mot 200 års-jubiléet og som legger stor vekt på medvirkning fra barn og unge. På en av ungdomsskolene gjøres det forsøk med en faglært sosialarbeider i skolen – for å avdekke problemer på et tidlig stadium. Flere av skolene i kommunen driver dessuten et utviklingsarbeid direkte inspirert av Eidskog kommune og Bifrostpedagogikken (jfr. kap. 11). Drammen har et nært samarbeid med organisasjonen *Alternativ til Vold* som har et eget kontor i byen.

<sup>35</sup> Respondentene er de som gikk på grunnkurs på de fem videregående skolene i Drammen og Lier høsten 1999

dybdestudie av gjengsituasjonen i Drammen. I forkant av dette ble det gjennomført en enkel kartlegging som viste at Drammen nok hadde enkelte ungdomsgrupper – ofte organisert på ad-hoc-basis som kunne være voldelige og skape mye engstelse. Men byen hadde ikke mer fasttømrede grupper som kunne forsvare betegnelsen gjeng. Det som syntes fasttømret var heller grupper av voksen-kriminelle som mer kan kategoriseres som organisert kriminalitet, og ikke ungdomsgjenger. Til denne organiserte kriminaliteten hører først og fremst motorsykelbander som inkluderer voksne etniske nordmenn. Men en finner også grupper med hovedsakelig minoritetsbakgrunn som har vært involvert i alvorlige narkotikaforbrytelser. Fraværet av ungdomsgjenger bidro til at forskergruppen frafalt Drammen som case, og gjennomførte undersøkelsen i Kristiansand i stedet.

Det er likevel liten tvil om at Drammen har slitt med voldelige ungdomsgrupper knyttet til et par av ungdomsskolene i byen.

Ved en skole var det i 1998/99 en gruppe rundt en markert lederskikkelse som terroriserte medelever. Dette skapte mye uro blant både medelever og foresatte, og førte til store avisoppslag. I dette tilfellet satte Drammen kommune inn store ressurser på denne lederskikkelsen. Han ble tatt ut av skolen og gitt et alternativt opplæringstilbud knyttet til Victoria ungdomshus. Etter dette gikk denne gruppen i oppløsning. Skolen på sin side tok ”time out” og arbeidet i et par måneder kun med skolemiljøet, og nedprioriterte skolefagene. Dette har hatt en klar positiv effekt.

Likeledes klarte en å løse opp en gruppe med svært unge gutter (fra flere skoler) som overfalt og antastet jenter og kvinner, og som skapte mye frykt. I dette tilfellet ble det satt inn store ressurser fra kommunens side i forhold til ungdommene som var klart under den kriminelle lavalder.

Ved en annen skole med en stor andel minoritets elever, har en store utfordringer i forhold til to grupper gutter.

Den første gruppa består av annen generasjons innvandrere. Den har lav status i både det norske ungdomsmiljøet, og etter hvert blant mange ungdommer med samme etniske bakgrunn. Ungdommene i denne gruppa opplever seg som sosialt isolerte. De behersker det norske språket dårlig, har liten framtidstro, og en stor andel faller ut av videregående skole. Yrkesalternativene er ofte enten en dårlig betalt lavstatusjobb eller kriminalitet. Gruppa anvender det som informanter i kommunen karakteriserer som ”mafialignende reaksjonsformer”, og de anvender en meget rå og seksualisert språkbruk som for mange unge kan virke krenkende.

Den andre gruppen består av ungdommer med flyktningbakgrunn. De fleste kom til Norge som 5-10 åringer. De behersker allikevel norsk språk mye bedre enn den første gruppen, og de klarer seg mye bedre på skolen. Ungdommer i denne gruppa oppgis av fagfolk innen skole, ungdomsarbeid og politi å være svært provokative i sin oppførsel. De provoserer fram slåsskamper slik at de kan vise hvem som har respekt og makt. De oppgis å være mer samvittighetsløse og mer villige til å anvende rå vold enn den første gruppen.

I følge fagpersoner<sup>36</sup> i Drammen representerer disse gruppene problemer som de ikke klarer å forebygge eller gripe tilstrekkelig inn i. ”Apparatet” er temmelig maktesløst. Både skolene og det øvrige apparatet i Drammen står overfor store utfordringer når det gjelder disse gruppene. Virkemidler er både generelle integreringstiltak, språkopplæring, foreldreveiledning, og aktiv grensesetting i forhold til vold og en seksualisert språkbruk.

<sup>36</sup> I dette tilfellet gjelder det de fagfolk fra skole, barnevernsvakt, politi, uteteam og kultursektor som deltok på erfaringslæringsamlingen i desember 2001.

I tillegg til disse to gruppene har enkelte av skolene mye traumeproblematikk som gjelder unger som kommer fra krigsområder. En del av disse ungene har ikke foreldre, eller de har foreldre som også sliter med store psykiske problemer. Dette er noe skolene ikke kan ta tak i på egen hånd.

Drammen har også de senere årene opplevd mer gruppebasert jentevold (med ”norsk-norske” jenter), hvor flere jenter har gått løs på en enkel jente. I ett tilfelle er offeret påført til dels store skader. Det har også hendt at jentene har alliert seg med ei gruppe gutter som de kan hente inn som beskyttelse, med det resultat at også andre jenter skaffer seg slik maskulin ryggdekning. Dette har i sin tur resultert i slåsskamper mellom ”back-up-gruppene”. Ved en av ungdomskolene har jentene selv reagert på at de har kommet inn i en ond voldelig sirkel som de ønsker å komme ut av, og de har selv tatt betydelig initiativ for å sette dette på dagsordenen for å få slutt på det (bl.a. gjennom et heldags-seminar som de arrangerte selv).

### 8.2.1 Rusproblematikk

Vi nevnte innledningsvis at Thomas Haalands undersøkelse viste at flere 16-åringer i Drammen enn i de tre sammenlignbare byene hadde forsøkt med andre narkotiske stoffer enn cannabis (14% Drammen, mot 10% i Oslo og Stavanger og 7% i Kristiansand), og at hjemmebrent er langt mer utbredt (Haaland 2000).

Den mest sårbare gruppen er en gruppe unge jenter som ruser seg i svært ung alder, og som vanker med kriminelt belastede gutter som er noen år eldre. Jentene kan være helt nede i 13-14 års alderen. Drammen kommune har fått melding fra Uteseksjonen i Oslo om at det er en god del trafikk av unge jenter fra Drammen til Oslo S. hvor de involveres i dop og prostitusjon.

Det rapporteres også fra både skoler, forebyggende politi og feltarbeidere at middelklassens barn i stadig større grad ruser seg. Og de gjør det på gode hjemmearenaer, hvor de er usynlige og mer utilgjengelige for apparatets kontroll. Den sosiale aksept for å anvende narkotiske stoffer, både cannabis og såkalt partydop, oppgis å ha blitt mye større i ungdomsmiljøene. Hjemmearenaene er blitt viktigere og mer tilgjengelige gjennom SMS-formidling, og det faktum at det alltid er noen som har foreldre som er på hytta eller på miniferie i utlandet. Det er alltid noen ”som har fest”.

### 8.3 Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

De utfordringer som er nevnt innledningsvis er basert på opplysninger fra fagfolk fra skolesiden, kultur, feltteam, barnevernsvakt og politiet. Det er slik de opplever det. Drammen er trolig spesielt egnet hvis en skal lage et problembilde basert på inntrykkene til fagfolk. Byen er geografisk kompakt, og er enkel å få oversikt over. Både kommune og politiet har en rekke fagfolk som har arbeidet lenge i byen, som kjenner den og ungdomsmiljøene godt, og som kjenner utviklingen over tid. Disse fagfolkene og mellomledere utgjør igjen et tett nettverk som møtes ofte i prosjektgrupper (jfr. i forhold til forsøks- og utviklingsprosjekter), og også i mer uformelle fora. Det skjer mye kobling av informasjon på tvers av etater og avdelinger i Drammen. Dessuten finnes det mange gode bilaterale relasjoner som mellom politi og sosialavdelingens tiltakstjeneste, mellom politi og barnevernsvakt, mellom fritidsavdeling og sosialkontorets tiltakstjeneste, utekontakt og politi, og mellom skolekontor og de forannevnte avdelingene (før skolekontoret ble nedlagt) etc. etc. Gjennom disse relasjonene formidles det mye kunnskap av både generell og individuell karakter. Relasjonene oppgis å være gode og tillitsfulle.

På 80-tallet hadde kommunen også et formalisert tverretattlig forum hvor en drøftet rus- og kriminalitetsproblematikk, og som hadde fleksible tiltaksmidler å sette inn. Dette ble lagt ned rundt 1990 uten at det hadde fungert spesielt dårlig. Siden har ikke kommunen hatt noen formaliserte fora for å drøfte generelle spørsmål knyttet til ”det som er trist og leit”. Men en har altså hatt en rekke mer ad-hoc-pregede grupper koblet opp mot prosjekter og deltakelse i statlige forsøk, samt mer uformelle nettverk. Drammen har gjennom hele den perioden som Utviklingsprogrammet pågikk forsøkt å dra i gang en såkalt SLT-gruppe – hvis sammensetning og oppgaver er temmelig likt det forumet som ble lagt ned i 1990. Dette har vært vanskelig. Det har vært lite ”trøkk” i systemet, og arbeidet med å få dette SLT-arbeidet i gang har lenge ”stått og slurret”<sup>37</sup>. Det er først ved inngangen til 2002 at kommunen ser ut til å få etablert et fast forum for å drøfte kriminalitetsforebyggende problemstillinger. I praksis vil et slikt forum trolig diskutere forebyggende arbeid generelt fordi de årsaksfaktorer som ligger under kriminalitet også ligger under mange andre problemer.

En interessant form for bilateralt samarbeid har det siste halvannet året funnet sted mellom ungdomskolene og det forebyggende politiet. Politiet har øremerket en forebyggende polititjenestemann som roterer mellom de seks ungdomsskolene – og da gjennom opphold på flere uker (fire til åtte) av gangen. Han oppholder seg på skolen, gjør seg kjent med elever og problemstillinger. Når en slik runde er gjennomført i alle de seks skolene, går han løs på en ny runde. Dette gir muligheter for å kartlegge problemer, analysere dem, og ikke minst dra nytte av sammenligningen mellom skolene, og mellom ulike tidspunkter ved den enkelte skole. Det gjør det enklere å se hva den enkelte skole får til og ikke får til, hva de gjør bra og hva de gjør mindre bra. Det dreier seg om problemorientert politiarbeid i en ungdomsskolekontekst. Dette er en veldig annerledes politirole enn det tradisjonelle reaktive arbeidet til politiet.

Det er veldig viktig at politiet er tilstede slik [navn på polititjenestemann] er nå. Han kjenner skolen, aktuelle problemstillinger og enkeltunger. Han kan gi støtte til skolens arbeid generelt og i forhold til enkeltelever. Han er i posisjon til ungene og kan og være veldig handlekraftig. (Skoleleder).

### 8.3.1 Skoler med svake formaliserte forebyggende støttesystemer

Når en kommer ned i systemet – under det velfungerende samarbeidet mellom sentrale mellomledere og erfarne fagpersoner i kommuneadministrasjonen, oppgis det tverrfaglig arbeid å fungere dårlig. Følgende sitat fra sosiallærer ved den ungdomsskolen som har de største utfordringene, illustrerer noe av problemet:

Problemet er at barnevernet, uteteamet og de andre hjelpeinstansene er så langt unna. Vi har ikke noen form for løpende kommunikasjon. Vi trenger en ressursbank av fagfolk som kommer inn i skolen og er der. Det må ikke bare blir engangs happenings. Skolen er den viktigste forebyggende arenaen og det er viktig at folk kommer til oss. Vi har dessuten et problem i at vi melder og opplyser ting til barnevernet og BUP, men får aldri noen meldinger tilbake. Noen gir riktignok melding tilbake når du spør, men andre gjør det ikke. En del barn blir kastet fram og tilbake i systemet.

For den aktuelle skolen har faktisk situasjonen blitt verre de siste årene. Tidligere fantes det en forebyggende politipost i bydelen, og det var et flerfaglig team med blant annet en barnevernsskurator på bydelshuset. Den forebyggende politiposten er nedlagt, og barne

<sup>37</sup> En karakteristikk som er gitt av en fremtredende leder i kommunen.



vernstillingen er trukket tilbake og omgjort til en stilling på den sentrale barnevernvakta. Det har skjedd en sentralisering av både politiets og det barnevernfaglige arbeidet i bydelen.

Rektor ved en annen skole opplyser at siden en ikke har noe system for det tverretatlige samarbeidet på individnivå, må en forsøke å kalle inn de relevante hjelpeinstanser samtidig til et møte hvis en skal drøfte individualsaker. Dette innebærer enormt mye arbeid hver gang, og som regel er det noen som det ikke passer for, blant annet fordi de er så nedlesset i arbeid. Ad-hoc-koordineringen er dermed så ressurskrevende at den heller ikke anvendes så mye. Derimot skjer det en del bilateralt samarbeid mellom skolene og enkelte hjelpetjenester.

De store hjelpetjenestene barnevern og den pedagogisk-psykologiske rådgivningstjenesten lever i sine isolerte båser hvor de har nok med sine primære oppgaver, opplyses det fra informanter i Drammen. De deltar i ansvarsgrupper, men ikke i noe fast koordinert samarbeid rundt den enkelte skole. Det sies at de ikke får hodet over vannet. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten – for eksempel – lesses ned av sakkyndig-arbeid og får heller ikke tid til å delta i sammen med andre faggrupper. De føres inn i en isolert rolle, og det er heller ingen som tar noe overordnet grep for å få dem ut av denne isolasjonen. En problemstilling er kanskje at den isolerte arbeidsformen nettopp fører til at de blir nedlesset i sakkyndig-arbeid fordi de ikke har vært inne i en dialog tidligere med skolen og de andre hjelpetjenestene. En kobling av både informasjon og av oppfølgingstiltak på et tidligere tidspunkt, kunne kanskje ha forhindret en god del unødvendig sakkyndig-arbeid.

## 8.4 To-nivå-modell og konsekvenser for det tverrfaglige arbeidet – en refleksjon

Drammen har, på samme måte som både Stord og Eidskog, gått over til en to-nivå-modell hvor en har fjernet sektorene og sektoradministrasjonene. Drammen har nå 83 virksomheter som er direkte underlagt rådmannen og hans kommunaldirektører. Sektorstabene er borte. De fleste som arbeidet der er ført inn i stabsfunksjoner i en stor sentraladministrasjon. Derved er de også fjernet fra den mer løpende oppfølging av virksomhetene. De som tidligere arbeidet i sektoradministrasjonene var faglige allroundere. For det første fikk de god kjennskap til virksomheten i egen sektor – enten det var undervisning, kultur eller helse/sosial. Det var dessuten folk fra disse sektoradministrasjonene som møtte hverandre i ulike tverretatlige fora eller prosjektgrupper. De fikk derved også et godt innblikk i de andre virksomhetene. Drammen kommune har derfor hatt et stort skikt med fagfolk med både innsikt i de spesielle virksomhetene og det generelle. Drammen har hatt et godt samarbeid mellom kunnskapsrike aktører på mellomnivå i organisasjonen. Kommunen har derimot ikke hatt noe utviklet system for samarbeid mellom de som møter de enkelte barn – ute i barnehager eller skoler. Barnehager og skoler har levd et isolert liv uten noe systematisk kontakt med de kommunale hjelpetjenester.

Problemet når en har gått over til en to-nivå-modell, er om en nå har fjernet et kunnskapsrikt mellomlederskikt fra den daglige virksomheten. Kunnskaps- og ressurskoblerne har fått nye roller. De er hevet opp til stabsstillinger lenger vekk fra den daglige virksomheten. Kanskje det nettopp er i en slik situasjon at det er behov for mer formalisert tverrfaglig samarbeid – for å knytte sammen en organisasjon som spriker i et nær hundretalls ulike virksomheter uten noen sektorvis overbygning.

I og med at en gjennom en slik modell styrker det overordnede styringsnivået i kommunen – rådmannen – bør det bli enklere å ta slike koordinerende grep.

## 8.5 Medvirkning

Drammen har som Stord deltatt i Kommunenes Sentralforbunds forsøksprogram *Demokrati – deltagelse og styring* som ble avsluttet i 1999. I motsetning til Stord rettet Drammen også søkelyset på barn og unges medvirkning. Det ble gjennomført en stor ungdomskonferanse, og ca. 200 stiler fra ungdommer i kommunen hvor de fortalte om sin hverdag og sine interesser, ble gjennomgått av en sosialantropolog. Både ungdomskonferansen og stilene viste at ungdommens innflytelse både på skolen og ellers var beskjeden. Formelle kanaler på skolen som elevråd og samarbeidsutvalg fungerte dårlig. Interessen blant lærere og skoleledere overfor elevdemokratiet var dårlig. De unge var lite opptatt av politikk i betydningen partipolitikk. Derimot var de mye mer opptatt av både de store spørsmål som miljø og global fordeling, og av de helt nære og lokale saker som ”skateboard-bane her og nå”. De kommunale lokalpolitikere og ungdommen befant seg i ulike politiske sfærer. Deres politiske interesser matchet hverandre ikke.

Et resultat av denne kritikken var at det i april 2000 ble opprettet et eget prosjekt som skulle se på møteplasser for barn og unges medvirkning, også kalt for *Møteplassprosjektet*. Der deltok ikke bare byråkrater, men også like mange representanter fra ungdommen. Det var også en klar politisk interesse for dette arbeidet. En sentral politiker fra Drammen som hadde deltatt på et møte for de ti kommunene i Utviklingsprogrammet hadde blitt inspirert av lederen i barne- og ungdomsrådet i Eidskog. Denne politikeren løftet dette temaet fram politisk.

*Møteplassprosjektet* har gjennomført en grundig analyse av barns og unges medvirkning på ulike arenaer, og har kommet med en rekke forslag for å utvikle barns og unges medvirkning i kommunen.<sup>38</sup> De fleste av forslagene er allerede gjennomført.

Mange av forbedringspunktene gjelder elevrådene. Det arrangerer en årlig kursdag for kontaktlærere for å skolere og inspirere disse. Rundt det enkelte elevråd etableres det gode rammer og rutiner. Rutinene gjelder blant annet innkallinger og referater. Elevrådene skal ikke bare uttale seg til skolesaker, men også lokale planer og i kommunale plansaker der barns og unges interesser berøres.

Drammen kommune har ikke bydelsutvalg med samme funksjoner som i Oslo. Derimot har kommunen noe de kaller for bydelskomitéer. I disse sitter fortrinnsvis politikere som også deltar i bystyret. Komitéene er et forsøk på å styrke kontakten mellom velgere og deres politiske representanter. Komitéene spiller en viktig rolle som høringsarena for ulike typer plansaker og nærmiljøsaker. Det er utarbeidet et system for formalisert og regelmessig kontakt mellom elevråd og den bydelskomité skolen sorterer under, for å ivareta barns og unges interesser i bydelen. I utredningen fra møteplassprosjektet uttrykkes det at slike møter må tilrettelegges spesielt med hensyn på at barn og unge skal delta på dem. Flere slike møter er nå gjennomført med stort oppmøte og mange forslag.

Ungdomsrepresentantene i *møteplassprosjektet* uttrykte at de også hadde dårlige erfaringer med barn og unges bystyre. Det drev kun og fordelte penger til tiltak i den enkelte skole. En har derfor besluttet å opprette et Ungdomsråd som består av to medlemmer fra elevrådene ved hver ungdomsskole og en ett medlem fra hver videre

<sup>38</sup> Rapporten heter: Utvikling av møteplasser for barn og unges medvirkning. Rapport fra prosjektgruppe 08.01.01. Drammen kommune.

gående skole. I tillegg velges det et medlem fra den alternative skolen for ungdommer og et fra skolen med funksjonshemmede elever.

Til driften av ungdomsrådet er det avsatt 100.000 kroner pr. år. Midlene skal dekke bl.a. kursing og opplæring, samt gi en møtegodtgjørelse på 150 kroner pr. gang. Rådet har 150.000 kroner til fordeling. Rådet har en halv stilling som sekretær. Rådet har eget kontor på Victoria kulturhus. Rådet startet sin virksomhet høsten 2001.

Rådet skal fremme saker som kommer inn fra barn og unge, og det skal fungere som høringsinstans i alle saker som er relevante for barn og unge i kommunen. Og det har selvsagt mulighet for å følge opp større enkeltsaker som er viktige for barn og unge (eks. skateboard-park, Union rockeklubb).

*Barnas bystyre* opprettholdes, men nå kun for elever på barnetrinnet. I stedet for at elever fra den enkelte skole sitter i barnas kommunestyret og forsøker å kjempe til seg penger til egen skole, fordeles i stedet penger ut til den enkelte skole. 250.000 kroner fordeles til elevrådene på barneskolene. Barnas kommunestyre får derfor mer en form av en barnehøring. Midlene til den enkelte skole kan derimot stimulere til læring av demokratiske prosedyrer for hvordan en skal fordele knappe goder, på tilsvarende måte som i Tjeldsund.

Drammen arrangerer en årlig barne- og ungdomskonferanse hvor en kan sette ”større temaer” på dagsordenen. I 2000 var temaet ”kulturforskjeller i praksis”, i 2001 var det rasisme. Slike konferanser kan ivareta noe av behovet for å løfte opp globale problemstillinger som ikke så lett passer inn i det mer ”nærsynte” arbeidet i de andre formelle foraene.

Drammen fyller 200 år i 2011. Av den grunn har kommunen satt i gang et planprosjekt med en slik tidshorisont. En rekke barn og unge i kommunen har deltatt i dette planarbeidet. Et større konsulentfirma har anvendt metoder som har vært tilpasset barn og unge.

Representanter fra barn og unge har deltatt i større konkrete prosjekter som har betydning for barn og unge. Dette gjelder blant annet utvikling av det store idrettsanleggsarbeidet på Marienlystområdet (badeland, kunstisbane, ishall m.m.). I forhold til dette store byomfattende prosjektet ble det arrangert et heldagsseminar med elevrådene.

Det er arrangert egne møter for innvandrerungdom – et for gutter og et for jenter. Disse har ikke vært representert i barn og unges bystyre eller ungdomsrådet, og det er derfor viktig å ha andre arenaer hvor de kan komme til orde.

## 8.6 Drammen oppsummert

Som en stor kommune har selvsagt Drammen mye erfaringer på mange felter. De viktigste erfaringer som andre kommuner kan dra nytte av er trolig kommunens lange erfaring med å integrere barn med minoritetsbakgrunn. Kommunen har gjort mange erfaringer, men står fortsatt overfor noen virkelig store og vanskelige utfordringer.

Gjennomgangen av virksomheten ovenfor viser at når en slik stor kommune virkelig setter en problemstilling høyt på dagsordenen, kan man få til mye nyttig. Det viktigste eksemplet på dette er de rammer og rutiner som er lagt rundt barns og unges medvirkning. På dette feltet har det vært stor vilje og evne til å gjøre noe skikkelig. Mye går på gi dette arbeidet tilstrekkelige rammer, samt etablere gode rutiner. Å få til en kobling mellom barn og unge på den ene siden og de voksne på den andre, er gitt høy prioritet. En

fare er at barn og unge tvinges inn i medvirkningsformer hvor de lett kan bli gisler (eks. bydelskomiteer, plangrupper). På den annen side uttrykkes det også en bevissthet om at slike møter må skje på barns og unges premisser. Om denne bevisstheten er en tilstrekkelig forutsetning for å forhindre at de unge blir gisler på de voksnes arenaer, er for tidlig å si.

Der hvor Drammen har kommet kort synes å gjelde det *formaliserte* tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet. Kommunen har verken hatt gode systemer for tverretatlig samarbeid rundt generelle oppvekstspørsmål, eller rundt enkeltindivider. Spesielt for skolene har det vært tungt å forholde seg til et oppsplittet apparat som de synes det er tungvint å koordinere "nedenfra". Drammen har derfor store utfordringer i å finne et samarbeidssystem hvor en kan koble kunnskap og koordinere innsats på tvers av flere enheter både på kommunenivå og på skolenivå, i forhold til både generelle problemstillinger og i forhold til enkeltindivider.

## 9 Bøler bydel

Tabell 9.1 Nøkkeltall for Bøler bydel

	Bøler	Hele landet
Areal	3	323.757
Folketall 1.1 2001	13.313	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	14,1%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	26,6%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)		49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)		3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)		2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)		237.000
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)		18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	23	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)		5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	24,9	21,3%

### 9.1 Om Bøler bydel

Bøler bydel er en av Oslos minste bydeler både i areal (3,5 km<sup>2</sup>) og folketall (13.000 innbyggere). Bydelen befinner seg i det sør-østlige hjørnet av kommunen inn mot Østmarka. Bydelen kan igjen deles i tre områder – Bøler, Bogerud og Skullerud. Bøler og Bogerud har i all hovedsak blokkbebyggelse fra 1950-1960-tallet.

Barne- og familiedepartementet valgte ut Bøler bydel som deltaker i Utviklingsprogrammet fordi man ønsket en ganske gjennomsnittlig Oslo-bydel som for øvrig ikke var begunstiget gjennom departementets storby-midler. Bøler bydel hadde ikke vært noen "forsøks- og utviklingsbydel" begunstiget med en vedvarende departemental oppmerksomhet fra tidligere. Men bydelen var kjent for å satse på barn og unge. Den hadde et godt fritidstilbud. "Bøler-klubben" var blant annet kjent som en av Oslos største og beste fritidsklubber. Bydelen hadde dessuten hatt et ungdomsråd i virksomhet siden 1996.

Bøler bydel ble også plukket ut til å være en av Utviklingsprogrammets tre skolekommuner. En viktig begrunnelse for dette var at Oslo kommune har et forvaltningsystem som "halter" – hvor skolene har vært underlagt den sentrale skoleadministrasjon og byråd for kultur- og utdanning, mens barnevern, helsetjenester og ungdomsarbeid har vært lagt under det enkelte bydelsutvalg og bydelsadministrasjon. Behovet for å koordinere virksomheter, utveksle informasjon og koble ressurser i forhold til felles problemstillinger og målgrupper har vært stor.

## 9.2 Vold og rasisme i bydelen

Da Utviklingsprogrammet startet opp vinteren 1999 var det tydelig at Bøler hadde et nynazistisk ungdomsmiljø. Bydelen hadde i flere år hatt enkelte ungdommer som deltok i det nynazistiske miljøet i Oslo. Men det ble nå klarere at en stor del av Oslos nynazister enten var fra Bøler, de bosatte seg der, eller de trakk dit i helgene.

Nynazistene satte etter hvert sitt preg på bydelen gjennom grafitti, de var synlige på bydelens offentlige arenaer rundt Bøler-senteret. Ungdommer med innvandrerbakgrunn kunne fortelle eksempler på at de hadde vært forfulgt av nynazistene, og at noen var blitt fysisk angrepet. På den annen side fungerte nynazistene som fluepapir både på ”blitzere”/ anti-fascister og grupper bestående av minoritetsungdommer som ville ta et oppgjør med nynazistene. Det kom til flere voldelige konfrontasjoner, som også rammet ungdommer som slett ikke tilhørte den nynazistiske gruppen.

I løpet av våren 2000 skjedde det flere voldsepisoder i bydelen. Aktiviteten i det nynazistiske miljøet steg. Ungdom med tilknytning til det nynazistiske miljøet sto bak trusler mot ungdom med minoritetsbakgrunn, knivstikking, ran, biltyveri, ildspåsettelse, tagging av rasistiske og nazistiske symboler, og det ble arrangert fester med betydelige mengder alkohol. Alt dette bidro til å skape frykt blant barn og unge med minoritetsbakgrunn.

På grunn av de mange episodene våren og sommeren 2000 kalte bydelen inn til en kartleggingskonferanse i oktober 2000 hvor et 30-talls ungdommer og et 20-talls voksne fra bydelsadministrasjon, bydelsutvalg, politi og skolene deltok. På denne konferansen kom det fram at mange ungdommer med minoritetsbakgrunn var engstelige for å bli utsatt for vold fra nynazistene. De kunne fortelle om kjente som var blitt utsatt for vold, eller som hadde blitt forfulgt og trakassert<sup>39</sup>. Likeledes kom det fram at mange ungdommer med majoritetsbakgrunn var engstelige for å bli utsatt for vold fra ungdommer med minoritetsbakgrunn som kom fra andre bydeler og til Bøler. De kunne fortelle om mange episoder hvor ungdommer var blitt ranet eller utsatt for vold. Mange av de norske ungdommene hadde et positivt syn på nynazistene i bydelen – som de oppfattet som noen som kunne tilby dem trygghet. Selv om de ikke var enige i de mest ekstreme uttrykksformene deres, var de enige i mange av deres syn på innvandrere. Nynazistene ble av mange oppfattet som ”all right” og hyggelige. Det er liten tvil om at noen såkalte vanlige ungdommer i bydelen hadde en fiendtlig innstilling til innvandrere og flyktninger. De ga de eldre nynazistene legitimitet. I stedet for å bli en stigmatisert utgruppe, var nynazistene i ferd med å bli godtatt og akseptert, noe som i sin tur kunne gjøre terskelen ganske lav for å søke seg mot denne gruppen.

Nynazistene tilbyr stadig hjelp og beskyttelse. Jeg tror de prøver å verne folk og tilby hjelp. Noen av nynazistene er mer ”seriøse” enn andre. De ”seriøse” nynazistene gjør ikke noe galt, men de mindre seriøse kan finne på mer tull (Jente 15 år, sagt på Ungdomskonferanse høst 2000<sup>40</sup>).

Aktiviteten i det nynazistiske miljøet økte utover høsten 2000. Sterkt rasistisk materiale ble spredd i bydelens postkasser. Ungdommer fra Bølermiljøet var involvert i to alvorlige voldsepisoder i desember 2000, før det hele så tragisk endte opp med drapet på Holmlia i

<sup>39</sup> Det var også ungdommer med minoritetsbakgrunn som opplyste på konferansen at de hadde et greit forhold til nynazistene. De var på hilsefot med hverandre, og nynazistene gjorde ikke noe med minoritetsungdom som de kjente godt fra før av.

<sup>40</sup> Dette er ikke et tilfeldig sitat, men sier noe veldig typisk om hvordan vanlige Bøler-ungdommer så på de fire-fem-år eldre nynazistene i bydelen.

slutten av januar 2001. Begge hovedmennene bodde på Bøler. En var tilflyttet fra Søndre Nordstrand, mens den andre var oppvokst i bydelen.

### 9.3 Prosjekt ”Trygg Bydel”

Høsten 2000 fikk Bøler bydel tilført 450.000 kroner fra Barne- og familiedepartementet for å arbeide mot det høyreekstreme miljøet i bydelen. Prosjektet fikk navnet ”Trygg Bydel”. For året 2002 har bydelen fått tilsvarende beløp fra Byrådet i Oslo kommune. Ressursene er i hovedsak anvendt til å engasjere en heltids prosjektleder. I tillegg har bydelen opprettet to nye feltarbeiderstillinger som skal arbeide opp mot de samme målgruppene. Prosjektet har følgende målsettinger:

- Styrke tryggheten i ungdomsmiljøet generelt
- Forhindre nyrekruttering til kriminelle miljøer
- Hjelp de som er i negative miljøer inn et mer positivt miljø på dag- og kveldstid.
- Hindre at Bøler bydel blir åsted for gjengoppgjør.

For å nå disse målene er det igangsatt og planlagt en vifte med tiltak som vi ikke skal gå i detalj på her. Disse tiltakene inkluderer både lokal mobilisering mot nynazisme og rasisme, turer med de Hvite Bussene til konsentrasjonsleire i Polen og Tyskland, samtidig som disse turene er integrert i historieundervisningen på skolen. Den ansatte prosjektarbeider arbeider aktivt for å hjelpe ungdommer i det nynazistiske miljøet ut av dette ved å skaffe dem arbeid, utdanning, fritidsaktiviteter og eventuelt hjelpe dem med å bygge opp et nytt nettverk. Arbeidet skjer etter de samme prinsipper som ble prøvet ut på Nordstrand i årene 1996-1999 hvor man sto overfor samme type problem (Carlsson og von der Lippe (1999)). Det er etablert en natteravtjeneste i bydelen, og både kommunen og borettslagene har gjort en betydelig innsats for å få fjernet rasistisk tagging så raskt som mulig. Utover dette er det planlagt flere andre tiltak som er nedfelt i en handlingsplan fra desember 2001, blant annet en styrking av arbeidet i skolen mot rasisme og diskriminering.

Informanter i bydelen<sup>41</sup> er av den oppfatning at det fra februar 2001 til våren 2002 ikke skjedde noen rekruttering til det nynazistiske miljøet i bydelen. Hvor mye dette skyldes bydelens arbeid, og det faktum at Holmlia-drapet avskrekket potensielle sympatisører fra å søke seg inn i det nynazistiske miljøet, er ikke mulig å bringe på det rene .

Når det gjelder den etablerte kjernen i det nynazistiske miljøet er den der fortsatt. Noen sitter riktignok fengslet, men det bor fortsatt eldre ungdom i bydelen som over lang tid har vært sentrale i dette miljøet. Arbeidet med å få enkeltpersoner ut av dette miljøet pågår, men det er et tungt og tidkrevende arbeid. De fleste av de aktuelle ungdommene er fra 19 år og oppover til ca. 25 år, og flere har en lang fartstid i det nynazistiske miljøet bak seg. Det arbeides aktivt for å motivere disse til å trekke seg ut av miljøet, og det finnes et apparat i bydelen som kan hjelpe de som ønsker det ut av miljøet. Problemet er at mange av dem slett ikke ønsker å trekke seg ut av det vennemiljøet de tilhører. Dette betyr at de guttene som har utgjort nynazistmiljøet på Bøler, fortsatt er der både som enkeltpersoner og som en samlet gruppe venner.

Selv om en ikke klarer å oppløse det nynazistiske miljøet i bydelen, er det et godt tegn at det ikke skjer noen rekruttering. Etter hvert blir aldersforskjellen mellom de som er i

<sup>41</sup> Feltarbeidere, ungdomsarbeidere og forebyggende politi.

miljøet og eventuelt sympatisører i ungdomsskolen så stor, at de på noen- og tjue år neppe vil forsøke å rekruttere inn "fjortiser" i sitt fellesskap. Over tid er det mulig at dette miljøet gradvis vil kunne gå i oppløsning av seg selv på grunn av fengslinger, indre konflikter, at de søker seg ut av miljøet i forbindelse med kjæreste, på grunn av langvarig og stort alkoholkonsum e.l. Men det kan også tenkes at flere av deltakerne i miljøet søker seg over i mer tradisjonell kriminalitet.

Fra bydelens side må en være spesielt på vakt overfor at det etableres et nytt miljø med rekruttering fra elever i ungdomsskolealder.

## 9.4 Ungdomsdiskoteket og privatboligen som konfliktarena

I 1999/2000 ble det arrangert flere åpne fellesdiskoteker ved de kommunale fritidsklubbene i helgene i Oslo syd i kommunal regi. Opplegget var initiert av Oslo kommune sentralt. Arrangering av diskotekene gikk på omgang mellom de sju bydelene i Oslo Syd. I lokalene til Bølerklubben ble det arrangert fem slike åpne diskoteker som trakk til seg flere hundre ungdommer. To av disse arrangementene endte opp i voldshandlinger, hvor det kom grupper med ungdommer utenfra bydelen som oppførte seg svært provoserende. Av totalt 20 arrangementer i Oslo Syd, måtte politiet tilkalles ved ti. De store fellesdiskotekene ble en arena for å utvise dominans og makt.

Bølerklubben brant ned i 2000 slik at disse fellesdiskotekene opphørte av denne grunn, men de har fortsatt i de andre bydelene. Ungdomsrådet på Bøler ønsker ikke at disse store arrangementene skal tas opp igjen, med bakgrunn i de dårlige erfaringene man hadde.

Private arenaer er i motsetning til fellesdiskotekene eksklusive og diskriminerende. Den som bor i boligen har en eksklusiv rett til å bestemme hvem som kommer inn, og en trenger ikke begrunne det. Samtidig blir fester på slike arenaer bekjentgjort gjennom SMS-meldinger med det resultat at mange flere enn de som er bedt, møter opp. Ikke alle ungdommer er like velkomne:

Hvis vi blir invitert på fest må vi spørre: "Kan jeg ta med noen venner som er utenlandske på festen"? Da blir ofte svaret: "Det kan du ikke..." Det er veldig vanlig å ha fester hvor utlendinger ikke har adgang. Folk er redde for at det skal bli bråk. Men det er jo litt diskriminerende. (Norsk jente 15 år).

De norske ungdommene har kontroll på en arena – den private festarenaen<sup>42</sup> – hvor de har rett til å diskriminere. Gjennom at mange ungdommer likevel ofte slipper inn uten at de er innbudt får den et slags halvoffentlig preg, men med en klar utestengning på etnisk grunnlag. Norske ungdommer kontrollerer et attraktivt gode som spesielt gutter med minoritetsbakgrunn i stenges ute fra. Samtidig har gutter med minoritetsbakgrunn i liten grad tilgang til egne private festarenaer (mer trangbodde, foreldrene er hjemme i helgene m.m.). For enkelte er et alternativ å tvinge seg inn på private fester – noe som ofte ender med hærverk og voldsutøvelse.

<sup>42</sup> På grunn av en boligstruktur med mange mindre leiligheter, og med en betydelig proletær befolkning med vanlige inntekter, er det neppe så mange på Bøler som har store private festarenaer eller foreldre som drar på hytte eller bonus-poeng-turer, som i mer typiske middelklasseområder.



I følge politiet kommer det ofte veldig mange når private fester arrangeres. Kjedemobilisering gjennom SMS-meldinger, sammen med god offentlige kommunikasjon, fører til at det på kort tid kan komme mange ubedte festdeltakere. Det er gjerne knyttet konflikter til slike fester. Dette er noe som norske ungdommer snakker veldig mye om, det skaper angst og utrygghet, noe som i neste omgang medfører at de blir enda mer avvisende og diskriminerende i forhold til ungdommer med minoritetsbakgrunn.

Det forebyggende politiet på Manglerud skal nå ta hele problematikken rundt hjemme-alene-festene opp som tema på skolene. Politiets råd er entydig:

En må ikke ha hjemme-alene-fest uten voksenkontroll

## 9.5 Rus

Sammenlignet med de seks andre bydelene i Oslo syd, har ikke Bøler spesielt store rusproblemer, i følge forebyggende politi ved Manglerud Politistasjon som dekker de syv sydligste bydelene i Oslo. Situasjonen på Bøler kan kanskje endog være mindre alvorlig. Det som bekymrer både politiet og fagfolk i bydelens hjelpeapparat er at hasj er mye mer sosialt akseptert enn tidligere, og at ungdommen prøver ut flere typer rusmidler. Selv om Bøler neppe har et større alkoholproblem enn de andre bydelene, er politiet uroet over at det er mer "flatfyll" blant yngre ungdommer nå i forhold til tidligere. En kan støte på fulle ungdommer både ute i kulda om vinteren, og inne i marka ved Nøklevann om sommeren.

Bøler sliter med et stort rusproblem blant voksne mellom 20 til ca. 50 år. I denne gruppa har bydelen ca. 150 rusmisbrukere, ca. halvparten går på tunge narkotiske stoffer. Bydelen har et rusteam som arbeider aktivt mot disse. Dette rusteamet ønsker også å prioritere innsatsen mot barn av disse rusmisbrukerne. Disse barna har en tung sosial arv, dårlige forbilder og en vanskelig livssituasjon.

## 9.6 Mobbing og vold i skolene – og arbeid mot dette

Da Utviklingsprogrammet ble igangsatt vinteren 1999 rapporterte skolene på Bøler om en god del disiplin- og atferdsproblemer, både på ungdomstrinnet og på videregående. I noen grad hang dette sammen med rasistisk og nynazistisk virksomhet, men mye skjedde også uavhengig av dette.

Erfarne skolefolk i bydelen framholder at situasjonen i skolen har endret seg betraktelig de senere årene med hensyn på atferdsproblemer.

Situasjonen i skolen har endret seg mye fra mine tidlige lærerår i Grorud-dalen på 70-tallet. Skolen har fått en sterk økning av grensesprengende atferd. Elevene har seg imellom er rå språkbruk. De truer ofte hverandre med vold. Lærere blir og truet og frykter for egen sikkerhet. Dette er noe helt nytt i skolen. (Skoleleder, ungdomsskole i bydelen).

Skolene i bydelen har fått tilbud om deltakelse i Olweus-programmet. Og dette har skolene gode erfaringer med.

Olweus-programmet har ført til en holdningsendring i personalet om når og hvordan en skal gripe inn. Det synes å være nødvendig å være klar og tydelig og gripe inn når det er nødvendig. En må ha en større voksentetthet, bedre inspeksjoner og at lærerne er enige om når og hvordan de skal gripe

inn. Det virker som om mange lærere trenger regler for hvordan de skal håndtere bestemte type saker. Det må være litt Pavlovsk over det hele. Det må rykke litt i halsbåndet. Tidligere har lærerne vært usikre. Og det er ikke rart. Nå har for eksempel enkelte lærere programmert inn telefonnummeret til foreldrene til noen av de mest utagerende elevene slik at de kan ringe foreldrene på direkten hvis det er noe. Vi føler at vi har fått tilbake kontrollen – nå. (Skoleleder, ungdomsskole i bydelen).

Mens barneskolene i stor grad har satsset på å bygge opp elevenes egenkontroll, gjennom å lære dem empati og sosial kompetanse, har ungdomsskolen mer vektlagt en satsing på ytre sosial kontroll. Fra informanter i skolene framholdes det at en del skoler tidligere har kviet seg for å tilkalle politiet. Spesielt for rektorene kan det å tilkalle politiet være en indikator på at en ikke klarer å holde orden i eget hus, noe som tidligere har vært oppfattet som et nederlag. De fleste skolene er nå over dette stadiet, og de er mindre tilbakeholdne med å tilkalle politiet.

Skullerud ungdomsskole tilkaller for eksempel nå politiet ved alle lovbrudd og alle trusler. En elev har blant annet fått en stor bot for å ha kommet med trusler. Politiet er på skolen ca. en gang pr. uke. Skolen og politiet møtes dessuten to ganger pr. måned for å utveksle erfaringer om enkeltelever, hvor en drøfter om politiet bør kalle inn elev og foresatte til en bekymringsamtale på politistasjonen, og hvor en avklarer hvem som gjør hva.

Ulsrud Videregående skole ligger fysisk i Bøler bydel, men mottar elever fra store deler av Oslo Syd og Øst. Flertallet av elevene er ikke fra Bøler. Likeledes går fleste videregående-elever bosatt på Bøler på andre skoler enn på Ulsrud.

Da Bøler ble med i Utviklingsprogrammet vinteren 1999 ble det rapportert om store atferdsproblemer på Ulsrud. Skolen hadde flere tilfeller med tyverier, trusler og utpressing. Det skjedde også oppgjør hvor grupper eller gjenger kom utenfra til skolen for å ta noen, eller det skjedde oppgjør mellom grupper på skolen. Elevene turte ikke si noe. De uniformerte nynazistene i bydelen utgjorde ikke noe voldsproblem på den videregående skolen, men utøvet hærverk og tagging, og skapte frykt og usikkerhet hos ungdom med minoritetsbakgrunn. Nynazistene møtte ofte opp i skolegården, og måtte utvises gang på gang.

Vinteren 2001/2002 rapporteres fra skoleledelsen at det at det er langt roligere på skolen. Det er betydelig færre disiplinsaker, og hverdagen er mye roligere og bedre enn et par år tidligere. I følge en av skolens ledere kan slike forbedringer skyldes endringer i elevmassen – hvor 1/3 jo skiftes ut årlig. Men de endringer som faktisk har skjedd i elevmassen fra 1999 til 2001 er at skolen har fått flere elever med dårligere karakterer, og elever som har en bakgrunn som erfaringsmessig fører til flere disiplinproblemer enn færre. Fra Ulsrud Videregående er derfor oppfatningen at de tiltak skolen har satt inn, faktisk har bedret situasjonen. De viktigste tiltakene er følgende:

- Endret timeplan. En har ikke skoleklokke. Det er færre ute i skolegården samtidig.
- Åpent datarom med 30 PC'er. Mange gutter trekker dit (jfr. avledning).
- Noen "bråkmakere" har sluttet.
- Skolen har en ansatt miljøarbeider, pluss to sivilarbeidere, som arbeider i forhold til skolemiljøet, og særlig overfor friminutter og skolegården. De overvåker skolegården, stopper besøkende og avviser utenforstående, de titter i krokene og går inn i konflikter. Miljøarbeideren er meget stor og sterk, og mange har respekt for ham. Derfor trenger han heller ikke

anvende sin fysiske styrke. Mange inntrengere har blitt kontant avvist når de har oppsøkt skolen, og de har sluttet å komme. I ett tilfelle hvor miljøarbeiderens avskrekkende ytre ikke virket, ble politiet tilkalt. Da ble en ungdom påsatt håndjern mens mange andre så på.

Sett fra skolens side har dette bidratt til å bedre situasjonen, men det er umulig å skille ut effekten av de enkelte tiltak.

Hvis vi skal finne fellesnevneren på de tiltak som er gjennomført for å redusere atferdsproblemer i skolene er det ”kontroll-tiltak”, og rask reaksjon overfor lovbrudd.

## 9.7 Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

Manglende kommunikasjon og samarbeid mellom skolene og bydelsforvaltningen har vært et evig tilbakevendende tema siden 1988 da bydelene fikk ansvar for barnevern, sosiale tjenester, feltarbeidere, barnehager og fritidsvirksomhet. Skolene ble værende igjen på sentralt by-nivå. Skoleetaten er fortsatt en byomfattende etat.

Før Utviklingsprogrammets start i 1999 hadde bydelsforvaltningen og bydelens fem skoler to faste samarbeidsfora som ikke fungerte særlig godt. Det ene var et ”generelt forebyggende forum”, det andre et ”spesielt forebyggende forum”. Deltakelsen var lite forpliktende og disse foraene hadde nærmest forsvunnet. Det var heller ikke så mye uformell kontakt. Derimot har det vært en god bilateral kontakt mellom det forebyggende politiet ved Manglerud Politistasjon og bydelsforvaltningen, og mellom politiet og de enkelte skoler. Manglerud Politistasjon har øremerket en bestemt polititjenestemann til å arbeide på Bøler, og denne tjenestemannen deltar i svært mange av de prosesser og tiltak som skjer i forhold til utsatte barn og unge i bydelen.

For Bøler har Utviklingsprogrammet blitt brukt til å ta tak i de utfordringer som tidligere er nevnt i dette kapitlet, som dreier seg om utrygghet, vold og rasisme. Skolen er en viktig aktør i forhold til slike utfordringer. Utviklingsprogrammet har aktivt blitt brukt til å få til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom bydelsforvaltningen og skolene. På et todagers arbeidsseminar i mars 2001 hvor ledelsen i bydelsforvaltningen, de aktuelle skolene, samt fra den sentrale skoleforvaltning deltok, ble det uttrykt sterk enighet om å formalisere samarbeidet og gjøre det mer forpliktende.

Ved Utviklingsprogrammets avslutning er det etablert et nytt formalisert samarbeidssystem i bydelen.

Det er etablert tre samarbeidsgrupper – en for førskolebarn, en for barn i barneskolealder og en for ungdommer<sup>43</sup>. I alle tre gruppene skal en kunne ta opp både individualsaker og generelle saker. Taushetsplikt-problematikken tenkes løst gjennom samtykke-erklæring fra foreldrene.

I tillegg til dette nye samarbeidssystemet har hver av bydelenes skoler fra tidligere sitt eget samarbeidssystem som møtes minst en gang pr. måned. I dette deltar rektor, rådgiver, en fra PPT, samt klassestyrer og foreldre til den/de elever som drøftes.

En problemstilling for Bøler blir nå at en får to samarbeidssystem som i stor grad skal ta opp likartede problemstillinger. Et system knyttet til hver skole, og et knyttet til alders

<sup>43</sup> I førskolegruppa deltar en styrer fra hver barnehage, leder av barnevernet, helsesøster og en fagkonsulent fra pedagogisk senter. I både barne og ungdomsgruppa deltar en nøkkelaktør fra hver skole, politi, barnevernet, helsesøster, barne- og ungdomskonsulent, feltarbeider og klubbleder.

gruppe på bydelsnivå. Å ha to så like systemer fungerende side om side kan gi to mulige utfall:

a) De kan styrke hverandre.

En kan finne en rimelig arbeidsfordeling om hvilke saker som passer i de to systemene.

b) De kan underminere hverandre.

Det kan bli så mange møter å delta på, særlig fra skolenes side – at de trekker seg ut. Og da vil de trolig melde seg ut av det nye samarbeidssystemet, og ikke av det systemet som er opprettet rundt egen skole. Men hvis de trekker seg ut av det nye samarbeidssystemet, trekker de seg også ut av et formalisert samarbeid med de ressurser som bydelen rår over.

## 9.8 Medvirkning

Bøler bydel har hatt et Ungdomsråd siden 1994. Dette har bestått av tre representanter fra ungdomsskolene, tre fra barne- og ungdomsorganisasjonene og tre uorganiserte valgt fra fritidsklubben.

Et problem for både ungdomsrådet og bydelsforvaltningen, har vært hvem Ungdomsrådet egentlig representerer. De tre uorganiserte representerer i utgangspunktet kun seg selv. De tre fra foreningene skal representere mange foreninger, men de får knapt nok diskutert saker som skal opp i ungdomsrådet i egen forening. I praksis har de et helt åpent mandat. En aktuell problemstilling vil være å forsøke å knytte Ungdomsrådet nærmere til elevrådene ved ungdomsskolene. Men dette forutsetter at skolene også prioriterer elevrådsarbeidet. Fra skolehold i bydelen er en klar på at en ikke har vært gode nok på elevrådsarbeid, og at dette har hatt lite prestisje i skolen.

I prosjektperioden for Utviklingsprogrammet har ungdomsrådet hatt 200.000 kroner pr. år til fordeling, i hovedsak de statlige utviklingsmidlene. Det rapporteres at disse midlene har bidratt til å gjøre de unges deltakelse meningsfull. Pengene har gitt muligheter til å utrette noe, slik at det ikke bare blir deltakelse ”på liksom”. På den annen side har ungdomsrådet faktisk hatt problemer med å bruke opp pengene. For 2002 har bydelen satt av 20.000 kroner til ungdomsrådet.

Mens flere av de andre kommunene har klart å koble arbeidet i Ungdomsrådet til skolenes elevrådsarbeid, har dette vært mye vanskeligere på Bøler. Noe har sammenheng med at skolene og bydelsforvaltningen representerer ulike forvaltningsnivåer. Skolene er ikke en del av bydelsforvaltningen, og kommunikasjonen mellom bydel og skoler har tidligere vært temmelig begrenset. Bøler bydel har derfor et godt stykke å gå før de klarer å koble elevdemokratiet til arbeidet i Ungdomsrådet, på samme måte som for eksempel i nabokommunen Lørenskog.

Et positivt trekk ved medvirkningsarbeidet i bydelen har vært et ønske fra bydelsutvalget om medvirkning fra ungdommen. Utvalget ønsket innspill til hva som kan bidra til å bedre oppvekstmiljøet i bydelen. I samråd med bydelsutvalget ble det lagt opp til en prosess hvor bydelens positive og negative sider, og ønsker om tiltak, skulle drøftes i de enkelte klasser. Elevrådene skulle på bakgrunn av klassesdiskusjonene komme fram de fem viktigste positive sidene ved bydelen som en må ta vare på, og de fem mest negative som en bør gjøre noe med. Dette skulle i sin tur presenteres og diskuteres på en ungdomskonferanse.

På ungdomskonferansen (heldags) i september 1999 deltok 25 representanter for barn og unge, samt 19 voksne fra hhv. administrasjon, skoler, foreldrenes arbeidsutvalg ved

skolene (FAU'er), enkelte frivillige organisasjoner og bydelsutvalget. Konferansen ble leder av undertegnede "følgforsker". Selv om det var mange voksne til stede, skulle dette være de unges arena. Et viktig metodegrep var at i forhold til alle viktige spørsmål som ble stilt, fikk de unge komme med sitt bilde og sine betraktninger, før de voksne slapp til med sine kommentarer. De unges bilder av situasjonen skulle være premiss-givende for diskusjonen.

Et slående trekk ved denne konferansen var at barn og unge opplevde at oppvekstmiljøet var utrygt, og de etterlyste spesielt tiltak som kunne øke tryggheten. I tillegg var det klare ønsker om et mer variert fritidstilbud.

Denne konferansen ble etterfulgt av en lignende konferanse året etter som eksplisitt rettet søkelyset på vold og opplevd utrygghet i bydelen.

## 9.9 Bøler oppsummert

Bøler bydel er en "traust" Oslo-bydel som i mange år har vært kjent for å prioritere barne- og ungdomsarbeidet. Dette er selvsagt ingen garanti mot at det oppstår alvorlige problemer i ungdomsmiljøet. En god fritidsklubb er for eksempel ingen vaksine mot verken voldelige eller rasistiske ungdomsmiljøer. Bøler har i løpet av de siste tre årene måtte ta tak i voldsproblemer på flere nivåer. En har hatt det nynazistisk og voldelige miljøet som har preget bydelen i noen år. Enkelte skoler har slitt med en god del atferds- og voldsproblematikk, samt at det har kommet ungdommer fra andre bydeler som har utøvet vold eller utvist en svært provoserende atferd på både offentlige og private arenaer. Både fra bydelsforvaltningen og fra skolene rapporteres det i dag at problemene er mindre enn for tre år siden. Men de er ikke borte. En utfordring for både bydelsforvaltningen og skolene blir derfor å "holde trykket oppe" selv i en periode hvor det ikke fortøner seg som så alvorlig. Kanskje det nettopp er mens voldelige grupper eller miljøer befinner seg nede i en bølgedal at man bør intensivere innsatsen mot dem, slik at de kan oppløses helt.

Et positivt trekk ved arbeidet i Bøler bydel er at bydelsforvaltningen nå synes å ha tatt et mye mer samordnet grep om problemene. Bydelen har klart definerte nøkkelpersoner i administrasjonen som tar et ansvar for å videreføre arbeidet. Bydelsutvalget har vært aktivt engasjert, og politiet har også vært sterkt involvert. Der hvor bydelen har kommet kort gjelder samarbeidet mellom skolene og bydelsforvaltningen. Dette har en klar sammenheng med hvordan Oslo kommune er organisert. Tiden får vise om det samarbeidssystem som nå er etablert kan fungere etter intensjonene. Her er det hvertfall et stort utviklingspotensiale.

## 10 Lørenskog

Tabell 10.1 Nøkkeltall for Lørenskog

	Kommune	Hele landet
Areal	71 km <sup>2</sup>	323.757km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	29.834	4.503436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	5,9%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	11,8%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	41.638	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	2,3%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	2,1%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	278.000 kr	237.000 kr
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	18	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	13	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	4	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	23,0%	21,3%

### 10.1 Om Lørenskog

Lørenskog ligger i Akershus fylke rett over grensa fra Oslo. Kommunen er kun 5-6 kilometer lang, og befolkningen bor på et lite og konsentrert område mellom øvre del av Groruddalen og Strømmen. Sett i et urbant perspektiv er Lørenskog en del av Oslo by, selv om det er en selvstendig kommune. Lørenskog er en attraktiv kommune og bo i, og har et klart middelklassepreg med et relativt høyt utdanningsnivå og en høy gjennomsnittsinntekt. Gjennomsnittsinntekten for eksempel hele 90.000 kroner høyere enn i Eidskog (jfr. kap. 11) pr. voksent hode. Boligene i kommune er nå så dyre at de som flytter til kommunen må ha god råd.

Lørenskog har en relativt stor andel barn og unge med minoritetsbakgrunn. Kommunen har innvandrere og flyktninger fra 90 nasjoner.

I Utviklingsprogrammet har Lørenskog vært en av tre "skolekommuner" hvor kommunen har fått tilført ressurser som de kan øremerke til satsing i skolene. Et tilbud kommunen har fått gjennom Utviklingsprogrammet, er anti-mobbeprogrammet til professor Dan Olweus som kommunen har tatt i bruk. Kommunen har også "brukt" Utviklingsprogrammet til å få til et bedre samarbeid med den videregående skolen. I den videre presentasjonen legges det mye vekt på å beskrive arbeidet i skolen, på gjennomføringen av mobbeprogrammet, og på å beskrive det tverretatlige samarbeidssystemet som er etablert rundt både den enkelte skole og barnehage, samt hvordan barns og unges medvirkning er basert på en tilrettelegging i skolene. Innledningsvis under "problembeskrivelsen" skal vi mest legge vekt på noen spesielle utfordringer Lørenskog har som "bydel i Oslo", og noen av de problemer en kan se i en kommune med en stor og ressurssterk middelklasse.

## 10.2 Ungdomshuset - ungdomstiltak for nær og fjern

I 1999 åpnet Lørenskog kommune et stort ungdomshus på 1700 kvm. Huset har en ”aktivitetsdel” hvor det gis muligheter for ulike typer aktiviteter for både enkelt-ungdommer og grupper. Aktivitetsdelen har bl.a. et filmverksted med avansert utstyr, tre øvingsrom for band, studio og møterom for frivillige organisasjoner. En privat ballettskole leier tilrettelagte øvingslokaler og har ca. 450 brukere. Huset har dessuten en ”åpen del” som utgjøres av en kafé og et black-box konsertlokale med plass til 400 tilskuere som brukes til storarrangementer. Disse storarrangementene har i hovedsak vært diskoteker og konserter.

Ungdomshuset brukes av ulike grupper ungdom. Kaféen og de åpne diskotekkveldene brukes mest av gutter med minoritetsbakgrunn og jenter med norsk bakgrunn. I aktivitetsdelen er deltakelsen mye mer ”representativ”.

Av alle aktivitetene i huset er det verdt å nevne prosjektet ”kreativ skriving”. Dette har vært et tilbud til alle elever i ungdomsskolealder. Prosjektet har vært et samarbeid mellom ungdomshuset, videregående skole og biblioteket. En norsklærer med dramabakgrunn fra videregående skole har vært instruktør. Dette har vært vellykket. 50 stykker har deltatt. For de som selv lager låter har dette vært relevant. Det har også vært arrangert litteraturkvelder på huset hvor ungdom har framført sitt eget stoff.

Dette prosjektet har en viktig ting til felles med Kunstverkstedet på Møllå i Sandnes. Når en satses på kultur med god kvalitet på instruktører og på innholdet, deltar ungdom. Dette er et nytt eksempel på at ungdom ikke bare ønsker ”steder å være”, men at mange også ønsker mer utviklende aktiviteter. Skriveprosjektet i Lørenskog skiller seg fra Kunstverkstedet i Sandnes ved at det ikke har noen instrumentell begrunnelse. Kulturaktiviteten er et gode i seg selv. Det er ikke innrettet mot ”de som skulle trenge det mest” eller ”ha et spesielt behov for det.

Ungdomshuset i Lørenskog har i et par år arrangert store åpne diskoteker på fredags- eller lørdagskvelder. Disse arrangementene er har vært sterkt etterspurt av ungdom i alderen 14-17 år. Og de er også attraktive for ungdom fra Oslo. Om lag 70% av ungdommen kommer fra Oslo, opplyses det.

Driften av dette tiltaket har vært problematisk. Det har skjedd noe rusing på utsiden av lokalet, og arrangementet har blitt en arena for konflikter og voldsutøvelse. I 1997 måtte for øvrig et større ungdomsdiskotek på Strømmen stenge på grunn av voldelige sammenstøt, og høsten 1999 hadde ungdomshuset i Lillestrøm det samme problemet hvor en liten gruppe ungdommer oppførte seg svært provokativt og blant annet gikk fysisk til angrep på personalet. En har hatt problemer tilsvarende det vi beskriver nedenfor også på store fredagsdiskoteker i Oslo Syd (jfr. kapittel 9 om Bøler).

Den mest dramatiske hendelsen på et storarrangementet på Ungdomshuset i Lørenskog skjedde trolig en fredagskveld i januar 2000. Da kom en rekke ungdommer fra Grorudalen til huset. Det skjedde en episode utenfor huset, hvorpå det ble mobilisert assistanse via mobiltelefoner. I løpet av 10 minutter kom det mange flere utenfra. Det oppsto en masseslosskamp hvor konfliktlinjen gikk mellom gutter Oslo og gutter fra Romerike. Konfliktlinjen avspeilet også etniske skiller.

Det har vært tre diskoteker hvor det har vært slikt bråk, om enn ikke i samme omfang som beskrevet ovenfor. En konsekvens av denne type voldsepisoder har vært en betydelig opptrapping av den ytre sosiale kontrollen. I et intervju sommeren 2000 opplyste den ansvarlige for ungdomshuset følgende:

Nå må vi ha politi og vaktelskap på fredags- og lørdagsarrangementer. Politiet stiller nå opp uten krav om økonomisk vederlag fra kommunen. På det siste ungdomsdiskoteket (lørdag 27/5-2000) hadde vi leidd inn fem vakter fra Norsk Sikkerhetstjeneste. De stilte med skuddsikre vester, to hunder og metalldetektor.

Innenfor slusa med metalldetektor har det vært en ”mykere” form for sosial kontroll. Her har det sittet en voksen og et par ungdommer som har bedt ungdom de ikke kjenner om legitimere seg, slik at en har kunnet skrive opp navn og lage ei gjesteliste.

De ansatte på Ungdomshuset har den siste tiden fått faglig veiledning fra Utekontakten på Stovner som er vant med å håndtere atferdsproblemer og vold. Det går mye på å utarbeide felles kjøreregler og kunne håndtere konfliktsituasjoner. Tidligere bråkmakere er der, men innordner seg nå reglene for tillatt oppførsel. Ved storarrangementer er det nå 20 voksne til stede, samt polititjenestemenn og representanter fra Ungdomshuset. De unge må oppleve trygghet, ellers vil de ikke delta, sies det fra fagfolk i Lørenskog.

### 10.3 Rus

Det har vært noe rus i forbindelse med de store arrangementene som er beskrevet ovenfor. Mer bekymringsfullt er det at rusbruken trekker inn i det private rom. Ungdommen trenger ikke lenger trekke utendørs for å ruse seg. Hvis en ikke er alene selv er det alltid noen som er det, og informasjonen om hvor det er fest spres via SMS. Til disse festene kommer både innbudte og ubedte. I noen tilfeller oppstår det konflikter og voldsepisoder i forbindelse med at ubedte gjester forsøker å trenge seg inn på private fester.

Det oppgis at de tre kommunale fritidsklubbene nesten er tomme på fredager. Da fester ungdommene på private arenaer, og mange doper seg på alkohol, hasj og partytabletter. Hos ansatte i fritidssektor er inntrykket at det i løpet av de to siste årene så har både pillebruk og alkoholbruk gått klart lavere ned i alder. Situasjonen i Lørenskog er tilsvarende som i Drammen – den er særlig bekymringsfull for svært unge jenter med ”norsk-norsk” bakgrunn. Og detter er ikke bare jenter med en såkalt vanskelig bakgrunn, men i stor grad også jenter med middelklassebakgrunn. De ansatte på Ungdommens hus opplever at jentene er mer aggressive og mer hysteriske enn tidligere.

### 10.4 Arbeid mot mobbing og antisosial atferd i skolene

Skolekontoret i Lørenskog tok positivt imot tilbudet om å anvende *Olweus programmet* for å motvirke mobbing. Mottakelsen ute i skolene var mer blandet. Tilbudet om Olweus-programmet kom etter at skolene hadde lagt sine planer for høsten. Skolene ønsket derfor en ”light-variant”. Et annet problem var at skolene omtrent samtidig fikk tilbud om å delta i elevmeglingsprosjektet, Lions Quest og ”Steg for steg”. Disse andre programmene har andre innfallsvinkler enn Olweus program og kan sees på som konkurrerende.

Det ble opp til den enkelte skole hvilket program de skulle velge. Resultatet ble at 5 av de 7 barneskolene og 2 av de 4 ungdomsskolene valgte Olweus-programmet i en ”light-versjon” hvor en ikke trengte 100% oppslutning fra alle klassene, og hvor en kuttet ned på møtefrekvensen på samtalegruppene i skolen. Baselineundersøkelsen til Olweus ble gjennomført i alle skolene, også de som hadde valgt elevmeglingsprosjektet og ”Steg-for Steg”. De to ungdomsskolene som valgte Olweus sitt program har etterpå også gjennomført elevmeglingsprosjektet.



Baselineundersøkelsen viste for øvrig at Lørenskog lå godt an i forhold til landsgjennomsnittet/andre kommuner når det gjaldt mobbing. Dette betyr også at forbedringspotensialet kanskje ikke var så stort i Lørenskog. Resultatene er allikevel gode i Lørenskog – på barnetrinnet. Her gikk andelen som var blitt mobbet ned fra 12,2% i 1999 til 7,1% i 2000. Andelen som oppga at de mobbet andre hadde sunket fra 4,8% til 2,9%. I ungdomsskolen var derimot endringene mindre. Andelen som var blitt mobbet hadde gått ned fra 5,6% til 4,6%, mens andelen som selv mobbet var uforandret. I Lørenskog kommunes egen rapport fra arbeidet understrekes det at det er rimelig å anta at resultatet også er påvirket av det øvrige forebyggende arbeidet i skolene som har pågått over lengre tid.

En viktig effekt av programmet sies å være at skolene har gjennomgått sine rutiner og praksis. Det har skapt en større bevissthet både blant lærere og elever. En har sett viktigheten av et systematisk arbeid hvor alle parter i skolesamfunnet deltar<sup>44</sup>. Skolene har lært hvordan de selv kartlegger mobbing, og de har blitt mye mer oppmerksomme på det som skjer i friminuttene.

Lørenskog videregående skole har anvendt skolemegling som metode for å ta tak i konflikter. Det er opprettet et skolemeglingsteam og en har sertifisert to elever som skolemeglere. Problemet for skolen er at når de er utlært slutter de, slik at en evt. hele tiden må lære opp nye. Skolen har og tre sivilarbeidere som er tidligere elever og som nå er tidlig i tyveårene. De deltar i konfliktløsning og er for øvrig en stor ressurs for de andre elevene.

Skolen har tidvis vært oppsøkt av elever som ikke tilhører skolen som kommer dit for ”å gjøre opp noe”. Skoleledelsen har derfor et ”falkeblikk” mot fellesarealene. Elever som ikke tilhører skolen blir bortvist. Hvis dette ikke etterkommes, tilkalles politiet som da kommer i løpet av to minutter.

Skolen har ellers en meget klar policy overfor elever som skulker. Det utarbeides en bekymringsmelding som sendes foreldrene. Det utarbeides en kontrakt mellom skole og elev om deres rettigheter og plikter som elev. Og denne kontrakten følges opp. Dette er et oppfølgingsarbeid som krever en god del ressurser fra skoleledelsen, og det forutsetter også vilje til å bortvise elever der hvor det er påkrevet.

Et fellestrekk for den strategien som skolen følger kan plasseres inn underoverskriften ”kontroll” og sanksjonering av normbrudd. Den videregående skolen har for tiden lite mobbing og hærverk, og dette forklares med at en denne strategien har gitt gode resultater.

I forhold til akutte og store atferdsproblemer i skolen signaliseres det et behov i Lørenskog for et akutt-team – som både har virkemidler i forhold til akutte volds- og disiplinssaker, og som kan gi råd til skolene. Barnevernet har en oppgave i å trå til i slike saker, men svært mange av de ansatte er unge og har ikke alltid nødvendig kompetanse og erfaring. Det er et ønske i kommunen å arbeide mer nærmiljøbasert med slik problematikk – dvs. mer likt arbeidsmåten til MST-teamene.

## 10.5 Et desentralisert samarbeidssystem rundt enkeltsaker

Lørenskog har siden 1991 hatt et institusjonalisert samarbeidssystem knytte til den enkelte skole, kommunale barnehage og helsestasjon. Kjernen i systemet er et tverrfaglig møte ute ved den enkelte institusjon hvor det deltar representanter for institusjonen selv,

<sup>44</sup> Jfr. rapporten: *Dan Olweus' tiltaksprogram mot mobbing og antisosial atferd*. Rapport for skoleårene 1999/2000 og 2000/2001. Kirsti Løver, grunnskolekontoret, Lørenskog kommune.

fra barnevernet, PPT og helsesøstertjenesten. Andre instanser kan kalles inn etter behov. Barnas foresatte deltar i de fleste tilfeller. Det tverrfaglige møtet avholdes etter en planlagt møtestruktur en gang pr. måned på helsestasjoner (5 stk.) og kommunale barnehager (15 stk.), og to ganger pr. måned på skolene (12 stk). Helsestasjonene er arena for å ta opp saker vedrørende barn som ikke går i barnehage, eller som går i private barnehager.

Målsettingen med dette systemet er at *barn og unge det knyttes bekymring til skal få nødvendig hjelp og omsorg i rett tid*. Målgruppen er barn og unge hvor det er påkrevet med en tverrfaglig forståelse og bistand, men hvor problemet ikke er så alvorlig at det vurderes å utløse meldeplikt til barnevernet.

Dette samarbeidssystemet innebærer at når barn og foresatte trenger bistand og hjelp, skal hjelpen koordineres der hvor barn og unge oppholder seg til daglig. I stedet for å henvise ungene til spesialiserte tjeneste som arbeider isolert hver for seg, skal tjenestene samarbeide både om kartlegging og vurdering av situasjonen, og om å koordinere sin bistand. ”Barn og unge med sammensatte problemer skal få hjelp samtidig fra de forskjellige spesialisttjenestene, gjennom et helhetlig og samordnet apparat”.

Hvert tverrfaglig møte tar som regel opp én individsak<sup>45</sup>. I 2000 ble det avholdt 316 tverrfaglige møter i kommunen hvor det ble tatt opp 282 saker. Kun 11 av disse ble behandlet anonymt. Foresatte deltok på 249 av disse sakene. Barnevernet deltok på 211 møter, PPT på 281 møter og helsestasjonene på 267 møter.

Taushetsplikten oppgis ikke å være noe hinder for dette samarbeidet. Samtykkeerklæring fra de foresatte er det viktigste ”grepet”. Hvis en slik erklæring ikke foreligger, og de foresatte heller ikke deltar på møtene, skjer drøftingen som et anonymt case.

Fra enkelte av de andre kommunene har det vært framholdt at skolene ikke får informasjon fra for eksempel barnevernet om saker de er inne i, og at det er en ensidig enveis-kommunikasjon fra skoler/barnehager til hjelpeinstansene. I saker hvor barnevern eller PPT er ”tungt inne i” og som tas opp på et slikt tverretatlig møte, kan hjelpeinstansen be om ”time-out” og så få klarering fra de foresatte og om hva slags informasjon som bør meldes tilbake til skole/barnehage. I de aller fleste tilfeller ønsker de foresatte at slik informasjon også skal gjøres tilgjengelig for skolen/barnehagen.

For hver hjelpetjeneste er det avsatt ca. 100 timer pr. måned til deltakelse på møtene.

Både skoler og barnehagene uttrykker tilfredshet med hvordan dette systemet fungerer. De får tilført nettopp både kompetanse og kapasitet fra hjelpeinstansene. Situasjonen er ganske forskjellig fra det som ble beskrevet fra Drammen (kapittel 8). Men også barnevernet, PPT og helsestasjonene – som er de hjelpetjenestene som må ut av kontorene og ut til de andre institusjonene, uttrykker tilfredshet med systemet. Deres erfaringer er at:

- Det virker faktisk forebyggende. En får tak i problemer mens de ennå er små
- Det demper henvendelser til barnevernet, og presset på sakkyndige utredninger fra PPT reduseres.

Uten at dette systemet hadde hatt en slik opplevd nytteeffekt, hadde det neppe fungert i mer enn 10 år, sies det fra kommunen.

Under dette omfattende samarbeidssystemet er det flere støttefunksjoner. Systemet har et eget sekretariat som skal bidra til å vedlikeholde og utvikle samarbeidssystemet, i verk

<sup>45</sup> Hvis det ikke er meldt opp noen individsak møtes ofte allikevel gruppen for å drøfte teamutvikling, fagutvikling, rolleavklaring, kollegaveiledning eller evaluering.

sette opplæring for nytilsatte, innhente dokumentasjon over virksomheten, arrangere evalueringssamlinger, bidra med bølgedalssstøtte til team som ikke fungerer tilfredsstillende m.m. Kommunen har mesteparten av den tiden systemet har vært i drift, hatt en koordinator på heltid.

Minst to ganger pr. år arrangeres det et møte mellom koordinatoren, helsesjef, sosialsjef og skole -og oppvekstsjef hvor en drøfter rutiner, avklarer ansvarsområder, drøfter nye satsingsområder og evaluerer virksomheten. I tillegg er det etablert et arbeidsutvalg bestående av ledere for de virksomheter som er mest involvert – grunnskolesjef, barnehagesjef, leder av pedagogisk-psykologisk kontor, sjefshelsesøster og barnevernsleder, som har en enda tettere oppfølging av arbeidet.

Oppsummert kan en si at samarbeidssystemet i Lørenskog hviler på fire pilarer:

1. Det er opprettet og forankret i politisk vedtak.
2. Det er avsatt midler til driften av det, herunder en betydelig sekretær- og oppfølgingsressurs, og det er etablert gode rutiner for møtevirkomheten.
3. Systemet følges opp av både etatssjefer og de fagsjefer som har ansvar for de involverte tjenester.
4. Arbeidsmåten oppleves som nyttig av de involverte aktørene.

## 10.6 .....men ikke noe systematisk samarbeid rundt generelle spørsmål – noen refleksjoner

På individnivå har trolig Lørenskog et av de mest formaliserte og kanskje også et av de best fungerende samarbeidssystemer i Norge. Dette står i klar kontrast til den mangelen på systematikk rundt samarbeid rundt mer generelle oppvekstspørsmål. Kommunen hadde et forum for generelle spørsmål for noen år siden, bestående av representanter for barnevern, helseetat, fritidsavdeling, politiet, ruskonsulent, skoleetat, utekontakt, flyktningkontor og arbeidsformidlingen. Informantene i kommunen oppgir at dette forumet gradvis opphørte, og de oppgir følgende grunner til det:

- Det var ingen som holdt forumet oppe gjennom oppfølgings- og sekretariatsfunksjoner.
- Forumet hadde ikke noe mandat.
- Når enkeltpersoner sluttet, kom det ikke nye til.
- Enkelte deltakere syntes det hadde liten nytteverdi, og trakk seg ut.

Forumet for de generelle oppvekstspørsmål manglet all den fundamentale oppbacking som det individorienterte samarbeidssystemet hadde. Det er et paradoks at en kommune som klarer å opprettholde et individfokuseret samarbeidssystem med månedlige møter i et tretti-talls virksomheter, ikke klarer å opprettholde et enkelt permanent tverrfaglig fora som diskuterer generelle spørsmål som for eksempel rasisme, vold, gjengproblematikk (jf. innpendling av grupper fra Oslo) eller rusproblematikk. Dette forhindrer selvsagt ikke at koordinering av kunnskap og innsats overfor slike problemer kan skje uformelt eller i ad-hoc-møter. Men dette blir trolig en mer tilfeldig arbeidsform.

Lørenskog mangler et tverrfaglig forum hvor en kan oppsummere og bearbeide all den individinformasjon en får opp gjennom det tverrfaglige samarbeidssystemet, og som kan peke tilbake på mer generelle årsaksfaktorer som en må møte med mer generelle virkemidler. Likeledes mangler kommunen et forum hvor en kan sette sammen de brokker av

informasjon som den enkelte etat har om situasjonen på de problemfeltene som er nevnt overfor. Savnet synes spesielt å være stort for fritidssektoren som arbeider med generelle tiltak, og som også har forebyggende oppgaver, men befinner seg på siden av de individorienterte foraene ute i skolekretsene. Samtidig får ikke de andre etatene/avdelingene den kunnskap som fritidssektor og politiet sitter med om livet etter klokka 16 og i helgene.

Lørenskog har et helhetsgrep på individnivå, men slett ikke på lokalsamfunnsnivå.

## 10.7 Medvirkning

Lørenskog har de siste årene arbeidet bevisst med å få til en kobling mellom elevdemokratiet og barn- og unges kommunestyre (BUK). Sekretæren for BUK er også prosjektleder for et prosjekt om Elevdemokrati og Elevdeltakelse. Arbeidet i BUK skal derfor være tuftet på prosesser ute i de enkelte skolene. Saker som skal opp i BUK har derfor som regel vært drøftet både i det enkelte klasseråd og i elevrådet. Eksempler på saker som er tatt opp på denne måten er sentrumsplan, kommuneplanen, utdeling av BUK-prisen, samt fordeling av de 100.000 kroner som BUK har til fordeling.

BUK har 12 medlemmer og 12 varamedlemmer i alderen 10-18/19 år. Også varamedlemmene deltar på møtene slik at det alltid er to fra hver skole som deltar. Ordfører og kommunens informasjonssjef møter fast, for øvrig innkalles andre ansatte og politikere etter behov. BUKs leder, nestleder og sekretæren møtes ca. en gang pr. måned for å gå gjennom saker som skal opp i neste møte, eller som må tas som hastesaker.

For å bygge opp under dette systemet er det satt av 80.000 kroner til drift av BUK, til forelesere, utarbeidelse av materiell og lignende. Det er etablert et nettverk for elevrådenes kontaktlærere, elevmedvirkning er ofte et tema på skoleledermøtene, kommunen har utarbeidet eget materiell, det er utarbeidet retningslinjer for arbeidet i de enkelte elevråd med minimumsstandarder, det er arrangert kurs for elevene, og etablert et nettverk for deltakere i elevrådene.

En kort vurdering må være at Lørenskog har tatt arbeidet med barns og unges medvirkning alvorlig, og at en har utarbeidet gode systemer og rutiner for å få dette systemet til å fungere.

Kommunen har ikke noe eget ungdomsråd, men dette er noe en nå skal vurdere å opprette. Ungdomsrepresentantene i BUK synes det er for lite med ett møte i halvåret, og det er for stort aldersspenn mellom de på 10 og ungdom på 18-19 år.

## 10.8 Lørenskog oppsummert

Lørenskog er en kommune som befinner seg svært sentralt i det urbane Oslo-området. Kommunen har derfor mange av storbyens problemer fordi den er en del av en stor-by. Kommunen har erfart hvordan ungdommer fra andre kommuner pendler inn og involveres i voldelige episoder. Ungdommen i Oslo-området er mobile og for dem betyr kommunegrensene lite. Kommunen erfarer nå en klar utvikling i retning av at yngre ungdommer ruser seg på narkotiske stoffer. Dette gjelder særlig middelklassens barn. Informantene i kommunen melder om en negativ utvikling når det gjelder vold og rusbruk hos yngre jenter.

For å ta tak i de ovennevnte problemene, har både kommunen og den videregående skolen anvendt en klar kontrollstrategi med vekt på ytre sosial kontroll. Den ytre sosiale

kontrollen som har vært anvendt på ungdomshuset i Lørenskog i forbindelse med helgearrangementer, har neppe sitt sidestykke andre steder i Norge.

Når det gjelder barns og unges medvirkning og tverrfaglig samarbeid rundt enkeltindivider, har kommunen drevet et systematisk arbeid over lang tid, og en har bygget opp med ressurser og gode rutiner. Her har andre kommuner mye å lære. Det bemerkelsesverdige er at en kommune som har så gode rutiner på slike felter, har så dårlige rutiner rundt det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet rundt generelle oppvekstspørsmål.

# 11 Eidskog

Tabell 11.1 Nøkkeltall for Eidskog

	Kommune	Hele landet
Areal	641 km <sup>2</sup>	323.757 km <sup>2</sup>
Folketall 1.1 2001	6.429	4.503.436
Ikke vestlige innvandrere (2000)	0,8%	4,2%
Andel elever i grunnskole med språklig min.bakgrunn	1,6%	6,9%
Driftsutg. pr. elev i gr.skolen (2000)	55.245 kr	49.374 kr
Arb.ledighet ungdom (16-24) (des. 2001)	5,4%	3,8%
Arb.ledighet voksne (25-66) (des. 2001)	2,8%	2,6%
Bruttoinntekt 17 år+ (2000)	188.000 kr	237.000 kr
Dødelighet pr. 1000 60-74 år (1998-2000)	27	18
Barn med barnevernstiltak . pr. 1000 0-19 år pr. 31/12-99	13	21
Sosialhjelpstilfeller pr. 100 innb. 16 år + (1997)	5	5
Andel befolkning 16 år+ med høyere utdanning (2001)	9.2%	21,3%

## 11.1 Om Eidskog kommune og dens utfordringer

Eidskog kommune er grensekommune mot Sverige og ligger i Hedmark fylke syd for Kongsvinger. Kommunen har 6400 innbyggere. Kommunesenteret er Skotterud, men tettstedet Magnor er kanskje vel så kjent. Eidskog er en typisk skogbrukskommune, men har også en god del industri. Utdanningsnivået i kommunen er lavt, blant det laveste i Norge. Dødeligheten blant de ”yngre eldre” (60-74 år) er høy, og reflekterer nok et ikke altfor sunt levesett. Kommunen har vært Arbeiderpartistyrte i en mannsalder, og selv etter kommunevalget i 1999 har Arbeiderpartiet absolutt flertall i både befolkning og kommunestyret.

Selv om kommunen har samme antall innbyggere i dag som for ti år siden, har fraflytting og befolkningsnedgang vært en kontinuerlig trussel for kommunen. Kommunen har gjort mye for å skape optimisme, motivere ungdom å komme tilbake til bygda etter endt utdanning, etablere nye arbeidsplasser og trekke til seg nye innbyggere. Slik sett har kommunen mye til felles med både Tana (kap.2) og Tjeldsund (kap.4).

Eidskogs plassering som en utkantkommune, dens sosiale sammensetning, det lave utdanningsnivået og det faktum at samme parti har styrt kommunen i en mannsalder, skulle tilsi at dette er en traust kommune hvor det ikke skjer så mange utviklingsprosesser. Et slik førsteinntrykk er helt feil.

Mens Stord (kap. 5) og Tjeldsund beskrives som kommuner som er utviklingstrøtte, ”fossror” Eidskog kommune på en utviklingsbølge. Kommunen har gjennomført endringer på en rekke områder. På noen områder er de først ute i Norge, på andre felter er

de blant de første. Samtidig har de forskjellige endringer, framstøt og tiltak, vært presentert som ledd i en helhetsstrategi hvor de enkelte brikker henger rasjonelt sammen med andre brikker. Et møte med Eidskog har nok for mange også vært et møte med en kraftfull retorikk, hvor den kritiske tilhører lett vil stille spørsmålene – hvor mye er retorikk, og hvor mye substans er det i boet?

Utgangspunktet for alle de prosesser, reformer og tiltak som er satt i verk i kommunen skriver seg tilbake til midten av 1990-tallet. Kommunen hadde et akkumulert underskudd på 16 millioner kroner. Det sies at kommunen nesten ikke råd til noen ting. En brukerundersøkelse viste en betydelig misnøye med kommunen, nesten en tillitskrise. Problemene var så tydelige at de ikke kunne stikkes under en stol. Kommunen satte derfor i gang et eget-initiert utviklingsprogram som fikk tre hovedelementer: Reorganisering av kommunens virksomhet, omorganisering og utvikling av skolen, og opprettelse av et barne- og ungdomsråd. Etter hvert har en også gått løs på utfordringer utover dette.

Eidskog kommune ble ikke innlemmet i Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet fordi kommunen hadde spesielt store utfordringer i sitt barne- og ungdomsmiljø når det gjelder vold, kriminalitet, rus og rasisme, men fordi kommunen var kjent for å ha et aktivt barne- og ungdomsråd, og fordi kommunen gjorde mye annet spennende. Knapt noe av det som nevnes nedenunder har ”kommet på grunn av Utviklingsprogrammet”. Det meste har kommet utfra kommunens eget-initierte utviklingsarbeid.

## 11.2 Et omfattende utviklingsarbeid

Å beskrive og analysere utviklingsarbeid i Eidskog kommune, er nærmest ikke mulig innen dette notatets format. Det er kun noen av de mer overordnede grepene, samt de viktigste modeller eller tiltak som gjelder barn og unge som vies plass.

Eidskog var – som Stord – en av de første kommunene som innførte en *oppvekstetat*. Kommunen var også som Stord en av de første til å legge denne ned (etter 4 år) til fordel for en kommunal organisering basert på en *to-nivå-modell* hvor en tok vekk etatene og opprettet 19 virksomhetsenheter og la disse direkte under rådmannen. En har nedbemannet administrasjonen for å kunne føre mest ressurser ut i de serviceproduserende leddene. Barnehager og skoler er slått sammen i tre oppvekstsentra med hver sin leder.

Kommunen arbeider med å innføre *ISO-standarder på tjenester*. Et viktig mål er å strømlinjeforme tjenestene slik at kommunen også kan konkurrere med private tjenesteprodusenter ute på markedet.

Kommunen har også vedtatt *serviceerklæringer* på flere områder. Alle innbyggerne har en *behandlingsgaranti*. De får sykehusbehandling finansiert gjennom kommunens helseforsikring et eller annet sted i Norden hvis de ikke får dekket sine behov i det offentlige helsevesenet innen en gitt tidsfrist. Alle skal kunne få legetime på dagen. Kommunen gir garanti om at de som ønsker det får tilbud om en byggeklar tomt på dagen. Barnehageplass skal de kunne få i løpet av en uke. Hvis pågangen etter barnehageplasser blir stor, må kommunen bygge ut mer. Det er noe kommunen gjør nå.

Eidskog satte *barnehagesatsene* ned med 15% fra 1. august 2001. Prisen for en hel plass inkludert varm mat og et fruktmåltid, er 2190 kroner. Kommunen har kun en sats (for heldagsplass) og dette er derfor også maksimal pris. Dette er 1000-15000 kroner under betalingsattsene i mange andre kommuner. Søsken får 35% moderasjon. Barnehagene har om nødvendig åpent fra kl. 06 til kl. 18, noe som er viktig i en pendlerkommune.

Eidskog kommune har blitt en norsk filial for den danske *Bifrost-pedagogikken*. Det var en nøkkelaktør<sup>46</sup> i kommunen som så et (svensk) TV-program om Bifrostskolen, og hvor en deretter kontaktet skolen i Danmark. En hel delegasjon fra kommunen - både skoleledere, lærere, folk fra helsetjenesten, barne- og ungdomsrådet og en journalist fra Glåmdalen dro til Bifrostskolen i Herning på studietur. De ble svært begeistret. Representanter fra Bifrost var i Eidskog og kurset personell. Eidskog ble deretter gjort til en filial av Bifrost som norske kommuner eller skoler kunne henvende seg til – for å avlaste besøkspresset på den danske skolen.

Bifrost-pedagogikken legger vekt på en tema- og prosjektrettet undervisning. Læring skjer i mindre grad enn i vanlig skole gjennom klasseromsundervisning. Prosjektarbeidet går over fire til seks uker i høstsemesteret og seks til åtte uker i vårsemesteret, og hver prosjektperiode konsentrerer seg om et tema. Dette temaet introduseres gjennom en opplevelse som er spennende eller spektakulær, ofte formidlet gjennom et kulturuttrykk. Med utgangspunkt i temaet forsøker en å bake inn så mye som mulig fra fagplanene. Hvis for eksempel vann er tema, kan en lære om dyreliv i vannet, en kan lære om planter i og rundt vannet. En kan fiske og lage gjeddekaker, og derved lære om mål og vekt. Og en kan beregne overflate og kubikkinnhold i vannet. Vann er på sin side kilde til elektrisitet – som kan utnyttes i undervisning i fysikk. Poenget er at læringen skal være interesse- og lystbetont, og at en nærmest skal lære uten å vite om det. Elevenes prosjektarbeid kan både være individuelt og i grupper. Lærernes rolle er endret fra å være kateterlærer til å være tilrettelegger.

Ansvarslæring er et stikkord i Bifrostpedagogikken. Dette kommer tydelig til uttrykk i forhold til uønsket atferd i skolen. Hvis lærere ser en uønsket handling, skal eleven tas tak i. Eleven skal skrive ned hva som skjedde, og får som oppgave å finne ut ”hvordan skal jeg rydde opp etter meg”. De må ta ansvar for egne handlinger og innsats. I småsaker gjør elevene opp seg i mellom – for eksempel ved å be om unnskyldning. I alvorlige saker å eleven selv ringe foreldre og si ”du må komme og ta ansvar for meg resten av dagen”. De skal fortelle foreldrene hva de har gjort. Og erfaringene fra skolene er at foreldrene kommer, selv om de må forlate jobben.

Bifrostpedagogikken inneholder mye av den samme pedagogiske tenkning som L-97. Skolene i Eidskog har før de fleste andre skoler operasjonalisert og satt ut i livet denne tenkingen. Derved har også Eidskogs virksomhet på skolefronten blitt så interessant for andre kommuner. Bifrostpedagogikken er formidlet til en stor del av landets kommuner på seminarer og konferanser. Bare i løpet av høsten 2001 tok Magnor skole imot 20 studiebesøk fra andre kommuner. En kunne ha tatt imot studiebesøk hver dag, hvis en hadde villet. En av de store kommunene i Utviklingsprogrammet – Drammen – har brukt skoleledere fra Eidskog som konsulenter i sitt skoleutviklingsarbeid<sup>47</sup>.

Eidskog har fått mye mediaoppmerksomhet fordi kommunen fra 2001 tilbyr *gratis lunsj* til ungdomsskoleelevene. Tiltaket kom i stand fordi det hadde vært en del uro i skolen. De unges kosthold ble trukket fram som en viktig årsaksfaktor. Det var mange som kjøpte cola og godterier på bensinstasjonen. Andre igjen spiste ikke lunsj. Å tilby gratis og sunn mat i lunsjen ble løsningen. Kommunen valgte ikke å basere dette på egenbetaling gjennom en abonnementsordning. Det er en del foreldre med svært lave inntekter i kommunen, og noen ville ikke hatt råd til en slik egenbetaling.

Fra høsten 2001 ble det ansatt to *miljøarbeidere i ungdomsskolen*. De tar seg av inspeksjoner i friminuttene, løser opp i konflikter og er ”tydelige voksne”. De er ikke lærer

<sup>46</sup> Dette er den samme personen som senere i kapitlet omtales som ”entreprenøren”.

<sup>47</sup> Denne koblingen skjedde uavhengig av deltakelsen i Utviklingsprogrammet.



utdannet, men ”alminnelige folk” som har lyst til og interesse for å arbeide med ungdom. Miljøarbeiderne jobber også noen timer i uka på ungdomshuset slik at de kan binde sammen skole og fritid.

De tiltakene som Eidskog har gjennomført i skolen koster penger. Gratis lunsj til elevene i ungdomsskolen koster 400.000 kroner årlig. Sammen med to miljøarbeiderstillinger er en oppe i omlag en million kroner.

På den andre siden har kommunen forsøkt å kutte bort tre spesialpedagogstillinger fra 1/1-2002, slik at spesialundervisningen er rammet. Eidskog kommune har mange barn som krever ekstraressurser i skolen. Kommunen har 25 elever med diagnose ADHD, noen få med Tourettes Syndrom og Asperger Syndrom. Kommunen har dessuten relativt mange psykisk utviklingshemmede – særlig med fragilt X. Det er ressurser som særlig rettes mot denne gruppa som er tatt bort. I hvilken grad dette tapet kan kompenseres gjennom andre måter å organisere både den vanlige undervisningen og spesialundervisningen, er det for tidlig å si. Umiddelbart virker dette som en omprioritering fra de svakeste elevene over til ”normalelevne”.

Kommunen har tilbudt innbyggerne gratis røykekutt-kurs - som den første i Norge i følge Statens Tobakkskaderåd<sup>48</sup>.

Kommunen har et samarbeid med A-etat, oppfølgingstjenesten og ASVO om utdanning, arbeidstrening eller ordinær jobb, som alternativ til sosialhjelp for unge mellom 17-25 år. En bruker aktivt praksisplasser. For kommunen har dette samarbeidet hatt en umiddelbar økonomisk effekt i form av redusert utbetaling til sosialhjelp.

Eidskog kommune arbeider aktivt for å finne sommerjobber til ungdom. I 2001 skaffet en 115 ungdommer i kommunen sommerjobb.

### 11.3 Medvirkning og det viktigste resultat av medvirkningen; ungdomshuset.

*Barne- og ungdomsrådet* i Eidskog ble opprettet i 1995 – som ledd i den store kommunale snuoperasjonen. Det hele begynte med et fremtidsverksted i 1995 hvor problemstillingen var hva en skulle gjøre for å få ungdommen til å komme tilbake til kommunen etter endt utdanning. Da kom det fram mye negativt. De to viktigste forslagene som kom fram, var å etablere et barne- og ungdomsråd og et ungdomshus.

Barne- og ungdomsrådet i kommunen ble umiddelbart etablert, og har siden markert seg aktivt. Det består av 18 representanter med hhv. to representanter fra hver barneskole, fem fra ungdomskolen og tre fra fritidsklubben (alder 16-18 år). Rådet har 20.000 kroner til intern drift og 100.000 kroner årlig til fordeling. Rådet fordeler midler til prosjekter to ganger i året. Det er opp til hver klasse å lage et prosjekt de kan søke penger på. Deretter går søknaden til elevrådet som prioriterer søknader fra skolen. Også frivillige organisasjoner kan søke om midler til prosjekter og tiltak. Ved et tilfelle var det to fraksjoner som satt opp hver sin liste over hvilke tiltak som skulle få penger. Deretter stemte en over alternativene – omtrent på samme måte som at posisjon og opposisjon fremmer hvert sitt budsjettforslag i kommunestyret.

Rådet har støttet en rekke fysiske nærmiljøtiltak som er synlige og har blitt lagt merke til.

<sup>48</sup> Kilde: Glåmdalen 28/9-2001

Aldersspennet mellom de som deltar i rådet er stort – fra sju til atten år. Informanter i kommunen oppgir at de eldste er flinke til å trekke med seg de minste. Ofte deles rådet allikevel i en barne- og en ungdomsdel når ting skal drøftes, slik at de minste også komme til orde.

Rådet har møter sju-åtte ganger pr. år. Som regel møter både ordfører og rådmann. Rådet har eget kontor i rådhuset, og leder av rådet har lett uformell adgang til de ulike kommunetoppene. Systemet med sekretærhjelp fungerer bra. Det er liten tvil om at kommunen har gjort svært mye for å legge til rette for en god drift av rådet.

Leder og nestleder i rådet har møte- og talerrett i kommunestyre og andre politiske fora, og de får møtgodtgjørelse. Det sies fra nøkkelinformanter i kommunen at representanter fra barne- og ungdomsrådet ved flere anledninger har fått snudd innstillingene fra administrasjonen etter å ha argumenter for det i kommunestyret. Ellers deltar representanter fra Barne- og ungdomsrådet i trafikkikkerhetsutvalget, utvalget for sentrumsutvikling, i plan- og byggekomiteen til nybygg (eks. ungdomsskole, bibliotek, ungdomshus). I sentrumsutviklingsprosjektet for Skotterud har de hatt konkret innflytelse på estetikk-utforming. I motsetning til Kristiansand (kap. 7) er det satset betydelig på at representanter for barn og unge skal delta på de voksnes demokratiske arenaer.

Barne- og ungdomsrådet har vært svært aktive i å få realisert et *ungdomshus* i kommunen. Huset skulle ligge på Skotterud og da i sentrum av tettstedet. Det var helt uaktuelt å ta i bruk en gammel skole et stykke utenfor sentrum. Ungdommen har vært representert i plangruppa for huset og derved i den konkrete utformingen. Det sies for øvrig at ungdommen ikke trengte å stå på krava for å få det slik de ønsket. De møtte stor velvilje fra politikerne.

Ungdomshuset sto ferdig sommeren 2000, og ligger i gamle Skotterud skole, rett ved både ungdomsskole og rådhuset i Skotterud sentrum. Innredningen av lokalene på ca. 300 kvm. har kostet 5,7 millioner kroner, og det er satset på kvalitet i materialvalg og innredning. Huset inneholder en koselig kafé, et stort oppholdsrom med sofaer, et stort og velutstyrt datarom og et eget diskotekrom. I kaféen tilbys spennende og næringsrik kvalitetsmat, og ikke hamburgere.

Oppmøtet på huset varierer noe fra dag til dag. Onsdagskveldene trekker 30-50 deltakere. Annenhver fredag er det diskotekkvelder. Da kommer det mellom 70-100 ungdommer. Dette er mye på et lite sted.

I løpet av det første halvannet driftsåret har huset ikke vært utsatt for noen form for hærverk.

De store kommunene i Utviklingsprogrammet som Kristiansand, Sandnes og Drammen har alle store og ganske imponerende ungdomshus på flere tusen kvadratmeter. En kommune på om lag 1/10 av størrelsen til de store kommunene kan selvsagt ikke tilby hus i samme størrelsesorden. Eidskogs ungdomshus er allikevel nesten like imponerende gjennom satsingen på kvalitet i utstyr og materialvalg. Huset er et langt skritt vekk fra at barn og unge skal tilbys en fritid i mørke og dystre bomberom (jfr. Kvaløysletta i Tromsø – kapittel 3).

## 11.4 Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Eidskog kommune har ikke etablert noen avanserte modeller for tverretatlig samarbeid. På det generelle planet har kommunen ei tverretatlig rusmiddelgruppe. Det ble vurdert å

utvide denne til ei såkalt SLT-gruppe<sup>49</sup> for å koordinere kriminalitetsforebyggende tiltak, men dette har en valg ikke å gå inn på.

Det er ikke etablert noen formelle tverrfaglige grupper rundt den enkelte skole. Men skolene har faste møter med barnevernet hvor saker drøftes anonymt i en tidlig fase og man drøfter hva som bør gjøres. Hver skole har sine faste kontaktpersoner i barnevernet. Samarbeidet mellom skolene og barnevernet var i en periode noe vanskelig på grunn av ulik forståelse av taushetsplikten. Dette er i ferd med å bedres. Blant annet fra Magnor skole opplyses det at en nå har et fruktbart samarbeid med barnevernet, noe som har sammenheng med at en møter en erfaren og kompetent barnevernskurator. Unge og uerfarne kuratorer har ofte hatt lite faglig hjelp å gi til erfarne pedagoger i skolene, blir det sagt.

Samarbeidet til politiet oppgis å være godt – svært godt. Politiet er lette å få tak i, og de stiller alltid raskt opp, er svaret fra de kommunale informanter.

Eidskog særpreger seg på samarbeidssiden ved at fagpersoner fra andre enheter også arbeider på ungdomshuset. Helsesøster er i ungdomshuset hver onsdag. Da arbeider hun som andre i voksenpersonalet, lager mat i kaféen og lignende, men hun er der likevel primært som helsesøster – noe ungdommene er kjent med. Hun oppgir at hun får mange direkte henvendelser som hun ellers ikke ville ha fått. Terskelen for å snakke med henne er bevisst gjort veldig lav. Ungdommer som vil prate uforstyrret i enerom kan gjøre det der og da på kontoret i ungdomshuset eller på skolen dagen etter. Mye av samtalen gjelder forelskelse, seksualitet, men også problemer i hjemmet, depresjoner og lignende. En slik ordning forutsetter at helsesøster er villig til å arbeide på kveldstid en dag pr. uke, noe hun er.

Også de to nytilsatte miljøarbeiderne i skolen arbeider i klubben, og fungerer således som en bro mellom skole og fritid.

Klubbpersonalet får mye informasjon fra ungdommer, skole og foreldre. Dette gjelder særlig informasjon om de med funksjonshemninger og atferdsproblemer. Klubben er nøye med å ta tak i de som faller ut i skolen, oppgis det.

## 11.5 Eidskog – refleksjoner rundt en utviklingsprosess

Framstillingen av hvilke ”grep” og tiltak som Eidskog kommune har gjennomført de siste fire-fem årene, etterlater liten tvil om at kommunen faktisk har gjort mye for å bedre oppvekstmiljøet for barn og unge. I tillegg har kommunen gjennomført noen organisatoriske grep, hvor en blant annet har fjernet deler av sjefsskiktet og tatt vekk sektorutvalgene, og en har innført servicegarantier som til dels blir betraktet som ganske oppsiktsvekkende. Eidskog synes å ha vært rask med å ta i bruk nye institusjonaliserte standarder. En institusjonalisert standard er ”en sosialt konstruert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt av en organisasjon, en oppskrift som kan bli forbilde for flere. Slike standarder er byggelementer som den enkelte organisasjon er satt sammen av (multistandardorganisasjonen) ” (Røvik 1992:261). En hovedpoeng hos Røvik er at det oppstår motebølger for hvordan en skal organisere og drive en komplisert organisasjon. Kommunen er den typiske multistandardorganisasjon hvor en adopterer formelementer fra omverdenen. ”Multistandardorganisasjonen er m.a.o. et lappeteippe av institusjonaliserte standarder som hver for seg kan ses som sosialt konstruerte og legitimerede oppskrifter på tidsriktige måter å utforme utsnitt av organisasjonen på, som for eksempel

<sup>49</sup> SLT står for Samordning av Lokale Tiltak.

rekruttering av personell, budsjettering og regnskap, den formelle organisasjonsstruktur, lederroller osv.” (Røvik 1992:263).

På spørsmålet om Eidskogs utviklingsarbeid kun er retorikk, er svaret nei. Det er mye substans i utviklingsboet. Kommunen har faktisk kastet seg frampå og gjort endringer som mange andre kommuner knapt har tenkt på. Neste spørsmål er så: Hva kan forklare at en liten, fattig kommune med en traust kommunekultur faktisk har klart å utvise så mye initiativ på kort tid? Selv om vi ikke kan drøfte dette i sin helhet, er det mulig å antyde noen forklaringer.

På midten av 90-tallet var Eidskog inne i en alvorlig økonomisk krise og en tillitskrise i forhold til befolkningen. Politikerne i kommunen opparbeidet en kriseforståelse av at ”noe måtte gjøres”, og de var glade for at noen i kommuneadministrasjonen faktisk var i stand til å ta tak i det. På et tidlig tidspunkt i prosessen ansatte kommunen en ny leder under rådmannen som fikk ansvar for omorganiseringsprosessene og utviklingsarbeidet i kommunen. Vedkommende fikk frie tøyler både av politikerne og rådmannen. Kommunen fikk inn en person som var svært initiativrik. Det er liten tvil om at vedkommende har spilt en nøkkelrolle i utviklingsarbeidet, og at mye av det som er gjennomført skyldes vedkommendes engasjement og pågangsmot.

En riktig betegnelse på en slik aktør kan være entreprenør-begrepet. Vedkommende framstår som velformulert med en meget sterk tro på det han driver med. Et kjennetegn på mange entreprenører som klarer å stimulere fram endring, er nettopp en sterk tro på det en driver med (Mintzberg 1989). Dyktige entreprenører kobler denne sterke troen sammen med en evne til å få andre til å se ting fra sitt perspektiv, og gjennom å ha språket i sin makt.

En nøkkelinformant i kommunen uttrykker det slik: ”Det har ikke vært lett å opponere mot vedkommende, fordi han kan snakke de fleste rundt”. Kanskje det nettopp er i en liten og traust kommune at en slik egenskap kommer best til nytte. I en større og mer dynamisk kommune vil en slik entreprenør møte andre endringsagenter og innflytelsesrike ledere. Spillerommet for å overtale, og eventuelt overkjøre andre, vil derved bli mindre. Motstanden blir større.

Et annet kjennetegn ved entreprenøren har vært en betydelig kunnskap og teft angående hvilke modeller som er ”in” (jfr. Bifrostpedagogikken, serviceerklæringer, to-nivå-modell).

Gjennom at kommune faktisk klarte å iverksette slike endringer, fikk kommunen mye positiv oppmerksomhet, noe som skapte stolthet og ga utviklingsarbeidet mer oppdrift.

På den annen side hadde denne utviklingsprosessen betydelig kostander. Mange ansatte fikk inntrykk av at de sto overfor et ultimatum; enten er du helhjertet med, eller så er du ikke med. Og er du ikke med, har du ikke noe i kommunen å gjøre, var den oppfatningen de satt igjen med. Det var en del ansatte i viktige posisjoner i kommunen som følte seg overkjørt. Mange var redde, og turte ikke ta opp sin misnøye. Til gjengjeld ble det snakket mye i de uformelle rom, på rådhuset, og på alle de andre halvoffentlige og private arenaer som folk i en liten kommune møtes på. Problemstillingen var om en var for eller imot de aktører som var drivkrefter i prosessen. De som ellers var positive til utviklingsprosessen, ble hånet og latterliggjort bak sin rygg. Eidskog kommune hadde en ”back-stage” som både sydet og kokte.

Mens Eidskog kommune utad ble hyllet for alt det fantastiske som skjedde, var kommuneadministrasjonen splittet. De menneskelige kostnadene i prosessen var store, ifølge nøkkelaktører i kommunen.

Noen av de som var sentrale aktører i utviklingsarbeidets første fase arbeider ikke lenger i Eidskog. Andre har byttet posisjon internt i kommunen. Nye ledere har kommet til. En viktig utfordring for disse har vært å rydde opp i de konfliktene som utviklingsprosessen førte til, skape et trygt klima, samtidig som en fører utviklingsarbeidet videre. Det er mye som tyder på at dette er noe en klarer. Det er fortsatt mye initiativ på både politisk og administrativt nivå i kommunen.

## 11.6 Eidskog oppsummert

Eidskog er en kommune som i løpet av noen få år har gjennomført mange og betydelige endringer overfor barn og unge som få andre kommuner har gjort. Kommunen har en servicegaranti med rett til barnehageplass innen svært kort tid. Barnehageprisene er lave. Ungdomsskoleelevene får gratis lunsj, og ungdomsskolen har to miljøarbeidere som jobber i forhold til både friminuttene og elevenes fritid. Kommunen har tatt i bruk og videreutviklet det danske skoleutviklingsprogrammet Bifrost med vekt på tema- og prosjektrettet undervisning. Eidskog har vært en foregangskommune på barne- og unges medvirkning hvor barne- og ungdomsrådets leder og nestleder har fått talerett i kommunestyret og politiske fora. Et meget flott ungdomshus sto ferdig sommeren 2000. I tillegg var kommunen en av de første som fjernet etatssjefene og tok vekk sektorutvalgene. De har satset på standardisert kvalitetssikring, brukerundersøkelser og servicegarantier.

Selv om enkelte aktører i Eidskog nok har vært ivrige med å presentere de enkelte elementer som ledd i et helhetlig byggverk, er det neppe noe i veien for at omtrent alt det Eidskog gjør, kan overføres stykkevis og delt til andre kommuner. En trenger derfor verken kjøpe Gestaltpsykologien, som i noen sammenhenger ble framstilt som det teoretiske rammeverket, eller Eidskog kommunens overordnede organisasjonsmodell for å innføre de andre elementene i Eidskogs arbeid. Det er sannsynligvis de enkelte tiltak, modeller eller ”grep” som har størst overføringsverdi til andre kommuner, ikke den helhet som delene forsøkes plassert inn i. Andre kommuner kan derfor godt la seg inspirere av og lære av Eidskog kommune, uten å måtte ”kjøpe hele pakka”.

## 12 Endringer i problembildet ute i kommune-Norge?

Dette notatet representerer en oversikt over et omfattende og vanskelig avgrenset utviklingsarbeid på oppvekstfeltet i ti norske kommuner fra sør til nord. Den baserer seg i hovedsak på kvalitativ informasjon fra fagfolk i kommune og politi som kjenner godt til det lokale oppvekstmiljøet på de respektive steder – til sammen ca. 100 informanter. Noen steder er dette supplert med intervjuer av ungdom.

Fra oppdragsgivers side har én hensikt med en slik erfaringsgjennomgang vært å ”ta tempen på” kommune-Norge gjennom de ti utvalgte kommunene. Vi lever i et raskt omskiftelig samfunn slik at nye problemer kan dukke opp før en får registrert dette gjennom mer grundig forskning. For departementet kan en slik erfaringsgjennomgang representere en ”early warning” om problemer en må forholde seg til.

I dette kapitlet trekkes ut noen problemområder som synes å være under endring, og som informanter i flere av kommunene har påpekt representerer store utfordringer. Noen av de utfordringer som presenteres i dette kapitlet er vel kjent fra forskning som har klart å ta fange opp nye tendenser. Andre forhold er trolig ikke belyst gjennom forskning, og bør følges opp mer inngående senere. En viktig veiledning til leserne er at det er fagfolks oppfatninger av problemer og utfordringer i de ti kommunene som er kartlagt.

Hva som defineres som problemer er sosialt konstruert. At et problem er sosialt konstruert, betyr ikke at det er en fiksjon. Men hva en definerer som et problem er avhengig av grunnleggende verdier og tenkemåter i et samfunn, og av hva som settes på den offentlige dagsorden. Oppfatninger om hva en bør gjøre noe med, endrer seg (jfr. Fauske 1995). Det er derfor ikke sikkert at de problemer som informantene peker på faktisk har endret seg, men at oppmerksomheten overfor dem har endret seg.

Det er et par store temaer vi ikke skal gå inn på i denne problembeskrivelsen. Det ene er *Ungdommens rusvaner*: Dette er et så gjennomforsket felt at en presentasjon av de kvalitative bildene fra kommunene neppe ville ha tilført noe nytt. Et flertall av de involverte kommuner gjennomfører regelmessig egne spørreundersøkelser, enten selv (Kristiansand) eller med bistand fra et forskningsinstitutt (Drammen, Sandnes, Lørenskog, Tromsø, Stord), med inngående spørsmål om ungdommens forhold til tobakk, alkohol og narkotika (ofte sammen med spørsmål om både annen problematferd og positive aktiviteter). Og det gjennomføres stadig ny forskning på større landsdekkende utvalg. Den bekymring som gjør seg gjeldende ute i flere av kommunene, særlig når det gjelder økt bruk av narkotiske stoffer og at slike stoffer også brukes og aksepteres langt inn i ”straighte” ungdomsmiljøer, bekreftes også av ny forskning.

*Mobbing og vold i skolene*: Vi skal heller ikke gå inn og analysere og drøfte vold som utøves på skolene. Mye av dette dekkes under begrepet mobbing, og er relativt gjennomforsket.

## 12.1 Jentenes situasjon oppleves mer bekymringsfull enn før

Flere av kommunene i Utviklingsprogrammet rapporterer at jentenes problematferd oppleves som økende, både når det gjelder rus og vold. De rapporterer at jentene debuterer tidligere med rus, og at ofte ruser seg mye. I Tana rapporteres det å være et problem at til dels svært unge jenter på 14-15 år er i lag med gutter på over tjue år. Selv om unge jenter "alltid" har vært i lag med noe eldre gutter, oppleves denne ubalansen i alder som større nå enn tidligere. Dette kan ha noe med skjevheten i kjønnsfordelingen i lokalsamfunnet å gjøre. En stor del av ungdommene flytter ut av lokalsamfunnet for å gå på videregående skole, og mange (særlig jenter) går videre på høyskoler og universiteter andre steder i landet. En god del gutter tar seg ikke utdanning, eller de kommer tilbake til lokalsamfunnet etter å ha tatt videregående skole utenfor kommunen. For 14-15 år gamle jenter kan gutter rundt tjue med både bil og penger være langt mer spennende enn gutter på egen alder. Dette innebærer at de pur-unge jentene trekkes inn i de eldre guttenes rus og festekultur. Og dette er ikke nødvendigvis sosialt belastede jenter, men likegjærne jenter uten noen form for problembelastning. Noen blir gravide, noe som gir seg utslag i stor etterspørsel etter angrepiller.

I de større byene som Kristiansand og Drammen rapporteres det om et økende problem med svært unge jenter som trekker til byen og søker seg inn mot gutter som deltar i mer kriminelle subkulturer. Koblingspunktet er ofte kommersielle etableringer av den typen som blir nevnt i kap. 12.4. Jentene kan være helt nede i 13-14 års alderen. En har noe av det samme problemet knyttet til rusbruk og seksuelt misbruk av den typen som er nevnt ovenfor fra utkantkommuner. Men denne gruppen jenter det her er tale om har, ifølge informanter i kommunene, i større grad en problematisk familiebakgrunn enn tilfellet synes å være i utkantkommunene.

Fra både Kristiansand, Drammen og Bøler rapporteres det om jenter som i grupper opptrer provoserende og utøver vold.

I Kristiansand har jenter opptrådt som voldsutøvende enhet ved flere anledninger. For disse jentene har det vært viktig å oppnå respekt, og slå hardt ned på forsøk på verbale krenkelser. Dette kan illustreres ved å bruke noen typiske sitater hentet fra en fersk rapport om konflikter i ungdomsmiljøet i Kristiansand (Bjørge, Carlsson og Haaland 2001):

Vi banka alle. I byen ble vi kalt for The Mafia Girls (...) Typisk dritt-slenging var "jævla neger" og hold kjeft di hore. (...) Poenget er å være først ute. Sa noen noe dritt, måtte vi være raske med å gi bank, for ellers ble det bare drittpreik over alt, Det skjedde helst i sentrum. Sentrum er et lite område i Markens (.....) det var der det skjedde. Da var vi en gjeng, kanskje 15 jenter som slåss veldig mye (...) poenget var å være først ute. (Tidligere deltaker i jentegjeng).

Vold utøvet av en gruppe blir et redskap for å oppnå og vedlikeholde respekt. At denne jentegjengen virkelig satte seg i respekt kommer også fram i det neste sitatet fra ei jente som kjente disse jentene fra skolen:

Jeg gikk på samme ungdomsskole som den gjengen. De fleste jentene som var med, gikk et par klassetrinn over meg (...) Alle var kjemperedde for dem. Så du på dem et sekund for lenge, var det sparking og lugging. Først

satte de ut en masse rykter om at de skulle ta noen, så de ble skikkelig redde. Jeg så hvordan de sparka ei jente i skolegården.

I februar 2001 ble for eksempel tretti jenter mobilisert for å ta ei jente som angivelig skulle ha slått ei jente under et idrettsarrangement. Politiet ble tilkalt og avverget oppgjøret. Også en del gutter deltok – og da mer som en baktropp som kunne bistå hvis nødvendig.

Lignende episoder har også funnet sted i Drammen. Her har et større antall jenter gått løs på enkeltofre, og i hvertfall i et kjent tilfelle påført offeret betydelige fysiske skader. På samme måte som i Kristiansand har jentene også skaffet seg maskulin ryggdekning, og i et par tilfeller har jentevolden trappet seg opp til slåsskamper mellom ”back-up-grupper”. Også fra Bøler rapporteres det om lignende jentegrupper, men da i stor grad jenter som kommer utenfra bydelen for å gjøre opp et eller annet.

Jenter bedriver ikke bare subtil mobbing, men utøver i enkelte tilfeller også råere vold. Noen jenter har en svært offensiv konfliktberedskap hvor evnen til å sette seg kraftig i respekt på andres bekostning er et viktig virkemiddel. Selv om dette sikkert representerer et marginalt fenomen, kan det være viktig å trekke det fram – som en indikator på en endring som muligens er i ferd med å skje når det gjelder enkelte jenters voldsatferd.

## 12.2 Større ungdomsmobilitet og bedre private arenaer

Å være ungdom er å være i en overgangsfase mot det å være voksen, og med dette følger også at man prøver ut handlinger som hører voksenlivet til. Å prøve ut rusmidler er spesielt knyttet til en slik overgangsfase. I første omgang røyking, i neste omgang utprøving av både alkohol og narkotiske stoffer. Slik utprøving skjer fortrinnsvis utenfor foreldrenes kontroll. Ungdom fra 15-16 år og oppover ønsker å delta der hvor de kan feste og ruse seg. Spesielt i helgene oppfattes rusfrie tiltak, med stor grad av voksenkontroll, av mange som bleke erstatninger for sammenkomster med rus. De rusfrie alternativene blir først interessante når det gis muligheter for rusing på utsiden, eller hvis det forventes å skje noe helt eksepsjonelt under arrangementet.

Bysentrum (for eksempel rutebilstasjonen) og ”fester på lokalet” har ofte vært arena for ungdommens utprøving av rusmidler og annen grensesprengende atferd. Men det rapporteres nå fra de fleste kommunene at de private arenaene har blitt langt viktigere for ungdommen. Fra et par av kommunene sies det lakonisk at en ikke har behov for noen Utekontakt fordi rusingen nå skjer innendørs på private arenaer hvor Utekontakten ikke slipper til. Det er ikke bare alkohol som konsumeres på private fester, men også hasj og ulike former for party-dop.

Det er selvsagt ikke noe nytt at ungdom samles på private fester. Endringen gjelder mer omfanget av slike festligheter og tilgjengeligheten på slike arenaer. Dette kan uttrykkes slik ”Det er alltid noen som har fest”, og ”De som vil dra på fest vil som regel finne en”.

Følgende faktorer bidrar trolig til at privatarenaen har blitt viktigere.

- *Lett tilgjengelig kunnskap om private fester.* En av de viktigste endringene i ungdommens kommunikasjonsformer har skjedd gjennom utbredelsen av mobiltelefonen. Sannsynligvis har langt opp mot 100 prosent av ungdom i aldersgruppen mellom 14 og 18 sin egen mobiltelefon i dag. Før mobiltelefonens masseutbredelse (dvs. før 1997-98) ble informasjonen om slike privatfester spredd via munn til munn metoden. Forutsetningen var at en visste hvor det skulle være fest. Og det visste en



ikke alltid på forhånd. I dag derimot, kan det sendes melding fra en deltaker på en fest til en annen potensiell festdeltaker – som igjen sender beskjeden videre. På kort tid kan flere ti-talls og endog hundretalls ungdommer få vite hvor det er en fest. På steder med korte avstander eller gode kommunikasjonsmuligheter, kan det derfor plutselig dukke opp et stort antall som ønsker å delta.

- *Større tilgang på private festarenaer uten voksenkontroll.* En stadig større del av den norske middelklassen disponerer egen feriebolig. Ten-åringene deres har vært der hundrevis av ganger tidligere og trygler om å få slippe å være med, noe de etterhvert får. Alternativt innvilges ten-åringene opphold på hytta eller landstedet, mens foreldrene slapper av hjemme. Et nyere fenomen er alle ”middelklasseforeldrene” som er vekk på ovale weekender hvor de bruker opp sine bonuspøeng på turer til Roma, Barcelona, London eller Paris. Det er slett ikke noe nytt at tenåringsforeldrene drar på hytta eller på oval weekend til en utenlandsk storby, og hvor tenåringene er alene igjen hjemme. Endringen representerer trolig mer et kvantitativt sprang i tilgjengeligheten på private festarenaer uten voksenkontroll.
- *”Bedre” lokaliteter.* Store private villaer er egnet for fester med et større antall deltakere, og særlig middelklassens barn har store og gode festarenaer. En har ikke naboen tett inn på seg som i ei blokk, med den sosiale kontroll det innebærer. Store villaer har dessuten flere stuer og andre rom for ulike aktiviteter eller grupperinger innenfor festen.
- *Større tilgjengelighet på rusmidler.* Mange yngre ungdommer disponerer over så mye penger at de lett kan kjøpe seg rusmidler, som ofte er lett tilgjengelig. Dette gjelder både alkohol langet via andre fra både legale og illegale omsetningsledd (jfr. HB eller smuglersprit), og illegale narkotiske stoffer.

Poenget er altså at de private arenaene synes å være viktigere enn tidligere for å prøve ut handlinger som de voksne misbilliger, og som de unge vil utføre uten voksenkontroll.

Et annet poeng er at slike private fester ofte får et halvoffentlig preg gjennom at det ofte er så mange som deltar. Samtidig er arenaen også privat hvor verten (evt. med assistanse fra sine venner) har en eksklusiv rett til å bestemme hvem som slipper inn og hvem som ekskluderes. De som ekskluderes vil ofte oppleve dette som svært negativt, og utenfor festarenaen vil det lett kunne oppstå en stemning som fører til at uønskede festdeltakere forsøker å trenge seg inn.

Som vist i sitatet fra Bøler på side 86 synes det i enkelte ungdomsmiljøer å være en norm om at ”utlendinger ikke har adgang”. De er ikke invitert, og ønskes heller ikke inn når de kommer ubedt. Selv om også ”norsk-norske” ungdommer sikkert også nektes adgang til private fester, skjer denne type utestengning trolig oftere for ungdom med minoritetsbakgrunn.

Det er rimelig å anta at ungdom med minoritetsbakgrunn har mindre tilgang på egne private festarenaer. De bor mer trangbodd, foresatte og søsken er hjemme, foreldrene har verken hytte ved sjøen eller på fjellet, og foreldrene reiser trolig sjeldnere bort på ovale weekend-reiser. Både den enkelte minoritetsungdom og vedkommendes venner med samme bakgrunn er som regel i samme situasjon. De opplever å bli ekskludert fra et viktig gode som de selv ikke rår over.

For noen av de som blir ekskludert fra denne type private ungdomsarena, har svaret vært voldsutøvelse mot verten eller vertens medhjelpere, og grovt hærverk mot hus og inventar. Det rapporteres om slike tilfeller fra både Bøler, Drammen og Kristiansand. I de tilfeller ungdom med minoritetsbakgrunn truer seg inn, kan dette i neste omgang bidra til at utestengingen forsterkes. Norske ungdommer snakker mye om slike episoder, og i neste

omgang kan de bli enda mer avvisende slik at minoritetsungdom ekskluderes som kategori, mens norske ungdommer eventuelt avvises utfra kunnskap om personen.

I den ovenstående beskrivelsen er etnisitet trukket inn som en viktig faktor. Sett fra ungdommer med minoritetsbakgrunn kan dette dreie seg om opplevelse av diskriminering og rasisme som kommer i tillegg til utestenging fra mer offentlige arenaer (eks. utesteder). Dette gjør det mulig å definere seg som et offer som for *enkelte* kan rettferdiggjøre en inntrenging i privatboligen. Sett fra norske ungdommer dreier det seg om inntrenging på et privat område. Adgangen til et privat område forvaltes utfra diskriminerende prinsipper uten at disse må begrunnes. En rimelig hypotese er at spørsmål om etnisitet trolig gjøres relevant av begge parter i mange slike saker.

Men dette er noe langt mer enn et spørsmål om etnisitet. Det dreier seg også om sosial klasse og sosial ulikhet mellom de som har tilgang på viktige private goder og de som ikke har det.

Det finnes trolig lite forskningsbasert kunnskap om hvor stort dette problemet er, og hvordan det arter seg. Det er allikevel mye som tyder på at dette er en type konflikt som skaper sterke følelser og aggresjon på begge sider der hvor problemet opptrer. Den ene parten kan oppleve å være urettmessig utestengt. Den andre å være urettmessig invadert. Det er mulig slike konflikter kan være selvforsterkende, og at det bør være spesielt viktig å forhindre at de utvikler seg til alvorlige voldsspiraler med hevn og gjengjeldelse. Men det er også en mulighet at dette er et helt marginalt problem som får mye oppmerksomhet, når det oppstår. En slik oppmerksomhet kan øke både ungdommens og fagfolkenes opptatthet av problemet. Det er derfor viktig å være oppmerksom på problemet, uten at en skaper en moralsk panikk rundt det.

### 12.3 Kampen om de store offentlige ungdomsarenaene

Et annet trekk som har kommet til syne både på Bøler, i Lørenskog, Drammen og Kristiansand er at de store rusfrie helgearrangementene for ungdom av og til ender opp i alvorlige slåsskamper eller voldsutøvelse. Dette gjelder enten disse arrangeres av den kommunale fritidsklubb, et kommersielt utested eller en frivillig organisasjon. Ofte trekker slike arrangementer flere hundre ungdommer, og noe av poenget er nettopp at det skal komme ungdom dit fra andre bydeler eller kommuner.

Slike arrangementer skal være rusfrie, men en viktig erfaring er at en del ungdommer nyter rusmidler utenfor lokalet, og deretter tar med seg rusen inn. Noen steder anvendes alkometre for å teste "tvilsomme" personer. En kan derimot vanskelig teste i forhold til andre typer rusmidler enn alkohol.

De beretninger som er gitt fra noen av de største kommunene, er at disse helgearrangementene (enten inne i festlokalet eller utenfor) i noen grad blir en arena hvor unge gutter eksponerer sin maskulinitet. Det er en arena hvor hormonene blomstrer, og hvor det utveksles fornærmelser som kan trigge til en slåsskamp. Slik sett kan disse arrangementene ha erstattet "festen på lokalet" som eksponeringsarena for maskuline egenskaper. Det som derimot er nytt er mobiliteten. Gjennom mobiltelefon er det lett å tilkalle forsterkninger, og enten gjennom gode offentlige kommunikasjoner eller ved at tilkalt ungdommer disponerer bil, kan forsterkninger ankomme på kort tid. Små konflikter kan derfor eskalere fra en "normal slåsskamp" til mer alvorlig voldsutøvelse.

Skillet mellom slåssing og vold dreier seg blant annet om likevekt i styrkeforholdet. Hvis en part klarer å kalle inn store ressurser gjennom et lett mobiliserbart nettverk, vil ofte

likevekten mellom partene brytes. Det samme gjelder hvis de som tilkalles er eldre eller er bevæpnet.

En rimelig hypotese er at i dagens mobile samfunn trenger ikke ungdomsgrupper eller mer formaliserte gjenger noe eget definert geografisk område som de dominerer. De er uavhengig av et fast geografisk område for å samles. Møtested kan avtales det pr. mobiltelefonen. For noen slike grupper har fritidsklubber eller slike store arrangementer blitt deres område – hvor de kan utøve kontroll og få respekt.

Det er allikevel ikke sikkert at dette er noe problem i byer eller tettsteder hvor ungdomsmiljøet er mindre polarisert enn i Oslo-området, Drammen eller Kristiansand. Men på disse lokalitetene er dette tidvis et problem som krever mye energi fra de som står som arrangør. Noen steder er også personalet angrepet. Voldsutøvelsen har ført til en betydelig økning i kontrolltiltakene, i form av politi, vaktelskap og natteravner, i forbindelse med enkelte slike arrangement.

## 12.4 Kommersielle arenaer som tilkoblingspunkt mellom ungdom og kriminelle subkulturer

Problematferd som rusbruk og kriminalitet er i følge Thomas Haaland (2000) nært forbundet med en særegen måte som ungdommen organiserer sitt daglige liv på. Dette er aktiviteter som vanligvis ikke aksepteres av voksenverdenen, og særlig ikke av foreldrene. De unges aktiviteter vil ofte utløse en eller annen form for sosial kontroll. Derfor er poenget for ungdommene å forsøke å unndra seg denne kontrollen. En slik unndragelse vil ofte aktivisere enda sterkere forsøk på sosial kontroll, som i noen tilfeller igjen vil stimulere nye forsøk på å unndra seg denne.

En måte å unndra seg kontroll på er å trekke til bysentrum for å nyte bylivets anonymitet. Bysentrum blir en arena for utøvelse av problematferd som verken foreldre eller andre voksne bifaller. Siden Norge er et kaldt land mesteparten av året, har disse ungdommene også et behov for innendørs lokaler hvor en kan slappe av, spise, treffe likesinnede, planlegge aktiviteter, utveksle tyvegods og rusmidler, og hvor det ikke finnes voksne som vil gripe inn. Det er ikke fritidsklubben med voksne ansvarsbevisste klubbledere de søker.

Mange ungdommer med slik problematferd ser ut til å trekke til en spesiell type etableringer av typen *spillehaller med spisemuligheter*. I enkelte tilfeller kan også de som oppretter og driver slike etableringer, tilhøre en kriminell subkultur. De kan skape en atmosfære rundt stedet som tiltrekke seg en selektert gruppe ungdommer og som frastøter ”vanlige folk” eller ”vanlige ungdommer”.

For ungdom som søker å beskytte seg mot både formell og uformell sosial kontroll, er slike steder velegnet. Kjente politifolk eller feltarbeidere, eller ukjente voksne som trer inn i lokalet, vil lett merkes og føre til at ulovlige aktiviteter kan tones ned. Dessuten bedrives neppe så mye av den kriminelle aktivitet i slike lokaler. Å spille biljard, spise eller konversere er ikke kriminelle handlinger. Det er mer et sted for å slappe av og tilfredsstillende både fysiske og sosiale behov. For ungdom som er mye involvert i konflikter med konkurrerende grupper, kan et slikt sted utgjøre en trygg festning hvor en har venner og beskyttelse. Det er en arena hvorfra en kan mobilisere hjelp hvis en føler seg truet ute på byen. Og det er en arena for både å planlegge vinningskriminalitet og utveksle tyvegods.

Poenget er at slike steder ofte utgjør rammen for en kriminell subkultur. Dette er forøvrig et viktig poeng i den såkalte ”rutineaktivitetsteorien” for å forklare kriminelle handlinger.

Amerikansk forskning understreker nettopp spillehallenes betydning som steder hvor ungdom blir eksponert overfor personer som oppmuntrer til og tilbyr muligheter for kriminell atferd, og som fremmer verdier og normer som bygger opp under slik atferd. Det foreligger flere studier som viser at å bruke mye tid på slike arenaer er positivt korrelert med kriminalitet (Osgood mfl.1996:637).

Denne type etableringer utgjør steder hvor yngre ungdommer møter den kriminelle subkultur og påvirkes ytterligere av denne. Slike steder finnes ikke bare i Oslo, men også i mellomstore byer. På enda mindre steder kan visse typer treningsstudioer fungere som dette tilkoblingspunktet til en kriminell subkultur og ulovlige aktiviteter. Markedet er i ferd med å gi et tilsvarende svar til ungdom som søker seg ut av foreldrenes kontroll, hvor de tilbyr et "underground" alternativ.

Et stort utfordring for kommuner som har denne type virksomheter som nærer slike subkulturer, er hvordan en skal kunne gripe inn. Noe godt svar har vi ikke på det i dag.

## 12.5 Noen kommentarer vedrørende "gamle" og "nye" problemer

Mye av legitimiteten til den norske velferdsstaten – og som i stor grad utgjøres av over fire hundre "velferdskommuner" – er at den løser problemer som oppstår. Velstandsutviklingen har medført en betydelig ekspansjon i kommunenes problemløsningspersonale. Enhver ny avdeling eller nytt kontor som opprettes, og nye profesjoner som inntar kommunene, innebærer også nye kikkeshull som problemer kan oppdages igjennom. Hva som blir problemer er, som tidligere påpekt, i stor grad sosialt konstruert. De er avhengig av de grunnleggende verdier og tenkemåter i et samfunn (Fauske 1995), og av hvilke kikkeshull som det offentlige apparatet har ut mot virkeligheten.

I erfaringsoppsummeringen fra Utviklingsprogrammet er det anvendt et stort og grovmasket nett for å få fram kommunenes problemer og utfordringer. Som nevnt tidligere i notatet er ikke dette dyptpløyende forskning, men en oppsummering av de erfaringer som kommunene selv har vektlagt i sitt arbeid med barn og unge og som de har definert inn i Utviklingsprogrammet. Erfaringssamlinger med nøkkelaktører i kommuneadministrasjonen har vært den viktigste kilden til informasjon. Og det er problemer som er nevnt av *flere kommuner* som er trukket fram. Hvor "virkelige" de problemene som trekkes fram er – om situasjonen faktisk er blitt verre på de problemfeltene som er presentert (eks. jenters voldsbruk, vold knyttet til hjemmearenaer og til fritidsklubber/diskoteker m.m.), er vanskelig å svare på. Da kreves det grundigere og mer spesialisert forskning. At slike problemer oppleves som mer alvorlige enn før, bør i hvertfall kunne være et argument for en nærmere forskningsmessig belysning.

En mer finmasket innsamling av informasjon ville helt sikkert også ha brakt fram i lyset andre problemfelter enn de få som er nevnt i dette kapitlet. Sandnes nevnte, som eneste kommune, utfordringen med hvordan det kommunale tjeneste- og hjelpeapparatet skal forholde seg til det stadig større antallet barn og unge som får diagnose som funksjonshemmet, som tildeles rettigheter i form av spesialundervisning, støttekontakt, avlastning m.m. Kommunene må forholde seg til nye diagnoser som dukker opp (eks. ADHD, Tourettes syndrom) og at etablerte diagnosedefinisjoner utvides – som når autisme får en stor sidegren i form av Asperger syndrom. Gjennom at det diagnostiske apparatet er blitt forsterket (bl.a. gjennom opprettelsen av habiliteringstjenesten) og at oppmerksomheten både blant helsepersonale og pedagogisk personale mot denne type funksjonshemninger

---

har økt, kan en forvente at opptil 5-7 prosent av alle barn kan få slike diagnoser (Gillberg 1995).

Fra Sandnes rapporteres det at slike barn lett blir kasterballe i systemet. De befinner seg ofte i skjæringsfeltet mellom det funksjonshemmende og funksjonsfriske, de kan ha spesielle behov og være ganske krevende. De havner ofte i barnevernet uten at de har en barnevernproblematikk. Dette er trolig en type utfordring som ikke Sandnes er alene om, men at denne type utfordring ikke kom opp i de andre kommunene fordi "nettet" var for grovmasket.

Oppmerksomheten mot disse diagnosegruppene som befinner seg i skjæringsfeltet mellom det funksjonsfriske og funksjonshemmede, er nettopp gode eksempler på at hva vi definerer som problem, endres i takt med utviklingen i den medisinske vitenskap som definerer diagnoser, og av forsterkningen av det lokale "apparatet" som kan avdekke slike funksjonsmeninger.

Erfaringsgjennomgangen har heller ikke tydeliggjort alle de nye utfordringer som innvandring og flyktninger representerer for det kommunale apparatet. Det er nok å nevne språkproblemer, enslige mindreårige, barn med krigstraumer, tvangsgifte, omskjæring. Slike utfordringer er likevel vel kjente gjennom både annen forskning, fra mediaoppslag og fra den offentlige debatt.

## 13 Den kommunale virkemiddelbruk – endringer og erfaringer

Også dette kapitlet representerer et overblikk over de ti kommunene. Det inneholder en beskrivelse av virkemidler som er anvendt, av erfaringer som de kommunale aktører oppgir å ha, samt en refleksjon over noen problemstillinger som har dukket opp i utviklingsarbeidet i enkelte av kommunene.

### 13.1 Bredspektrede tiltak mot atferdsproblemer med grensesetting som et viktig element

Atferdsproblemer og kriminalitet er komplekse og multideterminerte problemer som må møtes med tiltak på både samfunnsnivå, lokalsamfunnsnivå, skolenivå, familie og individnivå. Det foreligger mye forskning som viser at de tiltak og programmer som har best og mest langvarig effekt, er de bredspektrede tiltak som retter seg mot flere deler av årsakskomplekset (Loeber og Farrington 1998, "Faggruppe" 2000). Fra statlig side er det da også gjort store anstrengelser for å få iverksatt programmer som nettopp er bredspektrede – som Olweus' program mot mobbing og Multisystemisk terapi. I løpet av prosjektperioden (1999-2001) har tre av forsøkskommunene (Bøler bydel, Lørenskog og Kristiansand) fått tilbud om Olweus-programmet og gjennomført det i noen skoler. Forsøk med multisystemisk terapi ble igangsatt i fire forsøksfylker, hvorav arbeidet i Vest-Agder og Kristiansand kom i gang omtrent samtidig med igangsettingen av Utviklingsprogrammet. Senere har både Olweusprogrammet og MST blitt nasjonale.

Olweus programmet er skolebasert, og retter seg mot både skolens personale, mot klassenivået og individuelt nivå. Multi-systemisk terapi er mer et familiebasert program, hvor foreldrene intensivt over en avgrenset periode (4-6 måneder) støttes i sin oppdragerpraksis av et MST-team. Programmet involverer også nærmiljøet, skolen, arbeidslivet – dvs. alle de aktører som er viktige for at ungdommen kommer inn i en positiv utvikling. Begge programmene er bredspektredede, men med hver sin innfallsvinkel. Olweus-programmet går i vesentlig grad ut på å styrke lærerne i deres oppdragerrolle. MST går tilsvarende ut på å styrke foreldrene. De kan dermed sies å være overlappende. Begge programmene inkluderer mange virkemidler, men et fellestrekk ved dem er en betydelig vekt på å sette klare grenser for uakseptabel atferd, samt at voksenpersoner griper inn når grensene overskrides.

I forrige kapittel nevnte vi flere eksempler på at ungdom trekker seg unna de voksnes sosiale kontroll og til arenaer hvor denne er mindre. Men vi viste også eksempler på at problematferd og vold oppstår på arenaer hvor de voksne er til stede og forventes å ha kontroll, men hvor de utfordres og mister kontrollen. Fra kommunene i Utviklingsprogrammet kjenner vi til enkelte eksempler på at ungdommer har kommet helt inn i klasserom for å hente ut en elev de skal "ta", og at lærere eller fritidsklubbpersonale utsettes for

fysiske angrep og andre former for trusler og terror når de forsøker å utøve sin kontrollrolle.

De erfaringer som meldes fra de kommuner som har vært involvert i hhv. Olweus-programmet og MST er gode. Men dette er vel og merke erfaringer fra noen sentrale aktører i ”apparatet”, og ingen evaluering av hvordan programmene har virket inn på lærernes og foreldres evne til å ta tak i problemene, og i neste omgang hvordan dette slår ut i form av redusert problematferd.

En viktig tilbakemelding fra de aktuelle kommuner er at Olweusprogrammet har vært vanskelig å få implementert fordi det ikke passet inn i allerede fastlagte arbeidsplaner i skolene, da de fikk tilbud om det. Dessuten krever programmet så mye av skolene at mange har kviet seg. I Lørenskog måtte en forhandle med Olweus og hans team om å gjennomføre en ”light-versjon” av programmet for derigjennom å gjøre det anvendbart for skolene. Enkelte skoler har nok også hatt faglige begrunnede motforestillinger mot programmet, og har valgt et konkurrerende mobbeprogram. Andre skoler har valgt alternativer uten at dette er faglig begrunnet, men kort og godt fordi de fikk tilbud om andre program før de fikk tilbudet om Olweus-programmet.

Fra de skoler som har deltatt i Olweusprogrammet oppgis resultatene å være gode. I Lørenskog har mobbingen i de deltagende barneskolene blitt klart redusert – også der hvor ”light-versjonen” ble brukt.

Fra en ungdomsskole på Bøler som har hatt betydelige atferdsproblemer i en periode, understrekes det at programmet nettopp har gitt lærerne kunnskap og ferdigheter i hvordan de skal gripe inn. Erfaringen fra denne skolen er at en trenger større voksen-tetthet ute i friminuttene. Lærerne må være enige om hvor grensen går for når de skal gripe inn. Deretter må de være villig og i stand til å gripe inn når grensene er overskredet. Fra denne skolen er en også bevisst på hvor grensen går for å tilkalle foreldrene. Lærere har forhåndprogrammert på mobiltelefonen telefonnummeret til foreldre til de mest utagerende elevene. De tilkalles hvis nødvendig. Terskelen for å tilkalle politiet har blitt lavere enn tidligere. Det oppfattes ikke som et nederlag for skolen å tilkalle politiet.

Et poeng som har kommet opp på erfaringsseminarene er at en del unge lærere ikke er vant med å sette og praktisere klare og faste grenser for uakseptabel atferd. Mange har trolig selv ikke erfart en klar og fast grensesetting under egen oppvekst – trolig fordi de har internalisert normer og verdier på måter som ikke har nødvendiggjort en slik grensemarkering. Når de kommer ut i skolen og møter unger som slett ikke har internalisert slike grenser, som oppfører seg truende og voldelig overfor dem, blir de usikre og engstelige. Dette merkes av enkelte elever på skolen, og av ungdommer som kommer utenfra til skolen for å ”gjøre opp noe”. Slike lærere evner ikke å opptre med autoritet, og presses fra skanse til skanse. Til slutt tør de knapt gå ut i skolegården for å inspisere, og hvis de først er der, er det lett å snu ryggen til bråk som de ikke vet hvordan de skal håndtere. Ved at de ser uten å gripe inn, bidrar de til å legitimere vold og mobbing. De gjør vondt verre. Dette er viktige argumenter for at de må drilles i grensesetting og inngripen – på en nesten ”pavlovsk måte” som en skoleleder uttrykte det.

Også fra grunnskoler som ikke har vært involvert i Olweus-programmet, gis det eksempler på anvendelse av mer kontant grensesetting. På Bifrost-skolen i Eidskog nøles det ikke med å tilkalle foreldrene hvis deres barn oppfører seg på uakseptable måter. Da må foreldrene komme å ta ansvaret for dem. Også i dette eksemplet er en slik grensesettingsstrategi ledd i et omfattende skoleutviklingsprosjekt som omfatter omtrent alle sider ved skolen, og som sådan er bredspektret.

## 13.2 Mer smalspektrede grensesettingstiltak

Fra de videregående skolene på både Ulsrud (Bøler) og Lørenskog rapporteres anvendelse av en tydelig kontrollstrategi. Begge skolene har intensivert kontrollen med uteområdene. På Ulsrud er det ansatt en person med et imponerende fysisk ytre som gjør at de fleste viser ham respekt, slik at den fysiske styrken ikke trenger anvendes. Inntrengere utenfra blir kontant avvist. Hvis en slik anmodning ikke etterkommes, tilkalles politiet. På Lørenskog har en ”et falkeblikk” mot fellesarealene. Elever som kommer til skolen og som ikke har noe der å gjøre blir umiddelbart bortvist. Hvis de ikke etterkommer anmodningen, tilkalles politiet som stiller opp på et par minutter. Skolen påkaller foreldrenes oppmerksomhet raskt i bekymringssaker gjennom en bekymringsmelding, og inngåelse av kontrakt med bekymringselever. Brytes kontrakten anvendes alt fra en tidsbegrenset sanksjon til permanent utvisning.

En noe annen modell prøves ut i Drammen. Her oppholder en uniformert polititjenestemann seg fra fire til seks uker pr. år på hver ungdomsskole for å gjøre seg kjent med skolen, dens elever og problemstillinger. Skolens problemer kartlegges og analyseres. Det dreier som et problemorientert politiarbeid i en skolekontekst. Polititjenestemannen gir også støtte til skolens arbeid med enkeltelever, og han kan være ganske handlekraftig i sin inn gripen – rapporteres det.

En slik ”kontrollstrategi” er selvsagt ikke de eneste disse skolene anvender. Både de aktuelle skolene i Drammen, Lørenskog og på Ulsrud videregående, anvender andre og ”mykere strategier”. På Lørenskog Videregående anvendes skolemegling, og erfaringene sies å være svært gode. På Ulsrud Videregående har en endret timeplanene, en har ikke skoleklokke, slik at færre er ute i skolegårdens samtidig. Dessuten har en et datarom med 30 PC’er som trekker mange gutter. Stikkordet er avledningsstrategier – som er et kjent situasjonelt kriminalitetsforebyggende virkemiddel.

Vi viste i forrige kapittel av de åpne fredags- eller lørdagsdiskotekene arrangert av enten kommunale ungdomshus/fritidsklubber, kommersielle foretak (eks. en kafé) eller frivillige organisasjoner (eks. et idrettslag), av og til har blitt arena for svært provoserende atferd fra enkelte ungdommer og for voldelige konfrontasjoner. Ansatt personale har også i noen få tilfeller blitt angrepet.

Problemenes rundt slike arrangementer er håndtert på ulike måter. På Bøler opphørte problemet da Bølerklubben brant. Det er et uttalt ønske fra Ungdomsrådet i bydelen at de store helgearrangementene ikke tas opp igjen. Det finnes eksempler fra kommuner som ikke deltar i Utviklingsprogrammet (men som er nabokommuner til en UP-kommune) at slike arrangementer har blitt nedlagt på grunn av voldsutviklingen (blant annet på Strømmen og i Nedre Eiker). Andre steder forsøker en å håndtere problemene ved et betydelig innslag av kontrolltiltak. Det mest ytterliggående eksemplet er fra ungdomshuset på Lørenskog hvor de på et arrangement anvendte fem vakter fra et vaktelskap, som hadde skuddsikre vester, to hunder og en metalldetektor ved inngangen.

I de tilfeller der den kommunale fritidsklubb arrangerer slike diskoteker, bryter det med den noe av de grunnleggende idéer bak fritidsklubben – at de skulle være nærmiljøbaserte for ungdom i et bestemt distrikt. I den grad en skulle slippe inn ”utenforstående” skulle det være i følge med et medlem og som vedkommendes gjest. Ved å åpne opp klubbene for alle utover klubbens geografiske nedslagsfelt, risikerte en å bryte med den sosiale



kontroll som ungdommer utøver overfor hverandre<sup>50</sup>. Da oppstår behovet for andre og mer ytterliggående kontrolltiltak.

### 13.3 Grensesetting og kontroll – gode kortsiktige erfaringer....

På bakgrunn av denne erfaringsoppsummeringen fra kommunene er det ikke grunnlag for å fastslå mer utstrakt bruk av klare regler, fastere inngripen når normer og regler brytes, og mer bruk av både sikkerhetsvakter, politi og tekniske kontrolltiltak i både skoler og fritidsklubber. Til det er ikke erfaringsoppsummeringen systematisk nok. Men det er mulig å formulere det som en hypotese. *Det skjer i dag en økt satsing på denne type kontrolltiltak enn for noen år siden.*

Det en derimot kan fastslå er at flere ungdomsskoler, videregående skoler og fritidsklubber/ungdomshus som har tatt i bruk klarere grenser og inngripen når grensene overskrides, rapporterer at dette har hatt en positiv virkning. De rapporterer at de har fått igjen ”kontrollen” og at disiplinproblemene har avtatt, noe som i sin tur også skaper et tryggere og bedre læringsmiljø eller fritidsmiljø. Det er altså ikke de langsiktige forebyggende effektene informantene uttale seg om.

Om en slik kontrollstrategi kan ha andre og ikke-intenderte og uønskede effekter, enten innenfor disse institusjonene eller på andre arenaer, er umulig å si utfra denne type erfaringslæring. De kontrolltiltak som er presentert ovenfor tilhører den *situasjonelle forebyggingsstrategi* (Clarke 1997) som går ut på å gjøre noe med de faktorer som motiverer til og utløser uønskede eller kriminelle handlinger. Kritikere av den situasjonelle forebyggingsstrategi har ofte påpekt at slike tiltak kan bidra til å forskyve de kriminelle handlinger til andre arenaer. Dessuten rettes slike tiltak ofte inn mot en type ungdommer, mens andre ungdommer drar mer nytte av de positive tiltak som iverksettes – med det resultat at det skjer økt oppsplitting og ulikhet i ungdomsmiljøet. Marginaliserte ungdommer kan bli enda mer marginalisert (Sahlin 2000). En norsk gjennomgang av internasjonal forskning på området konkluderer med at ”smalsporede tiltak” av denne typen har liten, ingen eller endog skadelig effekt (”Faggruppe”2000:21). På den annen side er det ikke sikkert at virkemidler som ikke gir resultater i en kontekst (eks. i en amerikansk kontekst), nødvendigvis vil ha samme effekter i en norsk kontekst.

Selv om erfaringene fra skoler og fritidsklubber med en slik ”grensesettingsstrategi” uttrykkes i positive vendinger, vil eventuelle langsiktige og ikke-intenderte effekter av strategien bare kunne påvises gjennom grundig forskning, og ikke gjennom en erfaringsoppsummering.

---

<sup>50</sup> Kilden for dette nå avdøde Herman von der Lippe – ”fritidsklubbenes far” i Norge og mangeårig ungdomssjef i Oslo. I et tilfelle i Kristiansand (i 1996) hvor han og undertegnede ble invitert for å gi råd, som nettopp gjaldt konflikter knyttet til et fredagsdiskotek på en kommunal fritidsklubb, var hans råd å ”lukke klubben” for ungdom hjemmehørende utenfor klubbens geografiske nedslagsfelt. Ungdom utenfra måtte evt. være invitert av et medlem og registreres som gjest. Rådet var ment som et virkemiddel for å unngå en alvorlig voldsspiral.

## 13.4 Oppløsning av uformelle og systemskapte gruppedannelser

Et av de mest robuste funn innen kriminologi og samfunnsvitenskap er at ungdomskriminalitet ofte utøves i grupper, og at ungdom som begår kriminelle handlinger deltar i kriminelle grupper (Elliott og Menard 1996). Gjennom at barn eller ungdom knytter seg til en gruppe som begår kriminelle handlinger, blir de påvirket av gruppens verdier og normer som gir aksept for og som leder til kriminelle handlinger. Gjennom deltakelse i en kriminell gruppe forsterkes de kriminelle tilbøyelighet som den enkelte måtte ha. Det oppstår en gruppedynamikk som aksellerer kriminaliteten. Dette er også påvist når det gjelder rasistiske grupper (Bjørge 1997).

En naturlig anbefaling på bakgrunn av all den forskning som foreligger om kriminelle grupper og endog mer fasttømrede gjenger, er todelt. Det ene er å gi barn og unge større motstandskraft mot gruppepress når det gjelder å drikke alkohol tidlig, nyte narkotiske stoffer, delta i mobbehandling og alvorlig volds- og vinningskriminalitet. Det andre er å forsøke å løse opp kriminelle grupper ved å nøytralisere lederfigurer og stimulere til avhopping og utmelding fra gruppen, gjerne ved å tilby alternative og mer positive gruppetilknytninger.

I Kristiansand er slike oppløsningsmetoder anvendt i både Exit-prosjektet (i regi av Voksne for barn) og fra MST-teamet. På Bøler har en gjort tildels store anstrengelser for å trekke nynazister ut av miljøet. I Drammen har en splittet en gruppe som var svært aktiv og som skapte store bekymringer ved å trekke ut lederfiguren og gi vedkommende en annen og mer positiv arena å utfolde seg på.

Et viktig virkemiddel er å forsøke å etablere nye sosiale bånd til mer prososiale ungdommer. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å få dem interessert i aktiviteter som fører til at de skifter miljø. Og skifter ungdommen kontekst, vil de også ofte skifte handlingsmønster. En prososial kontekst fører til at ungdommer som tidligere utøvet mye kriminalitet, ofte vil oppføre seg prososialt (Emler og Reicher 1995, Farrington 1996). Dette er et poeng som i Norge også understrekes av Kathrine Fangen (2001), og av psykiateren Anders Minken (1998).

Erfaringene fra både Kristiansand og Drammen med å splitte kriminelle grupper gjennom å forsterke de mekanismer som kan få dem ut, oppgis å være gode. På Bøler har dette arbeidet gått tyngre, kanskje særlig fordi det her har dreidd seg om voksne ungdommer som det er mye vanskeligere å finne alternativer til.

### 13.4.1 Et apparatskapt eller forsterket problem?

Det kommunale tjeneste- og tiltaksapparat bidrar ikke bare til å løse opp grupper. Det bidrar også til å skape grupper ved å koble ungdommer som allerede utviser stor grad av problematferd. Dette skjer i form av fengsel, institusjonsbehandling (jfr. en rekke barnevernsinstitusjoner), alternative skoler eller klasser, og grupperettede fritidstiltak overfor "utsatte ungdommer". Det kan være mange gode argumenter for en slik praksis. Det kan være pedagogiske argumenter som at ungdom som ikke fungerer i en vanlig teoretisk klasseromsundervisning, bør få et alternativ hvor de kan bli "vinnere" og ikke tapere. Et annet argument er at en må skjerme andre elever fra den forstyrrelse av undervisningen som noen få elever med atferdsproblemer utfører. Det kan være ressursmessige begrunnelser – særlig for tiltak i grenselandet sosialt arbeid/fritidsarbeid. Ved å koble flere unge

med problematferd i en fritidsgruppe, har en råd til å gi dem gode fritidsopplevelser (eks. dra på opplevelsestur, ferie og lignende).

Problemet med en slik gruppestrategi overfor barn og unge med atferdsproblemer, er at det kan bidra til å skape eller forsterke gruppesamhold og derigjennom problematferden. Strategien kan ha negative ikke-intenderte konsekvenser. Som vist i kapittel 7 fra Kristiansand har denne problemstillingen med styrke blitt dratt opp av MST-teamet og fylkesbarnevernet, og har vært rettet mot ulike kommunale aktører og frivillige organisasjoner som driver virksomhet mot utsatte grupper. Selv om det foreligger en del forskningsdokumentasjonen på at dette kan være en ufornuftig strategi, kan det også være en fare for at man ”kaster barnet ut med badevannet”. I redselen for å forsterke gruppesamhold og fremme kriminalitet, risikerer en å kutte ut grupperettede tiltak for ungdom med samme problematikk, hvor nytteverdien kan overskride den negative effekten.

MST-teamets og fylkesbarnevernets reiser viktige spørsmål i sin kritikk, men kritikken påkaller også motspørsmål.

- Hvilke ”problembarn” kan faktisk egne seg for gruppetiltak i skole eller fritid?
- Hva slags problematferd, og med hvilken alvorlighetsgrad, tilsier at barn og unge ikke bør grupperes sammen?
- Er det etisk riktig å forsøke å frakoble de sosiale bånd mellom en ungdom med atferdsproblemer og venner med samme problemer, hvis dette er de eneste vennene vedkommende har? Kan det langsiktige resultatet av en ”vellykket intervensjon” bli at de barn og unge som trekkes ut av en ”uartig gruppe”, blir sittende i total ensomhet med de konsekvenser dette kan gi?
- Kan et alternativ være å arbeide med hvertfall to og to, eller kanskje tre og tre? Og hva med å blande noen ungdommer med samme type atferdsproblem sammen med noen vanlige prososiale ungdommer – hva kan være et gunstig blandingsforhold?
- Hva med de gunstige effektene på det resterende klasse- og skolemiljø av at de værste ”bråkmakerne” gis alternativ opplæring?
- Og hva med de lærerne som igjen opplever å få overskudd og lyst til å gå på skolen fordi de slipper unna de mest ulystbetonte oppgavene fordi de ungdommene med de største atferdsproblemene er ute av klassen?

Problemstillingen bør derfor ikke være om en skal kutte ut gruppetiltak hvor unger med problematferd ”behandles”, gis undervisning eller fritidsopplevelser sammen. Problemstillingen er derimot i hvilke tilfeller og under hvilke betingelser dette bør skje, og hvor det ikke bør skje.

Faggruppa som på oppdrag for Barne- og familiedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har vurdert ulike program og tilnærminger, konkluderer slik når det gjelder alternative skoler:

Faggruppa mener det både er behov for og bør være rom for alternative skoler. De alternative skolenes eksistensberettigelse avhenger imidlertid av at det sikres høy kvalitet på tilbudet og en nøye tilpasning og fleksibilitet i forhold til hva den enkelte elev trenger av hjelp og støtte. På skolepolitisk nivå er det behov for en nærmere avklaring av de alternative skolenes plass og rolle innenfor rammen av en inkluderende skole for alle. For å unngå at de alternative skolene misbrukes av det ordinære skoleverket som ”soveputer” og lett tilgjengelige ”dumpingplasser” for vanskelige elever, tilrå faggruppa for øvrig:

- Et begrenset antall alternative skoler
- Utvikling av kriterier/prosedyrer som sikrer et strengt inntakssystem og en balansert gruppesammensetning (grad av problembelastning og kulturell bakgrunn må nøye vurderes) (Faggruppe 2000:36).

I tillegg foreslår faggruppa at det igangsettes forskningsbaserte evalueringsstudier av virkningen av denne type tiltak, og av hvordan slike alternative tilbud best bør utformes og organiseres.

I påvente av at forskningen bringer svar, bør de enkelte kommuner stille spørsmål av den typen som er stilt ovenfor og drøfte disse. Som et par av spørsmålene indikerer, motvirkning av negative gruppedannelser er ikke det eneste hensynet som en må ta stilling til ute i kommune. En har som nevnt ovenfor også hensynet til frustrerte medelever som ikke får tatt ut sitt potensiale på grunn av at de systematisk forstyrres, og til slitne lærere som gir opp, sykmelder seg eller går ut i førtidspensjon. Når det gjelder å avveie ulike hensyn mot hverandre, er det langt vanskeligere å komme med forskningsbaserte svar. I siste instans er dette faktisk en politisk oppgave. Det er derfor ute i den enkelte kommunene at spørsmålene bør besvares. Men hvis en skal komme fram til fornuftige avveininger og svar på viktige spørsmål, forutsetter det selvsagt at spørsmålene blir stilt. Å unnlate å stille spørsmål av den type som MST-teamet i Kristiansand har stilt og den type motspørsmål som er stilt ovenfor, blir som å stikke hodet i sanden.

### 13.5 Beredskap i forhold til sosiale kriser

I kap. 13.3 antydes det en pendelsvingning i retning av mer sosial kontroll. En metafor som kan brukes er at noen har sett nødvendigheten av å trå på bremsen fordi situasjonen har vært i ferd med å komme ut av kontroll. En grunn til en slik bråbremsing er at en del problemer nærmest umerkelig har trappet seg opp. Bruk av sterkt sjikanøse uttrykk og fornærmelser på skolen, anvendelse av trusler og terror, kan være eksempler på noe som gradvis har eskalert uten at en helt har merket det. Det som før var helt unormalt og uakseptabelt, er blitt vanlig.

I noen tilfeller må det være noen utenfra som forteller de lokale aktører alvoret i situasjonen, fordi de har blitt ”innblinde”. Journalister kan ha en slik rolle – det mest kjente eksemplet er trolig Vetle Lid Larsens artikkel i Aftenposten 20/4-1991 om ”Brumunddal – stedet Gud glemte”. Her gjorde han gjorde både Brumunddøler og omverdenen oppmerksom på hva som var i ferd med å skje i lokalsamfunnet. Likeledes kan forskning – for eksempel om ungdommens rusvaner, forekomst av mobbing og vold, hvor en kommune sammenlignes mot andre kommuner eller et landsgjennomsnitt, bidra til å synliggjøre at terskler er overskredet. Men selvsagt kan lokale aktører selv komme til en erkjennelse av hva som er i ferd med å skje. Plutselig skjer det noe som overskrider en terskel, men som samtidig viser at dette ikke er en tilfeldig hendelse, men snarere resultat av en mer gradvis og umerkelig utvikling.

Andre problemer igjen kan få utvikle seg fordi ”apparatet” ikke ser. En rekke av de utfordringer som er nevnt i forrige kapittel og i kommunekapitelene, som anvendelse av trusler og terror, seksuelt misbruk av ”fulle” ungdommer, prostitusjonstrafikk, tvangsgifte, rasistiske grupper m.m. er slike som først oppdages av apparatets fotfolk. Det kan være enkeltpersoner i apparatet som ser problemene, men hvor informasjonen ikke når fram oppover i systemet til de som har innflytelse. Informasjonen kan stoppe opp i de administrative filtre. En barriere kan også være frykten for å framstå som politisk ukorrekt,

eller frykten for å stigmatisere hvis en tar opp problemer knyttet til noen innen en bestemt kategori (eks. en etnisk gruppe) eller et boområde/lokalsamfunn. Problemer av typen omskjæring og tvangsgifte er det noen utenfor kommuneorganisasjonene som har måttet sette på dagsordenen (blant annet noen modige jenter med minoritetsbakgrunn), til tross for at det må ha vært mange innenfor de kommunale ”apparater” som må ha vært kjent med dette.

En erfaring som har blitt tydeliggjort fra noen av kommunene i Utviklingsprogrammet, er å ha en beredskap slik at en kan avdekke og se at en sosial krise eller nytt problem er under utvikling. Fra Tana kommune er lærdommen tydelig. Prostitusjonstrafikken og dens følgeproblemer var noe som snek seg gradvis inn på lokalsamfunnet:

Tiltak burde ha vært iverksatt mye raskere. Da ville ikke problemet ha utviklet seg i så stort omfang. Kartleggingen burde ha vært gjennomført mye tidligere slik at en var klar til handling når problemet utviklet seg.  
(lensmann)

Fra kommuneadministrasjonen i Tana ble det uttrykt et behov for en beredskap i forhold til hvordan en skal håndtere denne type sosiale og moralske kriser. Kommunene har en god beredskap i forhold til det å håndtere ulykker, drapssaker som ryster lokalsamfunnet, flom og strømbrydd. Det er de drillet i forhold til. I forhold til sosiale problemer som ikke manifesterer seg like brått og voldsomt, har en for dårlig utviklede følehorn og mottakerapparat. En kommer fort ”bakpå” i krisehåndteringen. Det samme var trolig tilfelle både på Bøler og Kristiansand den gang det nynazistiske miljøet begynte å utvikle seg for 8-9 år siden.

En kan kanskje prøve seg med følgende spissformulering: I Norge er vi rimelig gode på forebygging, og vi er gode på å slukke store og alvorlige branner. Vi er ikke gode på å oppdage og slukke branner som ulmer i det stille, og som plutselig kan blusse opp. Dette er forebyggingskjedens MISSING LINK.

En forutsetning for å bli bedre til å slukke ”ulmebranner” er at en kan gjøre gode lokale kartlegginger og analyser av situasjonen. I forhold til kriminalitetsforebygging understreker kriminologen Leif P.Olaussen (1991) at det er ikke alltid nødvendig å basere seg på de store, vidløftige og empirisk pregede analysene, men på enkle analyser basert på lokale fakta. Professor i statsvitenskap Erik O. Eriksen (1992) understreker at i forhold til utfordringer hvor situasjonen kan endres på kort tid, hvor årsaksmekanismene er usikre og omstridte, forutsettes det faktisk en betydelig grad av informasjonsflyt på tvers av de administrative nivåer i kommunen, samt mellom det administrative og politiske nivået. Det må skje en inngående drøfting av situasjonen mellom de som har førstehånds kjennskap til situasjonen og de som har et lederansvar. Hvis en ikke får til denne flyten, er faren stor for at problemet kan bli undertrykt eller misforstått. Mer konkret hvordan en kan få til slik informasjonsflyt, skal vi komme tilbake til i neste kapittel om tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

Gode lokale kartlegginger og analyser kan også være et virkemiddel mot overvurderinger og moralsk panikk. I noen tilfeller kan innflytelsesrike aktører (eks. pressen) forstørre opp hendelser eller problemer uten at det er noen grunn til det. I panikkstemningen som skapes kan det gjøres lite veloverveide beslutninger som i verste fall kan forverre en situasjonen, eller hvertfall bidra til at en bruker mye penger på unødvendige tiltak.

## 13.6 Kultur som virkemiddel

For 10-20 år siden var kultur- og fritidspolitikken i norske kommuner preget av instrumentelle begrunnelser. Kulturtiltak og kulturinvesteringer ble brukt for å oppnå mål som hørte hjemme på andre politikkområder enn det kulturpolitiske (Vestheim 1996). Kultur kunne brukes for å skape arbeidsplasser, forebygge ensomhet og psykiske lidelser, forebygge skjevutvikling og kriminalitet. I trange økonomiske tider ble det fristende å legitimere kultursatsing med mål som lå utenfor kulturfeltet. Fra flere av kommunene i Utviklingsprogrammet foreligger det en erkjennelse av at en har gått for langt i å understreke at kultur er et middel for å oppnå noe annet. Det beste eksemplet er fra Tana kommune hvor aktiviteter og kulturuttrykk i en periode ble begrunnet utfra at de fungerte imot prostitusjon (rock mot prostitusjon, toving mot prostitusjon). Noe lignende så en for noen år siden i Brumunddal hvor en rekke kulturtiltak ble begrunnet utfra at de motvirket rasisme.

Fra både kulturforskere, politikere og fagfolk har det de siste årene skjedd en pendel-svingning i retning av å understreke at kultur har en egenverdi. Det er selve kulturopplevelsen som er det viktige. Rock er for eksempel ikke et middel mot rus eller rasisme, men det er et kulturuttrykk som skaper en positiv opplevelse. Å underlegge kulturen en instrumentell begrunnelse vil heller ikke nødvendigvis tilføre sektoren mer ressurser. Å dokumentere den instrumentelle nytteverdien er ofte helt umulig. Faren er da at kulturbevilgningene kuttes fordi de ikke har noen sikker nytteverdi. Derfor er det også økonomisk rasjonelt å understreke kulturens egenverdi. De fleste kulturbyråkrater er i dag godt trent i å understreke denne egenverdien, og mange vil ha seg frabedt å bli minnet på at kulturtiltak også kan ha instrumentelle funksjoner.

Utviklingsprogrammet inneholder likevel flere eksempler på en instrumentell anvendelse av kulturen – hvor kulturuttrykk brukes for å nå mål utover egenaktiviteten. De to mest interessante eksemplene er kunstverkstedet på Møllå i Sandnes og Gateakademiet i Kristiansand.

På Kunstverkstedet på Møllå i Sandnes anvendes tegning og dans for å trekke ungdom med minoritetsbakgrunn i aktiviteter for å lære dem norsk, og for å integrere dem i et større ungdomsmiljø. Begrunnelsen er utpreget instrumentell. Kulturaktivitetene er allikevel ikke bare på "liksom" som et påskudd for det sosiale. Det dreier seg også om aktiviteter som krever noe av ungdommen, og hvor det brukes gode instruktører. Samtidig er det aktiviteter som innbyr til det å være sosiale. Som vist i "Sandneskapitlet" har kulturaktivitetene vært så populære at en har måttet sette tak på antallet deltakere.

På Gateakademiet i Kristiansand får marginalisert ungdom anledning til å utvikle sine kreative og kunstneriske ferdigheter, og hvor de kan få et "papir" på det. Det dreier seg om en utdanning som kan brukes som et springbrett over til en mer profesjonell utdanning innen en kunstart, eller som et springbrett over i mer tradisjonell utdanning. Også her legges det vekt på en "ordentlig" ramme rundt det hele med profesjonelle instruktører, og med framføringer av skuespill hvor den kunstneriske lista legges høyt.

En viktig erfaring fra begge disse to "store" instrumentelle tiltakene er at "kvalitet trekker". Når opplegget virker ordentlig kommer det faktisk ungdom for å delta. Samme erfaring gjelder også for flere av de kulturaktivitetene som ikke har hatt den samme instrumentelle begrunnelse. Videoverkstedene på Victoria kulturhus i Drammen og Møllå i Sandnes, og tekstforfatterkurset på Ungdomshuset i Lørenskog – trekker mange ungdommer. Og da er det ikke så nøye hvem som kommer, bare det kommer noen.

Aktivitetene er ikke innrettet mot ”de som trenger det mest.” Men ungdommen kommer fordi tiltakene er utfordrende og de krever noe.

Dette betyr likevel ikke at aktiviteter med lav terskel – hvor det kreves lite, er dømt til å være mislykkede. En viktig erfaring er også at ”lavterskelaktiviteter” hvor ungene selv har kunnet styre aktivitetene, og hvor det er spunnet mye sosialt samvær rundt dem, har vært svært populære. Spesielt Skateboard-baner har vært populære og har vært mye brukt. Argumentet for å anlegge slike har i stor grad vært utfra ”egenverdien”. Forskning utført av Reidar Säfvenbom (1998) ved Norges Idrettshøgskole viser at ”utsatte” ungdommer ofte ønsker tiltak med lav terskel, hvor det ikke kreves så mye av dem, og hvor de kan styre mye av virksomheten sjøl. De ønsker sjølorganiserte aktiviteter.

En konklusjon er derfor at en satsing på kvalitet på kulturaktivitetene, på rammen rundt aktivitetene og på instruktører, skaper oppslutning i noen sammenhenger. I andre sammenhenger kan lavterskelaktiviteter være like vellykkede for å skape oppslutning fra barn og unge.

## 14 Tverretatlig samordning og samarbeid

Det finnes knapt et statlig forsøks- eller utviklingsprogram som ikke har i seg en målsetting om ”samarbeid og samordning på tvers”. Som oftest anvendes begrepet tverretatlig, men ofte brukes også ordet tverrfaglig. Ordet tverretatlig leder tanken hen på 80- og 90-tallets organisasjonsmodell i kommune-Norge – hvor kommuneadministrasjonene ble delt opp i etater som hadde en administrativ overbygning og et eget politisk utvalg. Med det dekker også samarbeid på tvers mellom kommunale aktører og statlige instanser hvor sistnevnte har ”etatsnavn” – som arbeidsmarkedsetat, politietat og trygdeetat.

Noe som gjør ordet tverretatlig mindre treffende å anvende i dag enn for bare tre-fire år siden, er at stadig flere kommuner løser opp etatene, etatsadministrasjonene og fjerner de tilhørende politiske sektorutvalgene. ”Kommunemoten” er ikke å ha etater, men en lang rekke virksomheter direkte underlagt rådmannen og kommunestyret – en såkalt *to-nivå-modell*. For de kommuner som følger ”kommunemoten” blir det derfor noe misvisende å anvende tverretatlig på samarbeid mellom enheter som verken er en etat eller en del av en etat. Fortsatt skjønner nok folk i kommuner organisert etter to-nivåmodellen hva som menes med tverretatlig, men etterhvert vil en trolig få behov for et nytt ord som dekker den nye organisatoriske virkeligheten.

*Tverrfaglig samarbeid* omfatter koordinering mellom fagfolk med ulike fagtilknytning. Samarbeid mellom fagfolk kan godt skje på tvers av etater – som når lærere i ”skoleetat” samarbeider med forebyggende politi fra politietaten. Men tverrfaglig samarbeid kan også skje innen en og samme etat, og endog innen en og samme avdeling/ enhet innen en etat. Innen en kommunal helseavdeling har en for eksempel både leger, fysioterapeuter, helsesøstre, biokjemikere, ingeniører m.m. Og selv politiet får etter hvert andre fagfolk (bl.a. ulike typer samfunnsvitere) enn de som er utdannet på politihøgskolen og på det juridiske fakultet, slik at en kan snakke om tverrfaglig samarbeid innen politietaten.

### 14.1 Velferdsstatens og velferdskommunens to bein – spesialisering og koordinering

Sam-begreper som samarbeid, samordning, samvirke, samspill, samhandling etc. leder tanken hen til at noe er splittet og bør føres sammen. Utgangspunktet er at vi har utviklet en komplisert velferdsstat – og velferdskommune – med en utstrakt spesialisering. Det er etterhvert en rekke instanser som arbeider i forhold til de samme oppgaver og de samme målgrupper. Gjennom de siste 20-30 årene er det opprettet en rekke spesialiserte tjenester/ virksomheter ute i kommunene som har forebyggende oppgaver. Det er snart ikke et problem eller lidelse som ikke har et offentlig kontor/avdeling eller hvertfall en instans som arbeider med støtte fra det offentlige (eks. krisesenter, støttesenter for.....). Dessuten kommer det stadig nye fagfolk til kommunene som er spesialutdannet i forhold til å håndtere et ”nytt” eller gammelt problem.



De fleste av oss er glade for å møte spesialister. Se som har et barn med dysleksi, ønsker trolig at han eller hun får hjelp av en spesialpedagog som har spesialkunnskap om lese – og skrivevansker. De som har et barn med grovmotoriske vansker, ønsker vi hjelp fra en fysioterapeut, ikke en lærer uten utdanning i dette. Slik kunne vi ha fortsatt lovprisingen av den spesialiserte kunnskapen. Store deler av vårt statlige og kommunale velferdsapparat er bygget opp på en avgrenset kunnskap som i mange henseender blir stadig spissere.

Men denne spesialiseringen skaper også mange utfordringer. Velkjente *spesialisierungsproblemer* er:

- ”Enøydhet”. En ser kun deler av et problem fordi ens rolle fører til at en kun ser en liten bit av helheten. Et eksempel kan være et alvorlig kriminelt ungdomsmiljø som får utvikle seg fordi det ikke er noen som klarer å se det i sin totalitet – verken omfang eller handlinger. Alle har et begrenset utkikkspunkt. Det er først når en legger ulike kunnskapsbiter ved siden av hverandre, at en ser totaliteten i det. Men enøydheten kan også bidra til å overdimensjonere. Hvis en kikker gjennom et svært mørkt ”kikkehull” på det verst tenkelige tidspunkt – kan problemet fortone seg som dramatisk og uløselig. Dette kan igjen bidra til at en ”skyter spurv med kanoner” – noe som er dårlig ressursbruk og ofte kan det også forverre tilstanden. Også i forhold til enkeltpersoner kan faglig enøydhet bidra til en feil diagnose og derved feil behandling eller hjelp.
- ”Det er ikke mitt bord” – dvs. *gråsoneproblematikk* hvor ting glipper fordi ingen har et klart ansvar. Pasienter, klienter eller brukere kan bli kasteballer i systemet. De får ikke hjelp selv om ressursene finnes. Andre kan bli kasteballer fordi det ikke finnes ressurser, hvor de blir sendt fra den ene instansen til den andre som ikke kan gjøre noe.
- *Dobbeltarbeid* – hvor to eller flere instanser gjør samme eller lignende arbeid overfor en enkeltbruker, ei målgruppe eller et problem. Dette er ikke god ressursforvaltning.
- ”Spenne beinkrok på hverandre” - ulike instanser gjennomfører aktiviteter hvor de *motvirker* eller nøytraliserer andre instansers innsats. Dette kan skyldes faglig uenighet om hva som virker, men også at instansene forfølger ulike og motstridende målsettinger. Et godt eksempel på dette er det vi beskrev i forrige kapittel hvor MST-teamet i Vest-Agder er ganske klar på at grupperettede tiltak i regi av barnevern og utekontakt, samt utstrakt bruk av spesialklasser i Kristiansand, forsterker de problemer MST skal løse. På den annen side reduserer trolig spesialklasser en del problemer som skolen sliter med.

Når kommunale ledere eller politikere snakker om betydningen av samordning eller samarbeid, er det ikke nødvendigvis tom retorikk. Det viser til en faktisk realitet. Dette oppsplittede apparatet har et konstant behov for koordinering. Derfor blir en aldri ferdig med å samarbeide og samordne. Det er noe en må gjøre hele tiden. Vårt velferdsapparat er avhengig av at vi er gode til å spesialisere, og at vi er gode til å koordinere.

Samordning og samarbeid er ikke de eneste koordineringsformene som kommunene anvender. Kjøp og salg av tjenester mellom kommunale enheter, og mellom kommunale enheter på den ene siden og private tjenesteytere på den andre, har ikke vært et tema i Utviklingsprogrammet.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Dette er allikevel en koordineringsform som stadig blir mer og mer brukt ute i kommunene. Koordineringen skjer ved at aktørene inngår avtaler med hverandre og deretter sender fakturaer til

Samordning og samarbeid anvendes ofte synonymt ute i kommunene. Innen samfunnsvitenskapen, derimot, refererer disse to begrepene ofte til ulike fenomener (jfr. Repstad m.fl. 1993).

*Samordning* er en form for koordinering som skjer ovenfra – fra et overordnet nivå i et hierarki. Det er en eller flere instanser som pålegger underordnede instanser å koordinere sine ressurser. Samordning er på en måte *pålagt samarbeid*. Samordning forutsetter en overordnet instans som kan følge med hvordan de underordnede enhetene (enten avdelinger eller personer) koordinerer sin kunnskap og sine ressurser, og som kan belønne de som følger pålegget og straffe de som ikke følger det. Det er dette man ofte kaller for forankring i toppen (selv om dette ikke er noe godt bilde – man forankrer jo bunnen). Koordineringsformer som de tverretatlige teamene rundt hver skole i Lørenskog og i Kristiansand er uttrykk for en samordning hvor den enkelte enhet forplikter seg i forhold til rådmannen og evt. til kommunestyret. Det er ikke overlatt til den enkelte etat eller virksomhet å avgjøre om en skal delta.

*Samarbeid* er en type koordinering av kunnskap og ressurser hvor aktørene deltar frivillig. De går fri og villig inn i det. En slik koordinering kan også gjøres forpliktende – for eksempel gjennom en avtale. Men som regel er slikt samarbeid uforpliktende. Deltakerne kan gå fri og villig ut av det – hvis de ikke ser nytten i det. Det finnes mange formelle fora og grupper som er tuftet på samarbeid – på at man fri og villig deltar. De er dermed også ekstra skjøre fordi det er lett å trekke seg ut.

Det viktigste skillet mellom samordning og samarbeid går altså på at samordning har et element av styring og pålegg, mens samarbeid er frivillig. Koordinering mellom enheter som ikke har noen organisatorisk overbygning med instruksjonsmyndighet, vil ofte skje utfra et frivillig samarbeid.

## 14.2 Ulike former for tverretatlig samarbeid.

Den trolig aller viktigste koordineringsformen i det offentlige er trolig den uformelle. Det finnes en rekke nettverk i kommunene – både internt mellom kommunens egne sektorer og mellom sektorene og politiet. Og det finnes mye samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner som er basert på uformelle relasjoner (Selle 1995). Norske kommuneorganisasjoner har en ”back-stage” hvor det utveksles informasjon om enkeltpersoner og generelle spørsmål, hvor det drøftes strategier og taktikk. I slike drøftinger deltar ofte nøkkelaktører i de frivillige organisasjoner og fra ikke-kommunale etater som politi og arbeidsmarkedsetat. De uformelle koordineringsformene er spesielt viktige når det gjelder å utvikle generelle tiltak som krever avklaringer blant flere aktører for at de skal realiseres. Å realisere en idrettshall eller et ungdomshus innebærer et hinderløp hvor en rekke hindre må forseres, og hvert hinder består av flere aktører som må gi grønt lys til hinderpassering (jfr. å få lån, tilskudd fra flere kilder, byggetillatelse m.m.). I forkant av viktige beslutninger nærmest syder og koker det på den kommunale ”back-stage”. Og de

---

hverandre. Dette skjer stadig mer også internt i kommunen mellom kommunens egne virksomheter. En viktig fordel med dette er at motvirker et ulikt bytteforhold, hvor en part hele tiden gir mer enn man får. Det motvirker dessuten at de virksomhetene som er mest frampå får mest ressurser fra de kommunele støtteenhetene. I ”fakturakommunen” utveksles tjenester mot betaling – dvs. ytelse mot ytelse. Ulempene er allikevel mange – mye av den fleksibiliteten en hadde i den ”gamle kommunen” blir borte. Dessuten krever hele systemet med bestiller og utfører også store ressurser. Det er allikevel et faktum at kommune-moten er å videreutvikle denne modellen – og dette vil få store konsekvenser også for virksomheten i forhold til barn og unge. Temaet er stort – og det forlattes herved.

involverte aktører, særlig i mindre kommuner, har ofte relasjoner som kan karakteriseres som multiplekse. De møter hverandre ikke bare i sine profesjonelle roller, de kan være naboer, søskenbarn, svogre, trimkamerater m.m. De har en rekke arenaer utover det kommunale lunsjbordet hvor de kan utveksle informasjon og drøfte strategier og taktikk (Carlsson 1992).<sup>52</sup>

I små kommuner hvor fagpersonene i ulike etater kjenner hverandre, kan de aller fleste spørsmål drøftes og løses på uformelt vis. I Tjeldsund kommune med 1500 innbyggere hvor hele kommuneadministrasjonen holder til i noe som ser ut som en stor villa, hvor alle kjenner hverandre og spiser sammen, er det neppe særlig behov for formaliserte former for koordinering. Når en kommer til Tana med dobbelt så stor befolkning og dobbelt så stor kommuneadministrasjon øker det formelle koordineringsbehovet noe, og når en ender opp i Kristiansand med sine 75.000 innbyggere hvor de administrative enhetene er spredd over nesten hele sentrum, i tillegg til at en har også har administrative enheter ute i bydelene (eks. barnevern, politistasjoner) – får en et helt annet behov for formalisert koordinering.

Uformell koordinering er selvsagt også viktig i *store kommuner*, men en forutsetning for å kunne ta en telefon eller stikke innom en fagperson i en annen avdeling er at man kjenner vedkommende fra før. De som har et behov for å utveksle informasjon eller ressurser er ofte ukjente for hverandre. Siden uformelt samarbeid baserer seg på gjensidig tillit, må en ha deltatt på arenaer hvor tillit kan ha blitt etablert. En slik tillit er ofte basert på at aktørene har blitt kjent med hverandre i formaliserte samarbeidsfora. En helt sentral tillitsskapende arena er formaliserte fora for tverretatlig/tverrfaglig samarbeid, hvor de samme aktører møtes regelmessig for å ta opp bestemte problemstillinger. Slike formaliserte fora har stått svært sentralt i Utviklingsprogrammet.

Den formaliserte koordinering kan deles opp langs to dimensjoner; enhet og tema. Det ene er om det er hele kommunen eller en del av kommunen (bydel eller skolekrets) som er enhet for koordineringen. Det andre er om forumet fortrinnsvis koordinerer informasjon og innsats i forhold til enkeltindivider, om det kun tar opp generelle temaer, eller om det gjør begge deler.

Vi kan sette dette opp i en seksfelttabell.

---

<sup>52</sup> Hvordan dette samarbeidet faktisk skjer ute i en del norske kommuner er detaljert beskrevet og analysert i: Carlsson, Yngve (1992): Det kompliserte nærmiljøarbeidet. NIBR-rapport 1992:12. Å studere slike uformelle prosesser krever andre og mer tidkrevende metoder enn de som er anvendt i oppfølgingen av Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet.

Tabell 14.1 *Formaliserte koordineringsfora*

	Lokalsamfunnsbasert (eks. skolekrets)	Kommuneomfattende
Kun individualsaker	<b>Lørenskog</b> (Bøler)	
Både individualsaker og generelle temaer	<b>Kristiansand</b> <b>Stord</b>	<b>Tana</b>
Fortrinnsvis generelle temaer	<b>Tromsø-Kv.sletta – barn</b> <b>Kristiansand</b> (bydelsgrupper) (Tromsø-Kv.sletta – ungdom) (Sandnes), (Drammen)	<b>Kristiansand</b> <b>Eidskog</b> – (kun rus) (Bøler) (Drammen) (Lørenskog) (Sandnes)

I tabellen er det ført opp kommunenavn med både uthevet skrift og i parentes. Den utheverte skriften betyr at de har formaliserte forum som informanter i de respektive kommunene oppgir fungerer bra, hvor medlemmene møter opp og hvor de har en klar nytteeffekt av deltakelsen. Parentesen betyr at en har hatt forum som enten er lagt ned, eller som oppgis ikke å ha fungert tilfredsstillende. Flere av de kommunene som ”kommer dårlig ut” – som Bøler, Sandnes, Tromsø-Kvaløysletta og Drammen er i ferd med å opprette nye fora eller revitalisere fora som fungerer dårlig, ved utgangen av 2001 og inngangen til 2002. Formalisert *bilateralt samarbeid* er ikke inkludert i oversikten.

### 14.3 Erfaringer med fora som tar opp individualsaker

Fire av de ti kommunene har fora hvor en koordinerer informasjon og ressurser rundt enkeltpersoner, og hvor disse foraene som oppgis å fungere etter intensjonen. Tana skiller seg ut fordi det forumet hvor enkeltpersoner er drøftet, primært har tatt opp mer generelle problemstillinger som prostitusjonsproblematikk og kriminaliteten som følger i kjølvannet av den. Men i Lørenskog, Kristiansand og Stord har en tverretatlige forum på krets/grendenivå som fortrinnsvis drøfter enkeltindivider. I tillegg har både Sandnes og Eidskog institusjonalisert faste møter mellom den enkelte skole og en fast kontaktperson fra barnevernet. Av de åtte nye kommunene i Utviklingsprogrammet har hele seks kommuner tverretatlige team rundt den enkelte skole/barnehage. Det er derfor mulig at dette er en koordineringsform som begynner å bli vanlig ute i ”kommune-Norge”.

Lørenskog har den mest finmaskede modellen. Her finnes det et team rundt den enkelte skole, barnehage og helsestasjon. Hvert team består av en representant fra institusjonen selv samt en fra barnevernet, PPT og helsesøster.

På Stord har en et team pr. skolekrets som også inkluderer barnehagene i området. Her deltar rektor, sosiallærer, barnevern, PPT og helsesøster. Representanter fra barnehagene møter hvis de har saker som skal diskuteres.

I Kristiansand har en et team rundt den enkelte skole, og den enkelte helsestasjon (dvs. alle barn fra 0-5 år). De fleste av de 34 skoleteamene består av rektor, sosiallærer, spesialpedagog ved skolen, helsesøster, barnevern og PPT. Teamene suppleres ofte med representanter fra det forebyggende politiet og fritidsetat. Teamet rundt helsestasjonen består av helsesøster, representanter fra barnehagene i området og barnevernet. PPT innkalles etter behov. 25 av skoleteamene i Kristiansand tar både opp enkeltsaker og

generelle saker i nærmiljøet. Ni team tar kun opp generelle saker. I Kristiansand finnes det også team på Videregående skole som konsentrerer seg om individsaker.

Målsettingen med slike individorienterte team er å avdekke bekymringsaker på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at en kan få satt inn forebyggende innsats. Målgruppen er barn og unge som det knyttes en bekymring til, og hvor det er påkrevet med tverrfaglig forståelse og bistand. I stedet for å henvise barna til en spesialisert tjeneste som arbeider isolert hver for seg, skal tjenestene samarbeide både om kartlegging og vurdering av situasjonen, og om å koordinere sin bistand.

Et særtrekk ved Lørenskog er at her deltar fortrinnsvis den/de foresatte på møtet (i 249 av 282 saker i 2000). På de andre stedene drøftes i hovedsak individsaker med samtykke fra de foresatte. Fra de kommunene som drøfter individsaker i tverretatlig team, rapporteres det at taushetsplikten ikke utgjør noe stort problem. Kommunene anvender samtykkeerklæring fra de foresatte, og fra Lørenskog, Kristiansand og Tana oppgis det at de aller fleste gir samtykke til å drøfte deres barn (og evt. familiens situasjon) i et tverretatlig team.<sup>53</sup> Unntaket er Stord hvor foreldrene, i følge informantene i ”apparatet”, synes å være noe mer påholdne med å gi samtykke. Dette forklares med at på Stord har man en vellykketshetskultur som gjør det vanskelig for en del foreldre å innrømme at deres barn har problemer.

Hvis en slik samtykkeerklæring ikke gis, drøftes sakene anonymt. Da kan én instans få synspunkter fra andre fagpersoner om en sak er så alvorlig at en bør gå videre med den. Men en kan ikke få koblet kunnskap fra flere fagpersoner som kjenner individ eller familie om hvordan de vurderer situasjonen, så lenge de ikke vet hvem det gjelder. I små kommuner som Tana og Tjeldsund vil fagpersonene selv ved anonyme case-presentasjoner ofte vite hvilke individer det gjelder. Lokalsamfunnene er så oversiktlige at deltakerne som regel enkelt kan slutte seg til hvilket individ eller familie som ligger bak et anonymt case. I de større kommunene er som regel et anonymt case virkelig anonymt.

Utfra erfaringslæringsamlingene i kommunene å dømme, fungerer dette systemet på individnivå best i Lørenskog. De positive erfaringene fra Lørenskog er følgende:

- Dette systemet virker forebyggende. En får tatt tak i problemer mens de ennå er små. Både skolene og barnehagene får tilført kompetanse og kapasitet fra de øvrige hjelpeinstansene til å ta tak i problemer på et tidlig stadium.
- Det demper henvendelser til barnevernet, og presset på sakkyndige utredninger til pedagogisk-psykologisk-tjeneste (PPT) reduseres. Selv om deltakelsen i dette systemet er svært ressurskrevende for barnevernet og PPT, er nytteverdien større enn kostnadene.
- De respektive barnehager og skoler kan bli informert om hvilke saker barnevernet er inne i og hva de gjør. En slik informasjon forutsetter foreldresamtykke, og i Lørenskog kan en hente inn dette samtykke i selve møtet hvor de foresatte som regel deltar.

Fra Lørenskog opplyses det at dette samarbeidssystemet har vært i drift i 10 år, og det har stort sett fungert etter intensjonene. Hjelpeinstansene stiller opp på de fleste møtene.

I Kristiansand og Stord oppgis det i noe større grad slitasjeproblemer – som i hovedsak består i at enkelte hjelpeinstanser ”kommer sent og går tidlig”, og at de litt for ofte melder

<sup>53</sup> Også fra de nye kommunene i Utviklingsprogrammet opplyses det våren 2002 at de alle fleste gir slikt samtykke.

avbud. Dette gjelder særlig barnevernet og PPT. Frafallet har ikke vært så stort at samarbeidssystemet har raknet – slik en har sett i forhold til team som arbeider med kun generelle spørsmål. Slike ”rakneprosesser” skal vi komme tilbake til.

Erfaringene fra særlig Lørenskog kan kontrasteres med de erfaringer som gis fra Drammen som ikke har et slikt system rundt skolene. Vi skal gjenta et sitat fra en sosiallærer ved en ungdomsskole:

Problemet er at barnevernet, uteteamet og de andre hjelpeinstansene er så langt unna. Vi har ikke noen form for løpende kommunikasjon. Vi trenger en ressursbank av fagfolk som kommer inn i skolen og er der. Det må ikke bare bli en engangs happening. Skolen er den viktigste forebyggende arenaen og det er viktig at folk kommer til oss. Vi har dessuten et problem i at vi melder og opplyser til barnevernet og BUP, men får aldri noen meldinger tilbake. Noen gir riktignok melding tilbake når du spør, men andre gjør det ikke. En del barn blir kastet fram og tilbake i systemet.

Rektor ved en annen skole i kommunen opplyser at det er nærmest umulig å få kalt inn de aktuelle hjelpeinstanser til et møte for å drøfte en bestemt sak. Dette innebærer så mye arbeid, og som regel er det en viktig aktør som ikke kan delta fordi de er så nedlesset i arbeid. Resultatet er at en gir opp å arrangere slike ad-hoc-møter fra skolens side. Skolene blir stående alene igjen med svært mange problemer.

En *hypotese* kan være at der hvor en ikke har noe formalisert system rundt den enkelte skole som kan ta tak i problemer på et tidlig tidspunkt, kan en medvirkende årsak til at PPT og barnevernet ”drukner” i bekymringsmeldinger og krav om sakkynndighetsutredninger nettopp være fraværet av en løpende tverretattlig kommunikasjon på individnivå. I mange tilfeller vil informasjonskoblingen på slike møter føre til at en enten kan avdramatiseres alvoret, eller at en der og da kan avtale en oppfølging som i første omgang ikke involverer barnevern eller PPT (eller som involverer dem marginalt). *Hypotesen kan formuleres som at ”jo fjernere barnevern og PPT (og evt. også BUP) er for skoler og barnehager, desto flere henvendelser får de, noe som igjen fører til at de blir enda fjernere.....”*

Hvis vi bruker Lørenskog som et vellykket case, hviler deres individuelle koordineringssystem på fire pilarer.

1. Det er opprettet og forankret i et politisk vedtak
2. Det er satt av resurser til driften, herunder en betydelig sekretær- og oppfølgingsressurs.
3. Det er etablert gode rutiner for møtevirksomheten.
4. Systemet følges og evalueres regelmessig opp av etatssjefer og fagsjefer som har ansvar for de berørte tjenester. En kan derfor ta tak i ”systemsvikt” før systemet rakner.

Koordineringen dreier seg i dette tilfelle om en samordning, om en forpliktende deltakelse. Dette er ikke noe den enkelte avdeling eller fagperson kan bestemme seg for ikke å delta i. De forpliktelser som ligger i et formelt kommunestyrevedtak, kontrollordninger som regelmessig oppfølging og evaluering, opplæring i systemet for nytilsatte i kommunen og lignende, utgjør en viktig ramme for at et slikt system skal fungere år ut og år inn. Men dette er neppe en tilstrekkelig forutsetning. Hvis fagfolkene ikke hadde syntes deltakelsen i koordineringsforumet var nyttig i deres arbeid, at en ikke klarte å avdekke

problemer på et tidlig tidspunkt, at en ikke fikk avklart ”hvem gjør hva, når”, hadde trolig systemet raknet.

Mye av nytteverdien skyldes trolig det faktum at det er individer en arbeider med – og i stor grad nye individer hver gang. En har alltid en utfordring som teamet passer til. En blir ikke stående og ”tygge igjennom” samme problemstilling gang på gang, noe tilfellet kan være med team som kun arbeider med generelle spørsmål.

Å få et slikt tverretatlig team til å fungere er neppe avhengig av at fagpersonene i barnevernet og PPT fortrinnsvis arbeider med barn fra det geografiske området som skolen/barnehage/helsestasjon ligger i. Men hvis for eksempel barnevern og PPT har fordelt individualsaker etter forbokstav i alfabetet, vil den enkelte fagperson i teorien måtte møte opp i et tjue-trettitalls team i store kommuner. Noe slikt vil kunne føre til stadige møtekollisjoner, til at en aldri blir kjent med de andre fagpersonene i det enkelte team, og at en heller ikke vil kunne erverve seg særlig generell kunnskap om oppvekstsituasjonen i den enkelte skole/barnehagekrets. Det er derfor rimelig å hevde at en geografisk organisering av barnevern og PPT er en åpenbar fordel for at slike formaliserte team på individnivå skal fungere optimalt. I praksis vil dette bety at en enkelt barnevernsarbeider eller PPT-ansatt vil ha et inntaksområde som dekker en eller noen få skolekretser/barnehagekretser/helsestasjonskretser. Den enkelte fagperson kan muligens overkomme å delta i et par-tre slike fora, men ikke i flere tiltalls.

### 14.3.1 Barnevern og PPT er nøkkelaktørene. Uteblir de – vil slike team rakne

At tverretatlige team med fokus på individet faktisk fungerer over tid, forutsetter at barnevernet og PPT stiller opp. De sitter med viktige virkemidler som kan anvendes for enten å avklare om det er grunnlag for bekymring (eks. utredninger) og virkemidler som kan settes inn for å hjelpe et barn eller dets foresatte (pedagogisk støtte, penger, støttekontakt, avlastning m.m.). Og de stiller med sin fagkunnskap og erfaring når det gjelder å avgjøre i et møte om dette er en sak en bør gå videre med eller ikke. Barnevernet og PPT utgjør den viktigste koblingen mellom den lokale institusjon (skole, barnehage) til det øvrige offentlige apparatet. Sosiallærer, rektor, barnehagestyrer kommer fra det interne systemet som er arena for møtet, og helsesøstrene har ofte også en lokalsamfunnsbasert tilknytning.

En erfaring ute i kommunene er at barnevernets og PPT's representanter ofte uteblir fra møtene. Ofte har de gode grunner til det – de er hardt arbeidspresset, de skal kanskje ha en vanskelig sak i fylkesnemda eller de arbeider med en utredning som krever så mye at de må melde avbud til et møte i et tverretatlig team. Systemet bryter ikke sammen på grunn av et avbud nå og da. Men hvis denne uteblivelsen skjer stadig oftere, kan resultatet bli at da uteblir også helsesøster. Hva er vitsen med å bruke tid på et slikt møte, når de som sitter på de viktigste virkemidlene ikke deltar? Og hvis også helsesøstre begynner å utebli fra møtene, har det heller ingen hensikt for skolens personale å delta. Koordineringssystemet rakner.

Nøkkelen til å få slike koordineringssystemer til å fungere er å få barnevernet og PPT til å delta.

## 14.4 Team eller utvalg som drøfter generelle saker

Erfaringen når det gjelder team/utvalg som kun tar opp temaer (rus, kriminalitet, psykiske vansker og lignende) eller den generelle oppvekstsituasjonen i en kommune eller del av en kommune (eks. et generelt forebyggingsteam for en skolekrets), er at de ofte går i oppløsning etter en tids virksomhet. Etter en tid uten et slikt fora, merkes det i kommunen at man faktisk hadde behov for det. Resultatet er at en oppretter et nytt utvalg. Det nye utvalget har ofte et annet navn, og kanskje en noe annen sammensetning enn det som gikk i oppløsning, men i praksis er det ofte et likeartet utvalg som gjenopprettes. Tverretattlig samarbeid rundt generelle temaer går derfor ofte i bølger. De opprettes, fungerer en tid, fungerer dårlig, det rakner av seg selv eller legges bevisst ned. Etter en tid ser en behovet for et formalisert samarbeid om det aktuelle tema eller problemstilling, en oppretter et nytt utvalg som etter en tid begynner å fungere dårlig, som rakner etc. etc. En slik bølgebevegelse når det gjelder formalisert samarbeid rundt generelle problemstillinger er trolig mer regelen enn unntaket.

I fortsettelsen skal vi presentere de faktorer som sannsynligvis mest bidrar til at slike team rakner eller legges ned – med basis i den kunnskapen vi har fått om slike rakneprosesser fra kommunene i Utviklingsprogrammet. Som en positiv kontrast skal vi bruke erfaringene fra det kriminalitetsforebyggende koordineringen i Kristiansand og lederforumet for barn på Kvaløysletta i Tromsø. Både dårlige og gode erfaringer kan i sin tur brukes for å få slike utvalg til å fungere bedre etter intensjonene.

En del utvalg opprettes uten noe vedtak i kommunestyret. Initiativet kan komme fra en av sektorene – som for eksempel kultursektor. Da blir det lett til at dette ansees som kultursektors forum. Forpliktelsen til å delta for representanter fra andre etater blir liten hvis ikke pålegget om å delta er utformet klart og tydelig ”ovenfra”. Men selv med et klart pålegg, vet de fleste kommunale fagfolk hvordan de kan unngå slike møter hvis de føler at dette er et forum som tilhører en annen etat. De kan komme sent, gå tidlig, hoppe over en del av møtene, eller sende en vikar som er helt fersk og ikke har noe å bidra med.

Noe av hensikten med formalisert koordinering er nettopp at problemet og virkemidlene til å gjøre noe med det eies av flere etater. En skjev forankring av arbeidet kan medføre at andre etater eller avdelinger melder seg ut av det ganske tidlig. Et forum som klart signaliserer tilhørighet til en avdeling – eks. forum for psykisk helse, vil trolig kunne føre til at instanser utenfor helseavdeling etter hvert melder seg ut. Navnet og trolig også mandatet knytter arbeidet til en sektor eller avdeling.

Likeledes kan et uklart mandat og uklare oppgaver skape mye støy innledningsvis om hva en skal gjøre. En kan risikere å drøfte mandat og oppgaver så lenge at de mer handlingsorienterte fagfolkene trekker seg ut. Et gjennomtenkt mandat på forhånd, som ikke knytter arbeidet for mye til en etat eller avdeling, er som regel en klar fordel for å oppnå oppslutning.

Koordinering koster. Ikke minst koster all den tid som brukes på de formelle møtene fra de deltagende aktører. Koordinering forutsetter noen basisfunksjoner som er viktige for at den skal fungere. Innkallinger, utarbeidelse av sakliste, referatskriving, og ofte også mer faglig utredningsarbeid, utgjør slike basisfunksjoner. Å ha en fast sekretær/koordinator med kapasitet og kompetanse til å utføre et slikt arbeid, er en fordel (jfr. koordineringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand). Men det er neppe noen betingelse. Slike oppgaver kan også gå på omgang. Det viktige er at en har gode rutiner på det.

En dårlig møteledelse som fører til å møtene flyter ut, tar mye tid og ender opp i lite, er en effektiv måte å bryte ned et formalisert koordineringsforum.



Beretninger fra kommunene om hva som gikk galt, hva som fikk et formalisert utvalg til å kollapse, inneholder ofte informasjon om at det praktiske arbeidet sviktet, eller at det var så dårlig ledet at det ble et tidsspille å delta.

Et selvsagt poeng når det gjelder formalisert tverretattlig *samarbeid*, er at aktørene vil delta hvis de har nytte av det. Samarbeid rundt enkeltindivider slik det er beskrevet tidligere i dette kapitlet, oppleves i stor grad nyttig, noe som gjør at etater, avdelinger og enkeltpersoner bruker tid på det. Nytteverdien overstiger kostnadene ved å delta.

En viktig grunn til at mange ”generelle” utvalg ”rakner”, er at en ikke har viktige nok oppgaver å samarbeide om. Hvis en kun forholder seg til noen generelle og uløselige oppgaver (som motvirke rus), er det grenser for hvor ofte en kan møtes for å drøfte strategier og tiltak. Etter hvert synker nytteverdien, og noen slutter å møte – som i sin tur får andre til å slutte å møte, og så rakner det formaliserte samarbeidet.

Hvis deltakelsen skal oppleves som nyttig av alle deltakerne, er det nødvendig at de har noen helt konkrete oppgaver som de kan sette i fokus, og som gjør det viktig at de møter. En slik fast oppgave kan være knyttet til å fordele ”frie midler” til prosjekter. Tverretattlige fora – slik som i Kristiansand – som fordeler tildels store midler til lokale prosjekter og nærmiljøtiltak, rår over et virkemiddel som gjør at det er viktig at representanter for avdelinger og etater stiller opp når de skal fordeles. Det oppleves som interessant å være med å påvirke hvem som skal få 10.000 eller 25.000 kroner til et lokalt prosjekt.

Men oppgavene trenger selvsagt ikke være av pengemessig karakter. Det kan også være andre oppgaver – som en bør drøfte regelmessig (for eksempel en gang årlig). Eksempler på slike oppgaver kan en hente fra Lederforumet for barn på Kvaløysletta i Tromsø. Her deltar rektorene for de fire barneskolene i bydelen, barnehagestyrere, helsesøster og fritidsleder. Viktige oppgaver som regelmessig må diskuteres er:

- hvordan legge til rette for deltakelse i skolefritidsordningen for barn fra familier med lav omsorgsevne og dårlig råd?
- om normer og regler for aktiviteter på skolens område for barnehagebarn som bruker skolens fasiliteter.
- 6-åringer som eldste og ledende i leiken. Kan barnehagene få ”låne” dem tilbake av og til?
- Skolegrenser – hvor bør flytende grenser gå?
- Atferdsproblematikk?
- Barns medvirkning.

Hvis en ikke klarer å finne fram til gode temaer og problemstillinger å diskutere, blir selvsagt forumet uinteressant og deltakelsen lite nyttig.

Erfaringene fra Kvaløysletta bydel i Tromsø – som har hatt et velfungerende formalisert samarbeid om generelle spørsmål knyttet til barn i førskole- og barneskolealder, men hvor en samtidig ikke fikk dette til i forhold til ungdom – tydeliggjør et viktig poeng.

Institusjoner som bryter ut av sine ”skall” får et større behov for å samarbeide med andre lokale institusjoner. Et eksempel på dette er en av barnehagene på Kvaløysletta som ble friluftsbarnehage, og en av skolene som begynte å nytte uteområdet mye mer i undervisningen. Plutselig blir det interessant å samarbeide om opparbeidelse av ski- og akebakker og aktivitetsarealer. Siden barnehagen har en lavvo i strandkanten som også skolen kan benytte, kan skolens gjenytelse bli å tilby barnehagene å bruke skolens innendørs

fasiliteter. Felles interesser i hverandres ressurser fører til kontakt og kommunikasjon, som i sin tur kan føre til nye og spennende koblinger av ressurser mellom partene.

For ungdomsskolen i bydelen som i samme periode har drevet en tradisjonell klasseromsundervisning, har behovet for å samarbeide med andre om å utnytte felles ressurser vært beskjedent. Man har derfor ikke funnet temaer som har gjort det interessant eller nyttig å fortsette et formalisert samarbeid rundt ungdomsskoleelevne. Tradisjonelle og innadvendte lokale institusjoner klarer seg uten å koordinere seg med andre.

Enheter som kan utnytte hverandres ressurser og kompetanser, som betjener samme målgruppe, eller samme målgruppe på ulike tidspunkter (eks. fra 0-5 år og fra 6-13 år), vil som regel ha nytte av å samarbeide. Det er dette som Knudsen (1993:37) kaller for domenekompabilitet.

## 14.5 Ideologisk og kvalitetsmessig sammenfall – som forutsetning for et godt samarbeid

Harald Knudsen understreker at hvis to eller flere enheter har delvis overlappende domener og derigjennom nytte av å samarbeide, er den neste betingelsen at partene har kompatible ideologier og kompatible kvalitetsmessige oppfatninger for å kunne utvikle et godt samarbeid.

...begrepet ideologisk kompabilitet er her brukt i vid betydning. Det omfatter syn på hva som er god terapi, gode arbeidsmåter og behandlingsformer, oppfatning av hva enheten eller institusjonen står for og hva andre enheter som (potensielle samarbeidspartnere) står for.

Nær forbundet med ideologisk kompabilitet har vi kvalitetsmessig kompabilitet, som uttrykker partenes vurdering av hverandres faglige prestasjonsnivå. Kvalitetsmessig kompabilitet innebærer” ..... ”at enheter som skal samarbeide bør ha et noenlunde likt kvalitetsnivå, i det minste slik at de har *respekt* for hverandres arbeid. (Knudsen 1993:39).

Hvis en går 20-30 år tilbake i kommune-Norge ville en trolig ha funnet ut at det var betydelige samarbeidsproblemer mellom politiet på den ene siden og sosialarbeidere og særlig feltarbeidere på den andre siden. De hadde ofte ulikt menneske- og samfunnsyn, og var uenig i både arbeidsmåter og behandlingsformer. Grunnlaget for et samarbeid var mange steder ikke til stede. Dette har endret seg kraftig. En gjennomgående erfaring er at de kommunale enheter og profesjoner – i alle kommunene – uttrykker seg positivt om politiet. Politiet oppfattes ikke å ha et ensidig kontrollperspektiv eller straffeperspektiv på sin virksomhet. Politiet oppfattes å ha en intensjon om å forebygge kriminalitet og å hjelpe ungdom til å komme seg ut av ”skråplanet”. Samtidig oppleves de enkelte politifolk som engasjerte og villige til å stille opp på samarbeidsprosjekter og tiltak. Dessuten sitter de på informasjon om enkeltpersoner, om hendelser, om hva som skjer i lokalsamfunnets ”mørke kroker” som nesten alltid er interessant for kommunale fagpersoner som stort sett kun arbeider mellom kl. 08 og kl. 16.

Likeledes opplever politiet at fagfolk i kommunene ikke er ensidig ettergivne i forhold til atferdsproblemer og kriminalitet. Lærere, og særlig sosialarbeidere og feltarbeidere, har nærmet seg politiets måte å tenke på. De ideologiske forskjellene er borte. Ideologiske forskjeller er trolig større innen mange av de kommunale behandlings- eller forebyggingsprofesjoner enn mellom disse og politiet.

I byene er det i stor grad de forebyggende polititjenestemenn som møter ”kommunen”. Og det kan være mulig at de tjenestemenn som søker seg til en slik tjeneste, tilhører de som er mest ”sosialt engasjert”, og som i ideologi er likest de kommunale fagfolk. Problemet i samarbeidet til kommunen går enkelte steder på at det forebyggende politiarbeidet er lite prioritert, slik at kapasiteten til samarbeid er liten. Noen forebyggende tjenester har liten bemanning i utgangspunktet. Dessuten fortelles det fra kommunene om ad-hoc omdisponeringer hvor forebyggende tjenestemenn beordres til annen tjeneste i forbindelse med andre prekære politioppgaver – som alvorlig uløste kriminalsaker. Slike omprioriteringer har derfor en ekstra kostnad – det rammer et godt samarbeid med kommunale enheter. Det bidrar til å avskjære de kommunale fagfolkene og lederne den informasjon og innsikt som politiet besitter, og som kan være avgjørende for å sette inn treffsikre forebyggende innsatser. Dette er en kostnad som politimestre og stasjonssjefer bør tenke over når de gjør sine prioriteringer.

Når det gjelder den kvalitetsmessige kompabilitet, har det også skjedd store endringer i forholdet mellom kommunale fagfolk og polititjenestemenn. Dette skyldes trolig at politiet har fått en høgskoleutdanning.

Kvaliteten på fagfolkene kommer ofte til syne gjennom hvilke begreper en anvender og hvordan en analyserer og drøfter de kompliserte problemer en står overfor i det forebyggende arbeid. Her er politiet ikke lenger faglig underlegen, og de viser sjelden manglende kunnskap og problemsforståelse når de tar ordet.

Mens de fleste kommunale ledere og fagfolk som har deltatt i utviklingsprogrammet skryter av politiet, er forholdet til barnevernet mer nyansert. Andre enheter og fagfolk ønsker et samarbeid med barnevernet, særlig fordi det rår over viktige virkemidler. Men flere steder uttrykkes det en betydelig skuffelse over at barnevernet ikke deltar i samarbeidet. Det uttrykkes noen steder at de gjemmer seg bak taushetsplikten og at de sjelden vil gi noe tilbake til de andre enhetene.

Det er ingen ideologisk konflikt som ligger bak den misnøye som noen steder uttrykkes i forhold til barnevernet. Misnøyen bygger på to forhold.

Det ene er manglende faglig kompetanse i barnevernet – dvs. ofte manglende kvalitetsmessig sammenfall. Mange barnevernsansatte er svært unge, de har lite praktisk erfaring i yrket, og har lite eller ingen erfaring med egne barn. Ofte har de lite faglig å gi i møtet med andre fagpersoner, som for eksempel en sosiallærer eller polititjenestemann med 20-25 års yrkeserfaring og kanskje lang erfaring med egne barn. På den annen side uttrykkes det stor tilfredshet fra enkelte skoler som har fått til et samarbeid med *erfarne* barnevernsansatte – som har hatt mye kompetanse å gi (blant annet fra Tjeldsund og Eidskog).

Den andre grunnen til en uttrykt misnøye med barnevernet, er den manglende evne og vilje fra sistnevnte til å stille opp i formalisert samarbeid. Grunnen til dette er trolig enkel: De barnevernsansatte jobber mange steder med svært vanskelige saker, hvor det ofte blir galt uansett hva de anbefaler. De vanskelige sakene må gjennomgås ekstra grundig fordi en skal hele tiden opp til eksamen – i fylkesnemda. Det blir derfor til at en nedprioriterer formalisert samarbeid med andre kommunale instanser. Viljen til å delta i slikt samarbeid blir heller ikke større av at de ofte risikerer å få kjeft fra andre enheter fordi de deltar for lite eller at de ”gjemmer seg bak” taushetsplikten”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Under arbeidet med Utviklingsprogrammet har jeg opplevd at barnevernsarbeidere på noen- og tjuer år har blitt utsatt for temmelig skarp kritikk for ”at de gjemmer seg bak taushetsplikten” og at de ikke gir noe tilbake til skolene. Tatt i betraktning av deres unge alder har jeg opplevd en slik kritikk som svært urettferdig.

Nettopp i koordineringen mellom barnevernet og de andre enheter og profesjoner som arbeider overfor barn og unge, står en overfor mange viktige og interessante utviklingsoppgaver.

## 14.6 Når det ene forumet kveler det andre – ”den ukoordinerte koordinering”

Kommunale ledere og fagfolk ser klart behovet for å koordinere innsatsen overfor barn og unge. Derfor gjør de fleste kommunene hele tiden forsøk på å finne samarbeidsløsninger som fungerer. I noen grad formaliseres samarbeid gjennom et pålegg ovenfra – hvor rådmann eller kommunestyret pålegger aktører å delta, i noen grad skjer dette ved at deltagende aktører selv avtaler å delta i et formalisert samarbeid. Og det er en rekke områder hvor det kan være viktig å koordinere sin virksomhet. Vi har kriminalitet, rus, sykdom/folkehelse, ulykker, atferdsproblemer, oppfølgingsgruppe for de kommunale ansvarsgrupper. I tillegg har en koordineringsgrupper for statlige eller fylkeskommunale prosjekter en deltar i, hvor det enten er et krav om en tverretattlig gruppe, eller hvertfall en klar forventning om det.

Noen kommuner har derfor i perioder flere koordineringsgrupper som forsøker å koordinere både informasjon og ressurser i forhold til problemkomplekser som delvis er overlappende. I små og mellomstore kommune er det ofte de samme fagpersonene som deltar i de formaliserte fora. De treffer hverandre gang på gang for å drøfte tilgrensende problemstillinger. Det kan bli mye bra nettverksbygging ut av slikt. Men det blir også mye frustrasjon. For det første tar koordineringen mye tid når den enkelte leder/mellomleder eller fagperson stadig må delta i et koordineringsmøte. En får for lite tid til å utøve ens primærfunksjoner innen egen etat/avdeling. Dessuten blir det uklart hvilke saker og oppgaver som hører hjemme i hvilket fora. Det kan bli mye rot og frustrasjon over mandatklarhet mellom ulike grupper.

Når en kommune har flere grupper som forsøker å koordinere informasjon og innsats på tilliggende problemområder, blir resultatet trolig at ingen av dem fungerer særlig godt. Det sannsynlige resultat blir frustrasjon som fører til at først slutter en viktig aktør å delta, så slutter en til, og så rakner det hele.

Svaret på denne type problem er den enkelte kommune bør ha et bevisst forhold til hvilke temaer en skal koordinere – på hvilken måte. Hvilke formaliserte fora en oppretter må reflektere de behov og utfordringer som kommunen står ovenfor, sammen med viktige rammebetingelser som kommunens størrelse og organisasjonsstruktur.

## 14.7 Tverrfaglig samarbeid – en sluttrefleksjon

Erfaringsgjennomgangen viser at det er ikke enkelt å få det formaliserte tverretattlige samarbeid til å fungere stabilt og godt.

Det er to hovederfaringer som tydeliggjøres fra kommunene i utviklingsprogrammet:

1. Det oppleves som nyttig å koordinere informasjon for å drøfte bekymring i forhold til enkeltbarn, for å få avklart om dette er et barn m/familie som trenger mer oppfølging eller ikke. Taushetsplikten er ikke noe stort problem. Samtykkeerklæring er det sentrale virkemidlet. Har man ikke en slik, drøftes saken anonymt. En forutsetning for at formalisert samarbeid rundt en skole/oppvekstsenter eller geografisk område

---

skal fungere, er at barnevern og PPT møter opp regelmessig. De er nøkkelen til at det skal fungere. Uteblir de, vil systemet rakne.

2. Det er vanskeligere å få til et stabilt formalisert tverretatlig samarbeid rundt kun generelle spørsmål. Særlig i kommuner med mange fora, risikerer det ene forumet å undergrave deltakelse i andre. Noen temaer er av en slik art at det er begrenset hvor ofte en kan møtes for å drøfte dem – det blir ofte de samme diskusjoner om og om igjen. Så går noen lei – og så rakner det.

Siden mange problemer og utfordringer som en knytter et tverretatlig forum til, har de samme bakenforliggende årsaker, er det trolig et godt råd ikke å opprette for mange fora. Det er bedre å ha et tverretatlig generelt forum som drøfter generelle oppvekstspørsmål i kommunen, enn fem-seks som knapt fungerer.

Problemet med kun å ha et eneste generelt tverretatlig forum på kommunenivå, er at det er begrenset hvor mange personer som kan delta. Mange fagfolk vil derfor bli stående utenfor forumet. En løsning kan jo være at det formaliserte forumet regelmessig setter viktige spørsmål på dagsordenen, og kaller inn andre fagfolk/ledere inn etter behov. Nøkkelen er trolig å ha et stabilt forum som arbeider kontinuerlig, kombinert med arbeids- og møteformer som trekker inn andre fagpersoner. På denne måten kan en forhindre at et slikt tverretatlig forum stivner i sin arbeids- og tenkemåte, samtidig som en får inn synspunkter fra andre fagfolk og gjøre dem mer delaktige i det tverretatlige arbeidet.

Det formaliserte tverretatlige samarbeidet krever ressurser. Det krever dyrebar tid fra de som deltar. Og det krever en god del oppfølgingsressurser til innkallinger, referatskriving og en god møteledelse. Hvis slike forum skal fungere godt forutsetter det trolig også at kommunens ledelse følger opp, og evaluerer slik at de kan gripe inn hvis det ikke fungerer. Dårlig fungerende tverretatlige fora skaper mye frustrasjon blant deltakerne, og det kan føre til unødig ressursløsning. Og – ikke minst – det kan føre til at nyttig tverretatlig koordinering degenerer, noe som fører til et ikke-koordinert tjenestetilbud og en dårlig problemløsning. Derfor er det viktig at ”noen må koordinere de som koordinerer”.

## 15 Avslutningskommentarer

Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet har ikke vært noe forsøksprogram hvor en prøver ut bestemte virkemidler i forhold til et avgrenset tema eller målsetting. Det har derimot vært et forsøk på å gi stimulans til noen få utvalgte kommuner som skulle få anledning til både å satse på noe nytt og til å styrke det arbeidet de allerede bedriver overfor barn og unge. Når et statlig program som favner omfattende problemstillinger og temaer som medvirkning, vold, rus, rasisme m.m., og som skal integreres i en omfattende kommunal virksomhet i forhold til barn og unge, blir det vanskelig å avgrense programmet. For kommunene er det vanskelig å ”gripe” programmet, det er vanskelig for departementet å kontrollere og følge opp at kommunene gjennomfører det som forutsatt, og det er vanskelig for forskeren som skal forsøke å følge et arbeid han har vanskelig for å identifisere. Det har dermed ikke vært enkelt å gi en konsis beskrivelse av hva kommunenes arbeid med Utviklingsprogrammet faktisk har bestått i.

Dette notatet om utviklingsarbeidet i de ti kommunene har hatt to hoveddeler. Etter en kort innledning har arbeidet i de ti kommunene blitt presentert via et kapittel om hver kommune. Dette er en beskrivelse av hva en med rimelighet kan si har ligget innenfor Utviklingsprogrammets ramme. Et gjennomgående trekk ved et flertall av kommunene i Utviklingsprogrammet er at de deltar i mange statlig finansierte forsøks- og utviklingsprogram. Noen av kommunene har åpenbart vært ”forsøkstrøtte”. Det er liten tvil om at dette har vært viktig for å forstå hvordan kommunene har implementert selve programmet. Et råd som har vært formidlet til Barne- og familiedepartementet underveis i ”følgeforskningsprosessen” er at de bør velge en annen type kommuner når Utviklingsprogrammet skal fortsette i en ny fase med nye kommuner. Små kommuner som er ”gjengangerkommuner” i statlige forsøks- og utviklingsprogrammer, har begrenset kapasitet til hvor mange program de kan følge opp. Store kommuner, som Kristiansand, Drammen og Tromsø, deltar også i mye forsøksvirksomhet i kraft av sin størrelse, og sine urbane problemstillinger. De er definert å være storbyer – i flere sammenhenger – noe som også gir utviklingsmidler og faglig stimulans. Dessuten har store kommuner allerede et rikt fagmiljø. De kommuner som vil ha større behov for en stimulans som Utviklingsprogrammet, er trolig enkelte forstadskommuner. De sliter ofte med de samme problemstillinger som de større byene som de ligger i skyggen av. Men de får verken den faglige eller økonomiske stimulans som diverse storbyordninger og annen forsøksvirksomhet gir. Dessuten har de mindre fagmiljøer enn de store byene.<sup>55</sup>

I kapittel 12,13 og 14 oppsummeres og drøftes erfaringer og enkelte utviklingstrekk som tydeliggjøres i flere av kommunene. Kapittel 12 inneholder en presentasjon av noen endringer i problembildet som informantene ute i kommunene opplever. At fokuset her ligger på ”problemer” skyldes kort og godt at Utviklingsprogrammet faktisk fokuserer på problemer som rus, rasisme og vold. Det er hvordan disse problemene oppleveres og

<sup>55</sup> Barne- og familiedepartementet har valgt ut følgende kommuner som deltakere i Utviklingsprogrammet fra 2002-2004: Kautokeino, Fauske, Levanger, Time, Lillesand, Nedre Eiker, Skedsmo og Askim.

beskrives fra informanter i kommunene ( i hovedsak kommunale fagfolk og enkelte ledere) som gjengis i dette notatet. At enkelte problemer oppleves som enten annerledes eller mer alvorlige enn før, er ikke ensbetydende med at de reelt sett har blitt mer alvorlige. Hva som defineres som problemer er sosial konstruert, og vil avhenge av rådende normer og verdier i samfunnet, og av hvilke problemer som til enhver tid dominerer den nasjonale og faglige dagsordenen. At noen problemer oppleves som mer alvorlige eller at nye problemer har oppstått, trenger ikke bety at situasjonen har blitt verre enn før. Det er alltid en mulighet for at det er informantene som endrer oppfatning av alvorret i problembildet, og at de oppdager problemer som faktisk har vært der lenge fordi noen har rettet søkelyset på dem.

I og med at dette notatet bygger på et subjektivt oppfattet materiale, bør dette ikke gi grunnlag for å forstørre opp problemer, verken fra media eller andre. Ikke noe av det kommunene har formidlet bør gi grunnlag for noen form for panikk. Derimot kan de problemer som det pekes på eventuelt være utgangspunkt for en mer grundigere kartlegging for å undersøke om problembildet virkelig er slik som informantene formidler. Og problempresentasjonen kan stimulere en faglig diskusjon om hvordan en kan eller bør forholde seg til noen av de problemer som er nevnt – som for eksempel vold mellom jenter, vold i tilknytning til private fester og til store offentlige ungdomsarrangementer, og at enkelte kommersielle ungdomsarenaer synes å fungere som et viktig koblingspunkt mellom en del utsatt ungdom og en kriminell subkultur.

Mye av legitimiteten til både velferdsstaten og velferdskommunene er knyttet til at en forsøker å løse sosiale problemer. Når fagfolk, ledere eller politikere i kommunene definerer noe som et nytt problem eller som et mer alvorlig problem enn før, vil dette som regel gi seg utslag i at man ”gjør noe” for å forebygge eller intervensere for å redusere problemet. Veksten i de offentlige budsjetter de siste 20-25 årene har muliggjort flere forebyggende tiltak. Et virkemiddel har vært å opprette nye tjenester (eks. utekontakt, barnevernsvakt) eller opprette nye stillinger innen eksisterende tjenester (eks. sosialarbeidere i skolen). Slike tjenester og stillinger blir igjen nye kikkeshull ut mot virkeligheten som i sin tur kan føre til at enda flere problemer blir oppdaget og definert.

I kapittel 13 er det presentert noen strategier og ”grep” som kommunene har anvendt i forhold til spesielt vold og atferdsproblematikk. Selv om det vil være riktig å karakterisere flere av de ”grep” som anvendes for bredspektrede hvor en går løs på flere sider av et stort årsakskompleks, synes det allikevel å være økt fokus på mer voksenkontroll og grensesetting. Fra de kommunale informanter uttrykkes det at de opplever å ha fått bedre grep om en situasjon som for tre-fire år siden så ut til å komme ut av kontroll. Men det er slett ikke sikkert at det skjer en dreining i retning av mer kontrolltiltak ute i de ti kommunene. Hvis en skal si noe sikkert om det måtte man ha studert mye mer inngående hvilke praksiser og metoder som anvendes ute i norske barnehager, skoler, fritidsklubber og lignende. Det kan jo for eksempel tenkes at det her skjer mange endringer som trekker i en motsatt retning, noe det ikke har vært mulig å studere i dette følgeforskningsarbeidet.

Hvis en skal anvende foreliggende arbeid til å fremheve et grunnleggende trekk når det gjelder norske kommuners innsats for å skape et bedre oppvekstmiljø og for å motvirke problematferd og skjevutvikling blant barn og unge, må det være tjeneste- og tiltaks-mangfoldet. Norske kommuner, og særlig de store kommunene som Kristiansand,

Tromsø, Drammen og Sandnes, har utviklet et meget omfattende tjeneste- og tiltaksapparat<sup>56</sup>, hvorav et stort antall tjenester og tiltak har forebyggende oppgaver.

Disse tjenestene og tiltakene er nå i ferd med å få et tilskudd i form av programmer, prosjekter og metoder som er utarbeidet for å forebygge eller løse avgrensede problem (eks. mobbing, rusmisbruk, rasisme m.m.). I dag finnes et stort marked av forebyggingsprogram og forebyggingspakker. Internasjonale humanitære organisasjoner av typen Røde Kors, Redd Barna og Lions promoterer egne program. På Universiteter og høyskoler finnes det institutter eller sentre som utvikler programmer som de av og til evaluerer selv<sup>57</sup>, og som de i neste omgang ”selger”. Andre programmer er ikke evaluert og hviler utelukkende på sine gode begrunnelser. Og selvsagt finnes konsulentfirmaer som beveger seg ut på dette forebyggingsmarkedet med sine produkter. Forebyggingsprogram, metoder og teknikker er i ferd med å bli business, omtrent på samme måte som programmer innenfor ledelsesutvikling, organisasjonsutvikling og konfliktløsning.

De norske kommunene har stor frihet til å velge strategier og virkemidler for å forebygge eller intervensere i forhold til mobbing, vold, kriminalitet, rus, rasisme m.m. Gjennomgangen fra de ulike kommunene viser denne friheten. Vi har sett hvordan en skole kan velge et mobbeprogram, mens naboskolen velger et annet. Vi har også sett eksempler på at en skole velger et program på et tidspunkt som avløses av et annet (og kanskje konkurrerende program) etterpå. Den offentlige tjenestefloraen suppleres av et mylder av programmer og metoder<sup>58</sup>.

På mange måter er dette positivt. Programmene rommer spisskompetanse i forhold til de problemer som de retter seg mot. De er basert på utviklingsarbeid som kommunene selv ikke har kapasitet til å gjennomføre. Programmene inneholder ofte verktøy for å gjøre en lokal diagnose og å målrette innsatsen mot et spesifikt problem. De bidrar ofte til at de kommunalt ansatte blir mindre tafatte i møtet med vanskelige problemer eller målgrupper.

På den annen side skaper også programmylderet sine særegne problemer. Når programmer skal evalueres lokalt, blir det vanskelig å isolere effekten av det ene programmet fra andre programmer som skjer samtidig, eller som har vært gjennomført

<sup>56</sup> Følgende typer tiltak og tjenester, som kommer i tillegg til skoler, barnehager, fritidsklubber og helsestasjoner, vil en finne i de fleste av de store byene. I oppramsingen er også inkludert fylkeskommunale tjenester som retter seg mot målgruppene: Motorsenter, rockeverksted, videoverksted, internettkafé, helsestasjon for ungdom, rusfritt diskotek, bydelspoliti, bydelshus, utekontakt, nærmiljøkonsulent, sosiallærere i skolen, sosialarbeider i skolen, barnetalsperson i planleggingen, elevrådskontakt (medvirkningstilrettelegging), barnevern, pedagogisk psykologisk tjeneste, konfliktråd, flyktningeavdeling, tolketjeneste, mottak for enslige mindreårige, helsetjeneste for flyktninger, tiltakstjeneste på sosialkontoret, gjeldsrådgiver, sosial vaktjeneste, bolig for enslig mindreårige flyktninger, psykiatrisk dagsenter, psykiatriske sykepleiere, barnevernsvakt, støttekontakter, alternativ skole, avlastere, opplevelsesferier for risikoutsatte ungdommer, MST-team, habiliteringsteam, autismeteam, voldsoffermottak, oppfølgingsteam for bostedsløse, ansvarsgrupper (koordinering av innsats overfor en bruker/klient), og off. støttede kontorer mot incest, kvinnemishandling, uønsket graviditet, alternativ til vold etc.

<sup>57</sup> Dette høres sikkert umiddelbart mistenkelig ut. I noen tilfeller kan dette være problematisk særlig der hvor evalueringssystemet er så vagt at det ikke kan etterprøves. I andre tilfeller er dette mindre problematisk, særlig der hvor evalueringene kan etterprøves.

<sup>58</sup> Eksempler på program som er brukt ute i en eller flere av de ti kommunene er – i tillegg til Olweus-programmet og MST –Lions Quest, PMT, Steg for Steg, elevmeglning, MOT, VOKT, Bifrost, San-Diego-modellen for forebyggende politiarbeid, Exit, Marte Meo, MOD og bekymringssamtalen.



tidligere, men hvor effektene kanskje først viser seg senere. Dette gjør det vanskelig å påvise hvilke programmer som gir gode resultater i forhold til de som ikke gjør det. Et lokalt programmangfold, som supplerer et allerede eksisterende tjeneste- og tiltaksmangfold, gjør det trolig enda vanskeligere å koordinere kunnskap og ressurser rundt både geografiske områder (eks. en skolekrets), en familie eller individ – kort og godt fordi det blir for mange å koordinere.

Det skyller for tiden en ”blå” nyliberastisk og nykonservativ bølge over de nordiske land hvor et viktig element er konkurranseutsetting og kontraktstyring (Klaudi Klausen 2001). Kommersialiseringen av offentlig sektor, med vekt på å en bestiller/utførermodell – hvor kommunen kjøper tjenester på et marked i stedet for å produsere alle tjenestene selv, bidrar trolig også til større villighet til å kjøpe både forebyggingstjenester og problemløsningsprogrammer utenfor kommunen. Et annet element i denne ”blå bølgen” er en endring i den hierarkiske styringsstrukturen med en nedflating av organisasjonspyramiden. Sektoradministrasjonene forsvinner, og erstattes av en to-nivåmodell hvor den enkelte tjeneste/avdeling rapporterer direkte til rådmannen. En stor kommune har ikke lenger fem sektorer – som forsøkte å koordinere sine interne avdelinger, men et 70-80 talls virksomheter i en stor kommune (hvor 50-60 virksomheter har barn og unge som viktigste målgruppe) som har stor grad av frihet til å innrette sin egen virksomhet. Disse enhetene forsøkes igjen koordinert fra et rådmannskontor.

En slik utvikling kan føre med seg mange positive effekter når det gjelder forebyggende arbeid, som kortere informasjons- og beslutningsveier, og at tidligere administrative skott mellom sektorer blir borte. Men det kan også føre til at forvaltningen blir enda mer oppsplittet, og at det blir enda vanskeligere å koordinere det forebyggende arbeidet – både overfor generelle problemstillinger og enkeltindivider. Et resultat *kan* bli at ingen har noen som helst oversikt over situasjonen på oppvekstfeltet i kommunen – når de gamle ”generalistene” fra sektorstabene er ”borte”<sup>59</sup>. Det blir etterhvert så mange virksomheter og tjenester - og programmer – at det blir svært vanskelig å koordinere kunnskap og ressurser overfor et geografisk oppvekstmiljø (eks. skolekrets), og overfor familie og enkeltbarn/ungdommer i risikozonen.

I dette notatet har vi vist at kommunene forsøker å koordinere ressurser, kunnskap og informasjon rundt generelle problemstillinger på områdenivå (skolekrets, grend, bydel og lignende). Resultatene er ikke bare positive – siden formalisert samarbeid rundt generelle problemstillinger har en klar tendens til å løse seg opp. Når det gjelder koordinering av kunnskap om barn og familier i risikozonen, er erfaringene bedre. I noen av kommunene har en klart å få det formaliserte samarbeidet til å fungere – slik at en systematisk har kunnet samordne kunnskap om barn og familier i risikozonen, for derigjennom bli bedre i stand til å fange opp bekymring på et tidlig stadium. Problemstillingen er allikevel om et slikt samarbeid blir mulig i kommuner som påskynder sin spesialisering, og som er villige til å kjøpe alt flere spesialiserte tjenester produsert utenfor kommunen. De spesialiserte tjenestene kan kanskje bli bedre gjennom dette. Spørsmålet er hva som skjer med koordineringen. Et godt forebyggende arbeid er ikke bare avhengig av hvor gode vi er til å spesialisere, men også hvor gode vi er til å koordinere.

---

<sup>59</sup> De er enten ”skjøvet ned” i en tjenesteproduserende avdeling (eks. skole) eller de er ”skjøvet opp” til stabstillinger på rådmannskontoret.

# Litteratur

- Baklien, B., (1985): *Evalueringsforskeren mellom barken og veden*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1985, bd. 26, 457-475
- Baklien, B. og Carlsson, Y. (2000): *Helse og kultur*. Prosessevaluering av en nasjonal satsing på kultur som helsefremmende virkemiddel. Oslo: NIBR-rapport 2000:11
- Bjørge, T. (1997): *Racist and Right-Wing Violence in Scandinavia*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Bjørge, T., Carlsson, Y. og Haaland T. (2001): *Generalisert hat – polariserte fellesskap*. Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by. NIBR-pluss-rapport 4-2001.
- Carlsson, Y. (1992): *Det kompliserte nærmiljøarbeidet*. NIBR-rapport 1992:12.
- Carlsson, Y. (1995): *Aksjonsplan Brumunddal – ga den resultater?* Oslo: NIBR-rapport 1995:13
- Carlsson, Y. og von der Lippe, H. 1999: *Velstandsbydelen og rasismen*. NIBR-rapport 1999:9.
- Clarke, R.V.G (1997) *Situationell brottsprevention*. Stockholm: Det Brottsforebyggande rådet i Sverige
- Cronberg, T. (1992): "Skraldespand og kompas". Pp. 254-266 i C. Clausen, B. Lorentzen og L.B. Rasmussen (red.): *Deltakelse og teknologisk utvikling*. København: Framad
- Dønnestad E. og Sanner, M. *KreAktiv.Redd Barna 20*
- Dønnestad, E. og Sanner, M. (red).(2001): *Hallo – er det noen der?- unge anrop fra en annen virkelighet*. Forum for Barnekonvensjonen 2001
- Elliott, D.S. og Menard, S. (1996): "Delinquent Friends and Delinquent Behavior". I Hawkins (red): *Delinquency and Crime. Current Theories*. Cambridge University Press.
- Emler, N. og Reicher S. (1995): *Adolescence and Delinquency*. Oxford: Basil Blackwell
- Eriksen. E. O. (1992): *Den offentlige dimensjon*. Oslo: Tano
- Fangen, K. (2001): *Demonisering og ansvarliggjøring*. Oslo: Tidsskrift for ungdomsforskning 2001, 1: 26-44

- Faggruppe (2000): Vurdering av program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse. Innstilling fra faggruppe oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, juni 2000
- Farrington, D.P. (1996): "The explanation and Prevention of Youthful Offending". I Hawkins (ed.) *Delinquency and Crime*. New York: Cambridge University Press
- Fauske, H., (1997): Forståelse, forklaring og konstruksjon av sosiale problemer. *Sosiologi i dag*, 4/97
- Gillberg, C. (1995): *Clinical Child Neuropsychiatry*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hovland, A. (1999). *Moderne urfolk – lokal og etnisk tilhørighet blant samisk ungdom*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 11/99.
- Haaland, T. (2000): *Vold – konflikt og gjengdannelse*. NIBR-prosjektrapport 2000:14.
- Klausen, K. Klaudi (2001): "New Public Management – en fortolkningsramme for reformer". I Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Knudsen, H. (1993): "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser". I Repstad (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Minken, A. (1998): *Alvorlig moro*. Oslo: Oslo kommune/rusmiddeletaten
- Mintzberg, H. (1989): *Mintzberg on Management*. New York: The Free Press
- Nordal, B. og Carlsson, Y. (1999): *Lokale utvalg og deltakerdemokrati*. Oslo: NIBR og Norges Byggforskningsinstitutt – samarbeidsrapport.
- Olaussen, L.P. (1991). *Etterforskning eller forebygging som hovedstrategi i politiets arbeid mot kriminalitet*, i Lov og Rett. s. 162-173. Oslo: Universitetsforlaget.
- Osgood D., Wilson, J. K., O'Malley P. M., Bachman, J. G., og Johnston L. D (1966). *Routine activities and individual deviant behavior*. *American Sociological Review* vol. 61 (pp. 635-655).
- Repstad, P. (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Røvik, K. A. (1992): *Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner*. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 1992 (89, 4:261-284)
- Säfvenbom, R. (1998): *Four thousand hours a year: leisuere times and its development potential for adolescents at youth protection institutions*. Oslo: Norges idrettshøgskole. Dr. scient-avhandling

Sahlin, I. (2000): "Bruk och missbruk av lokalsamhället i Broke Windowsmodellen." I Sahlin og Åkerström (red.) (2000) *Det lokala våldet*. Stockholm, Liber forlag 2000.

Selle, P. (1995): "Idretten og det offentlege: Ein familie?" I Klaudi Klausen og Selle (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: Tano

Vestheim, G. (1996): *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Det norske samlaget.

---

# Vedlegg

Barne- og familiedepartementet, februar 1999

## **RUNDSKRIV OM STYRKING AV OPPVEKSTMILJØET FOR BARN OG UNGDOM**

### **1. Bakgrunn**

Barn og ungdoms oppvekstmiljø er et av regjeringens viktigste satsingsområder. Et overordnet mål er å sikre alle barn og unge likeverdige tilbud og utviklingsmuligheter, uavhengig av sosial bakgrunn og hvor i landet de bor. Likeverd, solidaritet og deltakelse er viktige verdier i barne- og ungdomspolitikken.

Regjeringen ønsker en aktiv politikk for å sikre barn og ungdom bedre muligheter til deltakelse og innflytelse i samfunnet. Barn og ungdom må bli hørt, og deres synspunkter må bli tatt på alvor. Barn og ungdom har særskilte behov, interesser og rettigheter som må sikres gjennom tilrettelegging av en helhetlig barne- og ungdomspolitik, både lokalt og nasjonalt. Det må tas hensyn til barn og ungdoms interesser i alle politiske beslutninger som har med deres situasjon å gjøre. I planlegging og politikktutforming må dette hensynet være gjennomgående.

Barn og ungdom har krav på å vokse opp under trygge og gode betingelser. I Norge har vi i de senere årene lagt vekt på å styrke oppvekstmiljøet blant annet gjennom omfattende reform- og forsøksarbeid og gjennom utvikling av nye tilbud og tjenester. På tross av den innsatsen som alt har skjedd kan vi ennå ikke si oss fornøyde. Fortsatt er det barn og ungdom som har det vanskelig og noen skaper problemer for andre barn og ungdommer. Kriminalitet, mobbing, vold og rusproblemer, vansker med å strekke til på skolen og problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet er en del av virkeligheten for noen. Vi vet også at en del barn og ungdom med innvandrerbakgrunn har spesielle problemer med å finne sin plass i fellesskapet. Mulighetene er heller ikke gode nok for barn og ungdom med funksjonshemninger. Den offentlige politikken må utformes og organiseres slik at alle barn og ungdommer får gode utviklingsmuligheter og den hjelp og støtte de har behov for. For å sikre dette er det nødvendig med et godt samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter - og mellom myndighetene, frivillige organisasjoner, foreldre og barn og ungdom selv.

## 2. Mål

Som et ledd i arbeidet med å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom har regjeringen utarbeidet et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene styrkes. Dette er problemer som alle lokalmiljøer vil gjøre noe med. Men ofte er det ikke en helhetlig innsats i dette arbeidet, selv om det kan være mange «ildsjeler» som gjør en stor innsats.

Programmet skal legge til rette for å mobilisere barn, ungdom, lokale frivillige krefter, kommuner og statlige myndigheter til en felles og bred innsats. Det skal legges stor vekt på å støtte opp om barn og ungdoms egne ideer, initiativ og innsats. Satsingen vil bli rettet inn mot:

- Lokal mobilisering
- Styrking og samordning av offentlig innsats
- Kompetanseoppbygging og erfaringsformidling

Lokal mobilisering og frivillig innsats er viktige stikkord for satsingen. Det er de lokale ideene og initiativene som skal være grunnlaget og utgangspunktet for det arbeidet som skal gjøres. Utfordringene kan være forskjellig i de ulike lokalmiljøene, og løsningen må utformes der, og ikke på statlig nivå. Det er i lokalmiljøene barn og ungdom bor, og det er her en må komme fram til ideer og løsninger på hvordan oppvekstmiljøet kan bli bedre. Når det gjelder den lokale innsatsen er det i første omgang satt i gang utviklingsarbeid i ti kommuner. Målet er imidlertid å få til en bred satsing over hele landet, og det er ikke nødvendig å vente på erfaringene fra de ti kommunene for å starte dette arbeidet.

I tillegg til det arbeidet som skal gjøres lokalt - og som er det aller viktigste - skal det og gjøres en innsats for å styrke samordningen av den statlige innsatsen for barn og ungdom. For å bidra til dette har regjeringen opprettet et eget statssekretærutvalg for barne- og ungdomsspørsmål.

Barne- og familiedepartementet har ansvar for utviklingsprogrammet i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kulturdepartementet. Arbeidet blir fulgt opp av statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål.

## 3. Innsatsen på statlig nivå

### • Samordning

Det offentlige ansvaret for helheten i barne- og ungdomspolitikken utøves i et samspill mellom sentrale og lokale myndigheter. Ansvars- og oppgavefordelingen på barne- og ungdomsområdet stiller store krav til samarbeid og samordning, mellom forvaltningsnivåene og på de enkelte forvaltningsnivå. Selv om det har skjedd mye de senere år er det fremdeles for dårlig samspill mellom statlige og kommunale myndigheter om utvikling av en helhetlig politikk for barn og ungdom.

De ulike departementene tar i dag en rekke initiativ for barn og ungdom som skal iverksettes lokalt. Kommunene gir av og til uttrykk for at noen av disse initiativene ikke

er samordnet godt nok og dette kan skape klarhet og forvirring i kommunene. Barne- og familiedepartementet vil i framtiden søke å samordne slike initiativ bedre, slik at regjeringen kommer med enhetlige og klare meldinger til kommunene. Statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål vil spille en viktig rolle i dette arbeidet.

Regjeringen vil årlig gi ut en publikasjon som presenterer mål og retningslinjer for barne- og ungdomspolitikken. Det er et siktemål at publikasjonen skal bli et viktig redskap for kommuner og fylkeskommuner i deres planlegging og politikktutforming - og at den skal bidra til bedre samordning av barne- og ungdomspolitikken på alle forvaltningsnivå. Publikasjonen vil bli gitt ut etter at statsbudsjettet er vedtatt, slik at den gir en oppdatert oversikt over de statlige bevilgningene til barne- og ungdomsformål.

- **Styrke dialogen mellom myndighetene og barn og ungdom**

Dialogen mellom myndighetene og barn og ungdom skal styrkes og videreutvikles, for å sikre barn og ungdom større innflytelse over sin livssituasjon og framtid. Som et ledd i dette har regjeringen i samarbeid med ungdomsrepresentanter opprettet Ungdommens Demokratiforum. Gjennom forumet skal ungdom komme med innspill og råd til myndighetene om hvordan ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnsutviklingen kan styrkes. Forumet skal stimulere til debatt og arbeide i åpen dialog med ulike ungdomsmiljø. Forumet ble nedsatt i desember 1998 og skal i første omgang fungere for en periode på 2 år.

- **Informasjon og erfaringsspredning**

Barne- og familiedepartementet vil spre informasjon og ideer fra det arbeidet som gjennomføres lokalt slik at erfaringene kan komme til nytte over hele landet. Dette skal blant annet skje gjennom konferanser, skriftlig materiell og gjennom bruk av Internett. Det vil og bli stimulert til dialog og samarbeid mellom frivillige organisasjoner, ungdomsgrupper og andre som har engasjert seg i dette arbeidet.

## 4. Innsatsen i kommunene

- **Samordning og samarbeid - lokale strategier**

Barn og ungdoms oppvekstkår fastsettes i stor grad ut fra kommunale beslutninger og gjennom de kommunale tilbud og tjenester. Regjeringen vil stimulere til at barn og ungdom står sentralt på dagsorden i kommuner og fylker. Når barn og ungdom settes i sentrum, må de organisatoriske løsningene formes ut fra hva som er best for de unge. Tverrsektorielt samarbeid og bedre utnyttelse av ressursene må stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle det barne- og ungdomspolitiske arbeidet lokalt. Det er viktig at lokale myndigheter legger opp et planmessig arbeid for å styrke oppvekstmiljøet, og at en ser sammenhengen mellom det offentlige arbeidet og det arbeidet frivillige organisasjoner gjør.

Innsatsen fra frivillige krefter og fra barn og ungdom er en sentral forutsetning for utvikling av et godt oppvekstmiljø. Det er mange frivillige organisasjoner og grupper som gjør en flott innsats for barn og ungdom både på det praktiske og holdningsskapende området. Ved å se dette arbeidet i sammenheng kan en ofte få mer ut av ressursene. Sammen med barn og ungdoms engasjement kan foreldre, frivillige organisasjoner, skolen, politiet og andre offentlige etater

lokalt spille en enda viktigere rolle for å skape et godt oppvekstmiljø. Gjennom dialog og bred kontakt med ulike grupper av innbyggere vil kommunen få et bedre grunnlag for å sikre at barn og ungdoms interesser blir ivaretatt i planlegging og politikktutforming.

Regjeringen ønsker at kommunene skal ta initiativ til dialog og samarbeid med barn og ungdom, med frivillige organisasjoner og grupper, med foreldre og andre ressurspersoner - og gjennom et slikt samarbeid komme fram til en strategi eller plan for hvordan en i fellesskap kan bedre oppvekstmiljøet lokalt.

- **Deltakelse og medvirkning fra barn og ungdom**

Barn og ungdom som får sjansen til å være med og bestemme i lokalmiljøet viser kreativitet, engasjement og ansvarsfølelse. Medvirkning fører til større politisk engasjement og interesse for å bedre lokalmiljøet blant ungdom. Det er et mål at alle landets kommuner legger opp et systematisk arbeid for å trekke barn og ungdom aktivt inn i arbeidet for å bedre oppvekstmiljøet - både i skolen, i fritiden, i nærmiljøet og gjennom deltakelse i kommunale plan- og beslutningsprosesser. For å sikre at medvirkningen blir reell ser regjeringen det som ønskelig at kommunene setter av et visst beløp som barn og ungdom selv kan bestemme bruken av.

- **Samspill mellom hjem - skole og nærmiljø**

Et godt samspill mellom skole, hjem og nærmiljø er nødvendig for å sikre et godt oppvekstmiljø. Den enkelte skole skal være et knutepunkt i lokale aktiviteter og bidra til å danne bånd og bruer mellom grupper og generasjoner. For å styrke samarbeidet om oppvekstmiljøet er det viktig at foreldrene engasjerer seg aktivt i oppvekstmiljøet lokalt og at skole-hjem samarbeidet styrkes. I arbeidet med å fremme trivsel i skolen og forebygge vold, mobbing, rasisme og rusmiddelproblemer vil det bli lagt vekt på økt medvirkning fra elever og foreldre. Det skal legges vekt på elevrådsarbeid og demokratiutvikling i skolen - og legges til rette for at elever kan engasjere seg aktivt i utviklingen av lokalmiljøet. Målet er å bedre skolemiljøet og styrke skolens rolle i lokalsamfunnet.

- **Utviklingsarbeid i ti kommuner**

Gjennom programmet er det startet opp utviklingsarbeid i ti kommuner høsten 1998. Her vil det bli lagt opp til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet gjennom et samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Gjennom utviklingsarbeidet ønsker en å få til en god kobling mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldrene og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner mm. Det skal legges vekt på å støtte opp om barn og ungdoms egen innsats for å bedre oppvekstmiljøet - deriblant innsats for å bekjempe vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme. Videre skal det legges vekt på å trekke foreldrene inn som aktive medspillere i arbeidet med å bedre oppvekstmiljøet lokalt. Det skal og arbeides for å få til gode samarbeidsmodeller lokalt.

De ti kommunene som er valgt ut er: Kristiansand, Tromsø, Drammen, Sandnes, Bøler bydel i Oslo, Stord, Lørenskog, Tjeldsund, Eidskog og Tana. I tre av kommunene vil det bli gjennomført en særlig satsing i skolen (både grunnskole og videregående skole): Bøler bydel i Oslo, Kristiansand og Lørenskog. Målet er å bedre skolemiljøet og styrke skolens rolle i lokalsamfunnet. I skolesatsingen spiller Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en viktig rolle og har bevilget midler til dette arbeidet.



Videre har Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner fått tildelt midler til en satsing i forhold til de lokale frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i alle kommunene. Gjennom dette vil de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene bli viktige medspillere i forhold til innsats for å bedre oppvekstmiljøet lokalt.

Gjennom å få til en kobling mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldrene og barne- og ungdomsorganisasjonene i noen kommuner, vil en få nyttige erfaringer, som kan danne grunnlag for innsats og arbeid på mer permanent basis i andre kommuner. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal formidles videre via konferanser, rapporter mm. Målet er å få til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner.

## **5. Målgruppe for rundskrivet**

Rundskrivet retter seg mot alle som har ansvar i forhold til barn og ungdoms oppvekstmiljø. Rundskrivet distribueres bredt til kommuner, fylker, fylkesmannsembetene, politi, skole, foreldreutvalg, barne- og ungdomsorganisasjoner mm.