

Marit Egge, Bjørn Barland,
Marit Ekne Ruud og
Thomas Haaland

Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene

En evaluering av praksis i fem kommuner



POLITIHØGSKOLEN



PROGRAM FOR STORBYRETET FORSKNING



Samarbeidsrapport
NIBR/Politihøgskolen 2008

Kriminalitetsforebygging
blant barn og unge
i storbyene

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2005:14

Tett på gjengen

En evaluering av
gjengintervensjons-
prosjektet "Tett på i Oslo"

NIBR-rapport 2004:20

Voldelige

ungdomsgrupper

- intervensjon på
kommunenivå
Erfaringsrapport fra
Kristiansand 2001-2004

NIBR-rapport 2004:14

Ugripelig ung

Kriminalitetsforebygging
og gjengbekjempelse i
innvandrer miljø

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Marit Egge, Bjørn Barland,
Marit Ekne Ruud og Thomas Haaland

Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene

En evaluering av praksis i fem kommuner

Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen
2008

Tittel: **Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene**
En evaluering av praksis i fem kommuner

Forfattere: Marit Egge, Bjørn Barland, Marit Ekne Ruud og Thomas Haaland

Samarbeidsrapport: NIBR/Politihøgskolen 2008
ISBN: 978-82-7071-717-0
Prosjektnummer: 0-2434
Prosjektnavn : Hvordan drive kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene?

Oppdragsgiver(e): Oslo kommune, Rusmiddeletaten
Prosjektleder: Thomas Haaland (fram til sommer 2007), Marit Ekne Ruud (fram til april 2008)

Referat: Rapporten beskriver *kriminalitetsforebyggende arbeid* blant barn og unge i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Noen sentrale spørsmål som tas opp er hvordan arbeidet er organisert, hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert og hvilken arena arbeidet rettes mot. Rapporten ser på likheter og forskjeller i organisering og drift mellom de fem byene og fordeler og ulemper ved organiseringen i forhold til målet om et mest mulig effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: April 2008
Antall sider: 231
Pris: Kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44, Blindern
0313 OSLO

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

Trykkeri: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2008

Forord

Rapporten beskriver *kriminalitetsforebyggende arbeid* blant barn og unge i fem større norske bysamfunn: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Noen sentrale spørsmål som tas opp er hvordan arbeidet er organisert, hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert og hvilken arena arbeidet rettes mot. Rapporten ser på likheter og forskjeller i organisering og drift mellom de fem byene og fordeler og ulemper ved organiseringen i forhold til målet om et mest mulig effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid.

Oslo kommune er oppdragsgiver for dette prosjektarbeidet som er utført i samarbeid mellom Norsk Institutt for By og Regionforskning (NIBR) og Politihøgskolens forskningsavdeling. Prosjektet er finansiert av KS ved Program for storbyrettet forskning. Prosjektet startet opp våren 2006.

Rapporten har en kvalitativ tilnærming og bygger først og fremst på intervjuer. Datainnsamlingen ble hovedsakelig foretatt høsten 2006 og våren 2007. Enkelte intervjuer og relevant informasjon ble oppdatert vinter 2007/vår 2008 via e-post og telefon.

Thomas Haaland har vært prosjektleder fram til sommeren 2007. Marit Ekne Ruud har vært prosjektleder i sluttfasen av prosjektet.

Politihøgskolen står ansvarlige for kapitlene som omhandler Bergen, Kristiansand og Trondheim. I tillegg har Politihøgskolen hovedsakelig stått for innlednings- og avslutningskapitlet, samt skrevet metodekapittel og utviklet analysemodellen. NIBR står ansvarlig for kapitlene som omhandler Oslo og Stavanger, og har hatt ansvar for ferdigstilling av rapporten.

Vi vil takke ledelse og ansatte ved de utvalgte kommunene og bydelene som har stilt opp og tatt vel i mot forskerne i prosjektet. En særlig takk til Ove Kristofersen i Oslo kommune for velvillig hjelp i slutfasen.

Oslo, april 2008

Olaf Foss
Forskningssjef

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord | 1 |
| Figuroversikt | 7 |
| Sammendrag..... | 8 |
| Summary..... | 12 |
| 1 Kriminalitetsforebygging – fra politiske dokumenter til lokale tiltak..... | 16 |
| 1.1 Kriminalpolitiske føringer..... | 16 |
| 1.1.1 Kriminalitetsutvikling blant barn og unge..... | 18 |
| 1.2 Forebyggingsnivå, -strategier og målgruppe | 21 |
| 1.2.1 Forebyggingsnivå | 22 |
| 1.2.2 Forebyggingsstrategier..... | 23 |
| 1.2.3 Målgrupper..... | 24 |
| 1.3 Forutsetninger for samarbeid..... | 26 |
| 1.3.1 Koordinering | 26 |
| 1.3.2 Samarbeids-”feller” og suksesskriterier..... | 27 |
| 1.4 Viktige aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet | 28 |
| 1.4.1 Politiets rolle/metode/tenkning..... | 29 |
| 1.4.2 Skolens rolle..... | 32 |
| 1.4.3 Barnevernets rolle/metode/tenkning | 33 |
| 1.4.4 Rusomsorgen | 34 |
| 1.4.5 Utekontakten | 35 |
| 1.4.6 Psykiatri | 36 |
| 1.4.7 Tredje sektor..... | 37 |
| 1.4.8 Næringsliv | 37 |
| 1.5 SLT; en av flere modeller for samarbeid | 38 |
| 1.6 Oppsummering: Kriminalitetsforebygging – fra politiske dokumenter til lokale tiltak | 39 |
| 2 Metode og analysemodell..... | 41 |
| 2.1 Metode..... | 41 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.1.1 | Beskrivelse av det kriminalitetsforebyggende arbeidet og organisasjonsmodell | 44 |
| 2.1.2 | Innsatsarenaer: Byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende..... | 45 |
| 2.1.3 | Resultatindikatorer | 46 |
| 2.2 | Analysemodell..... | 48 |
| 3 | Bergen | 52 |
| 3.1 | Sentral organisering og samarbeidsfora | 53 |
| 3.1.1 | Sentrale samarbeidsfora | 54 |
| 3.1.2 | Bydelene | 57 |
| 3.1.3 | Dokumenter og rapporteringsrutiner..... | 62 |
| 3.1.4 | Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring | 62 |
| 3.1.5 | Vurdering: Sentral organisering og samarbeidsfora ... | 64 |
| 3.2 | Aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak..... | 66 |
| 3.2.1 | Sentrale aktører i bydelene..... | 66 |
| 3.2.2 | Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak | 73 |
| 3.2.3 | Vurdering: Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak..... | 76 |
| 3.3 | Oppfyllelse av de fire målkriteriene..... | 77 |
| 3.3.1 | Avdekke..... | 77 |
| 3.3.2 | Initiere aktivitet/tiltak..... | 80 |
| 3.3.3 | Koordinere/tilrettelegge | 81 |
| 3.3.4 | Produsere kunnskap | 83 |
| 3.4 | Oppsummering Bergen..... | 85 |
| 3.4.1 | Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Bergen på: | 86 |
| 4 | Kristiansand..... | 90 |
| 4.1 | Forebyggende arbeid | 90 |
| 4.2 | Organisasjonsmodell og fora for samarbeid | 91 |
| 4.2.1 | Fora for samarbeid..... | 91 |
| 4.2.2 | Dokumenter og rapportering | 94 |
| 4.2.3 | Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring | 94 |
| 4.2.4 | Vurdering og oppsummering: Organisering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet..... | 97 |
| 4.3 | Sentrale aktører, innsatsarenaer målgrupper og tiltak..... | 98 |
| 4.3.1 | Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak | 104 |
| 4.3.2 | Målgruppe | 106 |
| 4.3.3 | Noen sentrale tiltak og metoder | 106 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.3.4 | Oppsummering: Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak | 109 |
| 4.4 | Oppfyllelse av de fire målkriteriene..... | 110 |
| 4.4.1 | Avdekke..... | 110 |
| 4.4.2 | Initiere aktivitet/tiltak..... | 111 |
| 4.4.3 | Koordinere/tilrettelegge | 112 |
| 4.4.4 | Produsere kunnskap | 114 |
| 4.5 | Oppsummering Kristiansand | 115 |
| 4.5.1 | Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand på: | 116 |
| 5 | Oslo | 118 |
| 5.1 | Alna | 123 |
| 5.1.1 | Sentral organisering og samarbeidsfora | 124 |
| 5.1.2 | Sentrale aktører, innsatsarena, målgruppe og tiltak.. | 127 |
| 5.1.3 | Oppsummering Alna: Vekt på sekundærforebyggende tiltak..... | 131 |
| 5.2 | Gamle Oslo..... | 133 |
| 5.2.1 | Sentral organisering og samarbeidsfora | 136 |
| 5.2.2 | Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak | 138 |
| 5.2.3 | Oppsummering Gamle Oslo: Barnevernets premisser | 145 |
| 5.3 | Oslo sentrum | 147 |
| 5.3.1 | Sentral organisering og samarbeidsfora | 151 |
| 5.3.2 | Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak | 154 |
| 5.3.3 | Oppsummering Oslo Sentrum: Tett og samordnet innsats med bydelene..... | 158 |
| 5.4 | Oppfyllelse av de fire målkriteriene..... | 160 |
| 5.4.1 | Avdekke..... | 160 |
| 5.4.2 | Initiere tiltak..... | 161 |
| 5.4.3 | Koordinering og tilrettelegging..... | 162 |
| 5.4.4 | Kunnskapsutviklende | 164 |
| 5.5 | Oppsummering Oslo..... | 164 |
| 5.6 | Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo på: | 166 |
| 6 | Stavanger..... | 169 |
| 6.1 | Sentral organisering og samarbeidsfora | 169 |
| 6.1.1 | Sentrale samarbeidsfora | 173 |
| 6.1.2 | Dokumenter og rapporteringsrutiner..... | 177 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.1.3 | Kunnskapsgrunnlag og verdiforankring | 177 |
| 6.1.4 | Vurdering: Samarbeidsmodellen | 178 |
| 6.2 | Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak | 180 |
| 6.2.1 | Ta Hys..... | 182 |
| 6.2.2 | Eksempler på SLT-støttede tiltak | 183 |
| 6.2.3 | Vurdering: innsatsarenaer og tiltak | 188 |
| 6.3 | Oppfyllelse av de fire målkriterier | 188 |
| 6.3.1 | Avdekke..... | 188 |
| 6.3.2 | Initiere tiltak | 189 |
| 6.3.3 | Koordinere..... | 189 |
| 6.3.4 | Utvikle kunnskap | 190 |
| 6.4 | Oppsummering Stavanger | 191 |
| 6.4.1 | Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger på:..... | 192 |
| 7 | Trondheim..... | 194 |
| 7.1 | Organisasjonsmodell og fora for samarbeid | 195 |
| 7.1.1 | Fora for samarbeid..... | 197 |
| 7.1.2 | Dokumenter og rapporteringsrutiner..... | 198 |
| 7.1.3 | Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring | 199 |
| 7.1.4 | Vurdering og oppsummering: organisering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet..... | 201 |
| 7.2 | Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak | 201 |
| 7.2.1 | Sentrale aktører..... | 201 |
| 7.2.2 | Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak | 209 |
| 7.2.3 | Målgruppe | 211 |
| 7.2.4 | Noen sentrale tiltak og metoder | 212 |
| 7.2.5 | Vurdering og oppsummering: Sentrale aktører innsatsarenaer, målgrupper og tiltak..... | 213 |
| 7.3 | Oppfyllelse av de fire målkriteriene..... | 214 |
| 7.3.1 | Avdekke..... | 214 |
| 7.3.2 | Initiere aktivitet/tiltak..... | 214 |
| 7.3.3 | Koordinere /tilrettelegge | 215 |
| 7.3.4 | Produsere kunnskap | 215 |
| 7.4 | Oppsummering Trondheim | 216 |
| 7.4.1 | Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Trondheim på:..... | 218 |
| 8 | Oppsummering..... | 221 |
| | Litteratur | 228 |

Figuroversikt

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figur 1.1 | Kriminalitetstriangel | 30 |
| Figur 2.1 | Analysemodell..... | 49 |
| Figur 2.2 | Mulige innsatsarenaer for politiets arbeid..... | 50 |
| Figur 3.1 | Modell av SLT-arbeidet i Bergen kommune..... | 55 |
| Figur 3.2 | Oversikt over deltagere i SLT-samarbeidet i fire bydeler..... | 67 |
| Figur 3.3 | Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier..... | 85 |
| Figur 4.1 | Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier..... | 115 |
| Figur 5.1 | Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier..... | 165 |
| Figur 6.1 | Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier..... | 191 |
| Figur 7.1 | Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier..... | 217 |

Sammendrag

Marit Egge, Bjørn Barland, Marit Ekne Ruud og Thomas Haaland
Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene
En evaluering av praksis i fem kommuner
Samarbeidsrapport NIBR/PolitiHøgskolen 2008

Rapporten beskriver *kriminalitetsforebyggende arbeid* blant barn og unge i følgende fem større norske bysamfunn: Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. I Bergen og Oslo er det valgt ut enkelte bydeler. Sentrale spørsmål som tas opp er hvordan arbeidet er organisert, hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert og hvilken arena arbeidet rettes mot. Undersøkelsen ser på hvilke likheter og forskjeller i organisering og drift det er mellom de fem byene og fordeler og ulemper ved organiseringen i forhold til målet om et mest mulig effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid.

Høsten 1999 la regjeringen frem *Stortingsmelding 17 (1999-2000)* "*Handlingsplan for bekjempelse av kriminalitet blant barn og unge*". I stortingsmeldingen ble forebygging presisert å være tiltak som foretas *før* det er begått noen kriminell handling. Samtidig vektlegges det at alt politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen foretar seg har som mål å hindre og begrense kriminaliteten i samfunnet, og skal dermed ha en forebyggende effekt. Forebyggende arbeid kan derfor også ha som mål å hindre *gjentakelse* av kriminelle handlinger. Stortingsmeldingen la grunnlaget for handlingsplanen som kom i 2005 *Handlingsplan Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*. Her er det en ytterligere dreining bort fra det tradisjonelle reaktive politiarbeidet mot en sterkere vektlegging av problemorientert politiarbeid (POP). Det er en uttalt målsetting i handlingsplanen å *sikre*

forutsigbar og rask oppfølging av den enkelte unge lovbryster gjennom forpliktende og strukturert samarbeid.

SLT (*samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak*) er en kommunal modell for koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Modellen bygger på en erkjennelse av at hvis politiet skal lykkes i sitt forebyggende arbeid er de helt avhengige av å samarbeide med andre fagmiljøer og resursgrupper. I Norge ble de første systematiske forsøkene med modell for (SLT) startet som forsøk i 7 kommuner tidlig på 1990-tallet. Vinteren 2007 hadde mer enn 160 av landets kommuner tatt modellen i bruk.

I undersøkelsen har vi anvendt begrepene *byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende* som analytisk rammeverk. Den *byggende* arenaen handler om ”den gode oppvekst”. For det enkelte barn eller den enkelte ungdom betyr det å oppleve forutsigbarhet og trygghet, og å bli gitt muligheter og utfordringer. Den *forebyggende* arenaen gjenkjennes ved at man går inn med styrket innsats der de byggende strukturene er svake, med andre ord iverksetter tiltak for å rette opp sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Når problemene manifesterer seg i form av kriminalitet, rus eller psykiske problemer eller barn og ungdom lever i miljøet med mange risikofaktorer rundt seg, har de korrigerende tiltakene ikke tilstrekkelig treffsikkerhet. Da trengs mer målrettet arbeid knyttet til *endring*. Hvis kriminalitet er hovedproblemet vil endringsarbeidet foregå på den *kriminalitetsforebyggende arenaen*. Spesifikke tiltak på den kriminalitetsforebyggende arena kan både ha som målsetting å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging, være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, marginaliserende eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, foreldrene eller nære omgivelser.

Rapporten bygger på et empirisk tilfang innhentet gjennom tradisjonelle kvalitative intervjuer og dokumentanalyse i de fem kommunene. Det er også vært avholdt stormøter hvor funn og noen tentative analyser er lagt fram til diskusjon med berørte instanser. I alle byene var SLT koordinator en viktig informant. Samlet, i de fem byene, ble det gjennomført 35 intervjuer som inkluderte 68 informanter. Gjennom intervjuene i prosjektet har vi identifisert tre faktorer som ser ut til å være de mest utslagsgivende for å hindre kriminalitet i å utvikle seg: 1)avdekking, 2)målrettede

og tilpassende tiltak og 3)forutsigbarhet og gjenkjennelighet i møte med hjelpeapparat/politi.

Resultatindikatorene for samarbeidet må ta utgangspunkt i de samme faktorene. Det medfører at samarbeidsmodellen vil bli evaluert ut fra evnen til å *avdekke, initiere tiltak og koordinere*. I tillegg har vi etablert en fjerde resultatindikator *kunnskapsproduksjon*.

Sentrale funn fra de fem byene viser at det innenfor *forebyggingsfeltet* er en dreining bort fra troen på at generelle forebyggende tiltak har effekt i forhold til de gruppene som er mest eksponert for kriminalitet, mot en tro på mer spesifikk og målrettet innsats. Det betyr *ikke* at nærmiljøtiltak, gode fritidstilbud og tilstedeværelse er uten betydning for ungdomsgruppen generelt, men at det er vanskelig å påvise at det virker spesifikt kriminalitetsforebyggende.

Når vi ser byene under ett ser det ut som *modellvalget* for forebyggingsfeltet har blitt forsøkt tilpasset kommunal organisering og struktur. Vi ser i liten grad at modellen skapes på grunnlag av kunnskap om den faktiske kriminaliteten og dens årsaker. I flere av byene har imidlertid arbeidet over tid videreutviklet modellen gjennom å identifisere de viktige innsatsområdene, blitt tydeligere i metodevalget og mer kunnskapsbasert. For eksempel ble SaLTo Sentrum i Oslo etablert på bakgrunn av årlige statistikker og analyser.

Når det gjelder det første målkriteriet i undersøkelsen, å *avdekke*, er det vesentlig at de samarbeidende foraene er sammensatt av personer som gjennom sin profesjon er problemfokuseret og jobber med marginaliserte grupper. Betrakter vi de samarbeidende fora som utkiksposter er det også viktig at de har oversikt over hele feltet. Når SLT-arbeidet, som i Bergen og Oslo er lagt til bydelene fører det med seg god lokalkunnskap og nærhet til ungdomsgruppa. Problemet med bydelsorganisering er at ansvaret for ungdom som oppholder seg i sentrum kan falle ut av de samarbeidende strukturene og pulveriseres, og at trender og problematikk ikke fanges opp. I Oslo har man løst dette med en egen koordinator i sentrum, i tillegg til byomfattende koordinering.

Det andre målkriteriet er i hvilken grad samarbeidet *initierer* tiltak. Det er en økende bevissthet knyttet til at tiltak, for at de skal være effektive, må være ”skreddersøm”. Det er særlig i forhold til tiltak for de mest krevende ungdommene man tenker det er viktig med

en gjennomarbeidet tiltaksstruktur, men også for ungdom som trenger meningsfull fritid. I alle byene er tiltaksområdet bredt og tallrikt og speiler kommunenes vekt på innsats i feltet mellom bygging/forebygging.

Når det gjelder det tredje målkriteriet, *koordinering*, har dette en dobbel funksjon. Koordineringen skal motvirke dobbeltarbeid og samtidig motvirke at viktige innsatsområder blir oversett. Koordineringen skal også bidra til å bekrefte innsatsen til de ulike bidragsyterne. Det mest sentrale i det koordinerende arbeidet er å gi brukerne en opplevelse av å møte et helhetlig hjelpeapparat.

I hvilken grad vårt fjerde målkriterium for effektivt samarbeid, *kunnskapsproduksjon*, blir oppfylt handler mye om å systematisere og videreformidle og skriftliggjøre erfaringer og evalueringer av tiltak. I tillegg må man ha etablerte kommunikasjonskanaler, møteplasser og andre fora for kunnskapsutveksling. Graden av kunnskapsproduksjon varierer i de fem byene, fra kunnskap som etableres gjennom møter og tiltak til også skriftlige rapporter, nettsider og felles fora.

Helt avslutningsvis vil vi knytte noen kommentarer til begrepsbruk. Samlet sett preges alle de fem byene av lite konsekvent eller entydig begrepsforståelse, og sentrale begreper fylles med ulikt innhold. Som vi har vært inne på har for eksempel forebygging og kriminalitetsforebygging for noen overlappende betydning, for andre er de skarpt atskilt. Det samme gjelder koordinatorbegrepet. Koordinatorrollen varierer både i forhold til mandat, plassering og rolleutføring. I det daglige arbeidet representerer dette kanskje et mindre problem. Vanskeligheter melder seg imidlertid når man skal definere hva som er de viktige innsatsområdene, og ikke minst når man skal prøve å ”gjennomlyse”, og sammenligne den innsatsen som gjøres.

Summary

Marit Egge, Bjørn Barland, Marit Ekne Ruud and Thomas Haaland

Juvenile Crime Prevention in Cities

A performance audit of five local authorities

Joint Report NIBR/Norwegian Police University College 2008

The report details efforts to prevent juvenile crime in five larger urban communities, Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger and Trondheim. In the cases of Bergen and Oslo the study looked at selected city districts. Central issues concern how the work is organized, which public (and private) organisations are involved and which groups and settings are targeted. The audit looks at similarities and differences in organisational setup in the five cities, its ability to promote or impede the policy goal of an optimally effective crime prevention programme.

In the autumn of 1999 the Government launched in a white paper entitled “Juvenile Crime Prevention Action Plan” (*Stortingsmelding 17 (1999-2000), "Handlingsplan for bekjempelse av kriminalitet blant barn og unge"*). In the white paper’s definition, prevention means taking action *before* a crime has been committed. The Government also made it clear that whatever the police, prosecution authorities, courts and correctional and probation services do, the aim is to prevent and limit crime in society, i.e., it should promote prevention. Prevention could therefore have a supplementary purpose of diminishing the likelihood of recidivism.

The white paper informed the 2005 “Juvenile Criminality Prevention Action Plan – Working Together (2005-2008)” (*Handlingsplan Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*). The plan signalled a further shift from conventional policing towards problem-oriented policing (POP). It is a stated goal of the

action plan to *ensure predictable and rapid response to young offenders through binding and structured collaboration.*

SLT (coordination of local crime prevention measures) is a municipal model for coordinating crime prevention activities. The model takes account of current thinking that successful crime prevention requires the police to work in concert with other professionals and resource groups. The (SLT) model was tested systematically in seven municipalities in Norway began in early 1990s. By late 2007, 160 municipalities had adopted the model.

As our analytical framework we use the terms anticipatory – proactive and preventive intervention (byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende). The anticipatory arena speaks to the “good childhood/upbringing” (den gode oppvekst). For the individual child and adolescent it means a sense of stability and security, opportunities and challenges. The pro-active arena is recognised by a commitment of reinforced measures that address weak structural components, in other words, it means implementing steps to rectify poorly functioning aspects of the child’s and adolescent’s environment. When problems find an outlet in crime, narcotics/alcohol or mental health problems, or when children and adolescents live in high-risk environments, remedial measures lack adequate focus. Work must therefore be geared to bring about change. If crime is the major problem, initiating change will focus on the preventive intervention arena. Specific measures in this preventive intervention arena may aim both at changing circumstances one has reason to believe either create or encourage criminality – what is known as situational prevention – and targeting local social, marginalising or psychological factors to do with the youngsters themselves, their parents or neighbourhood.

The report builds on data obtained by conventional qualitative interviews and document analyses in the five municipalities. Large-scale meetings were held at which findings and tentative analyses were put forward for discussion among implicated parties. The SLT coordinator proved an important informant. Thirty-five interviews were conducted in all in the five cities with 68 respondents. We were able on the basis of the interview data to identify three leading crime prevention factors.

1. Discovery

2. Targeted and tailor made intervention
3. Predictability and familiarity in contact with the police and other organisations

Collaboration performance indices need to be based on the same factors. In other words, the collaboration model will be evaluated to establish its success in *discovering criminality, initiating intervention and coordination*. We constructed a fourth performance indicator as well, knowledge generation.

Significant findings in the five cities indicate declining faith in the *pro-active arena* in the effect of generalized preventive measures for groups with the highest risk of exposure to criminal behaviour, and increasing faith in more focused, tailor made intervention. It does *not* diminish the importance of community work, good out of school activities and venues, and the presence of the authorities to the adolescent population in general, but it is difficult to establish a specific contribution to crime prevention.

When we look at the cities as a whole, it seems that the *selection of the model* was informed by a wish to ensure harmony with the organisation and structure of the councils' crime prevention programmes rather than its ability to address existing criminality and its causes. Several cities have however been working to refine the model by identifying the main commitment areas, clarifying methodology and incorporating new knowledge. For example, SLT in the centre of Oslo was established first and foremost in the light of statistics and criminality reports.

Regarding the first performance criterion, *discovery*, success here relies on professional training in community work and work with marginalised groups of forum members. If we see the forums as observation stations, they should be able to scrutinise the entire field. When SLT responsibilities are devolved to city district authorities, as in Bergen and Oslo, there is the added benefit of familiarity with the local community and proximity to the neighbourhood's adolescents. The risk with city district management is that juveniles who prefer to hang out in the city centre might not appear on the radar of the collaborative mechanisms, no one will have responsibility, and trends and problems may be overlooked. Oslo has overcome this particular hurdle by hiring a special city centre coordinator in addition to city-wide coordination.

The second performance criterion concerns the degree to which collaboration *leads to intervention*. There is growing recognition of the need to adapt intervention to the circumstances. In the absence of this, intervention may prove ineffective. It is particularly in relation to the most difficult juveniles one believes a thoroughly worked out intervention structure is paramount, but juveniles in need of meaningful out of school supervision and activation are not forgotten. In all cities, interventions are wide in scope, numerous and indicative of the councils' commitment to the field in between *anticipatory and pro-active intervention*.

Moving to the third performance criterion, *coordination*, it has a dual function. Coordination should reduce the risk of duplication and of overlooking important commitment areas. Coordination should also promote recognition of the contribution of the various collaborating parties. The essential aspect of coordination is to make sure that the clients feel they are dealing with integrated, coordinated services and authorities.

The degree to which our fourth performance criterion for efficient collaboration, *knowledge generation*, is met depends largely on systematising lessons learned, writing up experiences and reviewing interventions. There should be venues and mechanisms for pooling experiences and exchanging information. Knowledge generation varies from city to city in extent, from knowledge resulting from meetings and interventions to written reports, web pages and shared forums.

Finally we would like to add certain observations on the terminology and its use. None of the cities in this study excel in this area. Terms are used and/or understood inconsistently, with key concepts eliciting different definitions. As we mentioned above, prevention and crime prevention seem more or less coterminous to some, to others they are two distinct things. The same can be said about coordination terminology. The role of coordinator varies in relation to mandate, position and role enactment. It may not pose insurmountable problems in the day to day work, but one only has to try and define the important commitment areas before problems appear, especially if one is trying to "shine a light through" and compare performance and outcomes.

1 Kriminalitetsforebygging – fra politiske dokumenter til lokale tiltak

Det er få områder som er så høyt opp på agendaen i samfunnsdebatten som kriminalpolitikken. Også når vi snur oss mot offentlige utredninger, Stortingsmeldinger og handlingsplaner er det mye å hente på feltet. I denne innledningen skal vi gjennomgå noen tendenser fra de seneste årenes offentlige dokumenter. Man behøver ikke lese mye før man oppdager at forebygging og samarbeid er nøkkelbegreper.

1.1 Kriminalpolitiske føringer

Høsten 1999 la regjeringen frem *Stortingsmelding 17 (1999-2000)* "Handlingsplan for bekjempelse av kriminalitet blant barn og unge". Meldingen var et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Barne- og familiedepartementet ble tillagt det koordinerende ansvaret for planen, som skulle gjelde for perioden 1999 - 2004. Justisdepartementets del av handlingsplanen ble kalt "På rett kjøp".

Planen vektlegger i stor grad samarbeid, noe som reflekteres i begrunnelsen for arbeidet med meldingen der det heter at "Kriminalitetsforebygging er et område som ikke bare angår justissektoren. Derfor har regjeringen valgt å se arbeidet med planen som en del av Regjeringens totale barne- og ungdomspolitik, som Barne- og familiedepartementet har et overordnet ansvar for."

Bekjempelsen av kriminaliteten blant barn og unge ble beskrevet med to hovedsøyler der barne- og ungdomspolitikken var den ene og justispolitikken den andre.

I stortingsmeldingen ble forebygging presisert å være tiltak som foretas *før* det er begått noen kriminell handling. Samtidig vektlegges det at alt politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen foretar seg har som mål å hindre og begrense kriminaliteten i samfunnet, og skal dermed ha en forebyggende effekt. Forebyggende tjeneste kan derfor også ha som mål å hindre *gjentakelse* av kriminelle handlinger.

Kriminelle handlinger blir definert som et samspill mellom individuelle tilbøyeligheter og den ytre situasjonen. Forebyggende strategier må derfor settes inn på flere plan og ha som mål å redusere individets motivasjon til å begå kriminalitet eller å begrense situasjoner der mennesker blir motivert til å begå lovbrudd. Denne måten å dele feltet på er sammenfallende med sosial og situasjonell forebygging, uten at ordene blir brukt.

Stortingsmeldingen la grunnlaget for handlingsplanen som kom i 2005 *Handlingsplan Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*. Vi gjenkjenner mye av tidligere tankegods, men det er også enkelte nye føringer. Det er en ytterligere dreining bort fra det tradisjonelle politiarbeidet og mot en sterkere vektlegging av problemorientert politiarbeid (POP), i tillegg er det en uttalt målsetting i handlingsplanen å *sikre forutsigbar og rask oppfølging av den enkelte unge lovbryster gjennom forpliktende og strukturert samarbeid*. Målet for det kriminalitetsforebyggende arbeidet er å utvikle en overordnet struktur på informasjons- og ressurskoblingen mellom kommune og politi.

Politiets rolle blir beskrevet i veilederen fra Politidirektoratet (2005:10) med tittelen ”Politiet i lokalsamfunnet”. Her fremmes en arbeidsdeling hvor politiet skal håndtere symptomer mens bakenforliggende årsaker primært skal løses av andre etater. Det understrekes at effektiv forebygging krever samordning, og at tiltak utvikles og gjennomføres av aktører som har rett kompetanse og de beste mulighetene for å oppnå gode resultater. Politiråd innføres som et nytt forebyggende organ.

Tenkningen rundt reaksjonsformer er også under endring. De siste årene har det kommet tydelige føringer fra sentralt hold om at man

ønsker å prøve ut *Restorative Justice (RJ)* som metode og ideologi. RJ kan forstås som et sett av prinsipper, en tenkemåte som springer ut av ulike praksiser der et lovbrudd forstås som en konflikt. RJ har røtter til andre kulturer, og representerer en tankemåte som skiller seg fra logikken om at et lovbrudd må møtes med en gjengjeldelse. Prinsippet i RJ er at et lovbrudd skal sanksjoneres på en konstruktiv måte ved at lovbrøyteren gjør noe for den skadelidte, i stedet for at staten gjør noe mot den som har brutt loven. De mest brukte og omtalte formene for RJ i dagens vestlige samfunn er meglings mellom gjerningsperson og offer, nettverksmeglings og stormøter. Ved nettverksmeglings inkluderes nettverket og støttepersoner til både offeret og gjerningspersonen i møtet. Nettverket kan bestå av både familie og venner, eller representanter for offentlige institusjoner som skole, barnevern osv.

RJ har i særlig grad blitt premissleverandør for mulighetene til å opparbeide tiltak som gir rom for forsoning, ivaretagelse av berørte parter og reintegrering av ungdommene i lokalmiljøet. Som en del av denne tankegangen ble det i 2006 iverksatt en utprøving med oppfølgingsteam. Teamene er i Oslo, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Forsøket skal gå over tre år, til utgangen av 2008.

Som en direkte videreføring av målsetningen om at *reaksjonen* skal hindre gjentakende kriminell adferd, kom Stortingsmelding nr. 20 (2005-2006) som omhandler alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytere. Det er regjeringens uttrykte oppfatning at fengselsopphold har svært uheldige virkninger på barn og at den preventive effekten er liten.

1.1.1 Kriminalitetsutvikling blant barn og unge

Sturla Falck (2002) har på grunnlag av kriminalstatistikken¹ sett på utviklingen av registrerte lovbrudd begått av barn og ungdom i løpet av 90-tallet. Han viser at antallet barn og ungdom som er blitt registrert for kriminalitet har økt i denne perioden. Den negative utviklingen gjelder ikke for tyverier, men for skadeverk, narkotika, vold og ran. Ved årtusenskiftet var ca 2500 barn under den kriminelle lavalder registrert som antatte gjerningspersoner. Det utgjør under en halv prosent av barna i denne alders-

¹ Kriminalstatistikken har siktede - antatte gjerningspersoner – som enhet for å beskrive den registrerte kriminalitetsutviklingen innen ulike alderskategorier.

kategorien. I gruppen 15-17 år ble i overkant av 4000 siktet. Det utgjør 2,6 prosent av det totale antallet. Stigningen på 90-tallet er imidlertid ikke gjeldende for de siste årene: For de under myndighetsalder var antall siktede for forbrytelser 20 prosent lavere i 2005 enn i 2001.

Eldre ungdom, og i enda større grad de voksne, har hatt en annen utvikling: Sammenliknet med 1980 er det i 2005 150 prosent flere siktede for forbrytelser i alderen 18-29 år, og mer enn 500 prosent flere i alderen 30 år og over. Alderfordelingen blant de siktede for forbrytelser har dermed endret seg kraftig i løpet av de siste 25 årene – hvor ungdom under 18 år har gått fra å utgjøre 35 til 15 prosent, og de i alderen 30 år over fra 18 til 41 prosent. De yngste ungdommenes andel av straffereaksjoner for forbrytelser er i samme periode blitt redusert tilsvarende, fra 30 til 8 prosent².

Innbrudd, simpelt og grovt tyveri

Vinningsforbrytelser er den vanligste registreringskategorien for både barn og ungdom. Fire av ti registrerte er registrert på grunn av vinning, uavhengig av om vi betrakter barn under den kriminelle lavalder eller ungdom opp til 18 år. Av alle i alderen 5-14 år registrert for forbrytelser i 2005, er andelen registrert for vinningsforbrytelser 33 prosent. Tilsvarende andel for aldersgruppen 15-17 år er 26 prosent. Naskeri ble nedkriminalisert fra forbrytelse til forseelse i 1972, og er den dominerende forseelsen for barn og unge under 18 år. Av de i alt drøyt 6000 personene som ble siktet for naskerier i år 2000 var i overkant av 2000 antatte gjerningspersoner ungdom under 18 år, og de yngste, ungdom under kriminell lavalder, utgjorde den største andelen. Tallene har ikke endret seg mye for 2005, der 2032 av i alt 5390 personer siktet for naskeri var under 18 år, og der de yngste fremdeles utgjør majoriteten³.

Skadeverk

For barn under den kriminelle lavalder utgjør skadeverk den nest største registreringskategorien. Av de barna som var registrert var hver tredje registrert for skadeverk, mens for aldersgruppa 15-17 år

² <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200705/13/art-2007-12-12-01.html>

³ http://www.ssb.no/emner/03/05/a_krim_tab/tab/tab-2007-08-13-15.html

utgjør denne kategorien bare 14 prosent av de registrerte. Når vi betrakter det totale antallet forbrytelser innenfor kategorien er dette den eneste form for kriminalitet der de yngste dominerer i absolutte tall. I forhold til befolkningens størrelse er det imidlertid unge i alderen 15-17 år som hyppigst begår skadeverk. Fra en økning i disse to alderskategoriene i 90-årene, er tallene svakt redusert i 2005, der 29 prosent av barn siktet for forbrytelse, var siktet for skadeverk. Tilsvarende andel for aldersgruppen 15-17 år var 10 prosent. Av alle personer siktet for skadeverk, utgjør barn og unge under myndighetsalder 47 prosent⁴.

Barn og unges høye andel i denne lovbruddskategorien kan skyldes fokuseringen på tagging de siste årene, både gjennom økt etterforskning og fordi tagging har endret status fra å bli betraktet som forseelse til å betraktes som en forbrytelse. Denne kriminaliseringen av handlinger øker antallet forbrytelser uten at antallet handlinger behøver å ha steget.

Vold

Samlet har antallet siktede for voldsforbrytelser⁵ nesten fordoblet seg fra 1990 til 2000 fra i overkant av 3000 til i underkant av 6000, med en mer moderat økning til drøyt 8000 i 2005. I absolutte tall er de fleste som blir siktet for vold voksne. Både i 1990, 2000 og 2005 var mer enn to tredeler av de siktede over 20 år. Det har vært en jevn stigning i antall antatte gjerningspersoner innen alle alderskategorier, men sterkest for ungdom. 15-17 åringene har i løpet av 1990-tallet økt fra 1,3 til 4,4 siktede pr.1 000. I den yngste alderskategorien, 5-14 år, er det under én per 1000, men de har likevel mer enn firedoblet antallet i perioden.

I 2005 utgjør aldergruppene 5-14 og 15-17 henholdsvis 5 prosent og 13 prosent av alle siktede for voldsforbrytelser.

Narkotika

I den yngste alderskategorien er det en svært liten andel som er registrert for narkotikaforbrytelser. I ungdomskategorien 15 til og

⁴ http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2007-08-13-15.html

⁵ Vold innbefatter her forbrytelser mot liv, legeme og helbred, forbrytelser mot den personlige frihet, vold mot offentlig tjenestemann og forsettelig forvoldelse av ild.

med 17 er narkotika derimot den nest hyppigste registreringsårsaken, og utgjør 20 prosent. I absolutte tall har antall siktede for narkotikaforbrytelser i alderskategorien 15-17 år nesten seksdoblet seg fra 1994 til 2000, og utgjorde i 2000 i overkant av 800. For de yngste, under den kriminelle lavalder, er narkotikakriminalitet fremdeles en sjelden forekommende forbrytelse, men også for dem har det vært en vekst fra 1994 til 2000 da 75 var registrert. De tilsvarende tallene for 2005 er 679 siktede i alderen 15-17 år, og 56 siktede i alderen 5-14 år, altså en viss nedgang. I all hovedsak er registreringen i den laveste alderskategorien knyttet til besittelse og bruk.

Økningen i narkotikabruk har vært vist både i registrerte saker og selvrapportert bruk for unge i alderen 15 til 20 år. En økning i bruken må derfor antas å være reell, og ikke bare skyldes politiets prioritering.

Noen kjennetegn

Falck (2002) fremhever at kanskje det viktigste bildet av barne- og ungdomskriminaliteten er at det er et lite mindretall som årlig blir registrert for en eller annen forbrytelse. Under en halv prosent av barn under den kriminelle lavalder er registrert. Prosentandelen stiger til mellom to og tre for ungdom opp til 20 år. Han konkluderer derfor med at ”konformitet og lovlidighet er den mest treffende beskrivelse for de aller fleste unge i de fleste situasjoner”. Økningen i barne- og ungdomskriminaliteten på 90-tallet har vært betydelig mindre enn økningen i den totale registrerte kriminaliteten. Tendensen ser ut til å fortsette.

1.2 Forebyggingsnivå, -strategier og målgruppe

Det er få, om noen, som vil hevde at det ikke er viktig å forebygge kriminalitet. Men som all annen forebygging er det vanskelig å måle effekten av det arbeidet som gjøres. Det gjør feltet sårbart. Bred oppslutning og gode intensjoner til tross – forebyggingsfeltet er under konstant press. Det gjør det ekstra viktig å kunne beskrive feltet. I fortsettelsen skal vi gjøre det ved å se hva som skjuler seg bak begrepene forebyggingsnivå, forebyggingsstrategier og målgrupper.

1.2.1 Forebyggingsnivå

Primær, sekundær og tertiær profylakse

Begrepet forebygging har sitt utspring i medisinen. Innenfor forebyggende medisin er det vanlig å skille mellom primær, sekundær og tertiær profylakse. Disse begrepene har man tatt med seg over i feltet for kriminalitetsforebygging. Begrepene er ikke uten videre selvforklarende og logiske når man omtaler kriminalitetsforebygging, fordi det bygger på ulike metoder og tilnærminger.

De medisinforebyggende metodene tar utgangspunkt i naturvitenskapelig dokumenterte årsakskjeder. Innenfor samfunnsvitenskapene er man i mindre grad i stand til å dokumentere slike kausalkjeder, og må som hovedregel nøye seg med å fastslå samvariasjoner mellom for eksempel kriminalitet og andre sosiale fenomener.

I forebyggende barne- og ungdomsarbeid har den medisinske forebyggingsmodellen framstått som tilnærmet enerådende. Den dominerende tilnærming er det Erstad⁶ betegner som *sosial prevensjon*.

Primærforebygging blir av flere (se f.eks. Helland og Øia⁷) beskrevet som generelle tiltak rettet mot hele ungdomsgruppa eller befolkningen. Hensikten er å identifisere risikofaktorer slik at tiltak kan settes inn for å redusere belastninger eller øke motstandskraften før problemer utvikler seg. Eksempler på primære tiltak er holdningskampanjer mot narkotika eller videoovervåking i butikker.

Iverksatte *sekundærforebyggende* tiltak er gjerne utformet for avgrensede målgrupper for å hindre at problemer forsterkes eller videreutvikles.

De *tertiærforebyggende* program handler om behandling og rehabilitering av individer som allerede er tungt belastet, for å reparere eller begrense skader av langvarig og alvorlig karakter.

⁶ Erstad, O. (1997): *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. Politihøgskolen, PHS Forskning 1997:3

⁷ Øia, Tormod og Håvard Helland (2000): *Forebyggende ungdomsarbeid (s.16,58)*. Bergen:Fagbokforlaget

Eksempler på tertiærforebyggende tiltak er bolig- og sysselsettingstiltak for løslatte fanger.

Generell, spesifikk og individuell forebygging

Betegnelsene generell, spesifikk og individuell forebygging benyttes blant annet i Stortingsmelding 17, og er i stor grad sammenfallende med primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Generell forebygging angår alle, spesifikk forebygging rettes mot de som defineres til en såkalt risikogruppe og individuell innsats rettet mot et lite antall barn og unge som har vært pågrepet for kriminelle handlinger.

I metodekapittelet vil vi komme tilbake til en tredje måte å dele inn feltet på; *byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende* som vi har valgt for å beskrive arbeidet i de enkelte byene.

1.2.2 Forebyggingsstrategier

Vi kan velge ulike strategier for forebygging. De tre mest brukte er sosial- eller personrettet forebygging, situasjonell forebygging og lokalorientert forebygging⁸.

Sosial/personrettet kriminalitetsforebygging innebærer at fokus rettes mot både samfunnsmessige og individbaserte årsaker til kriminalitet. Sosialforebyggende strategier har tradisjonelt hatt alle barn og unge, deres familie og skoleverket som målgruppe. Politiets rolle har blant annet vært knyttet til undervisning og deltakelse i ulike kampanjer.

Etter hvert er man blitt mer spesifikk både når det gjelder å finne fram til risikofaktorer som ligger i en persons omgivelser og ved å lære seg å identifisere personer med risikoatferd. Det åpner muligheten for å iverksette forebyggende tiltak for dem som står i fare for å utvikle eller har utviklet avvikende atferd.

I situasjonell forebygging er det situasjonen, ikke personen som er i fokus. Innenfor denne strategien pekes det på fire hovedkategorier for tiltak: Man kan 1) Øke anstrengelsene, dvs. å gjøre det vanskeligere for en potensiell lovbrøyer ved for eksempel å installere sikkerhetslåser i hus og leiligheter eller adgangskontroll til

⁸ Balchen, Paal Christian (1998): *Politiets forebyggende arbeid* (kap. 8, 10 og 11)

visse bygninger. 2) Øke risikoen for å bli oppdaget ved bruk av elektroniske ”porter” for eksempel på flyplasser, eller formell overvåkning gjennom videoovervåkningskameraer og fotobokser. 3) Minske utbyttet og dermed gjøre det mindre attraktivt å begå kriminelle handlinger, for eksempel ved å bruke betalingskort i stedet for kontanter eller ved at kassaapparater tømmes regelmessig. 4) Man kan også *forbedre* situasjoner. Eksempler på denne typen situasjonell forebygging kan være å sørge for flere offentlige toaletter og dermed minske sjansen for urinering på offentlig sted.

Situasjonsorientert politiarbeid kan rettes mot mange former for kriminalitet. Viktige forutsetninger er at politiet bruker tid på identifisering av kriminalitetsformen og årsaksfaktorene. Det må også planlegges praktiske, effektive og ikke minst varige løsninger som reduserer problemet. Studier viser at politiet utnytter resursene best når de retter de forebyggende tiltakene mot bestemte problemområder, bestemte handlinger eller bestemte personer.

Situasjonell forebygging kritiseres blant annet for å medføre en forskyvning av kriminaliteten til mindre beskyttede områder (slik at de som ikke har råd til å sikre boligene sine blir mer utsatt for kriminelle handlinger), samt for å skape et kontrollsamfunn hvor den formelle kontrollen økes, mens den uformelle kontrollen reduseres.

Det er ikke noen klar og presis definisjon av lokalorientert kriminalforebygging, og det har heller ikke et klart teoretisk fundament slik som er tilfellet med sosial og situasjonell forebygging. Tre ulike tilnæringsmåter eller strategier trekkes frem; organisering av lokalområder, forsvar av lokalområder som ”aksjon nabohjelp” og utvikling av lokalområder slik man ser det i nærpolitimodellen.

1.2.3 Målgrupper

Utøvere av kriminalitet har stor tilbøyelighet til også å bryte med andre regler og normer enn de rent strafferettslige. Vi finner det

Huizinga og Jacob-Chien⁹ omtaler som *contemporaneous co-occurrence* – samtidig tilsynekomst – av kriminalitet og andre former for problematferd. Slik samtidig tilsynekomst med kriminalitet gjelder i særlig grad bruk av rusmidler og skoleproblemer som skulk og bortvisning. I tillegg kommer *viktimisering*. Det er en kjensgjerning at unge lovbrøyttere er betydelig oftere enn andre unge utsatt for vold.

Det er imidlertid klart at det er *samvariasjoner* og ikke kausalitet eller årsakssammenhenger det her er tale om. Skoleskulk kan henge sammen med individuelle lærevansker, med mobbing og utfrysing eller frykt for voldelige medelever. Skoleskulk kan også ha sammenheng med en generelt negativ holdning til skolen.

Når skoleskulk sees som en forløper for kriminalitet er det særlig på grunn av to forhold. Eleven som skulker blir for det første eksponert for en lang rekke muligheter for å begå kriminelle handlinger, muligheter de ikke ville blitt eksponert for, eller hatt muligheter for å realisere om de hadde vært på skolen. For det andre vil skulk medføre økt risiko for å omgås andre unge som også skulker og som begår kriminalitet og bruker rusmidler. I engelskspråklig litteratur er ”delinquent peer pressure” sett som en selvstendig risikofaktor, men kan altså ha nøye sammenheng med, og være betinget av, skoleskulk.

Selv om det altså ikke er et kausalt forhold mellom skoleskulk og kriminalitet bør skoleskulk vies betydelig oppmerksomhet i et forebyggende perspektiv. Ulovlig fravær kan være indikasjon på svak eller sviktende integrasjon. I motsetning til kriminalitet er skoleskulk lett observerbart og derfor en egnet problemindikator når forebyggende innsats skal planlegges. Men man skal alltid huske at faren for feilslutninger også er åpenbare. Man trenger derfor flere indikatorer enn skolefravær for å vite *hva* man skal forebygge.

⁹ Huizinga, D and Cynthia Jacob-Chien (1998): The Contemporaneous Co-occurrence of Serious and Violent Juvenile Offending and Other Problem Behaviours. I Loeber, R and D.P. Farrington (eds): *Serious & Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Intervention*. Sage Publications. London New Dehli

1.3 Forutsetninger for samarbeid

Som tidligere kommentert er ungdomskriminalitet ”vevd sammen” med andre former for avvikende eller uønsket atferd, generelt ofte omtalt som atferdsvansker, mer spesifikt som problemer forbundet med rusmidler, skoleskulk og vagabondering. Kriminalitet inngår altså som oftest som ett element i et bredere symptombilde. Ulike tjenestoområder er etablert for å håndtere (enkelt)komponenter i dette symptombilde, bl.a. rusomsorgen, PPT, skolehelsetjenesten og barne- og ungdomspsykiatri.

”Symptombærerne” opptrer på flere ulike arenaer som hjem, skole, og fritid. Atferdsproblemene kan komme til uttrykk på alle disse, ofte i ulik form. Foreldre, skole og kultur/ungdoms sektor har ansvar på hver av disse arenaene, og også et ansvar for å være med å løse de problemene som manifesterer seg.

Foreldre kan søke hjelp hos barnevern og politi. Det kan også skole og fritidssektor når egne ressurser ikke strekker til. Barnevernet har en lovpålagt plikt til å søke å oppdage omsorgssvikt og atferdsvansker så tidlig som mulig, og til å iverksette forebyggende tiltak som kan hindre at problemet utvikler seg og blir varig.

Selv om den ”arenaansvarlige” sektor søker bistand og hjelp har sektoren fortsatt et ansvar, og derved et ”eierforhold” til problemet. Uttrykket ”problemeierne” er avledet av dette. De ulike problemeierne har størst mulighet for å løse sitt felles problem gjennom samarbeid som inkluderer en samordning av ressurser og innsats.

1.3.1 Koordinering

Forskning på tverretattlig samarbeid viser til at det finnes ulike former for koordinering (Jacobsen 2004, Knudsen 2004). ’Samordning’ indikerer pålegg om at noen koordinerer informasjon og ressurser. ’Samarbeid’ skjer frivillig mellom parter, det vil si man kan frivillig gå inn og ut av avtaleforpliktelser. Eksempler på dette er uformelt samarbeid som kan understøttes av deltakelse i formelle forum og ad-hoc prosjektgrupper. Den tredje formen for koordinering er ”kjøp” av tjenester hvor ytelser avtales i kontrakter.

Innenfor forskning på kriminalitetsforebygging blir det ofte fremsatt at samordning øker problemløsningsevnen, og at kommunikasjon og samhandling på tvers av etatsgrenser gir gevinster. Dette innebærer at koordinering handler om samordning, men at samordning ikke trenger resultere i mer samhandling. Det er ikke noe mål i seg selv med samordning at det samhandles mer. Forskning viser at samordning av tiltak kan resultere i at det samhandles mindre fordi god *koordinering* gjør samarbeidet mer effektivt (Ulfrstad 1993, Jacobsen 2004).

Koordinatorfunksjon

Å *koordinere* blir ofte definert som å ”samordne”, ”sideordne”. En *koordinator* er videre en: ”person som koordinerer, som samordner forskjellige funksjoner, som virker som bindeledd mellom forskjellige avdelinger og lignende”¹⁰.

I følge KRÅD fremholdes det at samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak bare kan fungere etter hensikten dersom det ansettes en koordinator med et overordnet ansvar for å være pådriver i alle ledd av samarbeidet. Koordinatoren skal ikke være aktivitetsleder, men må være inspirator og pådriver i forhold til utføringsnivået i de ulike virksomhetene. Koordinatoren skal koordinere eksisterende tiltak, få de forskjellige aktørene til å samordne sine utspill og jobbe mot felles mål.

1.3.2 Samarbeids-”feller” og suksesskriterier

Motivasjonen for å samarbeide er en forventet gevinst. Uten at det er undersøkt empirisk er det imidlertid mye som tyder på at mange assosierer ”problemer” oftere enn ”gevinst” med samarbeid.

Samarbeidsfeltet har både sine ”feller” og ”suksesser”. De viktigste suksesskriteriene er at samarbeidet er forankret i ledelsen, ikke bare i den etaten som har et hovedansvar, men i ledelsen til *alle* deltagende parter. Videre må arbeidet ha en uttalt og omforent målsetting. Rollene må være definert og ansvarsforholdene avklarte og fordelte. Det har også vist seg at et viktig kriterium for godt samarbeid innbefatter en erkjennelse av grensen for egen kompetanse, kombinert med respekt for andres faglighet. Spesielt underkommunisert er betydningen av en avklaring av ideologisk

¹⁰ Kunnskapsforlagets fremmedordbok (2008)

plattform. Det er mange eksempler på at man har iverksatt samarbeid og prosjekter uten å reflektere over hvilke verdier og holdninger man har med seg, og heller ikke brukt tid på å utvikle en felles ideologisk plattform.

De mest kjente ”fellene” er mer eller mindre motsatsen til punktene over. Når ansvarsforholdene er uklare havner gjerne sakene i en *gråson*. *Dobbeltarbeid* blir resultatet når kommunikasjonen er dårlig og man mangler faglig tillit til hverandre, og *blindpassasjerer* er de som er med uten noen klart definerte rolle eller ansvarsområde. Disse forholdene har særlig gode vilkår til å utvikle seg negativt når flere forvaltningsnivåer er involvert.

I følge Carlsson¹¹ kan uavklarte samarbeidsrutiner føre til at ulike instanser motvirker hverandres innsats, og at manglende informasjon kan føre til bagatellisering av hendelser og utviklingstrekk, eller i motsatt fall til moralsk panikk og lite rasjonell handling. På individnivå kan enkelte opplagte oppfølgingssaker falle utenfor, mens andre kan bli ”kvalt” av tiltak fra et lite koordinert apparat.

Taushetsplikt

Taushetsplikt er noe man må ta hensyn til i ethvert tverretattlig samarbeid. Det varierer i hvilken grad ulike parter har retningslinjer for håndtering av taushetsplikt, noe som kan være en kilde til underliggende konflikter. Dersom dette er et tema som ofte fører til konflikt i et samarbeidsfora, kan man, ved å utarbeide bestemte rutiner for håndtering av taushetsplikt unngå en del problemer. Videre ser det ut til at tillit mellom partene, og trygghet på at ingen lekker taushetsbelagte opplysninger videre, letter samarbeidet.

1.4 Viktige aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Det er mange aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Vi skal bli bedre kjent med noen av de viktigste; politiet, skolen, barnevernet, rusomsorgen, psykiatri, tredje sektor og næringslivet.

¹¹ Carlsson, Y. (2002)

1.4.1 Politiets rolle/metode/tenkning

Politiets utkikkstørn i forhold til kriminalitet er unikt. Derfor blir de en særdeles viktig aktør i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Politiets ansvar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er klart nedfelt i politiloven og politiinstruksen. I politilovens § 1 første ledd står det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd forøvrig. Videre står det i § 2-1 andre ledd; *I hvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg, hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser.*

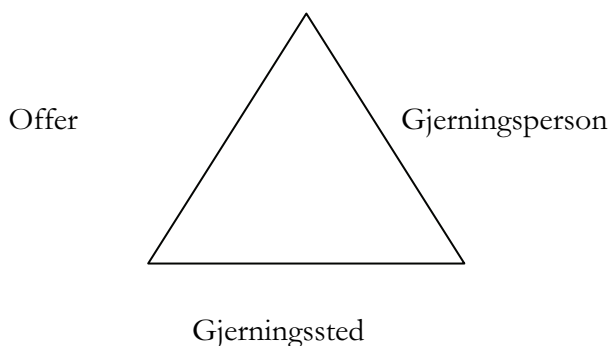
Det forebyggende (proaktive) politiarbeidet er en måte å bekjempe kriminalitet på som skiller seg fra den tradisjonelt hendelsstyrte og reaktive arbeidsmetodikken. De forebyggende strategiene skal være rettet mot årsaken til kriminalitet. Politiet må derfor på en mer systematisk måte skaffe seg kunnskap om kriminalitetens årsaker og de må kunne analysere data om kriminalitetens forløp og strukturelle oppbygning.

Tradisjonelt har politiets forebyggende arbeid vært rettet mot barn og unge. Dette er fortsatt en viktig målgruppe, men politiet har utvidet sitt forebyggende arbeid til å gjelde all typer kriminalitet. Politiet forstår begrepet forebygging innenfor følgende definisjon;

Kriminalitetsforebygging er inngripen i mekanismer som påvirker moraldannelse og hverdagslivets utforming på en slik måte at man reduserer;

- 1) individets tilbøyelighet til å begå straffbare handlinger, eller
- 2) forekomsten av situasjoner som bidrar til individets motivasjon til å begå straffbare handlinger (POD 2004;7)

Som en overordnet forebyggende strategi skal politiet intervensere i situasjoner som normalt motiverer eller bidrar til å begå straffbare handlinger. En forebyggende strategi forholder seg til enten en gjerningsperson, et offer, eller et sted. Denne tredelingen er framstilt i figuren.

Figur 1.1 *Kriminalitetstriangel*

Figur 1.1 viser hvilke tre kritiske faktorer som det forebyggende arbeidet orienterer seg mot. For at det skal kunne skje en kriminell handling må det være en motivert gjerningsperson, et offer eller et fristende mål og dette offeret eller målet for den kriminelle handlingen må befinne seg på et sted (gjerningssted).

Problemorientert politiarbeid (POP)

Kravene til et effektivt forebyggende politiarbeid har gjort det nødvendig å utvikle en helhetlig arbeidsfilosofi eller en modell som kalles Problemorientert politiarbeid, POP¹². POP er en arbeidsmetodikk som i langt større grad enn tradisjonelt reaktivt politiarbeid retter seg mot spesielle steder eller miljøer med muligheter for høy kriminalitet. Politiet må i sin POP tankegang jobbe dynamisk, analytisk og systematisk, og innbefatter dermed en mer proaktiv innfallsvinkel.

Denne tankegangen utfordrer det tradisjonelle politiarbeidet på flere områder. POP krever en integrering og helhetstenkning rundt kriminalitet som politiet tradisjonelt ikke har vært like opptatt av. POP krever også samarbeid med kommunen, ideelle organisasjoner og andre instanser i det sivile samfunnet.

Et analytisk politi som jobber proaktivt er avhengig av strategiske analyser. Strategiske analyser bygger på systematisk innhenting og bevisst bruk av kunnskap om kriminaliteten i det aktuelle området. Strategiske analyser handler om å tenke langsiktig og det handler

¹² St. melding nr. 42 (2004-2005)

om å forsøke å se sammenhenger mellom hendelser som fører til kriminalitet.

Utfordringene med POP som arbeidsmetode er blant annet knyttet til en redefinerings av politiets rolle, og reiser spørsmålet om i hvor stor grad politiet skal involveres i forebyggende arbeid, og på hvilket nivå. De klareste skillelinjene i politiet går mellom dem som mener at politiet skal forebygge vidt, det såkalte "bamsepolitiet", og de som mener politiets innsats i langt større grad skal spisses mot kriminalitet¹³. Bamsepoliti er en betegnelse som brukes innad i politiet da mange profesjonelle forebyggere som tidligere arbeidet med barn og unge benyttet politibamsen Eddie som et pedagogisk virkemiddel. Siden er uttrykket blitt nærmest synonymt med "mykt" politiarbeid og oppgaver som mange ikke regner for *ordentlig* politipraksis. Betegnelsen assosieres til et spekter av forebyggende aktiviteter, grunnleggende individorienterte, med nærhet til barn og ungdom. Profilen er grunnleggende sosial med vekt på for eksempel betydningen av grensesetting og reaktive tiltak. Utvikling av forebygging som eget fagområde og økt profesjonalisering er sentrale målsetninger. Strategier som fremheves er oppsøkende polititjeneste, etterforskning av barne- og ungdomskriminalitet, tverretattlig samarbeid og holdningsskapende arbeid. Sammenlignet med et slik bredt perspektiv, er problemorientert politiarbeid mer analytisk med en bredere organisasjonsmessig tilnærming til forebygging. POP er en arbeidsfilosofi som forutsetter at hele politiorganisasjonen, ikke bare et knippe spesialister, arbeider proaktivt. Tiltak skal settes inn mot identifiserte *problemer*, ikke individer, og det er årsaker, ikke symptomer som skal påvirkes. "Hvis bamsepolitiet betegnes som sosialarbeidere så fremstår POP-stjernene mer som teknikere, akademikere og vaktmestere". Bamsepolitiet har tilknytning til Justisdepartementet mens POP er forankret i Politidirektoratet. Begge kritiseres for å vektlegge kriminaliteten i for stor grad. Bamsepolitiet overdriver viktigheten av ungdomskriminaliteten og troen på egne ferdigheter til å forhindre kriminelle karrierer. Ungdomskriminalitet er ikke, og vil neppe bli et stort problem noe sted i Norge. Det hevdes imidlertid at de to tilnærmingene begynner å nærme hverandre, noe som er bra da begge retninger har mye å tilføre den andre (Larsson 2005).

¹³ Larsson, Paul (2005): Kriminalitetsforebygging og politirollen. I: *Nordisk Tidsskrift for kriminalvitenskap*, 92(3): 271-281.

1.4.2 Skolens rolle

Alle barn og unge går på skole. Det er plikt i ti år, som blir etterfulgt av en rettighet de neste tre. Skole er universelle arenaer der alle deltar. Ansatte i skolen er generalister med oppgave å legge forholdene til rette for like muligheter for alle, og med plikt til å behandle alle likt. Ofte viser symptomer på mistilpassning og feilutvikling seg først på skolen.

Medarbeidere i skolen kan opparbeide god oversikt over relasjoner ungdommene har til hverandre. De får dessuten kunnskap om problematferd på et tidlig stadium, lenge før atferdsavviket er så stort at det er aktuelt å involvere politiet.

Utdanning: Fra privilegium til rettighet til nødvendighet.

Etter annen verdenskrig har Norge utviklet seg fra å være et utdanningsfattig til å bli et utdanningsrikt land. Spesielt var veksten i utdanningssystemet stor i 1990-årene. Utdanning anses oftest som et gode – en knapphetsressurs som må fordeles mest mulig rettferdig. Den amerikanske teoretikeren Martin Throw er opptatt av hva som skjer når volumet av utdanning vokser og spør hvorvidt utdanningsvekst er et gode *uansett*. Throw bruker begrepene eliteutdanning, masseutdanning og universell utdanning for å beskrive utdanningssystemet. Når mindre enn femten prosent av årskullene tar høyere utdanning har vi eliteutdanning. Utdanning er da forbeholdt et fåtall av samfunnsmedlemmene og blir sett på som et privilegium. Når andelen som tar utdanning stiger endrer både studietilbudet og studentgrunnlaget karakter. Det blir mer vanlig å ta utdanning, og statusen endrer seg fra å bli sett på som et privilegium til å bli en rettighet. I dette stadiet blir slagord som ”Lik rett til utdanning” en sentral utdanningspolitisk målsetning. Ved ytterligere vekst endrer igjen statusen på utdanning seg fra å bli sett på som en rettighet til å bli en nødvendighet, samtidig som muligheten for å gjøre karriere gjennom praksis i arbeidslivet reduseres betraktelig. Utdanning går fra å være en av flere, til å bli den eneste karriereveien.

Denne alminneliggjøringen av utdanning mener Throw kan føre til en *individualisering av tilkorkomning*. I det ligger at hvis en ungdom til tross for utdanningstilgjengeligheten likevel ikke lykkes i utdanningssystemet, vil det kunne oppleves som at den utestengende faktoren ligger i individet, og ikke i systemet. Men

utdanningssystemet har andre utestengingsmekanismer enn tilgjengelighet. Problemet er imidlertid at disse ikke er like enkle å oppdage. Throw hevder at ungdomskriminelle subkulturer kan fremstå som alternative arenaer for selvhevdelse for dem som ikke lykkes i det prestasjonsorienterte utdanningssystemet. Han knytter dermed ungdomskriminalitet til utdanningsveksten generelt, og til teoretiseringen i videregående skole, spesielt.

Når man tidligere var opptatt av skolens inkluderende muligheter, er man etter hvert blitt mer og mer oppmerksom på de ekskluderende strukturene. Det kan virke som et paradoks når vi samtidig vet at utdanning er blitt stadig mer tilgjengelig.

1.4.3 Barnevernets rolle/metode/tenkning

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet.

Det *kommunale* barnevernet utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Hovedoppgaven er å gi barn, unge og familier hjelp og støtte i vanskelige situasjoner, og arbeide fortrinnsvis ved å forebygge, bidra med hjelp i hjemmet samt overta omsorgen for barn i spesielt alvorlige tilfeller. Fordi barn som regel har best av å vokse opp i sitt eget hjem, skal barnevernet alltid først vurdere hvorvidt en familie kan hjelpes til å fungere bedre ved forebyggende tiltak.

Kommunene har det primære ansvaret for å følge nøye med i de forhold som barn og unge lever under. Dette for å tidlig kunne avdekke omsorgsvikt og sosiale og emosjonelle problemer, og sette inn egnede tiltak i forhold til dette. Kommunens barneverntjeneste skal også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre etater og organer. Forebyggende tiltak kan være råd og veiledning til familien, økonomisk støtte slik at barnet kan delta i fritidsaktiviteter o.l., avlastning i form av barnehageplass eller skolefritidsordning samt opprette støttekontakt eller besøkshjem.

Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne- og likestillingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, fylkesmannen og fylkesnemnda for sosiale saker. Departementet har det overordnede ansvaret for forvaltning for barnevernloven og fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig.

Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendig endringer.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

I tilfeller der barnevernets forebyggende tiltak for å bedre omsorgssituasjonen ikke er tilstrekkelig, skal barnevernet overta omsorgen og sørge for at barnet får en best mulig omsorgssituasjon. I slike tilfeller kan barnet komme til en annen familie eller nettverk, beredskapshjem, hos fosterforeldre eller institusjon. Slik omsorgsovertaking kan gjøres med eller uten foreldrenes samtykke men krever behandling og vedtak i Fylkesnemnda for sosiale saker, et domstolslignende forvaltningsorgan med avgjørelsesmyndighet. Fordi omsorgsovertaking er et svært alvorlig skritt å ta, både overfor barnet og foreldrene, kreves det særlig gode grunner for å fatte slike vedtak. Barn og foreldre har i de fleste tilfeller fremdeles rett til samvær etter at barnevernet har overtatt omsorgen. Dette fordi en ønsker at foreldrene skal spille en så stor rolle i barnets liv som de er i stand til.

1.4.4 Rusomsorgen

Hovedmålsetningen i regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2006-2008) er betydelig reduksjon av de sosiale og helsemessige skadene ved rusmiddelmisbruk. Det fremgår av planen, som omfatter både alkohol og narkotika, at rusmiddelpolitikk må føres på mange arenaer og at forebygging, behandling og rehabilitering krever involvering av mange aktører.

Rusmiddelforebygging kan ikke ses uavhengig av annen forebygging og den viktigste innsatsen skjer i den enkeltes nærmiljø, noe som gir kommunene et spesielt ansvar. Tidlig intervensjon overfor risikoutsatte barn og unge, herunder barn med alvorlige atferdsvansker, barn av rusmiddelmisbrukere og

barn og unge med innvandrerbakgrunn er en særlig prioritert målgruppe. Hovedansvaret for oppfølgingen av handlingsplanen ligger i det enkelte fagdepartement mens arbeidet koordineres av Helse- og omsorgsdepartementet. Regjeringen har lagt fram en opptrappingsplan hvor kommunens oppfølgingsansvar tydeliggjøres. Opptrappingsplanen innfører også en ventetidsgarant for rusmiddelavhengige under 23 år, har en intensjon om å heve kunnskapsnivået om barn som trenger hjelp og legger opp til å styrke det regionale barnevernet.

Også innenfor det rusmiddelforebyggende arbeidet er målet at innsatsen starter på lavest mulig omsorgsnivå, noe som betyr at det fokuseres på arenaer fremfor enkeltpersoner. Skolen, med sitt fagmiljø av lærere, skolehelsetjeneste og lignende blir i de fleste sammenhenger trukket fram som en velegnet arena hvor man møter de unge og deres foreldre. Likeledes vil arbeidsplassen være en egnet arena for å nå de voksne.

Tradisjonene innenfor rusforebyggingsfeltet har vært kunnskapsbaserte tiltak, alternative tiltak, affektive tiltak og sosialkognitive tiltak. En kombinasjon av strategier er trenden i dag, med utgangspunkt i tanken om at ulike tilnærminger styrker arbeidet og fremskaffer ulike perspektiver på rusmiddelbruk. Organiseringen av arbeidet løses best tverrfaglig samtidig som lærerens rolle er sentral i den skolebaserte tilnærmingen. Uavhengig av arena bør det legges opp til tverrfaglig samarbeid hvor aktører som politi, frivillige organisasjoner sammen med målgruppen samarbeider.

1.4.5 Utekontakten

Utekontaktene driver oppsøkende barne- og ungdomsarbeid, og er sentrale samarbeidsaktører innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I følge NOU 1980: 37 *Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid*, er målet å

Medvirke til bedring av barn og ungdoms levekår gjennom forebyggende barne- og ungdomsarbeid som tar sikte på å *opsøke* enkelte og grupper av barn og ungdom som trenger hjelp eller støtte, men som ikke, eller i utilstrekkelig grad, nås av eksisterende organisasjoner og institusjoner, *etablere* kontakt med

disse på et tidligst mulig tidspunkt, *motivere* for alternativ beskjeftigelse, og å *formidle* alternative tilbud (Gjengitt i Henningsen og Gotaas 2008:20).

Etter en periode med nedleggelser på 1980- og 1990 tallet, har antall utekontakter steget de siste årene, og det er flere slike tjenester i landets kommuner enn noen gang tidligere. I en fersk rapport fra NIBR om oppsøkende ungdomsarbeid blant utekontakter konkluderes det bl.a. med at det særlig er gode erfaringer med oppsøkende tjenester samt å motivere til aktiviteter på arenaer både knyttet til idrett og friluftsliv, og for en større bredde av ungdom (Henningsen og Gotaas 2008:166).

1.4.6 Psykiatri

Helse- og omsorgsdepartementets *Strategiplan for barn og unges psykiske helse* prioriterer et godt og systematisk helsefremmende og forebyggende arbeid på de arenaer barn og unge befinner seg. Dette innebærer et fokus på familie, barnehage, skole og kultur- og fritidssektor og på samspillet mellom disse og aktuelle sosial- og helsetjenester i kommunene. Spesialisthelsetjenesten sies å ha en viktig rolle, dels ved å bidra med kompetanse i det forebyggende arbeidet lokalt og dels ved behandling når psykisk sykdom har oppstått.

Opptrappingsplanen er en tiltaksplan rettet mot alle med psykiske problemer og lidelser. For barn og ungdom forutsetter planen en helhetlig tenkning og et bredt spekter av tiltak i kommunene på tvers av sektorgrenser. Målet er å få til en samlet strategi for å styrke barn og unges psykiske helse og forutsetter en omfattende utbygging, kapasitetsøkning og effektivisering av spesialisthelsetjenesten. Dette skal gjøres blant annet ved å legge økt vekt på forebygging av psykiske problemer og lidelser, desentralisering og tilbud der brukeren bor. Kompetansetiltak og tiltak overfor grupper med særskilte behov utgjør sentrale elementer i planen.

Forskningsrapporter viser at 15-30% av barn og ungdom har mindre eller større psykiske plager eller lidelser. Dette kan få store konsekvenser i perioder av livet, og for noen føre til livsvarig sykdom og store hjelpebehov. Det påpekes at det kommunale hjelpeapparatet må mobiliseres så tidlig som mulig i forhold til barn og ungdom i risikogrupper og barn med minoritetsbakgrunn.

De forebyggende tiltakene kan gjøres både på individ- og gruppenivå og det legges vekt på samarbeid og samordning av tiltak og programmer, og mellom nasjonale, regionale og lokale parter.

1.4.7 Tredje sektor

”Frivillig organisasjon” er en samlebetegnelse på sammenslutninger som driver med mange ulike former for aktiviteter. Slike organisasjoner er gjerne etablert ut ifra engasjement og ønske om å påvirke samfunnsmessige utviklingstrekk på ulike områder.

I Handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2006 - 2008), er det en tydelig forventning om at frivillige skal være en ressurs for å løse viktige samfunnsmessige oppgaver. Det fremheves at frivillige aktørers plass og rolle må defineres inn i strategier for en mer helhetlig og effektiv forebygging. Forebyggingsfeltet skal gjennomgås, og det skal utarbeides en plan som beskriver hvordan samspillet mellom myndigheter og frivillige organisasjoner best kan ivaretas.

Frivillige organisasjoner er, sammen med politi og kommune, en hovedaktør på den kriminalitetsforebyggingens arena. De administrerer og tilbyr et stort antall tiltak eller ”program”.

De frivillige organisasjonenes tiltak kan være lokale og avgrensede, nasjonale eller internordiske. Organisasjonene hevder selv at de er generelt forebyggende gjennom sin positive aktivisering av barn og ungdom.

Også i SLT-modellen (se 1.5) fremheves frivillige organisasjoner, spesielt idrett og kulturorganisasjoner, som viktige instanser i kriminalitetsforebyggende arbeid: ”Deres arbeid er og skal først og fremst være byggende. Men så snart disse tar sikte på å nå unge i risikosonen, kan de bli viktige samarbeidspartnere og deres innsats må sees på som et ledd i den samlede SLT-tilnærmingen”.

1.4.8 Næringsliv

Det private næringsliv kan være en medspiller i kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette både fordi næringslivet er et mulig offer for kriminalitet og fordi næringslivet har penger til sponing av forebyggende tiltak. Næringslivet, spesielt handelsstanden, kan

være aktuell å trekke inn i situasjonelle tiltak, enten punkttiltak eller tiltak som blir mer eller mindre permanente. Det finnes også eksempler på at næringslivet bidrar til å skape forebyggende tiltak som er rettet mot person og ikke bare situasjon. Senere i rapporten beskrives to stiftelser i Bergen som er eksempler på nettopp dette.

1.5 SLT; en av flere modeller for samarbeid

I Norge ble de første systematiske forsøkene med modell for *samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)* startet som forsøk i 7 kommuner tidlig på 1990-tallet. Sentrale lokale aktører i dette forsøket var barnevern, skole, helse- og sosialetaten, samt politi. Organiseringen av arbeidet i de syv kommunene var noe forskjellig, dels betinget av lokale forhold, men også fordi arbeidet ble gitt ulik prioritet og ulik ressurstilgang i forsøkskommunene.

Fra evalueringen av dette treårige forsøket ble det trukket tre entydige konklusjoner:

- SLT er en modell for samordning av innsats, ikke et aktivitetsprogram
- SLT fungerer bare optimalt dersom det forankres i toppplan i kommune og politi
- SLT fungerer bare etter hensikten dersom det ansettes en koordinator med overordnet ansvar for å være pådriver i alle ledd

Med grunnlag i disse og andre erfaringer fra forsøket utformet det Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) og Politiavdelingen i Justisdepartementet i 1998 en ”mønsterplan” for organisering av samordnet kriminalitetsforebyggende arbeid i en såkalt SLT-perm. På Justisdepartementets budsjett ble det samtidig avsatt stimuleringsmidler som interesserte kommuner kunne søke, bl.a. for avlønning av koordinator. Vinteren 2007 hadde mer enn 160 av landets kommuner tatt modellen i bruk.

SLT er en overordnet modell for felles strategi for offentlige etater og annet kriminalitetsforebyggende arbeid og bygger på en erkjennelse av at hvis politiet skal lykkes i sitt forebyggende arbeid er de helt avhengige av å samarbeide med andre lokalt forankrede

fagmiljøer og resursgrupper med en annen tilnærming til kriminalitetsbekjempelse. Politiet kan ikke løse kriminalitetsproblemet alene. For å lykkes får derfor politiet et særlig ansvar for å etablere og utvikle SLT modellen i alle kommuner (POD 2005;11).

Politiets overordnede rolle i SLT- arbeidet er særlig knyttet til identifiseringsfasen. Den primære oppgaven er å gjøre andre deltagere i modellen oppmerksomme på lokale utfordringer om unge i risikozonen, om områder eller steder som trekker til seg unge mennesker på en uheldig måte. Dette kan politiet gjøre på en presis måte fordi politiet gjennom sitt virke har god kontakt med lokalmiljøet og derfor tidlig kan peke på uheldige utviklingstrekk.

For å lykkes med SLT i kommunen må modellen ikke bare forankres i den kommunale og politiets ledelse. Det må også etableres varige, formelle og forpliktende strukturer mellom underliggende organisasjonsledd i begge etater.

I KRÅD's rammemodell for SLT ligger en anbefaling om å etablere en formell struktur for samarbeid. Slik struktur legger føringer for hvordan samhandlingen mellom problemeierne bør være.

Koordinatorens rolle er i liten grad beskrevet i modellen. Man mener imidlertid at koordinator minimum bør ha en 30 prosent stilling.

1.6 Oppsummering: Kriminalitetsforebygging – fra politiske dokumenter til lokale tiltak

Alle sentrale politiske dokumenter som omhandler kriminalitetsforebygging rettet mot barn og unge understreker at problemkomplekset er mangefasettert og må søkes løst gjennom samarbeid. Arbeidet er derfor forankret i flere departementer, senest understreket i rundskrivet "Forebyggende innsats for barn og unge" i 2007, der seks departementer er inkludert. Hensikten er å styrke det forebyggende arbeidet og har den politiske og administrative ledelsen i kommunene som målgruppe.

Innsatsområdet for det forebyggende arbeid har endret seg i løpet av de siste årene, og det er nå en større aksept for å inkludere strategier og tiltak som ikke bare hindrer at lovbrudd skjer, men

som også inkluderer innsats for å unngå gjentakelse. Det medfører utprøving av alternative straffereaksjoner, der en etterstreber både å få til en endring i gjerningspersonens atferd, samtidig som ofrene for kriminalitet i større grad kommer i fokus.

Avsnittet om kriminalitetsutviklingen blant barn og unge var ment som et raskt innblikk i statistikken på feltet. Likevel gir introduksjonen grunnlag for å hevde at gruppens kriminalitetsutvikling ikke er alarmerende. Den registrerte kriminaliteten knytter seg kun til et lite mindretall av alle barn og unge, og omfanget ser ut til å holde seg nokså stabilt.

2 Metode og analysemodell

Samarbeidsmodeller for kriminalitetsforebygging er, som allerede kommentert, etablert i erkjennelse av at samarbeid er nødvendig for å klare å løse de oppgavene man står over for. Man har med andre ord lagt bak seg diskusjonen knyttet til *om* man skal satse på en tverrfaglig samarbeidsmodell eller ikke, og er over i en fase der målsettingen er å se *hvordan* det tverrfaglige samarbeidet kan styrkes.

Evalueringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i den enkelte by vil delvis være en beskrivelse av den organisasjonsmodellen som er valgt, dernest en vurdering av arbeidet. Samarbeidet vil bli vurdert ut fra tre innsatsarenaer for forebygging og fire definerte målkriterier for samarbeidet.

Med utgangspunkt i innsatsarenaene og målkriteriene vil vi presentere en analysemodell som er med på å synliggjøre prioriteringer og grad av måloppfyllelse.

2.1 Metode

Denne rapporten er en evaluering av pågående prosesser knyttet til kriminalitetsforebyggende arbeid i Kristiansand, Stavanger, Trondheim og noen utvalgte bydeler i Bergen og Oslo. Prosjektet er forankret i tradisjonell oppdragsforskning.

I evalueringslitteraturen betegnes denne type metode som *prosessevaluering*. Viktige kjennetegn ved prosessevaluering er at den skal kunne beskrive, analysere og komme med innspill i en pågående prosess og være en leverandør til endringsforslag. I prosessevaluering er derfor ikke måloppnåelse innbefattet i evalueringen. Et overordnet formål er å dra lærdom av måter prosesser blir gjennomført på. Metodene som benyttes i

evalueringsforskning er i stor grad sammenfallende med generell samfunnsvitenskapelig metode (Sverdrup 2002;32,115). I prosessevalueringer benyttes først og fremst kvalitative og eksplorerende metodiske tilnærminger.

Problemstilling

Valg av metode må sees i sammenheng med de problemstillingene som skal besvares. Dette prosjektet har en overordnet problemstilling om å beskrive, sammenligne og vurdere det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Problemstillingen er vid og omfattende og krever en operasjonalisering:

I innledningen ble det vist til at alle førende dokumenter har samarbeid som uttalt målsetting. I beskrivelsen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i byene er det derfor lagt vekt på 1) å *identifisere sentrale fora og strukturer* for samarbeid og se om disse er beskrevet i kommunens planverk (se for øvrig 2.2). Videre vil evalueringen 2) *beskrive hvilke(n) innsatsarena(er)* det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettes mot (se for øvrig 2.3). Evalueringen omfatter også 3) *en analyse av om organiseringen er effektiv i forhold til gitte målkriterier for kriminalitetsforebyggende samarbeid*. Målkriteriene er bestemt ut fra identifisering av fire faktorer som på grunnlag av intervjuene ser ut til å være svært sentrale for å lykkes med kriminalitetsforebyggende arbeid (se for øvrig 2.4).

Utvalg

For å kunne besvare problemstillingen over ønsket vi informanter som representerte et bredt utvalg av kommunalt ansatte, frivillige og polititjenestemenn som var sentrale i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Med den tiden vi hadde til rådighet var det ikke mulig å få en fullstendig oversikt over aktuelle etater og personer og ut fra denne kunnskapen konstruere et utvalg. Vi valgte derfor å lage en ”bestilling” til SLT-koordinator, og lot denne definere hvem som var sentrale informanter for undersøkelsen.

Gjennom denne utvalgsmetoden fikk vi kunnskap om hvem SLT-koordinator mente var de viktigste bidragsyterne i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Ulempen med utvalgsmetoden er at vi får for lite kjennskap til ”hvite flekker på kartet”. Etater og personer som kunne bidratt med en utenifra vinkling blir i liten grad inkludert i datagrunnlaget. Vi har imidlertid ingen grunn til å

tro at eventuelle kritiske røster *innenfor* de ulike samarbeidsfora ikke er inkludert i utvalget.

I noen tilfeller la vi føringer for utvalget. I Bergen, som består av åtte bydeler, men hvor bare fire av dem inngår i utvalget, ønsket vi å inkludere bydelene som hadde etablert stiftelser som var aktive i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Datagrunnlag

Rapporten bygger på et empirisk tilfang innhentet gjennom tradisjonelle kvalitative intervjuer og dokumentanalyse. Rapporten har også samlet data gjennom bruk av stormøter hvor funn og noen tentative analyser er lagt fram til diskusjon med berørte instanser i de byene som er evaluert.

Intervjuene

SLT- koordinatoren i de aktuelle byene organiserte intervjuene og var praktiske tilretteleggere. I Kristiansand, Stavanger og Bergen ble det i hovedsak foretatt gruppeintervjuer, mens intervjuene i Oslo og Trondheim i hovedsak var individuelle. I alle byene var SLT- koordinatoren en viktig informant. Samlet, i de fem byene, ble det gjennomført 35 intervjuer som inkluderte 68 informanter.

Det ble laget to intervjuguider; en for informanter som satt med et mer overordnet ansvar for det forebyggende arbeidet og en annen rettet mot dem som jobbet tettere til feltet. Begge intervjuguidene var utviklet på bakgrunn av prosjektbeskrivelsen. Intervjuene varte fra 60 til 120 min. De ble tatt opp på bånd og skrevet som tekst i ettertid.

På grunn av de noe ”løse” utvalgskriteriene ble det stor spredning i utvalget. Det gav varierende og utfyllende beskrivelser av arbeidet og aktiviteten innenfor de ulike foraene lokalt. Ulempen var at utvalgene i de fem byene ble noe ulike, noe som har gjort den empiriske sammenlikningen og analysearbeidet mer krevende.

Stormøtene

Stormøtene ble på samme måte som intervjuene organisert av SLT- koordinatoren. Møtene var lagt opp som et fellesmøte for alle som var blitt intervjuet, med diskusjon og utdyping av funn som var fremkommet etter den første intervjurunden. Temaene for stormøtet var av mer overordnet karakter, for eksempel forståelsen

av grunnstrukturen i modellen, ansvarsområdet for de ulike fora og prioriterte innsatsområder. Stormøtet gav mulighet for korrigerende og utdyping av intervju materialet. Stormøtene viste seg å være en nyttig arbeidsform i de fleste byene. I Trondheim ble stormøtet av mindre betydning for den avsluttende analysen.

Dokumentanalyse

Evalueringen bygger også på skriftlig materiale fra dokumenter og planverk i de aktuelle byene. En sentral problemstilling er i hvilken grad modellen som er valgt gjør det mulig å se et samsvar mellom planer og tiltak. Det skriftlige materialet ble også brukt for å få en oversikt over den kommunale organiseringen, tiltaksenheter og graden av dokumentasjon rundt det kriminalitetsforebyggende feltet, og som utgangspunkt for innspill til intervjuene og stormøtet.

Vi har i hovedsak brukt vedtatte planer og andre offentlige dokumenter som grunnlagsmaterialet, og i mindre grad benyttet skriftlige kilder som dokumenterte politiske prosesser og diskusjoner rundt prioriteringer av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

2.1.1 Beskrivelse av det kriminalitetsforebyggende arbeidet og organisasjonsmodell

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er skapt i det faglige og organisatoriske skjæringspunktet mellom etater, organisasjoner og enkeltpersoner. Deltakerne tar med seg sin ideologiske tilnærming, sitt lovmessige grunnlag og sin metodiske plattform inn i gruppa. Det gir stor faglig bredde, men utfordrer samarbeidet.

I det kriminalitetsforebyggende arbeidet er samarbeidet selve navet. Sammensetningen av og oppgavefordelingen i ansvarsgruppene og koordinators rolle (i vid forstand) vil derfor være særlig kritiske faktorer i forhold til måloppnåelse.

I beskrivelsen av organisasjonsmodellen knyttet til den enkelte by bruker vi teori- og metodeelementer fra organisasjonssosiologien. Her finner vi kunnskap om hvordan rasjonell atferd og optimal utnyttelse av ressurser oppnås i en organisasjon. Andre viktige faktorer i organisasjonssosiologien er standarder for produksjon (i

vårt tilfelle forebygging), arbeidsdeling, samordningsprinsipper og ledelsessystemer.

Fra tidligere evalueringer kjenner vi samarbeidskriteriene for suksess og de vanligste ”fallgruvene”. I evalueringen vil vi vurdere i hvilken grad det forebyggende arbeidet er organisert på en slik måte at det tilfredsstiller suksesskriteriene og styrer klar av fallgruvene.

2.1.2 Innsatsarenaer: Byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende

I innledningkapitlet gjennomgikk vi den mest vanlige måte å organisere forebyggingsfeltet; primær, sekundær og tertiær. Det gir assosiasjoner til tre ”behandlings”-nivåer. I denne evalueringen ønsker vi i større grad å knytte arbeidet som gjøres til tre *innsatsarenaer*; den byggende, den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende.

Den *byggende* arenaen handler om ”den gode oppvekst”. For det enkelte barn eller den enkelte ungdom betyr det å oppleve forutsigbarhet og trygghet, og å bli gitt muligheter og utfordringer. Arenaen ”befolkes” av skoler som både er et sted å være og et sted å lære, foreldre som er tilstedeværende, nærmiljøer som er trygge, venner som er inkluderende og fritid som er interessedrivende. På den byggende arena utvikler barn og unge tillit, strategier for konfliktløsning, mestring og myndighet – egenskaper som kan vise seg å være gode beskyttelsesfaktorer i møtet med senere utfordringer.

Den *forebyggende* arenaen gjenkjennes ved at man går inn med styrket innsats der de byggende strukturene er svake, med andre ord iverksetter tiltak for å rette opp sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Det kan være sosialpedagogiske tiltak innenfor skole eller barnehage, styrking av foreldrerollen eller inkluderende tiltak som hjelper barn og unge til å bygge sosiale nettverk. Innsatsen på den forebyggende arenaen kan ha både nærmiljø, foreldre eller barn/unge som målgruppe. Arbeidet er i utgangspunktet ikke rettet mot en bestemt type problemutvikling. De forebyggende tiltakene er i første rekke ment å møte barn og unge som av ulike årsaker er spesielt sårbare; en sårbarhet som kan

ha svært ulike årsaker og være knyttet til marginalisering, sykdom eller traumer.

Når problemene manifesterer seg i form av kriminalitet, rus eller psykiske problemer eller barn og ungdom lever i miljøer med mange risikofaktorer rundt seg, har de korrigerende tiltakene ikke tilstrekkelig treffsikkerhet. Da trengs mer målrettet arbeid knyttet til *endring*. Hvis kriminalitet er hovedproblemet vil endringsarbeidet foregå på den *kriminalitetsforebyggende arenaen*.

Spesifikke tiltak på den kriminalitetsforebyggende arena kan både ha som målsetting å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging, være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, marginaliserende eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, foreldrene eller nære omgivelser. Når det gjelder gjengkriminalitet kan formålet i tillegg til å tilrettelegge for endring hos den enkelte, være å hindre rekruttering og løse opp negative miljøer.

Inndelingen som er valgt i dette arbeidet må ikke forstås dit hen at det bare er på den kriminalitetsforebyggende arenaen man forebygger kriminalitet. Som det fremgår vil gode byggende og tryggende oppvekstforhold være viktige beskyttelsesfaktorer mot en kriminell utvikling. Det samme gjelder de forebyggende tiltakene. Vi har likevel valgt å reservere begrepet *kriminalitetsforebygging* til de spesifikke tiltakene og det endringsarbeidet som iverksettes når det er identifisert faktorer som er kriminalitetsutløsende eller -drivende.

2.1.3 Resultatindikatorer

Ambisjonen i dette prosjektet strekker seg ut over en ren beskrivelse av organisasjonsmodellen de ulike byene har valgt. Vi ønsker også å si noe om utbyttet av samarbeidet. Det ultimale målet for samarbeidseffekt ville være å kunne påvise en direkte kobling mellom kriminalitetsutvikling og måten vi organiserer det kriminalitetsforebyggende arbeidet på. Det er ikke mulig. I stedet vil vi konstruere noen resultatindikatorer vi kan vurdere arbeidet opp mot. Gjennom intervjuene i prosjektet har vi identifisert tre faktorer som ser ut til å være de mest utslagsgivende for å hindre kriminalitet i å utvikle seg: 1)avdekking, 2)målrettede og tilpassende tiltak og 3)forutsigbarhet og gjenkjennelighet i møte

med hjelpeapparat/politi. Resultatindikatorene for samarbeidet må ta utgangspunkt i de samme faktorene. Det medfører at samarbeidsmodellen vil bli evaluert ut fra evnen til å *avdekke, initiere tiltak og koordinere*. I tillegg har vi etablert en fjerde resultatindikator: *kunnskapsproduksjon*.

Avdekke

Den første resultatindikatoren henspiller på i hvilken grad det kriminalitetsforebyggende samarbeidet klarer å avdekke uønsket atferd, negative trender og skjevutvikling som det er grunn til å tro fører til kriminalitet. Et viktig kriterium vil være sammensetningen av gruppa. Hvis deltakerne representerer ulike innfallsvinkler og utkikksposter vil det være større sjanse for at bildet som skapes stemmer med virkeligheten.

I et kriminalitetsforebyggende perspektiv blir det viktig å tegne et mest mulig helhetlig bilde av ulike risikofaktorer med relevans for kriminalitet som finnes i barn- og unges oppvekstmiljø. Hver for seg har skole, fritid, barnevern og politi unike utsnitt av kunnskap for å danne et slikt helhetsbilde.

I et tiltaks- og handlingsperspektiv kan slik helhetlig kunnskap bli mer enn summen av delene. Ulike forvaltningsorgan kan hver for seg sitte med indikasjoner på et problem, men indikasjonene er isolert sett for svake til at grunnlag for intervensjon er til stede. Å sammenholde egne observasjoner med andres, kan vise mønstre og sammenhenger som gir en ny kunnskapsramme og felles problemforståelse.

Initiere aktivitet/tiltak

Det kriminalitetsforebyggende samarbeidet i prosjektbyene er ikke etablert for å jobbe på utførende nivå (tiltak, oppfølging etc). Men det hjelper lite å avdekke hvis det ikke medfører handling. Det andre resultatmålet er derfor at samarbeidet skal *initiere* aktivitet innenfor de problemområdene som er identifisert. En type handling kan være alt fra å bidra til kunnskapsutvikling på området til å være fødselshjelper for spesifikke tiltak.

Koordinere /tilrettelegge

I prosjektet hadde alle byene en koordinator knyttet til det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Når vi velger koordinering som det tredje resultatmålet er det ikke koordinatorstillingen som

sådan som er interessant, men i hvilken grad arbeidet er organisert på en slik måte at det oppleves helhetlig for *brukeren*. Kjennetegnet på godt koordinert arbeid er blant annet at de instansene som involveres i arbeidet er gjensidig informert, har et avklart forhold til ansvarsdeling, møter brukeren med samme sett av holdninger og sikrer kontinuitet i oppfølging. God koordinering skal også sikre at potensialet i allerede eksisterende tiltak blir utnyttet, og hindre dobbeltarbeid.

Produsere kunnskap

I tillegg til disse tre resultatmålene for samarbeid, har vi etablert et fjerde. Det er ikke på samme måte som de tre over knyttet til kriminalitetshemmende faktorer, men til kunnskapsutvikling. Det kom fram i intervjuene at når samarbeidet, i tillegg til å bygge på kunnskap, også klarte å *produsere* ny kunnskap, hadde dette klare positive følger. Kunnskapsproduksjon forutsetter integrering av nye tanker og setter egne synspunkter på prøve, noe som viste seg å utfordre samarbeidet på en positiv måte. I tillegg medførte det et større spekter av løsninger, og deltakerne fikk et eierforhold til kunnskap som virket motivasjonsdrivende. Ikke minst vil kunnskapsproduksjon bidra til mer varige resultater og utvikling på fagfeltet.

2.2 Analysemodell

Vi kan lage en modell for samarbeidet ved å kombinere de tre innsatsarenaene (byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende) og de fire målkriteriene (avdekke, initiere, koordinere og produsere). Målkriteriene gir vi to verdier, ”stor grad” og ”liten grad” etter i hvilken grad målkriteriene er innfridd. Det gir en matrise med 24 felt. Samlet utgjør matrisen en modell for det kriminalitetsforebyggende samarbeidet, slik vi har definert det i dette prosjektet.

Figur 2.1 *Analysemodell*

| MÅLKRITE- RIER | | INNSATSARENA | | |
|-------------------------------|------------|----------------|--------------------|---------------------------|
| | | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitetsforeb. arena |
| Avdekke | Stor grad | | | |
| | Liten grad | | | |
| Initiere aktivitet/ tiltak | Stor grad | | | |
| | Liten grad | | | |
| Koordinere/tilrettelegge | Stor grad | | | |
| | Liten grad | | | |
| Produsere kunnskap | Stor grad | | | |
| | Liten grad | | | |

Analysemodellen kan brukes på ulike måter. Eksempelvis kan man foreta en intern vurdering av samarbeidet ved at hver etat, instans eller organisasjon som inngår bruker modellen for å analysere eget arbeid. Plasseringen i de tre kolonnene gjenspeiler hvilken innsatsarena man definerer arbeidet innenfor, og graden av måloppfyllelse (stor eller liten) forteller om utbyttet av samarbeidet. Plassering i modellen vil kunne være med på å tydeliggjøre den enkelte etats prioriteringer og resultatoppnåelse.

Hvis det er overvekt av *stor grad* av måloppfyllelse og det i tillegg viser seg at det er stort sammenfall av hvor de ulike samarbeidspartnerne plasserer seg i modellen, er det god grunn til å fortsette innenfor samme samarbeidsmodell. Er det derimot manglende samsvar, samtidig med at resultatmålene i *liten grad* er oppfylt, kan det være et signal om at man bør se på organiseringen og eventuelt starte et endringsarbeid.

En annen måte å nyttegjøre seg modellen er å legge inn alle tenkelige områder det er mulig å bidra på fra etatens side. Modellen vil da ikke beskrive det man nødvendigvis gjør, men gi en teoretisk oversikt over mulighetene for hva man *kan* gjøre.

I figur 2.2 har vi brukt modellen på denne måten, og bruker politiets arbeid som eksempel. Modellen er den samme som vist tidligere, men vi har utelatt *grad* av måloppfyllelse (stor eller liten), og får dermed en noe enklere modell.

Figur 2.2 Mulige innsatsarenaer for politiets arbeid

| INNSATS-ARENA MÅL-KRITERIER | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitetsforebyggende arena |
|--|--|--|---|
| Avdekke | | Tendenser/Trender Miljøer Endringer | Individdata knyttet til kriminalitet |
| Initiere aktivitet/ tiltak | Informasjon til: Foreldre Skole Barnehage Ungdomsklubber | Idrettsarrangementer Konsserter ”Skolepoliti” Patuljering Etterretning | Iverksetting av alternative reaksjoner Offer |
| Koordinere/ tilrettelegge | | Møter med andre instanser. Samordning av innsats på etatsnivå | Møter med andre instanser. Samordning av innsats og kontakt med enkeltungdommer/ grupper |
| Produsere kunnskap | ”Normal”-kunnskap | POP Problemløsningsmodeller | Restorative Justice |

Figurkommentar (figuren blir kommentert etter innsatsarena):

Innenfor den byggende arena er ikke politiets oppgave først og fremst å avdekke, men de kan være informanter til foreldre på foreldremøter, vært på skolen i forbindelse med rus og trafikk og ha med seg politibamsen i barnehagen. Innsatsen har i liten grad oppstått som en følge av koordinerende innsats, men vært organisert av etaten. Arbeidet har åpnet muligheten for å få kjennskap til hva som rører seg i de store barne- og ungdomsgruppene. Det kan være en nyttig motvekt mot det bildet av ungdom som kan danne seg gjennom ordenstjeneste og etterforskning, og tilrettelegge for tillit mellom politi og ungdom.

Innenfor den forebyggende arenaen bidrar politiet til samarbeidet på flere måter. De sitter ofte med informasjon om utvikling av tendenser og trender og de er også i en posisjon der de har mulighet for å oppdage endringer på et tidlig stadium. På den måten kan de være aktive bidragsytere når det gjelder å avdekke negativ utvikling i enkelte ungdomsmiljøer. Ut fra den kunnskapen de har kan de både initiere tiltak (som de ofte også står for gjennomføringen av),

som for eksempel tilstedeværelse på store idrettsarrangementer og konserter. De etablerer seg som ”skolepoliti” enkelte steder, og får dermed en kontaktflate mot ungdom på deres hjemmebane. Økt patruljering, etterretning og annet polisiært arbeid kan også oppstå som et resultat av deltakelse i tverrfaglig samarbeid. I hvilken grad politiet bidrar til kunnskapsproduksjon på dette nivået avhenger av om de selv jobber systematisk og metodisk. Men det er grunn til å tro at andre instanser har mye å hente fra de problemløsningsmetodene politiet mange steder jobber ut fra.

Når vi kommer til den kriminalitetsforebyggende arenaen i tabellen er politiets rolle udiskutabel og omfattende. Det er mange som hevder at selve definisjonen på kriminalitetsforebygging er at politiet deltar. Politiet sitter med informasjon og individdata knyttet til kriminalitet. Veien fra avdekking til reaksjon skal som kjent helst være korteste mulig. De raskeste og enkleste reaksjonene å ta i bruk er dem man allerede kjenner. Politiet kan imidlertid også bidra til utvikling av alternative reaksjoner; reaksjoner som er tilpasset den enkelte og har innbygget muligheter for de endringsprosessene man ønsker. Politiet er også ofte den instansen som møter ofrene for kriminalitet, og har derfor et særlig ansvar for å inkludere denne gruppen i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet.

Kunnskapsutviklingen på dette nivået er blant annet knyttet til Restorative Justice tankegangen. Tankegodset fra RJ blir av mange, både innenfor og utenfor politiet, oppfattet som utfordrende. Å ta med RJ tankegangen inn i det tverretatlige samarbeidet vil være et nyttig faglig innspill som kan være med å utvikle det kriminalitetsforebyggende feltet.

Som det framgår er det mulig for politiet å bidra på svært mange områder, og på ulike måter. Modellen kan derfor være et utgangspunkt for å starte en diskusjon om prioriteringer, noe som kan gi det forebyggende samarbeidet retning mot den eller de arenaene som ansees å være mest hensiktsmessige. I undersøkelsen så vi eksempler på at denne prioriteringen enkelte steder er i full gang, noe som har resultert i at politiets innsats nedtones i forhold til de byggende arenaer og spisses mot de kriminalitetsforebyggende.

3 Bergen

Bergen by ble grunnlagt allerede i 1070. Byen er Norges nest største og regnes ofte som Vestlandets landsdelhovedstad. Kommunen har 244 620 innbyggere der 55 774 eller 22,8 prosent er i aldersgruppen 0-17 år. Andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn er 6,6 prosent ¹⁴.

Fra 1300-tallet og frem til ca. 1750 var byen en del av Hansaforbundet og dets handelsnettverk som omfattet hele det nordlige Europa, noe som Bryggen i Bergen minner om. Bergen var både eksporthavn og administrasjonsby for Vestlandet og Nord-Norge i mange hundre år og Nordlandshandelen var et viktig næringsgrunnlag for byens kjøpmenn.

I dag er Bergen kommune organisert med kun to administrative myndighetsnivåer. Hensikten er at det skal være færrest mulige ledd mellom den administrative toppledelsen i kommunen og det tjenesteutførende ledd, og at det innenfor gitte rammer skal gis optimal frihet og ansvar til ledere og medarbeidere i resultatene. Bergen kommune gikk over til parlamentarisme sommeren 2000.

Byen består av åtte bydeler; Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad og Åsane. Hver bydel har et befolkningsgrunnlag på mellom 12.000 og 37.000 innbyggere. Da bydelene i sin daværende form ble lagt ned i 2004 ble det samtidig nedsatt et utvalg som skulle utrede ulike modeller for videreutvikling av lokaldemokratiet. Det ble høsten 2007 bestemt at bydelsstyrene skal reetableres fra 2008. Bydelsstyrene skal blant annet ha beslutningsmyndighet når det gjelder tverrsektoriell samordning av tjenester til ungdom. Det inkluderer de lokale forebyggende tiltakene, SLT.

¹⁴ Pr 1.1.2007: siste offentlige statistikk fra SSB

Målet for SLT arbeidet er å bidra til igangsetting av tiltak, og til å hente ut større effekt av allerede igangsatte tiltak ved at de involverte instanser støtter og utfyller hverandres arbeid.

3.1 Sentral organisering og samarbeidsfora

I Bergen kan vi dele inn SLT arbeidet i tre perioder. *Den første* strekker seg fra 2000-2002 og var forankret i et formannskapsvedtak i 2000 om å etablere et formelt samarbeid mellom Bergen politidistrikt, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune når det gjaldt samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Det ble etablert en *styringsgruppe* bestående av byrådsleder, politimester, kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling, assisterende fylkesopplæringsdirektør og bydelsdirektør i en av bydelene. I tillegg ble det etablert en tverrfaglig sammensatt *ressursgruppe* med representanter fra alle bydelene, opplæringsavdelingen i fylkeskommunen og politiets forebyggende avdeling.

Det ble ansatt en sentral SLT-koordinator i hel stilling, som administrativt ble plassert ved byrådsleders avdeling. SLT-koordinatoren fungerte som styringsgruppens sekretær og leder av ressursgruppen.

I bydelene ble SLT-arbeidet organisert med lokale SLT-koordinatorer, og det ble etablert SLT-bydelsgrupper som var bredt sammensatt med representasjon både fra bydelsadministrasjonen, de sentrale kommunale/fylkeskommunale etatene og politi (lensmannskontor eller Ungdomsseksjonen). I tillegg var frivillige lag og organisasjoner og privat næringsliv med i noen av gruppene. I noen bydeler var SLT-arbeidet organisert med egne lokale styringsgrupper.

Den sentrale SLT-koordinatoren hadde, i samarbeid med de lokale SLT-koordinatorene, i oppgave å være pådriver for SLT-arbeidet i bydelene.

Ordnningen fungerte fra november 2000 til november 2002, da det statlige tilskuddet til denne funksjonen opphørte.

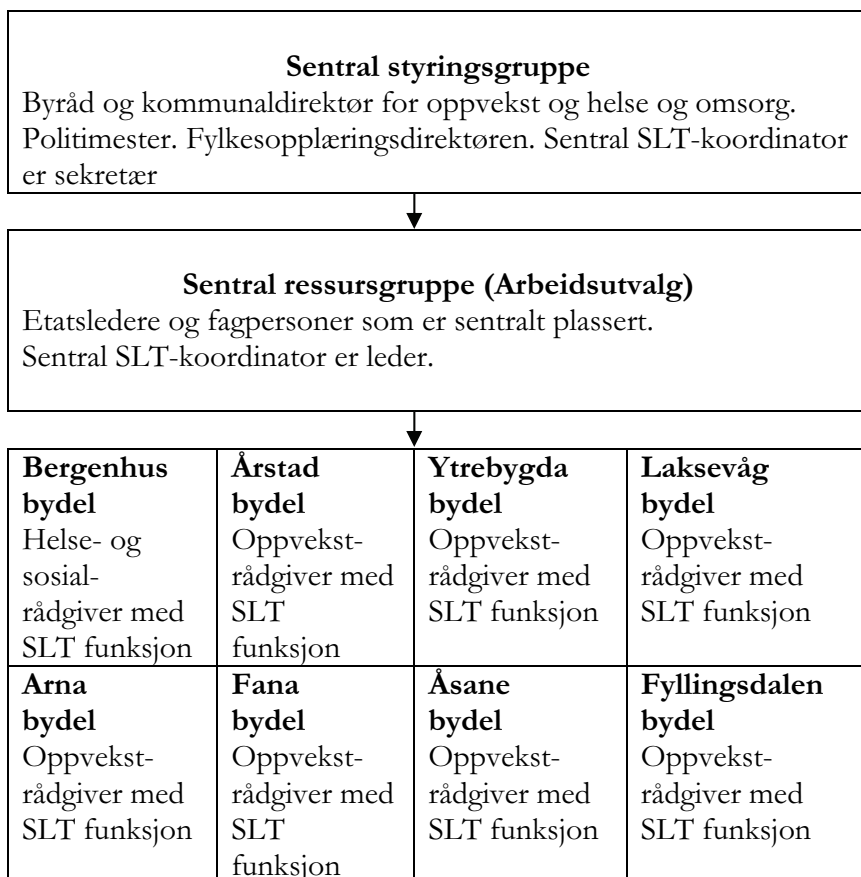
Den andre perioden strekker seg fra 2002 til 2005 og er preget av mangel på sentral styring. Men selv om funksjonen med sentral

SLT-koordinator opphørte, fortsatte SLT-bydelsgruppene i stor grad sitt arbeid. I Bergen kommunes søknad til Verdens helseorganisasjon (WHO) om godkjenning av Bergen som Safe Community blir SLT-arbeidet utpekt som et satsingsområde.

Den siste perioden er sammenfallende med den som er evaluert i dette prosjektet og tar utgangspunkt i byråds sak 1168/04 "Ny organisasjonsløsning for Bergen kommune". Der heter det at det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og unge bør forankres i Byrådsavdeling for oppvekst og hos oppvekstrådgiver i de tverrfaglige oppfølgingsenhetene. Oppfølgingsenhetene består av en oppvekstrådgiver, en helse- og sosialrådgiver, en økonomirådgiver og en personlrådgiver. Rådgiverne er kommunaldirektørens forlengede arm ute i de tidligere bydelene og opptrer på kommunaldirektørens vegne overfor resultatenehetene i bydelen. Oppvekstrådgiverne har ansvaret for å følge opp og koordinere SLT-arbeidet i bydelene. I denne rapporten vil vedkommende omtales som *lokal SLT koordinator*. Modellen fant sin endelige form gjennom opprettelse av en sentral rådgiverstilling i Byrådsavdeling for oppvekst i januar 2005, og vedtak i bystyret senere samme år. Rådgiveren skulle ha SLT som ett av sine ansvarsområder. I denne rapporten vil vedkommende omtales som *sentral SLT-koordinator*.

3.1.1 Sentrale samarbeidsfora

SLT-arbeidet i Bergen kommune ble gjennom bystyrevedtaket i 2005 organisert med to sentrale grupper; en styringsgruppe og en ressursgruppe. I tillegg er det en SLT gruppe i hver av de 8 bydelene. Det gir en organisering som vist i figur 3.1

Figur 3.1 *Modell av SLT-arbeidet i Bergen kommune*

Sentral styringsgruppe

I styringsgruppen er både det politiske og det administrative nivået representert, det politiske gjennom byråd for oppvekst som er leder, og byråd for helse og omsorg. Fra administrativt nivå finner vi kommunaldirektør for oppvekst og kommunaldirektør for helse- og omsorg.

Politiet er representert på høyeste nivå ved politimester og utdanningsetaten ved fylkesopplæringsdirektøren. Den sentrale SLT-koordinatoren er sekretær for styringsgruppen.

Styringsgruppens mandat er å etablere de overordnede rammene for kommunens totale innsats for forebygging av kriminalitet blant

barn og unge. Det gjelder kartlegging, drøfting av virksomheten, utarbeiding av mål og evaluering. Aktuelle saker som skal til politisk behandling drøftes også av styringsgruppen.

Styringsgruppen skal også sørge for å innarbeide SLT-arbeidet i lokale planverk og sikre innføring av kriminalitetsforebygging i så vel det kommunale planarbeidet som i politiets organisasjon. Styringsgruppen møtes anslagsvis fire ganger i året.

Den sentral styringsgruppen hadde bare ett møte i 2006. Det er koordinator som forbereder møtene i styringsgruppa, og som er gruppas sekretær.

Sentral ressursgruppe

Det neste nivået i organisasjonen er *ressursgruppen* (i SLT- modellen fra KRÅD tilsvarer dette arbeidsutvalget). Ressursgruppen består av fagpersoner og etatsledere med sentral plassering innen egen organisasjon. Deres mandat er å utveksle informasjon, fatte beslutninger og sette inn ressurser innenfor gitte rammer.

Representantene i ressursgruppen skal ha faglig oversikt og mulighet for å nå de personene som arbeider direkte i felten. I ressursgruppen er den sentrale SLT-koordinatoren leder. I gruppen sitter de lokale SLT-koordinatorene. I tillegg er idrettsetaten (Byrådsavdeling for oppvekst), Byrådsavdeling for helse og omsorg, Byrådsavdeling for finans, kultur og næring/Seksjon for kunst og kultur, Utekontakten og Barnevernsvakten medlemmer av ressursgruppa. Politiet er representert med Ungdomsseksjonen i Hordaland politidistrikt, og utdanning er representert gjennom oppfølgingstjenesten knyttet til Hordaland fylkeskommune.

Mandat for ressursgruppen er å drøfte overordnede problemstillinger knyttet til koordineringen av kriminalitetsforebyggende tiltak, aktuelle problemområder og tiltak på tvers av sektorgrensene. Ressursgruppa var ment å ha en møtefrekvens på fire ganger i året.

Sentral koordinator

Man får ingen treff på ”Kriminalitetsforebygging” eller ”SLT-koordinator” når man søker på nettsidene til Bergen kommune. Sentral koordinator i Bergen kommune er rådgiver i Byrådsavdelingen for Oppvekst, seksjon for strategi og utredning. Da koordinator var plassert hos byrådsleder var det en ”ren” SLT-

stilling, mens dagens rådgiver har en rekke andre oppgaver, og SLT-arbeidet utgjør bare en liten andel, selv anslår han det til å være ca 5 prosent av årsverket.

Koordinator mener at stillingen også kunne vært plassert i Byrådsavdeling for helse og omsorg eller hos byrådsleder slik det var de to første årene. Koordinator mener imidlertid at erfaringene fra å ha koordinator plassert i byrådsleders avdeling var ”for høyt over bakken” – det ble vanskelig å få oversikt over det som skjedde ”ute”.

Det ligger en klar begrensning i hva koordinator kan rekke innenfor sin knappe stillingsandel. Vedkommende er sekretær i styringsgruppa og leder for ressursgruppa og kan delta på de lokale SLT-møtene, men utfører ingen systematisk oppfølging av SLT-gruppene i bydelene.

En viktig oppgave koordinator har er å samordne søknader for å få ulike statlige midler. Det kan være innenfor ulike rusprogrammer, kriminalitetsbekjempelse, storbytiltak m.v. Søknader utarbeides og skrives for det meste lokalt. Sentralkoordinators rolle er å holde de lokale koordinatorene oppdatert på de ordningene som finnes, og de frister som gjelder. Mange av de tiltakene man ønsker å sette i gang omhandler de samme ungdomsgruppene, og de kan kjennetegnes av sammensatt problematikk som kan innbefatte både rus, vold og kriminalitet. Man søker derfor midler innenfor alle disse sektorene. Koordinator ønsker seg en sentral samordning av statlige prosjektmidler til forebyggende tiltak.

3.1.2 Bydelene

Av Bergens åtte bydeler, omfatter prosjektet fire; to fra ytre by, Laksevåg og Ytrebygda og to fra indre by; Bergenhus og Årstad.

Bydelene skiller seg fra hverandre både demografisk og organisatorisk.

Årstad ligger sør for byens sentrum og har ca 33 000 innbyggere. Det var en egen kommune fram til 1915 da den ble innlemmet i Bergen kommune. Innenfor bydelen finner vi både Brann stadion, Haukeland sykehus og Haukelandshallen.

Bydelen har det største antallet kommunale boliger, og flere sosiale boliger enn alle de andre bydelene til sammen. Bydelen, som grovt sett er ”delt” i Løvstakksiden og Landåssiden har mange botilbud for ungdom som er under omsorg eller har hjelpetiltak fra barnevernet. Dette er ungdom som ikke er fra området, og som hjelpeapparat og politi har liten kjennskap til.

Bergenhus er både en bydel og et strøk i Bergen og omfatter sentrum av byen. Det bor i underkant av 34 000 mennesker i bydelen som består av hele Fjellsiden - fra Haukeland Sykehus til Lønborg, Bergenshalvøya med strøkene Nordnes, Nøstet, Møhlenpris, Nygård og sentrum. Mange av ungdommene som befinner seg i sentrum kommer fra hele Bergen og i en viss grad også fra resten av fylket.

Ytrebygda ligger sørvest for Bergen sentrum. Den var opprinnelig en del av bydelen Fana, men ble skilt ut som egen bydel i 1990. Ytrebygda er dermed den yngste bydelen i Bergen. Innbyggertallet ligger på rundt 23 700, og er med Sandsli/Kokstad-området hjemsted for mer enn 10 000 arbeidsplasser hovedsakelig innenfor petroleums- og IKT-næringer. Bergen lufthavn, Flesland, ligger helt vest i Ytrebygda bydel. Ytrebygda er i sterk vekst. Det medfører at mange barnefamilier flytter til bydelen.

Laksevåg har i underkant av 36 000 innbyggere. Bydelen, som tidligere var en kommune i Hordaland fylke ble i 1972 innlemmet i Bergen kommune. Laksevåg hadde sin sterkeste vekst på 70 og 80 tallet da Loddefjord ble bygget ut.

Ytrebygda og Laksevåg skiller seg fra de andre bydelene i Bergen ved at de har stiftelser tilknyttet forebyggende barne- og ungdomsarbeid.

Stiftelser

Det er de som hevder at det ikke er noen andre steder i landet med så mange legater og stiftelser som Bergen, og det forklares med at man har tatt med seg mye av den gamle borgerkulturen fra 1700 tallet. Stiftelsene er med andre ord tradisjonsdrevne og kan ikke utelukkende forstås som en reaksjon på manglende kommunal satsing.

Innenfor forebyggingsfeltet er det to stiftelser; MOLA (Meningsfull Oppvekst i LAKsevåg) i Laksevåg og MOBY (Meningsfull Oppvekst i Bydelen Ytrebygda) i Ytrebygda.

MOLA ble etablert som en respons på problemene i Loddefjord (Laksevåg bydel) på midten av 1980-tallet. Utbyggingen hadde gått raskt, og man hadde konsentrert seg mer om boliger enn om oppvekstmiljøene. MOLAs siktemål var å skape gode bo- og oppvekstvilkår i Laksevåg bydel. Daværende lensmann tok initiativ gjennom å ta kontakt med boligbyggelaget, skoler og barnevern.

MOBY som er i Ytrebygda bydel er bygget opp etter samme modell som MOLA. Den ble etablert i en periode da SLT-samarbeidet lå nede. På samme måte som i Loddefjord var det en privatperson som tok initiativet, og grunnla stiftelsen sammen med rektor på ungdomsskolen, lensmannen, oppvekstsjefen og bydelsdirektøren. Begrunnelsen for å lage en stiftelse var at de da kunne søke penger i Bergen kommune for å få opp aktivitetsnivået, noe som ikke var mulig om de var under SLT. Leder for stiftelsen uttaler:

Fordelen med MOBY er at vi søker penger og sitter på en pengesekk, så vi lager mye aktivitet. Rockemønstringer, sommerleir i 6 uker, hjelper ungdom med å komme i gang med aktivitet. Vi har også en utstyrbase som man kan låne utstyr fra.

Stiftelsene får ikke faste kommunale tilskudd, men søker kommunen om bidrag til prosjekter. I tillegg har næringslivet hele tiden vært aktivt inne med økonomisk støtte. Det er ingen betalte medarbeidere i stiftelsen. Alle som er med i stiftelsen bor i, og brenner for bydelen, noe som fremholdes som viktig:

Penger er sjelden den viktigste bremsen. Det er svettefaktoren dvs. frivillig dugnad det kan skorte på. Det viktige er engasjement.

Stiftelsene iverksetter ikke bare tiltak for å forbygge. De har også et våkent øye til barn og unge som gjør en innsats, for eksempel skolepatruljen. Lederen av MOLA-stiftelsen forteller:

Nå har skolepatruljene våre stått ute i regnværet i hele høst. Det ble kinobilletter for 95 stykker betalt av

MOLA, og når de er ferdige til våren får de svømmehallen i to timer.

SLT-arbeidet i bydelene

Styringen og prioriteringen av SLT- arbeidet skjer lokalt i hver bydel, som har hver sin lokale SLT- gruppe. I Årstad bydel er SLT-arbeidet i to geografiske enheter Nykronborg og Landås. De har noe kontakt, men ikke systematisk samarbeid.

Oppvekstrådgiver er leder for SLT-gruppa og fungerer som lokal koordinator i alle bydeler med unntak av Bergenhus – der ligger SLT arbeidet under Helse- og sosialrådgiver. Stillingsandelen de lokale SLT-koordinatorene bruker på SLT-arbeidet varierer, men overstiger ingen steder 25 prosent, noen sier de er nede i 5.

SLT-gruppene er ment å være drivkraft i samarbeidet mellom de ulike tjenestene i området, og skal gjennom utveksling av informasjon og erfaringer ha en kontinuerlig oppmerksomhet på grupper og enkeltpersoner som har behov for tverrfaglig innsats. De skal også være oppdatert på hva som skjer på de ulike tjenesteområdene. Møtefrekvensen er på 4-8 uker. Det varierer om sentral SLT-koordinator er til stede på møtene.

De lokale SLT-gruppene fremstår som fleksible, med store lokale variasjoner og i noen grad preget av ad hoc jobbing.

Gruppestørrelsen varierer. Noen steder har gruppene opp til 12-15 medlemmer. Det har imidlertid vist seg lite hensiktsmessig. Mange befinner seg da i ytterkanten av temaene som diskuteres, og går fra møtene uten ”noe på blokka” som de skal gjøre eller undersøke til neste møte.

Noen har forsøkt å løse opp i de store gruppestrukturene ved å etablere en egen styringsgruppe med tre, fire personer som består av leder for oppvekst, helse og sosial, samt politi. Ved behov etableres også arbeidsgrupper, for eksempel i enkeltsaker eller saker knyttet til bestemte bomiljøer eller ungdomsgrupper. Disse arbeidsgruppene kan suppleres med representanter utenfor SLT.

Innholdet i den lokale SLT-koordinator rollen har også fått sin lokale utforming. Rolleutformingene henger sammen med hvordan SLT-arbeidet blir definert; det kan være alt fra å se på SLT som en egen oppgave, som ”olje i maskineriet”, som et

informasjonsforum, som ressursfordeler, som samarbeidsforum eller som prosjektpådriver.

I bydeler med stiftelser er det stor overlapping mellom stiftelsene og SLT når det gjelder personer. Politiet er for eksempel nestleder i MOBY stiftelsen og alle som er med i SLT er også med i MOBY. I tillegg er folk fra næringslivet aktivt med og støtter. Lederen påpeker at det eneste spenningsforholdet de har er å skille jobbene i SLT og stiftelsen. Det er stort engasjement og entusiasme i bydelene med stiftelser. En koordinator uttrykker det på denne måten:

Da jeg kom inn i denne gruppen følte jeg at det var så mye positiv understatement. Og en så sterk vilje til å finne løsninger. Og jeg tenkte hva slags fantastisk gruppe er dette? Men det kan jo også komme brytninger, men de er ubetydelige...

Det er imidlertid ingen som med sikkerhet vet hva entusiasmen bunner i, eller hvordan man kan overføre den til andre. Men ord som "tillit", "kjennskap" og "lokalt engasjement" går ofte igjen. Arbeidsformen blir beskrevet som en blanding av uformell og formell, og det er åpning for både kreativitet og utradisjonelle løsninger. Det kan se ut som de har skapt seg et handlingsrom som gir en felles drive og en *tro på at det de gjør skaper en forskjell*.

Sentrum

Svakheten ved å organisere SLT-arbeidet i bydelene er at det kan bli et vakuum rundt ungdom som oppholder seg i sentrum. Den bydelen som geografisk dekker sentrum er Bergenhus.

Bergenhus SLT har kjennskap til noe av det som skjer i sentrum, men det er ofte barn og unge fra andre bydeler som oppspores på Torvallmenningen eller Bystasjonen. SLT jobber ikke i særlig grad med de tunge miljøene. Sentrum er overlatt til uteseksjonen og New Page.

Det er i dag ingen faste "kanaler" mellom for eksempel utekontakten, sentrum politistasjon og de bydelene som "eier" ungdommene.

3.1.3 Dokumenter og rapporteringsrutiner

Møteplasser for bydelene

Oppvekstledere i bydelene møtes hver uke på rådhuset. Skole og barnehage utgjør de sentrale temaene på møtene. Erfaringene med SLT i den enkelte bydel er også et punkt på dagsorden, men tema får begrenset oppmerksomhet på møtene. Disse møtene er derfor lite egnet til å dekke informasjonsbehovet mellom bydelene.

Bydelsgruppene møtes hver måned eller hver 6 uke i bydelene. Hvert møte starter med en tilbakemelding fra deltakerne om hvorvidt det er gjort nye arrestasjoner, nye problemer registrert i barnevernet osv.

Skriftlig dokumentasjon

Det skal skrives referat fra SLT-møtene i bydelene som sendes koordinator og legges med et felles referansenummer inn i kommunens saksbehandlingssystem som alle ansatte i Bergen kommune har tilgang til. Det er imidlertid noe ulikt hvor godt bydelene følger opp denne praksisen. Fra 2006 er årsmelding for SLT-arbeidet lagt fram for bystyret. Bystyresaken bygger på den lokale virksomheten ute i bydelene, tiltak som er iverksatt av SLT, bruk av kommunale og statlige midler osv.

3.1.4 Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring

Det er ikke utført noen samlet ungdomsundersøkelse initiert av SLT i Bergen, men Bergensklubben utfører ”føre var” undersøkelser av rusvaner. Undersøkelsene, som finansieres av Bergen kommune. Resultatene publiseres i rapporter, men disse er generelle og SLT-koordinator etterlyser en mer aktiv og finmasket tilbakemelding på skolenivå.

Den viktigste kunnskapen kommer fra de lokale oppvekstlederne som kjenner bydelen sin og forholdene der. Det hevdes å være stor grad av enighet i de ulike SLT-teamene om hvordan virkeligheten arter seg.

SLTs kunnskapsgrunnlag skapes også i stor grad gjennom den informasjonen politiet tilfører gruppa. De har oversikt både via vanlig registrering og observasjoner, men jobber også mer

systematisk med kartlegging. Ved for eksempel å kartlegge voldsepisoder i Bergen sentrum viste det seg at volden mest typisk utføres av personer i 19 års alderen og eldre, og derfor av personer som er i ytterkant av SLTs målgruppe. Vold mot de under 18 år er det gjerne 16 og 17-åringene som står for. En stor del av volden skjer på skolen i skoletiden, uten påvirkning av rus eller alkohol. Kartleggingen gir tydelige signaler om hvor SLT bør rette oppmerksomheten.

Utekontakten gjør også enkelte kartlegginger, blant annet har de gjennomført en kartlegging i Laksevåg bydel. Det var særlig to områder i bydelen som hadde vært preget av mye uro og kriminalitet. Undersøkelsen viste at det ikke var ungdom fra stedet som skapte de største problemene. Det var tunge narkomane som tiltrakk seg noen av de svakeste helt unge, særlig jenter på 15-16 som ble tiltrukket av menn mellom 20-25. Selv om ungdom med den tyngste problematikken pga alder ikke er målgruppe for SLT, førte rapporten til at det ble handlet i forhold til de yngre. Noe av det viktigste som skjedde var at de fikk snudd et svært negativt medieskapt bilde. Det ble klart at det var noen ytterst få som sto bak det til dels omfattende hærverket. Samtidig ble det dokumentert at det var mange flotte og ressurssterke ungdommer i bydelen, og at problemene ikke var større enn at de kunne løses.

Disse to eksemplene viser at kartlegging ikke bare medfører mer målrettede tiltak, men at den også kan knuse myter og endre fastlåste forestillinger.

Ideologi og menneskesyn

En viktig forutsetning for at ungdom og familier skal oppleve hjelpeapparatet som helhetlig og ”lesbart” er at de blir møtt av de samme holdningene. Det forutsetter at man i SLT sammenheng har diskutert seg fram til felles problemforståelse, ideologi og menneskesyn. Gjennom intervjuene kom det i liten grad fram at disse temaene hadde vært diskutert. Likevel virket det flere steder som man var omforent og delte en felles forståelse og holdninger. Grunnen kan være at det i gruppene fantes medlemmer som fremstod som sterke normbærere. Når noen har sterk definisjonsmakt er det en tendens til at andre slutter seg til uten at temaene nødvendigvis er diskutert og holdningene uttalt.

Utekontakten var et unntak. Der fremhevet de empowerment som metodisk tilnærming. De er på jakt etter vekstmuligheter hos den enkelte, samtidig som de er opptatt av og kartlegger muligheter som ligger i lokalmiljøet.

3.1.5 Vurdering: Sentral organisering og samarbeidsfora

Selv om modellen som er beskrevet i periode 1 og 3 er sammenfallende på vesentlige punkter, blant annet har de begge tre nivåer, er det også i øyefallende forskjeller. For det første var ressursgruppen langt mer aktiv i den første perioden. I dagens modell er dette nivået mindre synlig. En årsak kan være at SLT modellen er en trenivå modell, mens organiseringen i Bergen kommune har to nivåer. Modellen får dermed et nivå ”for mye” som er vanskelig å innplassere i den kommunale strukturen.

Koordinator var i den første perioden plassert hos byrådsleder med en 100 prosent stilling. Nå er Sentral SLT-koordinator plassert som rådgiver i Byrådsavdeling for oppvekst, seksjon for strategi og utredning. SLT-arbeidet anslås til å være 5 prosent av årsverket. Det gir koordinatoren et begrenset handlingsrom. Oppgaver som ligger til koordinator er ulike møtefunksjoner og samordning av prosjektsøknader. I intervjuene kommer det fram at mange ønsket at den sentrale koordinatorstillingen skal gjenopprettes til en fulltidsstilling. Dette ønsket er særlig uttalt fra politiet.

De samme endringene som er skjedd sentralt er skjedd i bydelene. Fra å ha lokale SLT-koordinatører og etablerte SLT-bydelsgrupper er SLT-arbeidet i dagens modell en av mange oppgaver innenfor oppvekstkoordinatorenes arbeidsområde. Stillingsandelen som skal dekke det lokale SLT arbeidet kan variere fra 5-25 prosent. I intervjuene framgår det at man også på lokalt nivå ønsker at SLT-koordinator skal ha en større stillingsandel.

Det er i liten grad definert sentrale innsatsmål/resultatmål som det styres etter. Bydelene står fritt til å utforme innholdet både i SLT-arbeidet og når det gjelder koordinators rolle. Det er få signaler både fra politisk og administrativ ledelse på høyt nivå i kommunen. Det gir selvfølgelig stor frihet lokalt, men skaper samtidig stor ulikhet. Sett utenfra oppleves bydelene som aktører preget av store

variasjoner med ulik virkelighetsbeskrivelse, ulik agenda og delte meninger om tiltak og metoder. Fra bydelene sin side er det et ønske om å styrke den felles innsatsen og videreutvikle samarbeidet.

Det er to bydeler som har stiftelser knyttet til forebyggende barne- og ungdomsarbeid. Stiftelsenes er bygget opp rundt to suksesskriterier: entusiasme og økonomi. Arbeidet er tiltaksrettet. Mange av medlemmene i stiftelsene er også tilknyttet SLT.

Det er mye som tyder på at stiftelsstrukturen er med på å øke forskjellen mellom bydelene, blant annet fordi stiftelsene kan søke midler fra Bergen kommune, noe SLT ikke kan. De som er kritiske til stiftelsene mener at stiftelsene har oppstått som et resultat av Bergen kommunes mangel på langsiktig planlegging og investering på skole- og fritidsfeltet. I et slikt perspektiv blir det sett på som et problem at virksomheten ikke knyttes til offentlig forvaltning, og at de private tilbudene demper kravene til å lage ordninger som fanger opp elevene innenfor det kommunale systemet.

Bydelsorganiseringen gjør at ungdom som oppholder seg i sentrum i en viss grad faller utenfor SLT-systemet. Sentral koordinator tror en sentrumsgruppe (jmf Oslo) kan være en mulig vei å gå for å løse opp i problematikken i sentrum, særlig knyttet til Torgallmenningen og Bystasjonen som er de to viktigste stedene ungdommene oppholder seg. En egen SLT-gruppe for sentrum ville kunne føre tilsyn med hendelser som rømming fra institusjoner og problemer med helgefyll og vold i sentrum. En slik sentrumsgruppe måtte i tilfellet ha nærkontakt til bydelene så det var mulig å utveksle informasjon mellom bydelene og sentrum om ungdom som oppholder seg der.

SLT arbeidet i Bergen preges av liten grad av skriftelighet både når det gjelder gruppene, mellom lokalt og sentralt nivå, og mellom bydelene med unntak av referat til sentral koordinator fra møtene i bydelene og en samlet årsrapport til bystyret.

Kunnskapsgrunnlaget for arbeidet er først og fremst den lokalkunnskapen hver og en tar med inn i gruppen, og ikke minst politiets observasjoner og registreringer. I tillegg gjør Bergensklubben undersøkelser av ungdommens rusvaner og Utekontakten kartlegger spesifikke miljøer.

Bydelene får noe tilskudd, men har ikke eget budsjett, noe flere uttrykker at de ønsker. Det ville øke forutsigbarheten og muligheten til målrettet, planmessig og langsiktig arbeid. Dagens situasjon er preget av at man må søke midler, noe som gir liten langsiktighet, samtidig som det er tidkrevende.

3.2 Aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak

Det er nødvendig å minne om at informantene i dette prosjektet kommer fra fire av de åtte bydelene i Bergen. Ytterligere tre av bydelene var representert på stormøtet, men det foreligger ikke systematisk informasjon fra disse bydelene.

3.2.1 Sentrale aktører i bydelene

Det er noe ulikt hvilke instanser som inngår i SLT-samarbeidet i de ulike bydelene. Figur 3.2 viser en skjematisk oversikt over hvem som deltar i SLT-samarbeidet.

Figur 3.2 Oversikt over deltagere i SLT-samarbeidet i fire bydeler

| | Bergen- hus | Årstad | Lakse- våg | Ytre- bygda |
|-------------------------------|----------------|----------|---------------|----------------|
| Oppvekstrådgiver | X | X(Koor.) | X(Koor.) | X(Koor.) |
| Helse- og omsorgs rådgiver | X(Koor.) | X | X | X |
| Barnevern | X | X | X | X |
| Utekontakt | X | (x) | (x) | |
| OT | X | (x) | | |
| Barneskoler | | X | X | X |
| Ungdomsskoler | X | X | X | X |
| Vg skoler | X | | X | X |
| Fritid/kultur | X | X | X | X |
| Skolehelse | X | X | X | |
| Psykatri | | X | | |
| Rus | | | | X |
| Stiftelser | | | X | X |
| Konfliktråd | | | | |
| Idrett | X | X | | |
| Politi | X | X | X | X |
| PPT | X | X | | |
| Frivillige org | | X | (x) | (x) |
| Frivillighetssentralen | | | | |

Figurkommentar:

Oppvekstrådgiver er koordinator i tre av bydelene, helse- og omsorgsrådgiver i en. Barnevern og politi er representert i SLT-arbeidet i alle de fire bydelene. Likeledes ungdomsskolene, som i stor grad omtales som en viktig arena for arbeidet. Skolene er stort sett representert ved rektorer. Også barneskoler og videregående skoler er i noen grad med i SLT-arbeidet. Psykiatri og rus er svakere representert.

Politi

Det er tre lokale politistasjoner ute i bydelene; Arna og Åsane politistasjon, Fana politistasjon og Fyllingsdalen politistasjon. Sentrumsbydelene Årstad og Bergenhus og deler av Laksevåg går under Sentrum politistasjon. I Årstad bydel er det en

nærpolitistasjon på Løvstakksiden. Sentrum har en egen ungdomsseksjon. Der er det også en jurist med spesielt ansvar for ungdomssaker. De lokale politistasjonene har forebyggende tjenestemenn med ansvar for ungdomssaker.

Politiet har i løpet av de siste årene endret arbeidsmåte, og jobber nå systematisk i forhold til problemorientert politiarbeid (POP). Det har medført nye og mer interessante arbeidsoppgaver. En politibetjent uttrykker endringen innenfor forebyggingsfeltet på denne måten:

Før var det skolepatrolje. I dag er det etterforskning, patrulje, kjøring i ungdomsmiljøene. Vi har mange interessante oppgaver.

Som eksempler på prosjekter nevnes voldsprosjektet i Bergen sentrum. Et annet eksempel er ”rus og russ aksjonen”. Der går 20 forskjellige etater sammen med russeren om å lage russefeiring over 14 dager med en avsluttende kjempifest hvor politiet er sterkt tilstede. De 10 årene dette samarbeidet har eksistert har det vært få problemer med russefeiringen.

Men det er også sider ved politiarbeidet som etter tjenestemennenes mening går i feil retning. På grunn av ressursmangel blir det mindre tid til å være ute blant befolkningen. De blir sittende mer inne og jobbe med saker.

I Laksevåg bydel har politiet jobbet forebyggende i mange år. Politiets ansvarsområde omfatter avhør av alle unge under 18, de foretar skolebesøk til skolene i bydelen og har egne møter med rektorene. I tillegg arrangerer politiet møter med vaktmestrene i borettslagene, kjøpesentrene og natteravnene. Bydelspolitiet i Laksevåg er dermed et eksempel på hvordan det å jobbe lokalt muliggjør et tett og omfattende samarbeid med innbyggerne.

I Årstad bydel er ansvaret for bydelen delt mellom to politistasjoner, noe som er lite ønsket lokalt. Det er nærpolitistasjon på Løvstakksiden, mens ungdomsavsnittet i sentrum betjener Landås. Tidligere var det to nærpolitistasjoner, en på Landås og en på Melkeplassen. Da bare en nærpolitistasjon skulle beholdes ble begge disse stasjonene lagt ned, og det ble opprettet en ny nærpolitistasjon på Løvstakksiden på grunn av områdets svake levekårsindikator. Blant de som jobber

forebyggende i politiet var det stor motstand mot nedleggelse av nærpolitistasjonen på Landås. Det var det også i lokalbefolkningen.

En polititjenestemann, som mener han snakker både på vegne av befolkningen og resten av SLT gruppa, beskriver situasjonen på følgende måte:

Vi var de som holdt platen på en, så det ikke kokte over. Vi har en dempende effekt. Da vi slapp taket gikk den opp på tre, og det kokte over.

Det har vært flere underskriftkampanjer for å få nærpolitistasjonen opprettet igjen. Men det blir karakterisert som ”å skvette vann på gåsa”.

Politiet har organisert seg etter SLT-modellen, og beskrives som pådrivere i SLT-arbeidet. Men de understreker samtidig at SLT ikke styrer deres hverdag. Det blir ikke tatt noen avgjørelser i SLT-gruppen om hvordan politiet skal arbeide, men ideene luftes i fellesskap. Politiet handler ut ifra egne synspunkter og vurderinger, og tar kontakt med etater etter behov. I Årstad bydel har de for eksempel tatt kontakt med imamene. Det bor mange innvandrere i bydelen og politiet ønsker en dialog og prøver å få dem med i planleggingen av utbygging i bydelen.

Politiet understreker at de er opptatt av å se ting i sammenheng. For eksempel ser de liten grunn til å ”rydde” enkelte områder for ungdom hvis ikke andre instanser gjør sin del av jobben og skaffer alternative tilbud. I forbindelse med problemer med mange ungdommer utenfor Bystasjonen i Bergen sentrum var det et krav fra politiet at ungdommene måtte få et nytt sted å være:

Det er ingen hjelp i at politiet kommer og jager dem vekk. Vi må ha noe å jage de vekk til.

Som et annet eksempel beskriver politiet en situasjon hvor de forsøkte å jobbe forebyggende i et område det var kommet mange henvendelser fra. De opprettet et kontor i nær tilknytning til en skole og avdekket at problemeierne i de fleste tilfellene var barnevern og sosialetat, ikke politi. Politiet oppsøkte også leiligheter mens barn var på skolen for å se hva de hadde å komme hjem til. De fant at forholdene ofte var lite tilfredsstillende, noe som ble rapportert videre. Mens kirken, skolen, og borettslag var aktive medspillere, var barnevern og sosialetat fraværende. Den

manglende responsen fra viktige kommunale aktører medførte at politiet avsluttet prosjektet etter et halvt år.

Politiet mener at SLT er for svakt representert sentralt til å få gjennomslag i saker som de to over. Det uttrykkes et sterkt ønske om å gå tilbake til ordningen med en sentral SLT-koordinator på heltid.

Også i forhold til budsjettplanlegging etterlyser politiet en bedre koordinering fra kommunen. De mener kommunen holder tilbake bevilgninger gjennom året og deler ut ubrukte midler ”som julegaver i desember”, i stedet for at det tidlig på året kommer tydelig fram hva som finnes av midler og hvordan de best kan fordeles til barne- og ungdomsarbeid. Og når det gjelder situasjonell forebygging er de heller ikke fornøyd med kommunale sparetiltak:

De slokker lysene i gatene for å spare strøm, det har innvirkning på volden i sentrum. Det tar ett år å tenne en lampe de klarte å slukke umiddelbart.

Men til tross for noe kritiske vurderinger er det jevnt over enighet om at det tverretatlige samarbeidet bringer med seg en kontaktflate som både gir et viktig kunnskapsgrunnlag for etaten og en større arena for å nå ut til befolkningen.

Skole

Mye av SLT arbeidet i Bergen er knyttet opp mot ungdomsskolene og flere rektorer deltar i de lokale SLT-gruppene. Det gjør at denne ungdomsgruppen blir kjerneinnsatsområdet for SLT.

Videregående skoler er noe svakere representert. Imidlertid er oppfølgingstjenesten, OT, som er en del av videregående opplæring med i SLT-arbeidet i to bydeler. De skal følge opp ungdom som ikke er i videregående opplæring, men også forebygge drop-out. OT jobber først og fremst på systemplanet, ikke med enkeltsaker.

I SLT sammenheng er OT opptatt av overgangen ungdomsskolen - videregående opplæring. De mest ressurssterke elevene klarer overgangen greit. De svakeste blir kartlagt og får tilrettelagte opplegg. Men det er en ”mellomgruppe” som er sårbar, og som ofte ikke blir fanget opp før de er på vei ut.

OT savner at det er flere som representerer samme aldersgruppe som dem i SLT sammenheng. De opplever for eksempel Aetat (NAV) som en viktig medspiller i det daglige arbeidet, men NAV er ikke representert i SLT.

I Bergen sentrum ligger Nygård skole, som er en av landets største skoler. Størsteparten av elevene er minoritetsspråklige. Skolen er både grunnskole med klasser fra første til tiende, og tilbyr norskopplæring for voksne. Nygård skole er byomfattende og inngår ikke i noen SLT-gruppe.

Barnevernet

Barnevernet deltar i alle SLT-gruppene. Det er likevel et gjennomgående inntrykk fra intervjuene at barnevernet i liten grad driver systematisk forebyggende arbeid, men har størst fokus på individuelle tiltak. Fra en av bydelene kommer følgende hjertesukk:

Når vi sender bekymringsmelding til barnevernet venter vi et svar. Men det får vi ikke. Kontoret er konstant underbemannet. Sykemeldinger. Barnevernet tar kun de aller groveste sakene. Det blir kostbare tiltak, i stedet for forebyggende. Tar ingen forebyggende saker eller initiativ. Det gjorde de tidligere.

I tillegg til det ordinære barnevernet er det barnevernvakt i Bergen sentrum. Barnvernvakta videresender umiddelbart de mest alvorlige sakene til det ordinære barnevernet, men for de mindre alvorlige henvendelsene har de et ”vente og se system” hvor de oppretter et registreringskort. Dette kortet blir stående i et eget arkiv i to til tre måneder. Dersom det i denne perioden ikke kommer flere nye meldinger blir informasjonen på registreringskortet slettet. Om det kommer nye meldinger eller henvendelser vedrørende samme ungdom i perioden, blir disse nedtegnet. Det vurderes så hvor vidt saken bør oversendes ordinært barnevern som bekymringsmelding.

Når det er opprettet sak på en ungdom er det ofte tett kontakt mellom barnevernet og politi hvis rus og/eller kriminalitet er hovedproblemet.

Rus

Det er ingen spesifikke organer i bydelene med ansvar for rus.

Rus har dermed ikke den forankring i bydelene som SLT har. Resultatet blir at rusfeltet lett nedprioriteres.

Det er en egen koordinator for helse og omsorg som administrerer rusfeltet og er sentral i kontakten med ungdomsskolene. Den samme koordinatoren organiserer også samarbeidet med Bergensklinikkene.

Politiet prioriterer i perioder rus når problemet blir for åpenbart; spesielt problematikken rundt Bystasjonen som er tilholdssted for halvparten av all ungdom som blir tatt for narkotika.

I tillegg har politiet i enkelte bydeler som oppgave å delta på foreldremøter på ungdomsskolen. Før skolestart orienterer ungdomsavdelingen ved politiet om hva foreldrene skal være oppmerksomme på. Rektor sier:

Mange tror at når ungdommene kommer i 12 – 13 års alderen klarer de seg selv. Men det er ikke sikkert det er riktig, og politiet sier det slettes ikke er riktig. Da er det viktig å holde et overvåkent blikk, være i nærkontakt med dem og snakke med dem. Elevene mikses når de begynner på ungdomsskolen og finner nye venner – og kanskje finner de noen de ikke burde vært venn med. Det er mange sosiale feller å gå i.

Og han fortsetter:

Mange kritiserer oss for vinklingen på dette informasjonsmøtet og lurere på hva slags introduksjon dette er til ungdomskolen. Men foreldrene som har opplevd det tidligere med eldre søsken er positive. Det er like aktuelt for alle tre klassetrinn.

Utekontakten

Utekontakten er en relativt ”bred” organisasjon og ser seg selv som et slags overvåkingsprosjekt over hva som skjer på den offentlige arena. På systemnivået har de en klar målsetning om å jobbe forebyggende. Gjennom oppsøkende arbeid ser de ofte hvordan systemene svikter. Lederen sier: ”Vi prøver å bøte på slikt, og å speile tilbake fra et bakkeperspektiv”.

Utekontakten jobber tett med barnevernvakta. I forhold til det ordinære barnevernet opplever de det som et problem at 16-17

åringer blir nedprioritert fordi de etter barnevernets oppfatning er kommet for langt. Av andre offentlige etater samarbeider Utekontakten med Kriminalomsorg i frihet (KIF) og andrelinje i rusomsorgen. Jobbing med familieråd er også knyttet til utekontakten.

Utekontakten jobber i stor grad prosjektorientert. Et eksempel er New Page som ble startet av utekontakten, men som nå er blitt en stiftelse. Utekontakten samarbeider mye med Røde Kors, blant annet om VOKT som er et sivilarbeiderdrevet forebyggende voldsprogram. De arbeider også sammen med Kirkens Bymisjon mot prostitusjon.

Utekontaktens metode- og kunnskapstilfang er først og fremst oppsøkende virksomhet. I SLT-sammenheng er noe av det viktigste bidraget at de har vunnet erfaringer med en form for hurtig kartlegging (etter en modell fra WHO). Dette er kartlegging i ungdomsmiljøene på systemnivå, og kan brukes som grunnlag for å lage et best mulig lokalt miljø for de unge som faller utenfor.

Utekontakten er forankret i Byrådsavdelingen for helse og omsorg og er en resultatenhet.

3.2.2 Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak

Bygging/trygging, forebygging og kriminalitetsforebygging

I metodekapittelet definerte vi de tre innsatsområdene *byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende*. Den byggende arena omfatter innsats som er med på å gi barn og unge gode oppvekstvilkår gjennom for eksempel barnehage, skole, idrett, kommunale fritidstiltak og frivillige lag og organisasjoner.

Den forebyggende arena avgrenses ofte til målrettede tiltak rettet mot miljøer, grupper, familier eller enkeltpersoner for å hindre skjevutvikling eller videreutvikling av ”diffuse” problemer.

Vi befinner oss på den kriminalitetsforebyggende arena når det er mange kriminalitetsutløsende faktorer knyttet til ungdommene og i miljøet ungdommene befinner seg, eller lovbrudd er begått.

I Bergen er mye av SLT-innsatsen rettet mot å iverksette lokale tiltak der det involveres lokale ressurser, samt å mobilisere frivillige for eksempel innenfor idretten eller kirken. Kjernen i dette

arbeidet er generell bygging av ungdomsressurser og kompetanse, i tillegg til å gi ungdommene mestringsopplevelser og økt selvtillit.

Et viktig kjennetegn er ønske om tidligintervenering. Det er flere eksempler på SLT-engasjement i forhold til nyetablering av boligfelt. I en bydel som er preget av rask vekst jobbet SLT-gruppa forebyggende og prioriterte tidlig kontakt med nye innflyttere. I en annen bydel jobbet SLT med å etablere strukturer for kontakt mellom beboerne i et boligprosjekt som bare var på planleggingsstadiet.

På den forbyggende arena gjøres det også en stor innsats i Bergen. Det finnes en rekke lokale forebyggende tiltak og aktiviteter for eksempel knyttet til stiftelsene. Tiltak knyttet til Ruspolitisk strategi- og handlingsplan 2006-2009 er også samordnet gjennom de lokale SLT-gruppene.

At SLT-arbeidet i så stor grad er knyttet til den forebyggende arena er helt i samsvar med hvordan man gjennomgående definerer SLT i Bergen: *samordning av lokale tiltak*, uten spesifiseringer *kriminalitetsforebyggende* tiltak. Det har i enkelte bydeler vært en dreining bort fra kriminalitet til mer fokus på psykisk helse, noe som har sammenheng med opptrappingsplanen for psykisk helse.

Siden det i så liten grad jobbes på den ”rene” kriminalitetsforebyggende arena er det heller ingen aktiv diskusjon om hvordan forebygging kan knyttes til og legges inn i alternative straffereaksjoner.

Målgruppe

Offisielt er hovedmålgruppen for SLT-arbeidet barn og unge opp til 20 år. Spesielt skal innsatsen rettes mot utsatte barn og unge som vokser opp under vanskelige forhold, viser dårlig tilpasning til omgivelsene, er utsatt for omsorgssvikt og/eller foretar lovbrudd.

Gjennomgående er ungdomsskolene sterkt representert i SLT-arbeidet. Det blir derfor ungdom opp til 16 år som kommer i fokus på bekostning av den eldste gruppen.

Å jobbe med de ”tunge” miljøene er i liten grad definert innenfor SLT og er overlatt utekontakt, barnevernvakta og politiet. Utekontakten jobber på individnivå med unge som ofte har passert 18, og som ofte er kommet nokså langt i en avvikerkarriere. Det er

unge med et behandlingsbehov, målgruppen trenger mye og ofte mange år med oppfølgende støtte. Målgruppen for utekontakten er unge opp til 25 år bortsett fra i prostitusjonssaker der alle aldersgrupper er aktuelle.

Noen sentrale tiltak

Tiltakene følger målgruppen og innenfor SLT initieres tiltak tilpasset den byggende og forebyggende arena. Eksempler på et lavterskeltilbud er MOLAs utstyrsbank med kanoer og sykler og annet utstyr som kan leies. Et tilbud som ligger mellom det byggende og forebyggende er ulike former for ungdomsturer. Det forutsetter samarbeid fra mange instanser, og er i regi av stiftelsene. Turene er både for ungdom i risikozonen og ”vanlige” ungdommer. Når det gjelder den første gruppen er det barnevernet som plukker ut ungdom og sjekker med politiet om disse kan være med, at det ikke er noen som vil være voldelige eller ødelegge. 8-10 voksne er gjerne med på turene, politiet er alltid representert. Det samme gjelder forsvaret som også låner ut utstyr. Folk fra Utekontakten er med, barnevernet har også deltatt.

Vektere og verter

I Bergen, som alle andre steder er kjøpesentrene et samlingssted for ungdom – og ofte det eneste. Da MOLA skulle starte sitt arbeid i Loddefjord var det derfor naturlig å konsentrere innsatsen om kjøpesenteret. For å få til et godt ”klima” unnlot man å overlate vakholdet til et vaktelskap, men ansatt egne vektere. Rolleutformingen til vekterne ble bestemt av ledelsen ved senteret.

Prinsippene de jobbet etter bygger på to antagelser. Den første er at ”man stjeler ikke fra dem man kjenner”. Derfor var det viktig å bli kjent med ungdommen. Den andre er at ”lediggang er roten til alt vondt”. Det ble derfor et poeng å aktivisere ungdommene. Når ungdom henger på senteret blir de derfor ikke jaget av vekterne, men aktivisert i svømmehallen eller på bowling.

Politiet uttaler:

Kjøpesenteret har vært flinke til å invitere ungdommene inn, og vekterne, som vel egentlig kalles verter, har vært flinke. Når de ser ungdommene sitte på benkene der inne, går de bort og spør: ”Skal du ikke kjøpe noe i dag?” ”Nei,” sier den unge. ”Ja, men

da går vi på Vannkanten. Gå hjem og hent badetøy,” sier vekteren, ”så går vi og svømmer.”

Denne måten å møte ungdommene på skaper gode relasjoner og tillit. Et eksempel som trekkes fram omhandler en gutt på 15 år som fortalte om en foreldrevoldsak til en av vekterne. Vekteren fortalte det videre til politiet som innledet etterforskning. I det tilfellet var vekteren den nærmeste voksne gutten hadde å betro seg til.

Politiet mener å se effekt av dette tiltaket og rapporterer at kriminaltallene i bydelen reduseres for hvert år. De forklarer det med at lovbrudd i tilknytning til kjøpesenteret har gått ned. Politiet opplever andre kjøpesentre der ungdommer blir kjeppjaget. Disse stedene kan ikke vise til samme nedgang i antall lovbrudd.

Det finnes også eksempler på ren kriminalitetsforebygging. ”Krimfri påske”, er et målrettet tiltak som ble iverksatt for å få ned kriminaliteten i påsken. Lensmannen er teknisk arrangør og får med ungdommene på patruljering mot at de får gratis svømmetimer.

3.2.3 Vurdering: Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak

De viktigste etatene i SLT-samarbeidet er politiet og skolen. Politiet arbeider problemorientert etter nærpolitimodellen. De som jobber lokalt mener å se en direkte positiv effekt av tilstedeværelse og mener at nedleggelse av nærpolitistasjon i en av sentrumsbydelene var uheldig.

Selv om politiet beskrives som en viktig bidragsyter i SLT-arbeidet lar ikke politiet SLT bestemme arbeidsform eller innsatsområde. De jobber på grunnlag av egne vurderinger og tar kontakt med andre etater ved behov. Politiet opplever at samordningen i kommunene på enkelte områder er mangelfull. De tilskriver det manglende ressurser til sentral koordinator.

Skolene er også nært knyttet til SLT, spesielt ungdomsskolene. Oppfølgingstjenesten er en del av videregående opplæring og fokuserer på overgangen ungdomsskole/videregående skole. Nygård skole, en byomfattende skole hvor elevene i stor grad er minoritetsspråklige, er ikke inkludert i SLT arbeidet. På den måten

mister man skoleinformasjon i forhold til et stort antall barn og unge.

Av de andre etatene som er med i SLT-samarbeidet finner vi barnevernet og i noen grad rus. Barnevernet jobber mange steder i liten grad forebyggende og har ofte hovedfokus på individuelle tiltak. Ansvar for rusfeltet faller inn under koordinator for helse og omsorg. Feltet har svak forankring i bydelene, og er i stor grad begrenset til informasjon i forbindelse med foreldremøter på skolen.

Det er Utekontakten som har fokus på hva som skjer i sentrum. De jobber i stor grad prosjektorientert. De er i liten grad knyttet til SLT, men har en klar målsetning om å jobbe forebyggende gjennom oppsøkende arbeid.

SLT-arbeidet har hatt en glidning bort fra kriminalitetsforebygging mot en sterkere satsing på generell forebygging og nærmiljøtiltak i forhold til 2000 modellen. De kan sees på som en naturlig følge av de organisatoriske og ressursmessige endringene som har funnet sted i perioden.

3.3 Oppfyllelse av de fire målkriteriene

I metodekapittelet definerte vi fire målkriterier for det kriminalitetsforebyggende samarbeidet: 1) i hvilken grad er samarbeidet organisert på en slik måte at det *avdekkes* negative endringer og utsatte miljøer, 2) i hvilken grad *initierer* samarbeidet treffsikre tiltak, 3) om samarbeidet medfører at feltet blir koordinert på en slik måte at det er effektivt for dem som jobber innenfor feltet og oversiktlig og logisk for brukere og 4) i hvilken grad samarbeidsmodellen er egnet for å utvikle ny kunnskap. Vi skal i fortsettelsen se hvordan Bergen fyller disse målkriteriene.

3.3.1 Avdekke

"Kunnskapsmessig fugleperspektiv"

I alle bydeler er det stor bevissthet knyttet til at tverrfagligheten er kjernepunktet i det forebyggende arbeidet. Gevinsten ved tverrfaglig samarbeid blir blant annet beskrevet med uttrykket "kunnskapsmessig fugleperspektiv". I det ligger en forståelse av at

tværfaglighet gir et helhetlig bilde som er langt mer omfattende enn om ”vi satt på vår egen lille øy.”

I flere bydeler starter SLT møtene med en statusgjennomgang - "runden" - der alle forteller om hva som er på toppen hos dem. Det gir mulighet for å sammenstille informasjon og avdekke tendenser og problemområder. Et eksempel fra en bydel var en observasjon om at enkelte ungdommer begynte å uniformere seg på en negativ måte. Bergen har i liten grad hatt gjengdannelser, så dette ble opplevd som helt nytt. Gjennom SLT ble skole, foreldre og andre mobilisert, og det som kunne ha utviklet seg til et gjengmiljø ble håndtert før uønskede strukturer fikk satt seg.

Det er en kjensgjerning at uansett hvor gode observasjonsposter voksne mener de har, er det ungdommene selv som først vet hva som rører seg i ungdomsmiljøet. Dette er kunnskap som ikke uten videre viderefremmes. Voksne som er ”tett på”, og har tillit i ungdomsgruppa vil imidlertid kunne få informasjon fra ungdom som er bekymret for noen eller noe. I flere bydeler har man synlige og tilgjengelige elevmiljøarbeidere på skolene. De kan derfor være viktige bidragsytere når et helhetlig bilde skal tegnes.

Målsettingen for SLT- arbeidet i enkelte bydeler har vært *tidlig identifisering*. Det preger måten de arbeider på, blant annet ved å involvere skolene i stor grad. Eksempelvis er det skoler som har retningslinjer for at skoleskulk med et visst omfang skal meldes til barnevernet.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med mange observatører for å oppdage tendenser tidlig. Avgjørende er det også om man har et individfokusert eller systemfokusert ”blikk”. En koordinator uttaler:

Det vi savner er systemarbeidet. Det er et skrikende rop på hvordan vi kan få det til i forhold til dette individualiserte. Det er mye å hente på det systemiske arbeidet. Kan vi utvikle systemene kan vi komme en del ting i forkjøpet. Ingen saker er like. Men det er alltid noen likhetstrekk som går igjen, og det er om å gjøre og gjenkjenne disse.

Og hun fortsetter:

Noen ganger løper vi etter, andre ganger ved siden,
men aldri foran - følelsen at vi ligger i etterkant.

Det er med andre ord stor forskjell mellom bydelene i forhold til i hvor stor grad de klarer å avdekke på et tidlig tidspunkt. Antagelig handler det ikke så mye om måten de har organisert seg på (for den avviker ikke så mye), men om de er tilført tilstrekkelige ressurser til å etablere det overskuddet som skal til for å løfte blikket.

Organiseringen av SLT-arbeidet i bydelene er lite egnet til å avdekke sentrumsproblematikken. Utkikkspostene der er i hovedsak utekontakten, barnevernvakta og politi, men disse instansene mangler den lokale kjennskapen til ungdommene og miljøet de kommer fra. De som sitter med den kunnskapen, de lokale SLT-gruppene, befinner seg ikke i sentrum. Det er heller ikke opparbeidet strukturer og forbindelseslinjer som ivaretar kontakten mellom sentrum og de lokale SLT-gruppene.

Taushetsplikten

En åpen og fri kunnskapsutveksling er på mange måter en forutsetning for å kunne være "tidligavdekkere". Men mange, også i SLT sammenheng, opplever at taushetsplikten står i veien for informasjonsflyt. De lokale SLT-gruppene i Bergen har nok noe ulik praksis på området, men felles for alle er en enighet om at taushetsplikten ikke er til hinder for å diskutere generelle saker og hele ungdomsmiljøer. Problemene oppstår når det er enkeltsaker. Det er imidlertid utarbeidet gode rutiner for å håndtere taushetsplikten i flere bydeler. I bunnen ligger samtykke fra foreldre for å kunne drøfte enkeltsaker med SLT og andre samarbeidspartnere. I samtykkeerklæringen inkluderes også tillatelse til å melde *tilbake til* samarbeidspartnere om utvikling i saken. "Tilbakemeldingssamtykket" oppleves som svært vesentlig. Det kan skape store samarbeidsproblemer og frustrasjon hvis de som har gitt informasjon ikke blir oppdatert om utviklingen i saken. I tillegg kan det avskjære den etaten som sitter med saksansvaret fra viktig tilleggsinformasjon.

At taushetsplikten kan skape problemer ble aktualisert i et samarbeid mellom politi og skole. Politiet mente å se en tendens til at vold og trusler i skolesammenheng var på vei opp, og ønsket at skolene skulle være mer aktive i å ta fatt i fenomenet blant annet

ved å melde saker til dem. Skolens utgangspunkt var ønske om et tett samarbeid med politi, blant annet på grunnlag av tidligere gode erfaringer. Det var imidlertid nødvendig for skolen at det skjedde i full åpenhet med foreldrene, men det viste seg vanskelig å få foreldrene med på denne måten å løse det på. Det vanskeliggjorde avdekking på et tidlig stadium.

3.3.2 Initiere aktivitet/tiltak

SLT- gruppene opplever sjelden at det er uenighet om *hvordan* virkeligheten arter seg. Diskusjonene dreier seg om *hva* som er gode tiltak og hvordan man kan oppnå endringer. Det er imidlertid ikke SLT-gruppene sin oppgave å iverksette tiltak, men har som mål å være en gruppe som får "satt ting på andres dagsorden", være formidlere og pådrivere. Gjennom denne måten å arbeide på oppfyller de et av kjerneområdene for SLT-arbeidet - å initiere tiltak hos andre aktører i systemet.

Systematisk kartlegging kan være effektivt for å få iverksatt tiltak. For eksempel medførte kartleggingen til Utekontakten at SLT-gruppen i Laksevåg bydel planla en rekke tiltak. Tiltaksplanen utløste i neste omgang midler til å gjennomføre tiltakene.

Bydelene med stiftelser har et fortrinn når det gjelder å initiere tiltak. Grunnen er at stiftelsene fungerer som et aktivt utøvende nivå. SLT-gruppene har derfor en tiltaksbase å spille på. Det fortøner seg annerledes i de to andre bydelene der de opplever at tiltaksmulighetene er mer begrenset. Fra et SLT medlem i en disse bydelene kommer følgende erkjennelse:

Jeg synes vi er dårlige på tiltaksplanet. Vi snakker om det, men det er opp til det enkelte individ å gå tilbake igjen å finne tiltak. Savner at vi i fellesskap kan gi melding om gode tiltak til hverandre slik at ikke hver enkelt må finne opp kruttet på nytt.

For alle bydeler som omfattes av undersøkelsen gjelder at de i liten grad har ungdomsgruppen med de største problemene som primær målgruppe. Derfor blir det i mindre grad initiert tiltak tilpasset disse ungdommene. Politiet rapporterer for eksempel:

Det som utvikler seg for oss som et vanskelig problem å løse er kombinasjonen rus og psykiatri. Det er

ungdom helt nede i ungdomsskolen. Vi tar med oss vedkommende til legevakten, men har problemer med å få dem videre. Terskelen er altfor høy. Her er det om å gjøre å sikre et barn - sånn som vi ser det – å komme inn til en person som kanskje kan hjelpe.

Det samme gjelder for ungdom som har begått lovbrudd. Innenfor SLT-systemet er det i liten grad utviklet alternative reaksjoner til vanlig straffeforfølgning. Det man står igjen med er tradisjonelle straffereaksjoner og barneverntiltak.

Vurderer vi SLT-gruppenes mulighet til å initiere tiltak under ett, skjer det mye aktivitet med utgangspunkt i SLT, særlig på den byggende og forebyggende arena. Det er imidlertid også her store variasjoner – ikke minst fordi stiftelsene er så tiltaksrettet, og bydelene med stiftelser får derfor mer å spille på. Tiltak knyttet til sentrum og tiltak som krever samordning på et overordnet nivå er det lite av innenfor SLT- systemet.

3.3.3 Koordinere/tilrettelegge

Som tidligere beskrevet er politiet svært skeptiske til at den sentrale koordinatorstillingen er så kraftig redusert fordi de mener det svekker koordinators mulighet til å samordne på overordnet nivå. Tidligere i rapporten har vi vist til flere eksempler politiet mener er beskrivende for situasjonen.

Bydelsgruppene støtter politiet i kravet om større stillingsandel til sentral koordinator. Men de er på den andre siden redd for *sentral styring* i for sterk grad. De har tidligere erfaringer med en sentral stilling, og på spørsmål om nedleggelsen av den sentrale stillingen var et tap svarer to av SLT-gruppene på denne måten:

Nedleggelsen signaliserte jo en nedprioritering av hele området, og ting fløt litt ut etter hvert fordi man la ned den sentrale stillingen. På den andre siden opplevde vi at vi brukte så mye tid på aksen mot rådhuset i stedet for lokalt i bydelen.

Det er en balansegang, for i denne lokale SLT-gruppen sitter folk som brenner for bydelen. Vi har vært lokale pådrivere for bydelene. Det er det som har skapt vårt engasjement. Det er en form for balansegang mellom

dette lokale engasjementet på den ene siden, og utenfra styring på den andre. Blir det for mye av det siste kan det gå utover det første.

Som det framgår prøver de lokale SLT-gruppene å balansere to hensyn. På den ene siden er de redd for sterkere sentral styring for eksempel gjennom sentrale direktiv om hvem som skulle inngå i SLT-team og hvordan det skal jobbes. Det ville lett komme i konflikt med den lokale pådriverrollen. På den andre siden er det et like klart ønske om mer ressurser sentralt for å få etablert bedre forbindelseslinjer mellom de lokale SLT-gruppene og sentral koordinator.

Det er flere som opplever at siden den sentrale samordningen mangler er det også vanskelig å få til en forbindelse *mellom* bydelene. En koordinator uttaler:

Jeg føler vi er en øy i et SLT hav. Kjenner ikke til arbeidet i de andre bydelene. Jeg føler at den forankringen som skulle vært i toppen ikke er der og at vi ligger og svømmer helt nederst i trekanten og gjør så godt vi kan.

Da vi tidligere beskrev stiftelsene fremgikk det at mange av medlemmene i SLT også satt i stiftelsene. Fra utsiden er det vanskelig å trekke skillelinjene mellom stiftelsene og SLT, og enkelte av medlemmene har nok et ganske pragmatisk forhold til hva som er hva, og mener at ”det viktigste er å få ting gjort”.

De som jobber både innenfor SLT og stiftelsene opplever det ikke som dobbeltarbeid. Snarere beskrives det som en form for supplering. Mens SLT er med og legger store planer, er arbeidet som gjøres av stiftelsene mer konkret og handlingsrettet. Stiftelsene, som ofte sitter med pengene, beskrives som flinke til å fordele oppgaver og kan operere uavhengig av kommunale regler. De gode ideene får derved gjennomslag.

Stiftelsenes akilleshæl er at de er veldig personavhengige. Det er ingen selvfølge at noen sitter klare til å overta med samme engasjement som dagens to ledere har.

Vi har tidligere hevdet at de mest adekvate til å uttale seg om arbeidet er godt koordinert ikke er de som er *i* systemet, men brukerne *av* systemet. Flere trakk fram viktigheten av at ungdom

møtte samme holdning fra alle ”viktige voksne”. Forutsetningen for forutsigbarhet mener de ligger i det tette samarbeidet i bydelene: ”Vi handler til beste for ungdommen, og det skyldes at vi er samsnakket og har oversikt.”

Et eksempel som ble trukket fram var en endret holdning til lovbrudd begått på skolen. Mange, både elever og lærere, har betraktet skolen som et ”fristed” når det gjaldt kriminalitet i den forstand at skolen har ønsket å ordne opp på egen hånd. Nå er holdningen endret og det er viktig å få formidlet både til foreldre og elever at lovbrudd begått på skolen blir vurdert på lik linje med lovbrudd begått for eksempel på kjøpesenteret. Forutsigbarhet i rutiner og reaksjon ble ansett å være trygghetsskapende og derfor en fordel for alle parter.

3.3.4 Produsere kunnskap

Det siste kriteriet samarbeidet i Bergen skal måles etter, er i hvilken grad det produserer ny kunnskap. I Bergen, som har lagt mye av SLT-arbeidet til bydelene, kan man tenke seg at kunnskapsutvikling skal kunne skje både lokalt i bydelen og på et mer overordnet plan.

En viktig forutsetning for kunnskapsutvikling er informasjonsflyt. Det er også en fordel at informasjonen er systematisert og skriftlig tilgjengelig.

I de lokale SLT-gruppene i bydelene er det en lite bevisst holdning knyttet til systematisk kunnskapsoverføring. Parolen synes å være at det viktigste er ”å møtes og vite hva som rører seg”. De fleste ser ut til å være fornøyde med læringsutbyttet når de for eksempel opplever å få kunnskap om andres arbeidsfelt, deres muligheter og begrensninger, eller som en representant fra barnevernet uttalte: ”Vi blir på et vis kjent med bydelen på systemnivå, ikke bare gjennom individene.” For barnevernet er dette utvilsomt *nyttig* kunnskap, men det er ikke nødvendigvis utvikling av *ny* kunnskap.

En bydel der jobbingen var preget av stor entusiasme ble medlemmene i SLT-gruppa spurt om de hadde reflektert over hva som var den positive drivkraften og om de i tilfellet kunne lære det bort til andre. Koordinator svarte:

Vi skulle kanskje fått noe av dette ned på papiret, men det er tidkrevende. Men vi vet jo at i det øyeblikket vi er uenige om noe, så kunne papir vært viktig, men det fungerer jo veldig godt.

At ting fungerer godt er en styrke for samarbeidet der og da, men kan være en sovepute for å få systemisert arbeidet på en måte som gjør det overførbart. Kunnskapen sitter inni den enkeltes hode, og det er fare for at den forsvinner ut av organisasjonen hvis vedkommende slutter.

Hovedproblemet i Bergen er imidlertid at måten de har organisert seg på ikke i tilstrekkelig grad ivaretar læring *mellom* bydelene. Den begrensede sentrale SLT-ressursen og manglende nettverk mellom de lokale SLT-gruppene sammen med lav grad av skriftlighet, er tre faktorer som reduserer muligheten for å produsere ny kunnskap.

Det er et savn blant flere av de lokale SLT-gruppene at det ikke er mer samarbeid og kommunikasjon på tvers av gruppene. De mente det er mulig å ”ruste opp” de sentrale møtene alle oppvekstkoordinatorene deltar på til i større grad å diskutere faglige problemstillinger og utveksle erfaringer fra den enkelte bydel. Det var i 2006 et felles seminar for alle SLT-gruppene, og det legges opp til at det skal bli et årlig faglig møte. Det var imidlertid ønske om flere felles fagseminarer og det kom også forslag om å opprette nettsider med et forum for utveksling av ideer. Problemet er at innenfor dagens modell er det ingen, verken lokalt eller sentralt, som har de nødvendige ressurser for å igangsette og gjennomføre den type tiltak i noe vesentlig omfang.

I forrige avsnitt ble koordinering diskutert. Da kom det fram at mange var redd for sentral ”ovenfra og ned” styring. I forhold til kunnskapsutvikling er man opptatt av mangel på ”nedenfra og opp” kommunikasjon. Det ser ut til å mangle en kunnskapsakse for erfaringsbasert kunnskap *fra* bydelene til administrativt og politisk nivå i Bergen kommune. Lokalt vet man hvor skoer trykker, men den type kunnskap blir opplevd å ha lav status og liten gjennomslagskraft:

Vi tror jo at vi har en del å bidra med om hvordan ting kan gjøres. Og vi tror det er viktig at administrativ og politisk ledelse deltar.

3.4 Oppsummering Bergen

Vi bruker analysemodellen som ble presentert i kapittel 2 til å plassere SLT-arbeidet i Bergen.

Figur 3.3 *Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier.*

(Vanlig skrifttype viser områder med god måloppnåelse, *kursiv* viser områder med dårlig måloppnåelse.)

| INNSATSARENA \ MÅLKRITE- RIER | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitetsforebyggende arena |
|----------------------------------|---|---|--|
| Avdekke | Tidlig-intervenering Stor lokal kunnskap | Avdekker innenfor bydelen | Utekontakten mfl. avdekker og oppsporer i sentrum <i>Mangler sentrumsgruppe innenfor SLT</i> |
| Initiere aktivitet/tiltak | Informasjonsarbeid. | Mange tiltak gjennom stiftelsene Vektore/verter | <i>Manglende utvikling av alternative straffereaksjoner innenfor SLT</i> |
| Koordinere/tilrettelegge | Stor entusiasme i bydelsgruppene <i>Store variasjoner mellom bydelene</i> | Stiftelsene- SLT <i>Mangler informasjonsutveksling mellom bydelene.</i> <i>Rus og psykiatri svakt representert i samarb.foraene</i> | <i>Svak sentral styring/ koord.</i> <i>Mangler kanaler for informasjon mellom sentrum - bydelene</i> |
| Produsere kunnskap | <i>Mangelfull dokumentasjon innenfor gruppene medfører at kunnskapen privatiseres</i> | Årlig konferanse <i>Manglende fora for kunnskapsutvikling mellom SLT-gruppene</i> <i>Svak skriftlighet lokalt - sentralt</i> | Enkelte kartlegginger i regi av Utekontakten <i>Ingen systemisert kunnskapsutvikling innenfor SLT</i> |

Figurkommentar:

Det er på den byggende og forebyggende arena målkriteriene blir innfridd i størst grad. Både når det gjelder å avdekke og initiere er det gode resultater lokalt. Arbeidet er ikke avhengig av ressurser fra og forbindelseslinjer til sentralt nivå. Svak forbindelse mellom bydelene og lokalt/sentralt gjør seg imidlertid noe gjeldene når det gjelder koordinering, og i særlig grad når det gjelder kunnskapsproduksjon.

På den arena som blir definert som spesifikk kriminalitetsforebyggende er det liten grad av måloppnåelse innenfor SLT. Imidlertid gjør utekontakt, politi og andre aktører en målrettet innsats, men dette er i mindre grad knyttet til SLT.

3.4.1 Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Bergen på:

Historisk kan SLT-arbeidet i kommunen deles i tre perioder med varierende organisering og drift. Den siste perioden, som inngår i denne evalueringen, har vært gjeldende fra 2005. SLT er organisert med to samarbeidsfora; styringsgruppe og ressursgruppe i tillegg til utførende nivå. Den sentrale ressursgruppa er lite aktiv. Årsaken kan være at Bergen kommune er organisert med to myndighetsnivåer, mens SLT modellen har tre.

Sentral SLT-koordinator er plassert ved Byrådsavdeling for oppvekst i stilling som rådgiver, der SLT-arbeidet bare er ett av mange ansvarsområder.

I tillegg til den sentrale forankringen av SLT har hver av de åtte bydelene egne SLT-grupper. I bydelene er det som hovedregel oppvekstrådgiver som fungerer som lokal SLT-koordinator og leder for bydelsgruppa. Stillingsandelen til de lokale koordinatorene varierer fra 5-25 %.

De lokale SLT-gruppene er bredt sammensatt, og SLT-arbeidet skjer i hovedsak i bydelene. Det er stor variasjon i den lokale utformingen av SLT-modellen, noe som kan forklæres med at SLT lokalt har fungert hele tiden, også i perioden uten en sentral enhet og styring. Ulikhetene mellom bydelene opprettholdes ved at dagens modell har begrensede sentrale ressurser. Det gir riktignok

stor frihet lokalt, men det gjør det vanskelig for bydelene å finne felles plattform for samarbeid.

Stillingsressursene som er satt av til SLT-arbeidet er små. Av intervjuene framgår det at samlet stillingsressurs til sentral koordinator og de åtte lokale koordinatorene utgjør ca én fulltidsstilling¹⁵.

Det er to bydeler som har private stiftelser knyttet til det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Med uttalelser som ”ungdom er ikke bare en offentlig sak” gjør stiftelsene oppvekst til et felles ansvar for så vel næringslivet som det sivile samfunnet. Arbeidet i stiftelsene preges av engasjement, og lederne beskrives som ildsjeler. Det er i stor grad de samme menneskene som jobber i stiftelsene og i SLT. Bydelene *uten* stiftelser er delte i sitt syn på stiftelsene. Mens enkelte ønsker egne stiftelser i sin bydel, mener andre at en stiftelsesstruktur overlater for mye til det private. Stiftelsene mottar både private og offentlige midler.

Sentrum mangler SLT-gruppe og det er lite kommunikasjon mellom de som opererer i sentrumsområdet og bydelene. Det gjør at ungdom som oppholder seg i sentrum i liten grad blir inkludert i SLT-arbeidet.

Lokalt er det liten grad av skriftelighet, det gjelder både i form av rapporter, møtereferater og beskrivelse av spesifikke oppgaver. Dette vanskeliggjør utveksling mellom bydelene og fra bydelene til sentralt nivå. Fra sentralt hold blir bydelene pålagt å skrive årsmelding som samles og legges fram for bystyret.

Når det gjelder aktørene i samarbeidet fremstår politiet som en pådriver, og de er tydelig i sitt ønske om et sterkere sentralt SLT. De opplever et svakere samarbeid med kommunen etter at SLT-koordinatoren flyttet ut av politihuset i 2002 og stillingen ble redusert. Politiet jobber problemorientert. Det har vært intern uenighet i politiet knyttet til nedleggelse av en av nærpolti-stasjonene. De som jobber lokalt understreker nærpolti-stasjonenes gode forebyggende effekt.

Skolene er sterkt representert i SLT-gruppene, spesielt ungdomskolene, og denne aldergruppen får derfor stort fokus. Barnevernet

¹⁵ I årsmeldingen for 2006 er den totale stillingsandelen oppgitt til å være 50 prosent.

er godt representert, men jobber i stor grad tiltaksrettet, og i mindre grad forebyggende.

Bergen kommune har gått fra å ha et overordnet mål om kriminalitetsforebygging til å endre fokus og konsentrere innsatsen om bygging/forebygging og nærmiljøtiltak. De lar SLT være forkortelse for Samordning av Lokale *forebyggende* Tiltak (mens SLT's opprinnelige betydning er forkortelse for Samordning av Lokale *kriminalitetsforebyggende* Tiltak). Det har som følge at de tyngste gruppene faller ut, og de eldste ungdommene nedprioriteres. Til tross for at Bergen vektlegger det byggende og forebyggende, er ikke rus og psykiatri inkludert i SLT- arbeidet i særlig grad.

Målkriterier:

I forhold til *avdekking*, som er det første av de fire målkriterier vi har valgt for det kriminalitetsforebyggende samarbeidet, ser dette ut til å være relativt godt ivaretatt i bydelene. Lokalkunnskapen er stor og bydelene er gjennomgående flinke til å avdekke på et tidlig tidspunkt. Sentrumsområdet er imidlertid et viktig unntak.

Når det gjelder *initiering* av tiltak og aktivitet skjer dette først og fremst på den forebyggende arena. Et særlig kjennetegn i en av bydelene er at også vektere på et av byens kjøpesentre deltar aktivt i det forebyggende ungdomsarbeidet. Denne måten å bruke vekterne på er initiert av en av stiftelsene. Det er liten satsning på mer spissede kriminalitetsforebyggende tiltak, for eksempel alternative straffereaksjoner, og vi ser heller ingen metodeutvikling knyttet til en restorative justice-tankegang.

Koordinering av SLT-arbeidet foregår i overveiende grad innenfor de enkelte bydelene, og i liten grad sentralt. På lokalt nivå reduseres behovet for formelle strukturer av kjennskap og nærhet. Som en representant i en lokal SLT-gruppe uttrykker det: "Når det går bra, går det bra, men det mangler rutiner når det røyner på." Mangel på sentral koordinering blir tydeligst i forhold til ungdom som søker til sentrum. De har ofte store hjelpebehov, og det er særlig i forhold til denne gruppen man trenger koordinering på tvers av bydelene og et sterkt sentralt ledd.

Manglende kommunikasjonskanaler mellom nivåene medfører svak kunnskapsutveksling og manglende mulighet for *kunnskapsutviklingen* både vertikalt og horisontalt i kommunen.

Flere av de lokale SLT-gruppene uttrykker ønske om tettere samarbeid og mer utveksling av kunnskap og ideer på tvers av gruppene.

Avslutningsvis skal det fremheves at SLT-arbeidet i Bergen preges av mye godt arbeid i bydelene der aktørenes frihetsgrad er stor og arbeidet kjennetegnes av stor entusiasme. Også fra sentral koordinator er innsatsen solid i forhold til den knappe stillingsressursen som er satt av til arbeidet. Samtidig som aktørene i bydelene ønsker en sterkere sentral koordinator, er de skeptiske til å miste sin selvstendighet ved for sterk styring utenfra. Først og fremst ønsker de økte sentrale ressurser som en støtte for arbeidet innad i bydelene og ”få til en god balanse mellom lokalt engasjement og sentral styring.”

Gjennomgående i intervjuene etterlyses det også en grunnleggende visjon om hvor Bergen vil med SLT-arbeidet, og det var bred enighet om at SLT måtte prioriteres høyere i Bergen kommune, både politisk og administrativt.

4 Kristiansand

Kristiansand er landets femte største by og administrasjonssted for Vest-Agder fylke. Byen som ble grunnlagt i 1641 er Sørlandets naturlige hovedstad og har et samlet areal på 277 km², av disse et bebygd areal på 36 km². Kommunen har 77 840 innbyggere, ca 25 prosent er barn og unge under 17 år. Andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn er i underkant av 9 prosent¹⁶.

Byen har en sterk satsning på miljø og et rikt kulturliv, blant annet gjennom Quartfestivalen, en av landets største musikkfestivaler.

Kristiansand kommune er organisert etter hovedutvalgsmodellen. Rådmannskontoret består av rådmannen med en liten stab til å ta hånd om koordineringsoppgaver og overordnet organisasjonsstyring med enkelte mindre fagområder. Alle andre fagområder og driftsoppgaver er lagt til fagsektorer: Administrasjon, helse- og sosial, skole, barnehage, teknisk og kultur. Hver sektor blir ledet av en direktør med stab som forholder seg til politisk hovedutvalg¹⁷.

4.1 Forebyggende arbeid

Samordning av forebyggingsfeltet i Kristiansand har røtter langt tilbake. I 1992 ble det utarbeidet to tiltaksplaner, en mot vold og en mot stoffmisbruk. I årene som fulgte ble antirasistisk arbeid, mobbing og psykiske lidelser satt på den politiske dagsorden. I 1997 vedtok formannskapet å satse mer direkte på det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Som et ledd i denne satsingen

¹⁶ Pr 1.1.2007: siste offentlige statistikk fra SSB

ble det opprettet en stilling som kriminalitetsforebyggende koordinator.

Ved årsskifte 1998/99 iverksatte Barne- og familiedepartementet ”Utviklingsprogram for å styrke oppvekstmiljøet”. Kristiansand var en av de kommunene som ble invitert til å delta, og de kunne svare med den nyopprettede koordinatorstillingen og politisk ryggdekning.

Kriminalitetsforebyggende koordinator trekker fram den betydningen departementets utviklingsprogram for et styrket oppvekstmiljø har hatt for Kristiansand. Kommunen var en av de første som ble med, og de fikk også mest penger. Hun uttaler: ”Det gav ny tverrfaglig smøring, det stimulerte - og var kanskje forløperen til en del prosjekter.”

Linken mellom departementets utviklingsprogram og Kristiansand kommune gav en spin-off effekt. Kristiansand har vært en referansekommune for departementet både når det gjelder prosjekter og innsatsområder. Det har medført nye oppgaver og utfordringer for Kristiansand, for eksempel at de har fått oppgaven å arrangere fagkonferanser i departementets regi.

4.2 Organisasjonsmodell og fora for samarbeid

I innledningskapittelet er SLT modellen beskrevet. Det kriminalitetsforbyggende arbeidet i Kristiansand er i hovedtrekk organisert etter denne modellen, men begrepsbruken er noe forskjellig. Koordinator har ikke stillingsbetegnelse SLT-koordinator, men kriminalitetsforebyggende koordinator. De tre nivåene arbeidet er organisert etter blir i SLT-modellen betegnet med styringsgruppe, arbeidsutvalg og utførende nivå. I Kristiansand er styringsgruppa blitt til Politiråd og arbeidsutvalget gjenkjennes som Krimgruppa.

4.2.1 Fora for samarbeid

Politiråd

Helt fra 1997 har det vært etablert et samarbeid på høyt nivå - et årlig policy møte med ordfører, rådmann, politisjef, stasjonssjef og kriminalitetsforebyggende koordinator. Dette organet ble lenge kalt

styringsgruppe. Da det kom sentrale føringer i 2006 om etablering av Politiråd ble det vurdert om man skulle etablere et nytt organ, eller bygge på de strukturer som allerede fantes. Kristiansand valgte det siste. Fra våren 2007 skiftet styringsgruppa navn til Politiråd. Gruppas faste medlemmer ble beholdt, men det ble åpnet for muligheten til å inkludere andre ved behov.

Krimgruppa

Da Kristiansand vedtok å opprette koordinatorstillingen ble det samtidig besluttet å nedsette et utvalg med representanter ”som kan bidra i arbeidet med å forebygge og redusere kriminalitet i Kristiansand.”¹⁸ Utvalget fikk navnet Krimgruppa. Krimgruppa er ”tungt” sammensatt og består av etatsledere eller nestledere i barnevern, fritid, Ungetat og skole. Politiet er representert ved stasjonssjefen, rusfeltet gjennom ”Risk”, parksjefen sitter i gruppa og det samme gjelder representant fra restaurantbransjen. Konfliktrådet er også representert. Kriminalomsorgen har i perioder vært med. Gruppa møtes en gang i måneden, og ledes av assisterende rådmann. Kriminalitetsforebyggende koordinator er gruppas sekretær.

Krimgruppa betegnes av koordinator som et ”arbeidsverktøy” i koordineringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. De ulike etatssjefene får gjennom deltagelse i gruppa oversikt og kunnskap som de kan bruke på eget kompetansefelt. Spesielt for Kristiansand er at teknisk sektor er representert; parksjefen sitter som nevnt i Krimgruppa.

Ungdomsteamet

Ungdomsteamet er det siste tilskuddet til forebyggingsfeltet i Kristiansand. Det ble etablert våren 2006. Teamet er samlokalisert med forebyggende avsnitt i politiet, men administrativt forankret i barnevernvakta. I teamet sitter leder av barnevernvakta, en tidligforebygger og ledere av to ulike tiltak knyttet til unge lovbrytere; ”Ungdomskontrakt” og ”Oppfølgingsteam for unge lovbrytere”. Høsten 2007 ble Ungdomsteamet utvidet med konfliktråd.

Ungdomsteamet har møter med politiet fast hver torsdag hvor leder for forebyggende avsnitt, seksjonsleder på etterforskning og

¹⁸ Formannsskapsak 036 F03. Datert 03.12.97

bydelspoliti og barneverntjenesten er faste representanter. I løpet av våren 2007 er torsdagsmøtene blitt supplert med en påtalejurist med ansvar for ungdomssaker. Høsten 2007 ble møtet utvidet med konfliktråd Møtet omhandler en gjennomgang av ungdom under 18 år som har begått lovbrudd, der en vurderer hva og hvem som arbeider videre med ungdommene.

Interkommunalt samarbeid

Ungdom krysser som kjent kommunegrenser, og det har vist seg nyttig å etablere samarbeid på tvers av kommunegrensene. Gjennom formalisert samarbeid er det langt lettere å ta kontakt og utarbeide funksjonelle rutiner. Det viktigste fora for interkommunalt kriminalitetsforebyggende arbeid er ”Knutepunkt Sørlandet”.

Knutepunkt Sørlandet er et regionalt kommunalt samarbeid der Lillesand, Vennesla, Sogndalen, Søgne, Birkenes og Kristiansand inngår. Samarbeidet omfatter en rekke områder blant annet brann, barnevernvakt og næring. Kommunene samarbeider også om utarbeiding av undersøkelser og kartlegginger, utveksler erfaringer knyttet til organiseringen av det forebyggende arbeidet og har felles fagseminarer. Ulike utvalg kan fremme saker; vedtak fattes på ordfører og rådmannsnivå.

Kvikk-gruppa er et underutvalg i Knutepunkt Sørlandet, som deltar i krimutvalget.¹⁹ Kvikk ble også etablert i 1997, mye på grunn av de nynazistiske miljøene som da var i ferd med å etablere seg. I gruppa er det representanter fra forebyggende politi i Kristiansand. I tillegg er det representasjon fra barnevernet, alternative skoler, flyktingtjenesten og fritidsetaten. Frivillige organisasjoner har vært representert gjennom Esterstiftelsen og Kirkens Ungdomsprosjekt. Kvikk gruppa møtes ca hver tredje måned, og en viktig oppgave har vært å utveksle kunnskap om utviklingen av voldelige ungdomsmiljøer. Informasjonen har vært både på overordnet nivå og individnivå.

Kvikk-gruppas rolle er blitt endret etter at Ungdomsteamet ble etablert. Ungdomsteamet har både ”bakkekontakt og ungdomskontakt” som koordinator uttrykte det. Det var derfor en

¹⁹ Kvikk var et interkommunalt fora fram til høsten 2007, da lensmennene i Vennesla og Lillesand avsluttet deltakelsen.

fare for ”dobbel bokholderi” – noe man sterkt ønsker å unngå, særlig på individnivå.

Arbeidsfeltet for Kvikk inkluderer derfor ikke lengre enkeltsaker eller enkeltpersoner. Det er i stedet blitt en temperaturmåler i forhold til miljøene, og et sted man prøver å oppdage nye trender.

4.2.2 Dokumenter og rapportering

Alle de ulike gruppene har rapporteringssystemer, og kriminalitetsforebygging gjenfinnes i plandokumenter og handlingsprogram i Kristiansand kommune. I årsrapporteringen fra rådmannen er det kriminalitetsforebyggende arbeidet inkludert i ”Viktige hendelser” og ”Utfordringer”. I årsrapporten refereres også resultatmålene for året som er gått, og det er tatt inn nye resultatmål for kommende periode.

4.2.3 Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring

Forebyggende arbeid blir ofte møtt med at det ikke har målbar effekt, og en rekke forfattere har påvist problemene som er forbundet med å måle effekt av noe som man prøver å hindre at skal skje. Som det blir påpekt innledningsvis løser heller ikke denne evalueringen dette metodologiske problemet, men understreker viktigheten av at man forankrer arbeidet i tilgjengelig kunnskap. Det øker mulighetene for å kunne si noe kvalifisert om resultatene, selv uten eksakte måltall for effekt.

Kunnskapsgrunnlag

Kristiansand har flere kilder for kunnskap som grunnlag for det forebyggende arbeidet, både evalueringer, statistikk, lokale undersøkelser og ikke minst den kunnskapen samarbeidet som sådan skaper.

Evalueringer

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand har blitt evaluert flere ganger, og stort sett ved statlig finansiering. En mulig forklaring på gjentatt interesse kan være et sammenfall mellom de utfordringene Kristiansand har stått over for på den ene siden og det forskningen har vært opptatt av, på den andre. Koordinator minner om at i en periode var for eksempel tematikken nynazisme,

høyreekstremer og voldelige ungdomsgrupper. Temaene ble viktige ”pådrivere” for statlig finansiering.

Evalueringsprosjektene har vært en styrke i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og kommunen har brukt resultatene bevisst i forhold til markedsføring. Det blir omtalt som både ”hyggelig og smart”. Hyggelig fordi man får vist at det nytter, smart i forhold til goodwill i det politiske miljø; fra kommunestyret til departementet. Og ikke minst; evalueringen har medført en kontinuerlig kunnskapsproduksjon knyttet til både modell og tiltak.

Statistikk

Kommunen har en analytiker – omtalt som tallmagiker. Han lager prognoser for kommunen når det gjelder befolkningsstatistikk, levekår og lignende på bydelsnivå.

Politiet har ikke analytikere i sin stab. De kan produsere enkle statistikker med ”hvor mange”, ”hvem” og ”hvor”, men har ikke den analysekompetansen de ønsker seg. Kriminalitetsforebyggende koordinator har lenge etterlyst en enkel måte å kunne produsere statistikk knyttet til ungdom under 18 år, hvor for eksempel kjønn, område og type kriminalitet inngår som grunnlag for videre analyse. Dette er nå delvis imøtekommet ved at statistikk vedrørende lovbrudd for ungdom under 18 år blir produsert av forebyggende avdeling ved Kristiansand politistasjon.

Det er forventet at Ungdomsteamet etter hvert vil sitte med data som kan gi et bedre tallgrunnlag for fremtidige analyser på dette området.

Lokale undersøkelser

I Kristiansand har ”Risk” ansvaret for det rusforebyggende arbeidet. De lager en årlig rusundersøkelse, og jobber særlig opp mot skoler og foreldrene.

Kristiansand har deltatt i en sammenliknende undersøkelse mellom Fredrikstad, Sandnes, Drammen og Kristiansand, den såkalte Utjammingsmeldingen. Gruppen som ble undersøkt var ungdom under 25 år. Viktige indikatorer var antallet arbeidsledige og langtids sosialklienter.

Kommunene har også gjort et kartleggingsarbeid knyttet til det fysiske utemiljøet. Utemiljøet ble dokumentert ved hjelp av 100

bilder som viste ulike sider ved Kristiansand: butikker med gitter foran vinduene, fine grøntområder, tagging, mennesker i ulike situasjoner osv. Dokumentasjonen ble brukt for å bevisstgjøre byplanleggere, politikere og teknisk sektor.

Egenerfart kunnskap

Det foregår mye informasjonsutveksling i de ulike faglige kriminalitetsforebyggende gruppene. I hvilken grad denne informasjonsutvekslingen i seg selv fører til en reell kunnskapsheving er vanskelig å måle, men uttalelser fra deltagere i de ulike fora kan tyde på at det er mer enn bare informasjonsutveksling. Grunnene til at man lykkes kan være den gode ”distribusjonen” av kunnskap både horisontalt og vertikalt, noe som skyldes koordinators plassering og arbeidsmetode.

Ideologisk plattform og menneskesyn

En viktig forutsetning for at det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal få retning og gi resultater er at ideologisk plattform og menneskesyn er diskutert og avklart i de ulike samarbeidsfora.

Det er ingen nedfelt ideologi som kan leses ut av plandokumenter eller andre grunnlagsdokumenter i Kristiansand. Likevel er det liten uenighet å spore når tema er ideologi og menneskesyn²⁰. Flere slutter seg til at det forebyggende arbeidet er basert på en holistisk tankegang, som innebærer at fenomen bare kan forstås som et hele, ikke som en sum av dets enkelte bestanddeler.

Videre deler informantene en grunnleggende ”tro på mennesket” som inkluderer troen på individets mulighet til å ta ansvar, endre seg og lære. Og de har en felles forståelse av at ”ting tar tid”: ”Det tar tid å bli kriminell, derfor tar det tid å ikke bli det. Det holder ikke bare å slutte å stjele, man må endre seg i hodet,” var en uttalelse fra et medlem i Krimgruppa som mange av de andre deltagerne sluttet seg til.

Det er også en gjennomgående forståelse av at ungdom bør hjelpes der de hører hjemme. Denne holdningen medfører tilslutning til lokale, inkluderende tiltak.

²⁰ Tema ble behandlet på ”Stormøte”

4.2.4 Vurdering og oppsummering: Organisering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand er godt forankret lokalt, men kjennetegnes også ved en sentral komponent, en etablert kontakt med enkelte departementer som har medført både økonomisk støtte og faglig interesse.

Organiseringen følger langt på vei SLT-modellen, med tre innsatsnivåer. De tre organene Politiråd, Krimgruppa og Ungdomsteamet (med torsdagsmøter) utgjør til sammen grunnstammen i det koordinerende kriminalitetsforebyggende arbeidet. Kristiansand var tidlig ute med å etablere Politiråd, som har erstattet den tidligere styringsgruppa.

Krimgruppa er bredt sammensatt, og har kriminalitetsforebygging som sitt fokus. Det er sammenfallende med mandatet Formannskapet gav ved etablering i 1997. Men det lå også i mandatet at Krimgruppa skulle samordne og utvikle strategier og tiltak knyttet til rusmisbruk og voldsproblematikk. Slik Krimgruppa har utviklet seg har den i liten grad beskjeftiget seg med rus, men klart fylt mandatet når det gjelder kriminalitet og voldsproblematikk.

Kjerneområdet for torsdagsmøtene i regi av Ungdomsteamet er ungdom under 18 år som er blitt registrert av politiet i løpet av siste uke. Det fanger i mindre grad opp de som ikke har begått kriminalitet, men som er i faresonen, heller ikke de over 18 år som rekrutterer yngre ungdommer. Noe av begrunnelsen for Ungdomsteamets prioritering er at flere av de tiltakene de iverksetter utløses av et lovbrudd. Det å være i faresonen eller påvirke andre er derfor ikke tilstrekkelig til å utløse tiltak.

Kristiansand bruker flere kunnskapskilder som grunnlag for arbeidet. Det styrker forebyggingsfeltet og gjør det mindre "sårbar" for kritikk selv når konkrete resultater uteblir eller er vanskelig å dokumentere.

Det er ikke utarbeidet noen egen ideologiplattform som det kriminalitetsforebyggende arbeidet hviler på. Men fire kjøreregler for arbeidet trekkes fram: 1) en holistisk forståelse, 2) en tro på individets mulighet til å ta ansvar, endre seg og lære, 3) en

forståelse av at endringsarbeid tar tid og 4) at ungdom bør hjelpes der de hører hjemme.

Det innrømmes imidlertid at ”ideologiene er på billigsalg når krisa er der, ” og det beskrives som særlig utfordrende å takle ungdom som hele tiden glipper i forhold til iverksatte tiltak slik at varetekt fremstår som et reelt alternativ.

4.3 Sentrale aktører, innsatsarenaer målgrupper og tiltak

Koordinator

Kriminalforebyggende koordinator har hele tiden vært plassert i rådmannens stab, med unntak av en kort gjesteopptreden i kultursektoren.

I Kristiansand kommune tas mange beslutninger i ”linjen”. For å få oversikt er det derfor nødvendig å sitte høyt oppe i organisasjonen. Plasseringen i rådmannens stab gir koordinator mulighet til å kunne ta et tverrsektorielt ”grep” og tverrsektorielt ansvar. Plasseringen medfører også at saker ikke trenger å gå veien om sektorhovedutvalg, men kan komme direkte til formannskapet.

Formannskapsmøtene blir brukt aktivt, og det er eksempler på at prosjekter er blitt direkte presentert for politikerne, noe koordinator mener er viktig:

...jeg tror det gir uttelling. Jeg representerer aldri alene, men tar med meg de som har vært sentrale i prosjektet. Ta for eksempel Ungdomskontakt. Det ble videreført etter at det var et prosjekt. Det skjedde rett og slett ved at vi viste til de gode resultatene. Det samme med mentorordningen.

Koordinators plassering ”veldig nærme ordførerens kontor” beskriver derfor ikke bare en fysisk plassering, men åpner i like stor grad for en mulighet til å påvirke politisk. Det ligger i tillegg en ekstra drahjelp i at rådmannen hele tiden har prioritert saksområdet. Også på høyt politisk nivå har det vært stor oppmerksomhet rettet mot utsatte grupper, rusproblematikk og de som dropper ut av videregående skole.

På spørsmål om plasseringen av koordinator så høyt i systemet kunne gjøre stillingen for distansert, svarte flere av deltakerne i Krimgruppa at koordinatoren ville kunne oppleves fjernere hvis vedkommende var plassert i sektor. Politiet var særlig tydelig på at koordinators plassering var ”riktig”, og sa blant annet:

Særdeles viktig at SLT er i rådmannens stab. Et nøkkelgrep. Essensielt i forhold til politiets samarbeid med kommunen. Samspillet koordinator og politiet setter agendaen politisk. Det er takket være koordinators plassering.

”Heismetoden”

Det har aldri vært knyttet noen formell instruks til stillingen. Innholdet har i stor grad blitt utformet av koordinator og gjennom de arbeidsoppgaver som har blitt tillagt feltet.

Koordinator trakk selv fram faren ved at stillingen, på grunn av plasseringen, kan ende opp som rent saksforberedende innenfor forebyggingsfeltet og tilgrensende områder. Hun er derfor bevisst på at hun måtte operere på ulike nivåer, og beskriver det som å ta ”heisen” opp og ned i systemet:

I ”annen etasje”, under rådmannen og politikerne, er Krimgruppa, der koordinator er sekretær. Kunnskap om og kontakt med enhetsledernivået gir bred kunnskap på de ulike fagfeltene. Det gir også mulighet for å initiere tiltak. Eksempler på tiltak som er oppstått med utgangspunkt i Krimgruppa er sommerjobbprosjektet som ligger under NAV gjennom Ungetat og et kvalifikasjonsprosjekt kalt Gateakademiet som fritidssjefen har ansvaret for.

I ”første etasje” finnes kunnskapen fra miljøene som jobber direkte med ungdommene. Her klargjøres hva som er ungdommenes egne behov. Både ungdomsteamet, frivillige organisasjoner, barnevernet og enkeltstående prosjekter er viktige informasjonskilder.

Politiet

”Nei, er du gal. Det kunne jeg ikke!” er koordinators svar når hun blir spurt om hun kunne klare å samordne de kriminalitetsforebyggende oppgavene uten et godt samarbeid med

politiet. Og hun fortsetter: ”Politiet stiller opp. Samarbeidet er staket opp. Ikke noe å diskutere.”

Andre sentrale samarbeidspartnere ser ut til å dele koordinators synspunkt når det gjelder politiet, og uttaler blant annet:

- De er særst opptatt av alternativer – både politiet og påtale. (Leder Barnevernvakta)
- Politiet søker avklaring gjennom samarbeid! Politiets tenking og metode har tilslutning. (Oppfølgingstjenesten)
- De strekker seg langt i forebyggende arbeid. Det hadde vært umulig å jobbe uten politiet. (Esterstiftelsen)
- Forebyggende enhet er uvurderlig. De er offensive, det merker vi. Mange som kjenner hverandre. Lite turnover. Riktige personer. (Konfliktråd)
- Jobber godt med politiet. 70 prosent av sakene der vi er vitnestøtte, får vi fra politiet. (Krimoffer)

Politiets prioriteringer

Politiet i Kristiansand er tydelig i sine prioriteringer når det gjelder forebygging. I Virksomhetsplanen for 2006 fremgår det at *etter å ha vernet liv og helse skal det å hindre barn og unge i å etablere en kriminell livsstil ha prioritet*.²¹ Innsatsen skal konsentreres om personer som står i fare for å skli inn i et kriminelt livsmønster og det er politidistriktets ambisjon å videreutvikle den forebyggende profilen de jobber etter.

Senere i samme dokument kan man lese: *Når det gjelder barne- og ungdomskriminalitet skal den tverrfaglige og tverretatlige innsatsen følges opp*. De uttalte prioriteringene og målsettingene gjenspeiles i resultatmålene til Agder Politidistrikt.

Politiets organisering

I innledningskapittelet refererte vi ulike syn på organisering av det forebyggende arbeidet innenfor politiet. I Kristiansand har man valgt en modell med forebyggende avsnitt. Byen har tre politistasjoner; foruten stasjonen i sentrum er det to bydelsstasjoner, Randsund og Vågsbygd.

²¹ Politimesterens prioriteringer, Virksomhetsplan 2006, Agder PD

Bydelsstasjonene har tidvis vært nedleggingstruet. Det har skapt motsetninger internt, og reaksjonene fra samarbeidspartnerne har vært massive. Koordinator uttaler: ”Vi gjorde noe alle sammen. Alle aksjonerte mot dette: Rektorkollegiet, det var underskriftskampanje i butikkene, velforeninger skrev brev, likeså fritidsetaten. Alle mente vi at vi måtte ha forebyggende politi. Veldig mange kommunale etater sier dette er viktig for vårt arbeid. Skolene sier det ofte.”

Skolen

Fra eksklusivering til integrering

I mange år var trenden i Kristiansand at man iverksatte alternative skoleprosjekter for barn og unge som ikke klarte å nyttegjøre seg vanlig undervisning. Etter hvert vokste det imidlertid fram en erkjennelse av at ungdom som hadde fått disse tilbudene i liten grad lyktes i neste steg i skolesystemet.

Det var lenge et anstrengt forhold mellom fylkesskolesjefen og skolesjefen i kommunen. Fylkeskommunen var kritisk til de alternative prosjektene, mens kommunene på sin side kritiserte videregående for å være for teoretisk og ikke bygge ut alternative tilbud. Over tid har begge utdanningsinstanser justert kursen. På grunnskolenivå har mange av de ressursene som var i det alternative skoletilbudet blitt tatt inn i den ordinære skolehverdagen. Det gir mulighet for å jobbe mer inkluderende.

Fylkeskommunen på sin side har både økt samarbeidet med grunnskole og lagt bedre til rette for enkeltelever. Det har skjedd både ved å ta individuelle hensyn ved oppstart og ved å følge opp de ungdommene som de i forkant vet kommer til å streve. Dette har redusert frafallet. Fra at utdanningssektoren var et felt med dårlig samarbeidsklima har det endret seg til en holdning basert på felles ansvar for felles ungdomsgruppe.

Samarbeidende strukturer

I hvilken grad skolen samarbeider med de andre instansene varierer, men alle grunnskoler har enten tverrfaglige team eller kjernegrupper. Tverrfaglige team jobber på et overordnet plan, mens kjernegrupper er bygget opp rundt enkeltungdommer. Hvis problemkomplekset omfatter kriminalitet utvides deltagelsen i gruppa med politi. Mange skoler har både tverrfaglige team og

kjernegrupper, og prøver å jobbe systematisk med ”bekymringsungdommene” sine.

Erfaringsmessig har det kriminalitetsforebyggende arbeidet i liten grad har inkludert skolen, og det er fortsatt i noen grad tilfellet. Undervisningssektoren er for eksempel ikke representert i torsdagsmøtene som er knyttet til Ungdomsteamet. Forklaringen på den manglende deltagelsen fra skolene er tosidig. På den ene siden har skolene hatt sine egne systemer for forebygging gjennom de tverrfaglige teamene. De er opptatt av å styrke sitt system og elevarbeid på skolen. Men fra utsiden oppleves de litt ”skolske”. På den andre siden har det vært manglende kapasitet hos koordinator til å jobbe opp mot skolene i særlig grad. Men dette er i ferd med å endre seg. Koordinator opplever at skolen utvider sitt repertoar og er blitt mye mer ”oppvekst” enn de var tidligere. Samtidig er det en voksende erkjennelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet at det er vanskelig å få til reelle endringer hos ungdom hvis de ikke inkluderes på ungdommens viktigste sosiale arena – skolen.

Politiets rolle i skolene har også endret seg fra en rolle som tradisjonelle forebyggere som besøkte skoler, informerte og holdt foredrag til en mer direkte tilstedeværelse enkelte steder som politikontakter.

Barnevernet

Barnevernsjefen i Kristiansand deltar i Krimgruppa, og leder for barnevernvakta er i Ungdomsteamet. Barnevernet er dermed godt representert i formelle fora innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet.

På grunn av den utforming det forebyggende arbeidet har med sterk vektlegging av arbeid med utsatte grupper mener imidlertid barnevernsjefen at det er for lite fokus på *forebygging barn*; og for mye på *tiltak ungdom*. Det man mister ved en slik vektlegging er, etter hans mening, et genuint barneperspektiv som inkluderer en forståelse av hvordan man kan forebygge at barn blir ungdomskriminelle.

Foruten deltakelse i det kriminalitetsforebyggende arbeidet har barnevernet nært samarbeid med Bufetat, blant annet gjennom det familieintervenerende tiltaket Multi Systemic Therapy (MST).

Rus

Det rusforbyggende arbeidet i Kristiansand er knyttet opp til ruspolitisk handlingsprogram og organisert i en egen enhet, Risk. Risk prioriterer primærforebygging når det gjelder barn og unge, og de har skolene som sitt viktigste nedslagsfelt. Informasjonen retter seg både mot elever og foreldre. Tidligere jobbet Risk mer oppsøkende i barne- og ungdomsmiljøene gjennom Utekontakten, men en omorganisering for noen år siden endret dette.

I den grad det finnes mer tiltaksrettet arbeid innenfor rusfeltet for ungdom under 18 år, ligger det i barnevernet. Barnevernet har ansatte med spesiell kompetanse knyttet til rus, men behandlingstiltak mangler. Andre linje innenfor rusfeltet blir ivaretatt av avdelingen for rus og avhengighet ved Sørlandets sykehus, ARA. Der finner man psykiatrisk ungdomsteam, men ikke poliklinikk for barn og unge.

De tunge rusproblemene kan møtes med tvangsvedtak etter barnevernloven, men da er man langt forbi forbyggingsstadiet.

Det blir derfor hevdet at det ikke er noe tungt fagmiljø med barn og unge som målgruppe verken i andrelinje nivå eller førstelinje nivå i Kristiansand på rusfeltet.

Risk er representert i Krimgruppa, men det er ellers ingen sterke ”broer” mellom rusfeltet og det kriminalitetsforebyggende arbeidet. En har i forbindelse med Ruspolitisk handlingsplan, som skal behandles politisk i mars 2008, tydeliggjort at det skal etableres en sterkere koordinering mellom det rusforebyggende arbeidet og det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Tredje sektor/NGO

Det er flere frivillige organisasjoner med i det forebyggende arbeidet i Kristiansand. Koordinator understreker det viktige tilskuddet de frivillige organisasjoner representerer ved at de er tilstede for eksempel i helger, at de driver oppfølging over tid, er fleksible og har nærhetskunnskap.

Andre

Det er ikke like vanlig at teknisk sektor er representert i kriminalitetsforebyggende fora, men i Kristiansand sitter parksjefen i Krimgruppa. I tillegg til å drive situasjonell

forebygging ved ”å la byen blomstre”, tar han med seg informasjon fra krimgruppa inn i teknisk sektor. Å ha oppmerksomhet rettet mot uterommene er det liten tradisjon for i Norge, men etatens deltakelse i Krimgruppa blir en påminning om at kriminalitetsforebygging både kan og bør være et tema når det gjelder områdeplanlegging og reguleringsplaner.

Det mest håndfaste utslag av teknisk sektors deltakelse i det kriminalitetsforbyggende arbeidet er at de tilbyr jobber til ungdom som trenger arbeid.

4.3.1 Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak

I metodekapittelet beskrev vi de byggende-, forebyggende- og kriminalitetsforebyggende arenaene. En av målsettingene med evalueringen er å se om byene som inngår er ulike med hensyn til hvordan de prioriterer innsatsen, og hvilke følger det i tilfellet har.

Bygging/trygging, forebygging og kriminalitetsforebygging i Kristiansand

I byggende og tryggende strukturer inkluderes alle positive oppvekstfaktorer. Her finner vi barnehagene og skolene, frivillige organisasjoner, foreldre som følger opp ungene sine og ”nabokjerringa” som bedriver litt kjærlig sosial kontroll.

Et felt som noen steder betraktes som en byggende arena – andre steder som et sosialpedagogisk tiltak er fritids- eller ungdomskubbene. Ungdomskubbene i Kristiansand har hele tiden ligget under kultursektoren. Selv om man også i Kristiansand har følt at det har vært et forventningspress mot at ungdomskubbene skal ha en forebyggende profil, er det i dag en sterk motvilje fra fritidssektoren mot å kategorisere klubbvirksomhet eller andre kulturtiltak som noe annet enn byggende virksomhet:

Vi bruker ikke utrykkene ”kriminalitetsforebyggende” eller ”forebyggende”. Vi lærer dem musikk, drama, film, dans. ”Mine” unger har ikke gått på spilling for ikke å bli kriminelle, men for å lære å spille. I Kristiansand har ungdomskubbene alltid ligget i kultursektoren. Det er nok litt forskjellig rundt i landet. Venter på at kulturministeren ikke bare skal

snakke om kulturskolen, men også om klubbene. Se på ”Quart’en”. De fleste har begynt å spille i klubben. (Leder for fritid).

De byggende strukturer har flere målsettinger. Et viktig formål er å fremme trivsel og trygghet i lokalmiljøet. Arbeidet baserer seg ofte på frivillighet og lokal medvirkning. Gode eksempler fra Kristiansand er natteravning og Nabohjelp.

Den forebyggende arena

Det ligger utenfor denne evalueringen å kartlegge hele forebyggingsfeltet i Kristiansand, men i intervjuene ble det fremhevet at det finnes mange fora og samarbeidsorganer som jobber forebyggende på tvers av fag og etater. Som eksempler ble tidligintervensjon i forhold til barn og unge og tverretatlige team knyttet til helsestasjon, barnehage og skole trukket fram.

Et eksempel på tverrfaglig samarbeid rettet mot de eldste ungdommene og unge voksne er Ungetat/LOS. Ungetat er et individrettet koordineringstiltak for dem som er mellom 18 og 25. Det er tverretatlig og inkluderer trygde-, arbeids- og sosialetat, ikke ulikt det vi i dag gjenkjenner som NAV. I Ungetat inngår LOS, et lavterskeltilbud for ungdom som ønsker å få hjelp til å bli loset videre i forhold til den rette instansen, derav navnet. LOS oppstod etter en gjennomgang i kommunen der man fant at det var nok av tilbud, men terskelen for å ta dem i bruk var for enkelte ungdommer for høy.

Den kriminalitetsforebyggende arena

Vi befinner oss på den kriminalitetsforebyggende arena når de kriminalitetsutløsende faktorene er identifiserbare, eller når kriminalitet allerede er begått. Oppgaven blir da å hindre nye lovbrudd, og det forebyggende aspektet må inkluderes i reaksjonen som følger lovbruddet.

I Kristiansand definerer koordinator sitt arbeidsfelt til å være innenfor denne arenaen, noe som plasserer det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand midt i det vi i denne studien har reservert til kriminalitetsforebygging, men i utkanten av hva man tradisjonelt har inkludert i forebyggingsbegrepet.

Tiltak på den kriminalitetsforebyggende arenaen henter ofte mye av sitt innhold fra de byggede strukturene. Eksempler kan være å reetablere skoletilknytning, eller knytte fritid til aktiviteter som foregår i ungdomsklubbene eller frivillige organisasjoner.

4.3.2 Målgruppe

Målgruppen følger innsatsområdet og defineres som ungdom med mange kriminalitetsrisikofaktorer rundt seg, eller ungdom som selv har begått lovbrudd. Koordinator stiller selv spørsmålet om de kan kalle arbeidet som gjøres forebyggende, ”når målgruppen er definert til å være så utsatt ungdom.”

Målgruppen er imidlertid ikke begrenset til ungdommen selv. I stadig sterkere grad inkluderes foreldre eller andre viktige voksenpersoner og nærmiljø.

Minoriteter

En spesiell utfordring er å drive denne type arbeid blant minoritetsungdom. I Kristiansand er målrettet innsats knyttet til minoritetsungdom et innsatsområde og omfatter integreringstiltak som både er generelle og individrettede. Koordinatoren innrømmer imidlertid at kommunen burde hatt mer kompetanse i forhold til etniske minoritetsgrupper. Kommunen har gjennomført et prosjekt med hensikt å øke kompetansen, og har kommet et stykke på vei med å etablere kontakt med ressurspersoner i disse miljøene. Eksempler på samarbeid mellom kommunen og etniske minoritetsgrupper i Kristiansand er ”Mentorordningen” samt oversetting av informasjon om barnevernsvakta og politiet til albansk, arabisk, kurdisk og somalisk. Det er også blitt laget radioprogrammer på somalisk som sendes på Radio Ung sin frekvens.

4.3.3 Noen sentrale tiltak og metoder

Det er ikke målsettingen i denne rapporten å beskrive de ulike tiltakene som finnes i byene som inngår i undersøkelsen. Det kriminalitetsforebyggende samarbeidet i Kristiansand er imidlertid så nært knyttet til tiltak som iverksettes at det er naturlig å nevne de viktigste.

Tiltakene iverksettes som en reaksjon på uønsket atferd. I begrepet *re-aksjon* ligger at man handler i forhold til noe som *har* skjedd. Ofte utformes tiltaket også med utgangspunkt i den uønskede handlingen. Det gir ikke ungdommen opplevelse av mestring. Det er imidlertid en forutsetning for tiltakets forebyggende effekt at fokus er på hva ungdommen skal bli, ikke det hun eller han har gjort. Flere av tiltakene karakteriseres av denne fremtidsrettede måten å tenke på, og kan for eksempel være tilrettelagte aktiviteter innenfor skole, arbeid, fritid, barnevern og frivillige organisasjoner. Mer spesifikt kan det være arbeid mot vold, nynazisme, rasisme og gjengproblematikk.

Ungdomskontrakt

Ungdomskontrakt er en alternativ reaksjonsform for ungdom mellom 15 og 18 år som har begått en eller flere straffbare handlinger, et tilbud Kristiansand har hatt fra 2000²². Juridisk er Ungdomskontrakten en påtaleunntatelse med vilkår, der kontrakten representerer de individuelle vilkårene. Hensikten med kontrakten, som bygger på frivillighet og er individuelt utført, er å motivere ungdom til lovlidighet gjennom at vedkommende får gjøre opp for seg og får hjelp til å gjennomføre skole, arbeid eller fritidsaktiviteter.

Ungdomskontrakt inngås etter godkjenning fra påtalejurist mens kommunen utreder grunnlaget for å få til en kontrakt og koordinerer støtten ungdommen trenger for å gjennomføre. Ungdommen blir selv utfordret til å utforme vilkår som han eller hun tror kan bidra til endring, og kontrakten kan ha en varighet på opptil to år. Ved brudd på vilkårene i kontrakten faller tilbudet bort og ungdommen må ta den straffen som var tenkt i utgangspunktet.

Oppfølgingsteam med unge lovbrøyttere

Oppfølgingsteam med unge lovbrøyttere er et statlig finansiert tiltak som går over tre år. Som navnet sier er hovedmålsettingen å følge opp ungdom som har begått lovbrudd. Målgruppen er unge lovbrøyttere over og under kriminell lavalder opptil 18 år, samt ungdom som er registrert for alvorlig og/eller gjentatt og

²² Egge, Marit (2004): Forsøk med Ungdomskontrakter – en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøyttere. Oslo: Politihøgskolen

vedvarende kriminalitet. Ideologisk knytter oppfølgingsteamet seg til en restorative justice tankegang²³ og sentrale samarbeidspartnere er påtalemyndighet, konfliktrådet, kriminalomsorgen, fylkeskommunen, kommunale enheter, mfl. I likhet med Ungdomskontrakten skal oppfølgingen tilpasses den enkelte ungdom og foreldrene skal involveres i samarbeidet. Intensjonen er at oppfølgingsteamene skal legge vekt på å finne frem til metoder som bidrar til ansvarliggjøring av den enkelte unge, men som også bidrar til gjenoppretting av skade påført andre personer spesielt eller lokalmiljøet mer generelt.

Mentorordningen

Mentorprosjektet i Kristiansand startet opp høsten 2004 og ble utviklet i nært samarbeid mellom kommunens kriminalitetsforebyggende koordinator, barnevernet, det forebyggende politiet, organisasjonen "Voksne for barn" og fra januar 2006 "Esterstiftelsen".

Målgruppen var et titalls gutter med minoritetsbakgrunn i alderen 14 til 18 år som hadde deltatt i voldelige handlinger og spredd betydelig frykt i ungdomsmiljøet i Kristiansand. Mentorprosjektet ble startet opp på utsiden av det offentlige hjelpeapparatet, og mentorene skulle fungere som guttenes guider inn i normal-samfunnet. Arbeidsinnsatsen var preget av fleksibilitet og tilpasset guttenes rytme, ofte konsentrert til kvelder og helger, og ved behov på nattestid. Alle mentorene hadde selv minoritetsbakgrunn og i noen tilfeller samme språk og etnisk bakgrunn som den gutten de fulgte opp. Slik kunne de spille på erfaringer fra egen integreringsprosess og være et forbilde for guttene.

Mentorforholdet var i utgangspunktet avgrenset til seks måneder, men ble flere ganger utvidet til ti måneder. Guttene refererte etter hvert til mentorene som en slags venn. I de første tre månedene fikk guttene cirka 50 timers oppfølging hver måned, deretter rundt 25 timer pr måned. Mentorene fikk lønn for arbeidet, men relasjonen til guttene fortsatte også etter at lønnsperioden var over ved å treffes på byen, trene eller å gå på kino sammen. Etter at perioden med statlig finansiering var over, ble Mentorprosjektet

²³ Det er leder for oppfølgingsteamet sammen med tidligforebygger og leder av ungdomskontrakt som danner Ungdomsteamet.

videreført i mindre skala i Kristiansand. Prosjektet får kommunal støtte.

4.3.4 Oppsummering: Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak

Koordinator er plassert i rådmannens stab. Det er ingen andre forvaltningsfelt i kommunene som har koordinatorene på dette nivået. Fravær av koordinatorene på andre fagområder er ikke et resultat av at tverrsektorielt arbeid ikke vektlegges. Snarere er det slik at det ligger en forventning i hele kommunen om tverrsektorielt samarbeid der det er hensiktsmessig. At det kriminalitetsforebyggende feltet har egen koordinator har historiske årsaker.

Det er innlysende at plasseringen gir status - en status som øker koordinators handlingsrom og gir mulighet til å jobbe både politisk og faglig strategisk. Det ligger enn viss fare i at en slik plassering kan gjøre koordinator distansert i forhold til det feltet hun skal operere i. Det har imidlertid ikke skjedd i Kristiansand.

Den viktigste enkeltaktøren i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er politiet. De bruker store personalressurser både i Krimgruppa og på torsdagsmøtene knyttet til Ungdomsteamet, der det også er en jurist med ansvar for ungdomssaker. Politiet har høy tillit blant samarbeidspartnerne. Tilliten er kommet som et resultat både av innsats og metode. Politiet beskrives som særdeles villige til å finne løsninger og tenke alternativt.

Det har vært konflikter i samarbeidet mellom grunnskolenivå og videregående nivå grunnet ulikt syn på hvordan ungdom med problemer best hjelpes. Denne uenigheten er nå langt på vei løst. I forhold til deltagelse i det kriminalitetsforebyggende arbeidet varierer det i hvilken grad skolen samarbeider med andre, eller bruker egne organer som tverrfaglig team eller kjernegrupper.

Barnevernet deltar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og særlig er engasjementet knyttet til Ungdomsteamet tydelig. Fra barnevernssjefen påpekes det imidlertid at oppmerksomheten som blir gitt kriminelle ungdommer kan gå på bekostning av tidligforebygging. Det er også barnevernet som først og fremst har hånd om det tiltaksrettede rusfeltet for ungdom under 18 år.

”Risk”, som er enheten for det rusforebyggende arbeidet i Kristiansand, har ansvar både for barn, ungdom og voksne. Når det gjelder barn og unge prioriterer de primærforebygging.

Kriminalitetsforebyggende koordinator i Kristiansand definerer sine oppgaver klart innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet. Målgruppa er ungdom med mange kriminalitetsutløsende faktorer rundt seg, eller som allerede har begått lovbrudd

Tiltakene bygger på økte mestringmuligheter, inkludering og forsoning, noe man tror kan skape endring og gjennom det hindre gjentakelse. Det er stor grad av sammenfall mellom hvordan kommunen definerer det kriminalitetsforebyggende feltet, målgruppene og tiltakene som blir iverksatt. Mentorordningen, hvor minoritetsungdom står i sentrum, er i så måte et godt eksempel.

4.4 Oppfyllelse av de fire målkriteriene

I metodekapittelet argumenterte vi for fire kriterier å måle det kriminalitetsforebyggende samarbeidet opp mot: å avdekke/oppdage tendenser, være gode ”bestillere” av tiltak, være koordinerende og kunnskapsutviklende. Vi vil i fortsettelsen vurdere samarbeidet i Kristiansand på grunnlag av hver av de fire faktorene.

4.4.1 Avdekke

For å avdekke er det vesentlig at samarbeidet har deltakere med ulike innfallsvinkler og utkikksposter. Det øker sjansen for at bildet som dannes stemmer med virkeligheten. Samarbeidsforaene i Kristiansand er bredt sammensatt, men mangler sterke stemmer innenfor psykiatri og rusfeltet. Det er god informasjonsflyt *mellom* de ulike foraene; mye takket være koordinators arbeidsform.

For å kunne avdekke må man ha et godt kunnskapsgrunnlag. I Kristiansand bruker man mange ulike kunnskapskilder. Det er med på å identifisere problemene og identifisere risikofaktorer og risikogrupper og ikke minst bygge en felles virkelighetsoppfatning.

Kristiansand er med andre ord gode på å avdekke i betydningen å etablere en kunnskapsbasert og virkelighetsnær plattform.

Det finnes kritiske røster som mener at man etablerer denne kunnskapen for sent i ungdommens liv:

Rekrutteringen inn i ungdomsproblemer gjøres det ikke noe med, men det har blitt gjort utrolig mye med ungdomsproblemet.

Grunnen til at ungdom blir prioritert foran barn mener kritikerne er forårsaket ved at Krimgruppa tar ”all” oppmerksomhet. Det blir dermed ikke en kritikk av hva som faktisk gjøres på feltet, men en indirekte kritikk av at andre ikke klarer å etablere like tydelige og effektive strukturer.

4.4.2 Initiere aktivitet/tiltak

I hvilken grad det koordinerende arbeidet medfører gode bestillinger av tiltak eller annen innsats, er et annet kriterium å vurdere det kriminalitetsforebyggende samarbeidet etter. Ungdomspakka er et eksempel på at godt faktagrunnlag kan skape politisk engasjement og utløse handling. I den såkalte Utjæmningsmeldinga der levekår for ungdom under 25 ble sammenliknet i fire byer, kom Kristiansand dårlig ut på enkelte indikatorer. Resultatet engasjerte ordføreren, og saken fikk politisk prioritet. Det resulterte i større bevilgninger øremerket ungdom som faller utenfor skole og arbeid og begår kriminalitet. Ungdomspakka er et eksempel på at økte innsatsmidler kan nå langt når de brukes på koordinerende funksjoner og innenfor områder som allerede er etablerte.

I Kristiansand har godt dokumenterte behov utløst statlige innsatsmidler. Et erkjent problem med prosjekter er imidlertid at de er tids- og pengestyrte i stedet for behovsstyrte. En dag er pengene slutt, prosjektet nedlagt og kunnskapen står i fare for å smuldre bort. Kristiansand har imidlertid vært flinke til å flytte de gode prosjektene inn i faste strukturer.

Samarbeidet har også vært med på å skape en større forståelse for at tiltak må spesialiseres og differensieres for å være virksomme. Likeledes at det må være tiltak på ulike nivå, en såkalt tiltakskjede.

4.4.3 Koordinere/tilrettelegge

Det tverrfaglige arbeidet er preget av en positiv forståelse av ulike faglige ståsteder. Dette skyldes ikke minst koordinators innstilling. Hun sier:

Jeg er en sånn som liker å samarbeide. Jeg synes det er veldig spennende å samarbeide med folk som har en annen bakgrunn enn meg. Det skal litt til for at det butter i et samarbeid. Det kan gjøre det. Men i utgangspunktet så tenker jeg at det er en ressurs ovenfor samarbeidet. Så det holder gløden litt oppe. Det er ganske lett og holde på et nettverk og stimulere det. Ha det gøy med det rett og slett!

Selv om samarbeidet er mellom personer som kjenner hverandre godt, blir det karakterisert som institusjonalisert. Det er stor tro på at samarbeidet blir opprettholdt uansett hvem som ivaretar oppgavene.

Men det er også samarbeidsutfordringer. Politiet opplever at de blir utfordret både fordi de er mer aksjonerende enn mange av de andre etatene, og fordi etterforskning er en nødvendig del i enkelte saker. Samarbeidspartnerne opplever imidlertid ikke dette som problematisk. De har forståelse for at politiet utfører flere oppgaver overfor samme ungdom.

Samarbeidet ble også utfordret da mentorordningen startet opp. Det å gi ufaglært minoritetsungdom i oppgave å være forbilde og veileder for andre ungdommer som trengte oppfølging, møtte i starten til dels sterk motstand.

Skolen beskriver sin utfordring med at alle vil samarbeide, men at de har undervisning som primæroppgave. De har et grunnleggende ønske om å delta, men opplever at det er for mange å forholde seg til.

Overlapping/dobbeltarbeide

En forutsetning for god koordinering er å sikre at potensialet for allerede eksisterende tiltak blir utnyttet og hindre dobbeltarbeid.

I Kristiansand var det i ferd med å etableres to parallelle løp da Ungdomsteamet ble etablert. Fra før hadde de den

interkommunale gruppen Kvikk. Det ble imidlertid løst ved at innholdet i det interkommunale samarbeidet endret seg.

En annen felle for dobbeltarbeid kan ligge i prosjektorganiseringen. Prosjektgruppene kan bli parallellstrukturer til det løpende arbeidet. Blant annet blir den tverrsektorielle arbeidsgruppa som ble etablert som et resultat av Ungdomspakka av enkelte vurdert til å ”ligge på utsiden” av Krimgruppa og være delvis overlappende.

Man er imidlertid oppmerksom på farene for dobbeltarbeid som kan være resultat av høy prosjektaktivitet, og løser det fra prosjekt til prosjekt.

Innenfra og utenfra syn.

I hvilken grad et samarbeid er godt koordinert måles ikke bare av dem som er innenfor strukturen. De viktigste evaluatorene er dem som er avhengig av samarbeidet. I denne studien har vi ikke data fra brukerne. Vi vet derfor ikke hvordan de opplever det. Det er heller ingen andre data å støtte seg til.

Flere mener imidlertid det ville være interessant med en gjennomgang av samarbeidsstrukturene som knytter seg til barn og unge med særskilte behov, og se om de er sammenhengende og om de oppleves sammenhengende.

Det er en kjensgjerning at mange av ungdommene og deres familier hadde med seg mange negative erfaringer både fra oppvekst og fra tidligere møter med hjelpeapparatet. Relasjonsbygging er derfor en hovedpilar i det metodiske arbeidet. Relasjonsbygging krever tålmodighet hos personer og fleksibilitet i systemet. Det er nødvendig med lange forløp, forutsigbarhet, personlig involvering, tilgjengelighet og tydelighet. Det kan utfordre arbeidstidsregler og rigide rutiner, og det krever at man er noenlunde omforent når det gjelder ideologigrunnlag og menneskesyn. Veiledning og en bevisst holdning til faglig utveksling og påfyll har vist seg å være avgjørende for at medarbeidere skal bli stående i krevende oppfølgingsløp med ungdom.

Det ser ut som Kristiansand langt på vei klarer å skape den tålmodigheten og entusiasmen som er nødvendig, både på det overordnede plan og i tiltakene. Samarbeidsforaene og tiltakene

har stabile deltakere og medarbeidere. Koordinator trekker fram gode prosjekter, lyttende politikere og økonomisk handlingsrom som mulige årsaker til at entusiasme opprettholdes. Samarbeidspartnerne på sin side trekker fram koordinators evne til å skape nettverk, hennes videreformidling av helhet og oversikt og ”bidrag til at *andre* blir sett”, som viktige entusiasmedrivende komponenter.

4.4.4 Produsere kunnskap

Som vi har sett har Kristiansand flere tilgjengelige kunnskapskilder som de benytter. Å etablere et kunnskapsgrunnlag ligger som en *forutsetning* for samarbeidet. Vårt siste målkriterium er om måten de organiserer samarbeidet er med på å *produsere* kunnskap.

Som allerede beskrevet kan samarbeidet avdekke kunnskapshull og initiere *innbenting* av ny kunnskap, og på den måten bidra til kunnskapsproduksjon. Det som er ytterligere interessant er om samarbeidet også *skaper* kunnskap.

Det er hevet over tvil at det utveksles mye informasjon i de ulike samarbeidsforaene. Det er også – som tidligere kommentert, flyt av informasjon mellom foraene. Det kan se ut som denne informasjonen systematiseres og verifiseres på en slik måte at den får gyldighet ut over det forholdet den beskriver. I så fall vil det kunne kategoriseres som utvikling av ny kunnskap.

I Kristiansand, som vektlegger alternative reaksjoner i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, er det særlig i tiltakene vi finner problemforståelser og tilnæringsmåter som utfordrer etablerte sannheter og skaper læring. Erfaringene fra tiltaksarbeidet blir tatt med tilbake til de ulike samarbeidsforaene og forståelsen integreres i det videre arbeidet. Prosessevalueringene av ulike prosjekter har også medført ny kunnskap ved at målsettinger er blitt reetablert i takt med ny innsikt.

Særegent for Kristiansand er også at ny kunnskap tilbakeføres til det politiske miljøet og det kriminalitetsforebyggende arbeidet blir dermed en premissleverandør for den kommunale satsingen.

Et eksempel på at kunnskapsproduksjon i tiltakene har gitt seg konkrete utslag for samarbeidet kan være utvidelsen av torsdagsmøtene med påtalejurist og konfliktråd.

4.5 Oppsummering Kristiansand

Vi bruker analysemodellen som ble presentert i kapittel 2 til å plassere det kriminalitetsforebyggende samarbeidet i Kristiansand.

Figur 4.1 *Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier.*

(Vanlig skrifttype viser områder med god måloppnåelse, *kursiv* viser områder med dårlig måloppnåelse.)

| INNSATSARENA \ MÅLKRITE- RIER | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitetsforebyggende arena |
|----------------------------------|--|--|--|
| Avdekke | <i>Skolens observasjoner blir i stor grad værende i systemet</i> | | Politiet mye ressurser Kunnskapsbasert <i>Mangler "bildene" fra rus og psykiatrifeltet</i> |
| Initiere aktivitet/tiltak | Fritidssektoren "leverer" aktiviteter med mestringsmuligheter til de kriminaltetsforebyggende tiltakene. | <i>LOS fanger opp mange ungdommer og unge voksne, men bare de over 18 år</i> | Tiltaks-utviklere Tiltakskjede med vesentlige bidrag fra frivillig sektor |
| Koordinere/tilrettelegge | <i>Liten kontakt med skole</i> | <i>Rus og psykiatri svakt representert i samarb.foraene</i> | Stabile fora på alle nivåer. Interkommunalt samarbeid. Oversikt og entusiasme. "Tålmodige" systemer – lange forløp. |
| Produsere kunnskap | | | God kommunikasjon horisontalt og vertikalt. Kunnskaps-utvikling i tiltakene. Politisk "læringsarena" |

Figurkommentar:

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet plasserer seg trygt innenfor den kriminalitetsforebyggende arena. Alle de fire målkriteriene blir oppfylt, og modellen viser at intensjonene og ambisjonene for arbeidet blir oppfylt.

Den tydelige spissingen mot kriminalitet gjør at samarbeidsmodellen er svak på rus og psykiatri. Den inkluderer heller ikke skole i særlig grad.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er særlig sterk på å initiere tiltak. Det er også innenfor tiltakene mye av kunnskapsutviklingen foregår. Grunnet den gode kommunikasjonen i hele systemet blir kunnskapen videreformidlet og videreutviklet.

4.5.1 Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand på:

Kristiansand er en ”veteran” innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeid. Arbeidet er forankret i politiske vedtak.

Organiseringen følger langt på vei SLT-modellen, med tre innsatsnivåer. Kristiansand har vært tidlig ute med å etablere Politiråd, som har erstattet den tidligere styringsgruppa.

Krimgruppa (samarbeidsutvalget) er bredt sammensatt, og har kriminalitetsforebygging som sitt fokus. Ved etablering i 1997 lå det også i mandatet at Krimgruppa skulle samordne og utvikle strategier og tiltak knyttet til rusmisbruk og voldsproblematikk. Slik Krimgruppa, og hele det kriminalitetsforebyggende feltet har utviklet seg, har det i liten grad beskjefteget seg med rus, men klart fylt mandatet når det gjelder kriminalitet og voldsproblematikk.

Ungdomsteamet er forholdsvis nyetablert, og er med på å tydeliggjøre 3-nivå oppbyggingen av modellen.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand er kunnskapsforankret. Det er ikke utarbeidet noen egen ideologi-plattform for det kriminalitetsforebyggende arbeidet, men det er stor oppslutning om verdier som inkluderer troen på individets mulighet til å ta ansvar, endre seg og lære, og holdningen til at ungdom bør hjelpes der de hører hjemme.

Koordinator er plassert i rådmannens stab. Plasseringen gir status - en status som øker koordinators handlingsrom og gir mulighet til å

jobbe både politisk og faglig strategisk. Koordinatoren har skapt et politisk rom som hun bruker aktivt. Den politiske ”bruken” av stillingen er særegent for Kristiansand.

Den viktigste enkeltaktøren i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er politiet. De bruker store personalressurser, inkludert en jurist med ansvar for ungdomssaker. Politiet har høy tillit blant samarbeidspartnerne. Tilliten er kommet som et resultat både av innsats og metode. Politiet beskrives som særdeles villige til å finne løsninger og tenke alternativt.

Målgruppa er ungdom med mange kriminalitetsutløsende faktorer rundt seg, eller som allerede har begått lovbrudd. Innholdet i straffereaksjonene blir viktige; det er der mye av den forebyggende effekten ligger.

Tiltakene bygger på mestringsmuligheter, inkludering og forsoning, noe man tror kan skape endring og gjennom det hindre gjentakelse. Det er konsistens mellom hvordan kommunen definerer det kriminalitetsforebyggende feltet, målgruppene og tiltakene som blir iverksatt.

Vi har definert fire målkriterier for det forebyggende samarbeidet. Det første er å kunne danne seg de ”riktige bildene” gjennom å fortolke det man ser. Videre handler det om å være gode bestillere for hva som trengs på feltet. Det tredje kriteriet er koordinering – ikke minst hvordan ungdommene selv og deres familie opplever hjelpeapparatet. Det siste kriteriet har sammenheng med at hvis feltet skal utvikles må arbeidet ikke bare bygge på kunnskap, men også bidra til kunnskapsutvikling.

Det forebyggende arbeidet i Kristiansand innfrir disse målkriteriene i stor grad når de vurderes i forhold til den arena det forebyggende samarbeidet i Kristiansand har valgt å jobbe mot.

Det er også hevet over tvil at KRÅD verdsetter måten det kriminalitetsforebyggende arbeid defineres, organiseres og utføres i Kristiansand. I forbindelse med KRÅDs 25-års jubileum fikk kommunen en hedersbevisning begrunnet i det pionerarbeidet som er gjort innenfor det lokale kriminalitetsforebyggende feltet. Det som særlig ble vektlagt var det gode tverrfaglige samarbeidet mellom de ulike aktørene som arbeider med forebyggende tiltak. En annen viktig grunn var det gode samarbeidet mellom kommunen og politiet.

5 Oslo

I januar 2007 var det i Oslo bosatt mer enn 35 000 unge i alderen 13 til 19 år. Andelen unge i de ulike 15 bydelene er svært forskjellig. Forekomst av problematferd blant ungdom registrert gjennom selvrappoteringsundersøkelser (Bakken 1998, Øya 2007²⁴) viser store geografiske forskjeller. Dels finner man et øst – vest skille der bosatte i vest skiller seg positivt ut, dels et skille mellom sentrum og omegn der bosatte i de sentrumsnære områdene skiller seg negativt ut. Øya viser imidlertid at selvrappotert kriminalitet viser betydelig nedgang fra 1996 til 2006. Nedgang gjelder unge bosatt i hele byen med unntak av bosatte unge i indre by øst.

Kriminalitetsforebygging i Oslo

I følge Sakframlegg 200600316 i bydel Alna, viste antallet anmeldte lovbrudd i Oslo en nedgang i perioden 1998-2004. I ”toppåret” 1998 ble det registrert 117 808 lovbrudd, mens antallet i 2004 var 86 221 lovbrudd. Politiet anslår at 80 % av barne- og ungdomskriminaliteten utøves av 5% av barne- og ungdomsgruppen. SSB dokumenterer i en undersøkelse (2004) at ca. 1% av ungdommen står for 50% av den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten.

Følgende utviklingstendenser er registrert;

- Antallet anmeldte lovbrudd i Oslo har gått ned i perioden 1998-2004.
- Det har siden 1998 vært en jevn og betydelig nedgang i antallet skadeverk og taggesaker.

²⁴ Øya, Tormod: *Ung i Oslo - levekår og sosiale forskjeller*. NOVA-rapport 6/2007.

- De siste år har antallet førstegangskriminelle under 18 år ligget stabilt mellom 750-850 pr. år.
- I 2004 ble 1619 barn og unge under 18 år anmeldt for straffbare forhold. Det er ikke noe som tyder på at flere barn og unge begår lovbrudd i dag enn tidligere.
- Ca. 1% av ungdomsgruppen er kriminelt meget aktive. 2-5% begår mange lovbrudd.
- I 1960-årene var 14-15 åringene de mest kriminelt aktive. I dag er 18-19 åringene mest aktive.
- Antallet jenter som anmeldes og siktes er økende.

Organisasjonsmodell: SLT etablert i alle bydeler

Oslo kommune fattet vedtak om etablering av SLT-modellen i hele byen i januar 2006 (Byrådsak 1012/06).

Forut for dette vedtaket hadde Byrådet (i 2003) besluttet å gjennomføre et forsøk med SLT i syv utvalgte bydeler: Vestre Aker, Sagene, Søndre Nordstrand, St.Hanshaugen, Stovner, Grorud og Nordre Aker. Det ble dessuten etablert et eget delprosjekt kalt SLT-sentrum. Forsøket gikk over to år (i 2004 og 2005). Et hovedsiktemål i forsøket var å skape bedre koordinering, samordning og samarbeid i forvaltningssamarbeid mellom politi og ulike kommunale tjenestoområder, slik vi har skissert i kapittel 1.

Erfaringene fra forsøksperioden med SLT i de syv bydelene var gode. Egevalueringer både fra forsøksbydelene og i den sentrale styringsgruppa viste betydelig tilfredshet med hvordan virksomheten hadde fungert (Carlsson 2006:4). Rapporter fra bydelene, samt tilbakemeldinger fra politiet og øvrige berørte etater, dokumenterte høyere aktivitet og bedre samarbeid. SLT-forsøket ble ansett som vellykket, og de involverte aktørene anbefalte SLT-modellen. På denne bakgrunn vedtok Byrådet SLT-modellen innført for hele byen. Ordningen fikk navnet SaLTo; en forkortelse for *Sammen Lager vi et Trygt Oslo*. Hver bydel fikk i 2006 400 000 kr til en SLT-koordinatorstilling (ibid.).

De sentrale målgruppene for SaLTo i Oslo – slik Byrådet formulerer det - er barn- og unge mellom 12 og 23 år, med særlig fokus på de barn- og unge som vokser opp i utsatte miljøer med rus og kriminalitet.

Hovedmålene for arbeidet er å

- redusere barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo
- trygge skoler og trygge oppvekstmiljø

Overordnede *strategier* for arbeidet er formulert som følger

- samordne et bredt, helhetlig kriminalitetsforebyggende arbeid gjennom SLT
- videreutvikle et bredt spekter av tiltak innenfor de ulike sektorene
- rask og effektiv oppfølging av unge som har begått lovbrudd
- basere det kriminalitetsbyggende arbeidet på kunnskap, informasjon og erfaring

Organisasjonsmodell

For å realisere målene med SaLTo i Oslo og etterleve de valgte strategiene, har man lagt følgende til grunn for organisering av arbeidet:

Hovedstrukturen i SaLTo-Oslo følger anbefalingene i rammemodellen fra KRÅD. Vedtaket om å arbeide etter SLT-modellen ble fattet i Byrådet, som i Oslo er administrasjonens øverste ledelse.

Sentral styringsgruppe

Sentralt i kommunen er det nedsatt en *styringsgruppe* bestående av fire kommunaldirektører, visepolitimester samt sjef for en av politistasjonene. Kommunaldirektør for Barn- og Utdanning er leder. Videre deltar kommunaldirektør for velferd og helse, kommunaldirektør for byrådsleders avdeling, samt kommunaldirektør for idrett og kultur. Under kommunaldirektør for Barn og Utdanning er det opprettet en stilling for sentral SaLTo-koordinator. Koordinator er sekretær for styringsgruppen. Styringsgruppen har overordnet ansvar.²⁵

²⁵ F.o.m. 01.03.2008 har Politirådet i Oslo overtatt den sentrale styringsfunksjonen. Politirådet ledes av byrådsleden i Oslo. Overordnet koordinering er fra samme tidspunkt lagr til Byrådsavdeling for velferd og

Denne strukturen avspeiles også lokalt. I hver av bydelene, samt for SaLTo sentrum, er det etablert lokale styringsgrupper med bydelsdirektør, sjef for lokal politistasjon, samt områdedirektør for utdanning. I hver bydel er det etablert stilling for koordinator. Kostnadene ved disse stillingene ble dekket ved at hver bydel ble tildelt 0,4 mill. kroner. På bydelsnivå fungerer koordinator som sekretær for styringsgruppen.

Lokale styringsgrupper

Det etableres lokale styringsgrupper i hver av de 15 bydelene og for SLT-sentrum i regi av Bydel St. Hanshaugen. Bydelsdirektørene leder styringsgruppene, som blant annet består av de lokale politistasjonssjefene og områdedirektørene i Utdanningsetaten.

SLT-koordinatorer

SLT-koordinatorer har nøkkelstillinger i SLT-modellen. Sammen med de lokale styringsgruppene og den sentrale styringsgruppen utgjør de "ryggraden" i SLT-arbeidet

Bydelene Gamle Oslo og Alna, samt SaLTo-Sentrum er utvalgte "case" for Oslo. SaLTo-Sentrum var etablert allerede under forsøksperioden, mens SLT i Gamle Oslo ble etablert med hjemmel i Byrådets vedtak av januar 2006. Stillingen som koordinator ble tiltrådt først i mai samme år. I Alna "tjuvstartet" man, i det man allerede sommeren 2005 etter søknad fikk tildelt midler for ansettelse av SLT-koordinator. "Tjuvstart" med SLT i bydel Alna foregriper Byrådets vedtak, og kan trolig sees som uttrykk for sterke forventninger om at vedtak om videreføring ville komme. Alna har med andre ord nesten ett års "forsprang" i arbeid med implementering av SLT sammenliknet med Gamle Oslo (og de øvrige bydeler som ikke deltok i det opprinnelige forsøket).

Styringsorganene (sentralt og lokalt) er sammensatt med representanter på toppadministrativt nivå. Koordinatorfunksjonen (sentralt og lokalt) er ivaretatt gjennom oppretting av øremerkede stillinger. Byrådets vedtak bygger altså på de entydige erfaringene

sosiale tjenester. SaLTo-sekretariatet, den sentrale koordineringen, er lagt til Rusmiddeletaten.

som ble gjort under forsøkene med SLT på landsbasis, og som er gjengitt i ”SLT-permen” fra KRÅD.

Utførende nivå

Utover å fastslå prinsippene for sentral og lokal styring, samt koordinering av SLT-arbeidet, er Byrådet lite eksplisitt når det gjelder hvordan det løpende lokale arbeid (”utførernivået”) skal organiseres og drives. Man nøyer seg med følgende formulering: *Modellen vil bidra til å styrke de koordinerende funksjoner sentralt, regionalt og lokalt. Dette vil bidra til at utførernivået kan arbeide mer målrettet, samordnet og effektivt.*

Implisitt i disse generelle formuleringene ligger at det er opp til den lokale bydel å beslutte hvordan det praktiske arbeidet skal organiseres. Innenfor rammene av Byrådets vedtak står altså bydelene nokså fritt i organisering av det løpende arbeidet. Noe annet hadde vel heller ikke gått. Som kjent er Oslo en desentralisert kommune der betydelig myndighet er lagt til lokalpolitisk styrte bydelsforvaltninger. Når myndighet faktisk er delegert vil sentraldirigering fra ”rådhuset” lett oppfattes som utidig. Innføring av SLT lokalt har da også skjedd med ”gulrot”, ikke pisk. Merkostnadene er dekket ved sentral tilleggsbevilgning. Lokal innføring av SLT kunne altså skje uten at bydelene ble påført økte lønnskostnader. Den enkelte bydel fikk tvert imot tilført flere ressurser.

En annen grunn til at bydelene ble stilt nokså fritt når det gjaldt organisering av det praktiske arbeidet ligger trolig i at de lokale forskjellene, bydelene imellom er store. Bydelene er til dels svært ulike målt etter sosioøkonomiske og demografiske kriterier²⁶. Utfordringene bydelene står overfor er svært forskjellige. Lokale prioriteringer må derfor bli ulike i ulike bydeler.

Det er utarbeidet strategi- og handlingsplan for SaLTo sentralt, samt i hver av bydelene. Disse rulleres hvert år. Den sentrale SaLTo handlingsplan som gjelder for inneværende år er svært presis i angivelse av mål(grupper) og tiltak. Det samme kan med visse reservasjoner sies om lokale handlingsplaner. Disse varierer i presisjonsnivå, men de er også forskjellig på den måten at de reflekterer ulikheter i utfordringer bydelene imellom.

²⁶ Oppdaterte levekårsdata for bydelene i Oslo finnes i Oslo-Speilet 6/2006

Dokumentasjon og kunnskapsutvikling

Erfaringene fra utprøvningsprosjektet viste at arbeidet var godt forankret i alle ledd, og prosessen ble fulgt av den sentrale styringsgruppa for hele Oslo. I evalueringen uttrykker Carlsson det slik: *”Hvis en bruker møtedeltakelse som en indikator på oppslutning om arbeidet, må en kunne fastslå at arbeidet med å utvikle og gjennomføre SLT-forsøket i Oslo, har vært godt forankret i både den sentrale administrative ledelsen i kommune og politiet, og blant bydelsdirektører og politisjefer.”* (Carlsson 2006:13).

I tillegg til erfaringer fra møtene var referater, årsrapporter og sluttrapporten fra forsøket sentrale dokumenter for kunnskapsutvikling. Gjennom SLT-arbeidet fikk man dessuten fram viktig dokumentasjon om ungdomskriminaliteten gjennom en såkalt *Trendrapport*. Trendrapportene er systematisering av kvantitativ og kvalitativ informasjon som politiet sitter med. Et eget nettsted ble etablert der viktig informasjon og dokumentasjon gjøres tilgjengelig for ulike brukergrupper. Det er også gitt støtte til evaluering, studieturer og samlinger for SLT-koordinatorene for å bygge opp disse faglig og for å skape faglig fellesskap dem i mellom (Carlsson 2006:15).

5.1 Alna

I Alna bydel er det knapt 45 000 innbyggere (pr.2006). Av disse er vel 3500 i alderen 13-19 år. Bydelen er svært langstrakt, og dekker et areal på knapt 14 kvadratkilometer.

Av Oslos er 15 bydeler Alna blant de fire med dårligst score på en samleindeks for levekår (Oslo-Speilet 6/2006). Blant annet finner man at en høy andel av befolkningen i bydelen har lav utdanning, en høy andel av bosatte er uføre, og en høy andel bosatte har lav inntekt. Mer enn hver tredje bosatte har ikke-vestlig bakgrunn. Mer enn 60 prosent av elevene i grunnskolen har ikke-vestlig bakgrunn. De største gruppene har opprinnelse fra Pakistan, Marokko, Tyrkia, Sri Lanka og Vietnam.

Ved bydelsreformen i 2004 ble bydelen etablert ved sammenslåing av tidligere Furuset og Hellerud, samt deler av andre tidligere bydeler. I tillegg til en meget betydelig vekst i folketall med derav følgende vekst i offentlige institusjoner, innebar sammenslåingen

også store endringer i administrative strukturer, og utskiftninger av administrativt personell. Helt nye samarbeidsrelasjoner i et nytt administrativt landskap måtte etableres.

Kriminalitetsforebyggende arbeid i Alna

I tidligere bydel Furuset som nå er del av Alna, var det tidligere innarbeidet tverrgående strukturer mellom politi og kommunale tjenesteområder. Det var bl.a. etablert et nært samarbeid med politiet i arbeid med ei tungt belastet gruppe unge kriminelle menn, og det ble etablert et prosjekt for å arbeid med unge gjengmedlemmer, se Carlsson 2005²⁷.

I Alna hadde man også etablert en ordning der hver av skolene hadde fått hver sin kontaktperson innefor forebyggende politi. Denne kontaktpersonen kunne nås via mobiltelefon uten å gå veien om politiets fasttelefon-system. Ordningen medførte at tersklene for skolen å kunne kontakte politiet ble senket. Denne ordningen ble senere videreført inn i SaLTo-modellen.

5.1.1 Sentral organisering og samarbeidsfora

I 2006 etablerte bydelen et *styringsorgan* for SaLTo, bestående av bydelsdirektør, områdedirektør for utdanning, sjef for politistasjon (Stovner), samt politisk representant oppnevnt av bydelsutvalget, og med koordinator som sekretær.

Arbeidet ble organisert i en *arbeidsgruppe* sammensatt av sentrale aktører i bydelen. Denne arbeidsgruppen møtes månedlig etter møteplan fastlagt for 6 måneder. Koordinator for SaLTo var sentral i den forutgående planleggingen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet før SaLTo ble innført. Han var dessuten sammen med folk fra forebyggende avdeling i politiet med i den styringsgruppen som fulgte prosjektet i de tre årene arbeidet pågikk. Arbeidsgruppen består for øvrig av leder av bydelsbarnevernet, leder for avdeling for ungdom og kultur, rektorene ved fire ungdomsskoler, samt én videregående skole. I tillegg til disse deltar en ansatt i oppsøkende tjeneste, en ansatt i Ungdomsbasen (et tiltak under barnevernet) samt en ansatt i

²⁷ Carlsson, Y (2005): *Tett på gjengen: en evaluering av gjengintervensjonsprosjektet Tett På i Oslo*. NIBR-rapport 2005:14

fritidsklubb. Politiet er representert ved leder for forebyggende tjeneste.

Innbefattet koordinator består arbeidsgruppen av 12 personer som representerer skolesektor (5), kultur og fritidssektor (3), barnevernet (3) og politiet (1).

Tiltaksnivået inkludert i arbeidsgruppen

I arbeidsgruppen inngår først og fremst sektorledere/enhetsledere, men vi finner også folk som er operative ute i første linje, slik som fritidsklubbleder, ansatt i oppsøkende virksomhet (nylig tatt med), og medarbeider i ungdomsbasen. Disse siste innehar stillinger som vi normalt vil vente å finne på det som KRÅD benevner "tiltaksnivået", altså de som arbeider ansikt til ansikt med barn og unge. Den tidligere ordningen med kontaktperson i politiet for hver av skolene kan også sees som et element i dette tiltaksnivået, der de løpende erfaringene bringes inn i SaLTø – arbeidsgruppen gjennom skolenes rektorer samt leder for forebyggende politi. *I Alna har man slått deler av dette "tiltaksnivået" sammen med "arbeidsgruppa".*

Argumentet for å trekke hovedelementene av "tiltaksnivået" inn i arbeidsgruppa er i første rekke at ved å slå de to nivåene sammen oppnår man å redusere antallet møter. Det at utøvende nivå er tilstede i disse møtene gjør dessuten at veien fra beslutning til iverksetting blir kort.

Koordinator omtaler arbeidsgruppa som "tenketanken" i systemet. Det er her de spennende diskusjonene foregår, det er her observasjoner legges fram og drøftes, det er her strategier for handling diskuteres, og det er i dette forum "idéene bobler opp".

Deltakerne i arbeidsgruppemøter er gjennomgående de samme²⁸ slik at kontinuiteten er god. Koordinator framholder at deltakerne i arbeidsgruppen har lagt inn hverandres telefonnumre i mobilen. Deltakerne er blitt personlig bekjente. Det har medført at det er lettere å ta kontakt med hverandre på tvers av sektorgrenser. Kontakt (telefonisk) mellom deltakerne forekommer hyppig mellom møtene i arbeidsgruppen.

²⁸ Skolenes representanter synes oftere enn andre å stilles overfor møtekollisjoner, men skolene er stort sett alltid representert ved rektor eller rådgiver.

Det begrensede antall aktører medvirker til at systemet virker enkelt og oversiktlig, men koordinator gir uttrykk for at arbeidsgruppa etter hans mening har nådd maksimal størrelse av det man kan ha for at ei slik gruppe skal kunne fungere optimalt.

Erfaringene viser at organiseringen og sammensetningen i gruppa fungerer godt. Deltakere i samarbeidsgruppa gav i samtale med oss uttrykk for at gevinstene ved det man oppnådde med samtenkning i- og samarbeid utgått fra deltakelse i dette forum langt oversteg omkostningene forbundet med slik deltakelse

Et sentralt kjennetegn ved SaLTo-Alna er at ”generalistene” (skole, kultur og fritid) – de som i prinsippet er til for alle barn og unge i bydelen – utgjør de dominerende aktørene. I tillegg finner vi barnevernet representert ved lokal ledelse, leder for Ungdomsbasen, samt representant for oppsøkende tjeneste. Politiet er representert ved leder for forebyggende avdeling.

Erfaringer fra samarbeidet

”Nå har vi holdt på et år, og hittil har jeg ikke registrert uenighet om hvordan virkeligheten arter seg”, sier koordinator på spørsmål om det ofte hersker uenighet når ”Tingenes tilstand” er gjenstand for diskusjon. Samtidig framholder han at i den korte perioden SaLTo har vært drevet i Alna har svært mye av oppmerksomheten vært konsentrert om et sentralt geografisk område innefor bydelen. I oppstart av SaLTo har man sett det som riktig å konsentrere oppmerksomheten om det område hvor problemene er størst, framholder koordinator.

I dette ligger dels at mye av den registrerte ungdomskriminaliteten er konsentrert til dette området, og at en svært høy andel av unge registrert for alvorlig kriminalitet, bl.a. ran, er bosatt i området. Men samtidig er området et naturlig samlingspunkt for ungdom, dels fordi det store kjøpesenteret er lokalisert her, dels fordi området er et kommunikasjonsmessig senter (T-bane og buss) for hele Groruddalen. Ansamling av ungdom som ”henger” i området rundt T-banestasjonen og kjøpesenteret har tidvis vært et problem i området, bl.a. fordi folk føler det utrygt å bruke T-banen.

5.1.2 Sentrale aktører, innsatsarena, målgruppe og tiltak

Arbeidsgruppen arbeider etter en handlingsplan som er utformet for tiltaket. I handlingsplan for 2006 rettes fokus mot følgende fem områder:

- Forebygge og redusere bruk av rusmidler
- Forebygge og redusere kriminalitet
- Bidra til økt foreldredeltakelse og engasjement
- Kriminalitetsforebyggende tiltak i samarbeid med kjøpesentra
- Kriminalitetsforebyggende tiltak i samarbeid med borettslag

Under hvert av disse hovedpunktene skisseres fra fem til to konkrete tiltak som forutsettes iverksatt. For hvert av disse er det angitt tidsfrist for iverksetting, samt hvilken etat som har (hoved)ansvar for gjennomføring. Handlingsplanen bærer preg av å angi realiserbare mål og praktisk gjennomførbare tiltak.

Dagsorden for et møte i arbeidsgruppa vil alltid ha to faste hovedpunkt:

1. Runden. Tingenes tilstand, med påfølgende diskusjon av ”Lure ting å gjøre”
2. Oppfølging av handlingsplan

”Tingenes tilstand” handler om tendenser og trender observert i perioden som er gått siden siste møte. På enkelte områder tegner det seg faste mønstre.

Eksempel på hva som har vært observert og diskutert i arbeidsgruppa, er såkalt de ”stille jentene”. I møtereferat fra arbeidsgruppa der dette første gang diskuteres, heter det:

Skole A melder om biler som kjører langs skolen. Jenter som ikke har sosialt innpass sklir ut. Vi snakker om jenter ned i 13-14 års alder. De går lett på limpinnen og blir lett forelsket i disse guttene.... Skole A har god dialog med barnevernet, fått masse god hjelp. Har kommet langt med foreldresamtalke....

Rektor vil gå gjennom sine fraværslister hvert halvår og håper på den måten å fange opp problemene på et tidlig tidspunkt...

Skole B har hatt en del problemer med jenter som har utviklet problemer i løpet av sommerferien – gir blaffen i alt og alle. Berømmer samarbeidet med fritidsklubben

Skole C Sliter for tiden med en gruppe jenter på 8. trinn, men har også flere jenter på 7. trinn som er en utfordring

Barnevernet i samme møtereftrat:

Unge jenter som ruser seg er et voksende problem. Det går i amfetamin og hasj. Politiets gatepatrolje i sentrum melder mye. Jentene blir plukket opp av eldre gutter, forelsker seg og (misbrukes) seksuelt. Noen blir også langere. De er heldigvis relativt enkle å oppdage, men alvorlighetsgraden er stor...

I ungdomsskolene hadde man observert at litt tilbaketrukne jenter som ikke hadde ”gjort mye av seg” plutselig endret atferd, og framsto sterkt sminket og litt utfordrende kledd. Ved nærmere ettersyn ser man at disse jentene etter endt skoletid plukkes opp av eldre gutter med bil. Mistankene om at jentene ble trukket inn i rus, og at de ble seksuelt utnyttet meldte seg. Observasjoner over tid styrket disse mistankene. Politiet lokalt så problemet, et problem som også ble fanget opp av politiets gatepatrolje som arbeider i sentrum.

Andre eksempler på tema som diskuteres i arbeidsgruppa, er usikkerhet blant ansatte i skolene, i ungdomsarbeid og barnevern når det gjaldt hva man skulle se etter i forbindelse med begynnende bruk av rusmidler blant barn og unge.

Av samtale med deltakere i Arbeidsgruppa framkommer det at man på møtene så godt som aldri snakker om identifiserte enkeltpersoner. Det er ”trender” og utviklingstrekk (”stille jenter” er ett slikt eksempel) som er hovedtema i disse møtene. Enkeltsaker diskuteres likevel, men forkledd som anonyme case, og gjerne som illustrasjoner til mer generelle problemstillinger.

Eksempel på tiltak i regi av SaLTo

På bakgrunn av serier av observasjoner som vi henviste til ovenfor, er temaet ”Stille jenter” nå inne på SaLTo-Alnas handlingsplan. Man arbeider konkret med å etablere en mentorordning med kvinnelige coatcher for noen av jentene. Modellen er hentet fra prosjektet SISTERHOOD utviklet under SaLTo- Frogner (en annen bydel i Oslo). En medarbeider i Alna har fått opplæring i programmet som er iverksatt med en fritidsklubb som administrativ base.

Et annet eksempel på ”Tingenes tilstand-diskusjon” med påfølgende ”lure ting å gjøre” handlet om usikkerhet når det gjaldt hva man skulle se etter i forbindelse med begynnende bruk av rusmidler blant barn og unge. Etter drøftinger i arbeidsgruppa ble det bestemt å sette i gang ett halvårskurs i ”Tegn og Symptomer”²⁹ for ansatte ved skoler og barnevern.

Problemforståelse

De to eksemplene viser til utvikling av problemforståelse (og senere utforming av tiltak) som etter vår vurdering vanskelig kunne skjedd uten SaLTo-samarbeidet. Arbeidsgruppen ble et forum for diskusjon av betydningen av vage og usikre observasjoner. Gjennom disse diskusjonene ble man enige om hva man ytterligere skulle se etter. Arbeidsgruppen ble et forum som gav kontinuitet til disse drøftingene. Dessuten kom andre observatører til. Skolens observasjon av biler kunne utveksles med politiet som i sin tur kunne fastslå hvilke personer man her sto overfor. Ved at informasjon fra flere utkikkspunkt ble lagt sammen falt brikker på plass, slik at man med stor sikkerhet kunne fastslå at ”noe” burde gjøres. Hva dette ”noe” besto i gav seg gjennom SaLTo-samarbeidet og de kunnskaper om mulige verktøy dette har gitt.

Kunnskap om SISTERHOOD-modellen har koordinator fått gjennom samarbeidet med SaLTo-koordinatorer i andre bydelene. Kjennskap til programmet ”Tegn og Symptomer” er trolig spredt blant mange som er opptatt av russpørsmål, og innlemmes altså

²⁹ Tegn og Symptomer er en kurspakke i hva man bør se etter for å avdekke begynnende bruk av rusmidler blant barn og unge. Kurset er utviklet av en frivillig sammenslutning av politifolk som i det daglige arbeider med bekjempelse av illegale rusmidler.

her i SLT-arbeidsgruppens verktøykasse slik at ansatte ved skoler og i barnevern får tilbud om felles opplæring.

Andre integrerende tiltak

Ett av mange tiltak iverksatt i bydelen er eksplisitt rettet mot dette ”ansamlingsproblemet”. Bydelen har et team med utegående miljøarbeidere som jobber kveldstid. Disse er ute for å observere, men har også som oppgave å iverksette spontane fritidsprogram for dem de treffer på. Derfor er de blant annet utstyrt med nøkler til idrettshall. Koordinator forteller:

På en regntung søndagskveld for noen tid siden traff de på 40 ungdommer på T-banen. Etter en kort tid var T-banen tom og femti ungdommer spilte five-aside i Furusethallen. De 40 var blitt til 50 fordi mange ringte til venner og ba dem komme. Ungdommene ville gjerne spille mer, og fikk beskjed (av miljøarbeiderne) om å møte neste søndag til samme tid. Men da var det en forutsetning at de hadde med treningstøy.

Ordningen er nå fast, til faste tider. Begrensingen ligger i at man bare får benytte de perioder som er ledige når den organiserte idretten har tatt sitt. Ordningen koster lite fordi hallen kan stilles gratis til disposisjon.

Konfliktmeglning

Gjennom SLT-arbeidet er det gitt økt fokus til konfliktmeglning. To medarbeidere er sertifisert som ”gatemeklere” gjennom Røde Kors, og gjennom dette kvalifisert til å lære opp lokale ungdommer i gatemekling. Det er også av holdt kurs i konfliktmeglning for elever i ungdomsskolen.

Forebyggende tiltak utenfor SaLTo

Bydelen har en rekke barne- og ungdomstiltak etablert helt uavhengig av SaLTo. Men *innholdet* i flere av disse tiltakene er påvirket av SaLTo arbeidet. Et slikt eksempel gjelder innholdet i Åpen Skole. Dette er i utgangspunkt åpent for alle elever fra 5 til 10 klasse. I utforming av innhold i dette prosjektet har en lagt vekt på å ha et tilbud som også er tilpasset de svakeste elevene (”dem skolen sliter mest med”). Leksehjelp og tilbud om veiledning i databruk er to slike komponenter. SLT-koordinator er veileder for deler av det personalet som driver prosjektet. Blant om lag 100

påmeldte brukere finner en særlig mange av dem som ”sliter med skolen” eller ”som skolen sliter med”. Tilbudet er åpent 12 timer i døgnet fire dager i uka. Inn i dette går leksehjelp, styrket lese- og matematikkopplæring, sosialt samvær inklusiv felles måltid. I programmet er også lagt inn såkalt ART-trening (Aggression Replacement Training) som et tilbud til unge med utagerende atferdsproblemer. Det vurderes dessuten om helsesøstertjeneste skal legges inn i som element i programmet.

Det er etablert en direkte forbindelse fra åpen skole til ungdomstiltaket ”Ung i Forum”, bl.a. gjennom utstrakt bruk av felles personalressurser. Ung i Forum er et tilbud til all ungdom etablert i samarbeid mellom bydelen og Furuset Idrettsforening. Tilbudet består av fritidsklubb (fredag) og allidrettstilbud (lørdag). Ved at forbindelsene mellom de to tiltakene er etablert er flere av de svakstilte elevene i åpen skole blitt brukere av det generelle ungdomstilbudet.

Spørsmål om utbygging/utbedring av lokale natteravnordninger, om regionalt samarbeid om ”dagravning” med frivillige (pensjonister) som kan opptre blant barn og unge for bl.a. å dempe tilløp til mobbing, spørsmål om tryggere kjøpesentre, samt spørsmål om hvordan aktivisere borettslagene for økt oppmerksomhet på forebyggende arbeid, er tema som står på SLT-koordinators arbeidsliste og som det arbeides med i nært samarbeid med politiet.

5.1.3 Oppsummering Alna: Vekt på sekundærforebyggende tiltak

SaLTo arbeidet i Alna synes å være en godt integrert del av bydelens arbeid med barne- og ungdomsspørsmål. Arbeidet virker å være godt organisert for realisering av de mål som er satt opp. Samarbeidet mellom kommune og politi er bredt anlagt og tersklene for kontakt på tvers av etatsgrenser synes lave. Samarbeidet har dessuten en regional dimensjon og en dimensjon som også involverer private aktører, bl.a. borettslag.

SaLTo-Alna synes å ha framskaffet god og helhetlig oversikt over utfordringer som er felles for fritidssektor, skole, barnevern og politi. Det synes som om det i SaLTo-Alna hersker stor grad av enighet om et *felles eierforhold* til disse utfordringene.

Som det framgår av det ovenstående er det i første rekke problemstillinger knyttet til identifisering av risikofaktorer og risikogrupper som har preget agendaen når ”tingenes tilstand” har vært drøftet. De løsningene som er valgt under ”lure ting å gjøre” har i første rekke preg av å aktivisere mer eller mindre marginaliserte unge innenfor rammen av allmenne ungdomstiltak.

De tiltak som er iverksatt i regi av SaLTo, eller som SaLTo har påvirket har i hovedtrekk vært innrettet mot antatte risikogrupper. Enten er tiltak utformet for å nå slike grupper spesielt (SISTERHOOD), eller de er utformet for at risikogrupper som ellers ville stå utenfor skal finne innpass i et fritidstilbud som skal være for alle. SaLTo- arbeidet synes å ha påvirket form og innhold i det allmenne ungdomsarbeidet spesielt med sikte på tilrettelegging for ”ungdom som står utenfor”. Dette illustreres bl.a. ved at SaLTo koordinator er veileder for ansatte som arbeider med inkludering av ”unge som sliter med skolen” i tilbud om ”åpen skole”.

Hovedfokus i SaLTo arbeidet i Alna synes altså å være rettet mot risikogrupper og har karakter av det vi kan kalle sekundærforebyggende tiltak. Rehabiliterende (tertiærforebyggende) tiltak synes i mindre grad å prege SaLTo-virksomheten.

Dette inntrykket er bare delvis riktig. Som nevnt ovenfor føres det diskusjoner med utgangspunkt i enkeltpersoner, men da forkledd som ”case”. Rektor ved en av skolene forteller

Vi snakker ganske mye case. Jeg tar opp problemer som jeg ser at en eller flere av elevene sliter med, og som vi trenger politi, barnevern og bydel til å tenke sammen rundt for å se hvordan vi skal forholde oss mer allment. Men slike drøftinger gir også ofte bidrag til gode løsninger av individproblem.... det vi tok opp sist var for eksempel elever med veldig stort fravær, da er det dels ett spørsmål om ansvar ... og om hvor grensene for bekymring går og om hvem som skal gjøre hva. Så en slik diskusjon gir nyttig avklaring av hvordan praksis i slike saker skal eller bør være.... Men så blir det også lettere etter møtet, det å ta en telefon tilbake til barnevernet i en konkret sak... og da er det Ola eller Kari vi diskuterer...

I dette utsagnet ligger at SaLTo samarbeidet både indirekte og direkte har medført en styrking av individrettede tiltak. Gjennom drøftinger av anonyme case gies det en form for grenseoppgang for hvor terskelen for bekymring bør ligge, og når denne overskrides avklares ansvarsfordeling. Så, etter møtet, kan det aktuelle case drøftes med barnevernet uten at regler for taushetsplikt settes på prøve.

Selv om eksplisitte rehabiliterende tiltak ikke var etablert (vår 2007) hadde man i noen tid arbeidet med planer for etablering av et oppfølgingsprogram for unge lovbrytere etter modell fra ”tett på gjengen-prosjektet” som ble gjennomført i daværende bydel Furuset, og avsluttet i 2005 (se Carlsson 2005).

Bakgrunnen for disse planene var i særlig grad politidata som viste at en meget betydelig andel av de unge som sto bak rans- og voldsforbrytelser i Osloområdet hadde bosted i bydelen. Siktemålet med dette prosjektet (arbeidstittel: Tett-På 2) var å etablere et oppfølgingsprogram for unge lovbrytere som enda var i et forholdsvis tidlig stadium av en kriminell karriere (til forskjell fra det opprinnelige Tett På, der målgruppen var unge kriminelle med et ekstraordinært rulleblad preget av ran, vold og annen kriminalitet).

Våren 2007 var bydelen, i samarbeid med politiet, kommet så langt i utforming av planene for et slikt prosjekt at søknader om prosjektmidler var skrevet og klar for oversendelse til aktuelle statlige myndigheter.

5.2 Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo ligger nær sentrum av Oslo, og regnes som den eldste av Oslos bydeler. Bydelen dekker et areal på 7,5 kvadratkilometer og har i overkant av 36.000 innbyggere. I overkant av 1700 av disse er i alderen 13-19 år.

Bydelen er en av tre bydeler som inngår i et område omtalt som Oslo indre øst. Dette området har i de senere årene gjennomgått en betydelig opprustning etter den såkalte Handlingsplan Oslo indre øst. I denne handlingsplanen inngikk betydelige statlige midler. I motsetning til øvrige Oslo har forekomst av

selvrapportert problematferd blant unge i bydelen vist økning i 2006 sammenliknet med 10 år tidligere (jfr. Øya 2007).

Gamle Oslo er (fortsatt) en av de fire bydelene i Oslo som scorer lavest på en samleindeks over levekår (Oslo-speilet nr 6/2006). Bl.a. er gjennomsnittelig inntekt blant bosatte i bydelen den laveste, og andel barn og unge som vokser opp med enslig forsørger den høyeste av Oslos bydeler. Knappt 29 prosent av den bosatte befolkning har ikke-vestlig bakgrunn. Mer enn 60 prosent av elevene i bydelens grunnskoler har ikke-vestlig bakgrunn. Ved to av skolene i bydelen er denne andelen over 90 prosent. Flyttehyppigheten i bydelen er meget høy.

Bydelen har et betydelig innslag av kommunale boliger, boliger som tildeles på sosialmedisinsk grunnlag. Dette har medført en opphopning av familier og personer med små ressurser. Problemer knyttet til kriminalitet og rusmidler har hopet seg opp i disse bygårdene. Bomiljøet er av mange opplevd som svært utrygt og som svært lite egnet som oppvekstarena.

Bydelens nære beliggenhet til sentrum og til nedre del av Akerselva skaper også særlige utfordringer. Tungt belastede rusmiljø er etablert, og betydelig omsetning av narkotika finner sted i meget kort avstand fra de uterom som bosatte barn og unge har til disposisjon. Bydelen er sterkt berørt av de tunge sosiale problemene som forbindes med nedre del av Akerselva og med Oslo sentrum. Disse utfordringene beskrives nærmere i den senere omtalen av SaLTto-sentrum.

Kriminalitetsforebyggende arbeid i Gamle Oslo

I motsetning til Alna passerte bydel Gamle Oslo nokså uendret gjennom den bydelsreform som ble gjennomført i 2004. Det innebærer også at det kriminalitetsforebyggende arbeidet i bydelen var godt etablert og innordnet i tverrfaglige strukturer før SLT-ordningen ble innført i alle bydeler, og at SLT-ordningen ble tilpasset en eksisterende struktur da den startet opp i 2006.

Etablerte strukturer

Før SLT ble innført hadde man inngått en samarbeidsavtale (gjeldende fra mars 2005) mellom barneverntjenesten og andre instanser som arbeidet med barn og unge i bydelen. De instanser dette gjaldt var i tillegg til barneverntjenestene, grunnskolene, SFO,

skolehelsetjenesten, utekontaktene, ungdomskubbene, politiet og sosialkontoret. Det ble etablert to geografiske områdeteam der disse instansene inngikk. De to teamene dekket barn og unge i grunnskolealder. I tillegg ble det etablert to bydelsomfattende team for aldersgruppen over 16 år, samt for småbarngruppen under seks år. Politiet er ikke representert i småbarnsteamet. I teamet for aldersgruppen over 16 var A-etat og skolens oppfølgingstjeneste representert. Til de ulike innsatsteamene pekes det dessuten på at representanter fra barne- og ungdomspsykiatri (BUP), pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), hjemmetjenesten, voksenalderpsykiatrien, og konsulent for funksjonshemmede er å se på som assosierte medlemmer som kan innkalles til møtene etter behov.

I tillegg til de fire utøvende teamene etablerte man et ”Overordnet innsatsteam” der lederne for de ulike tjenestene inngikk. Om dette overordnede teamet sies det i planen:

Innsatsteamet får tilbakemelding fra de lokale tverrgående teamene regelmessig, og sitter med beslutningsmyndighet dersom de lokale teamene melder behov for tiltak.

Fokus på barnevern

Bortsett fra at et styringsorgan mangler i denne modellen, ser vi klare likheter mellom dette og den struktur for SLT-arbeid som KRÅD anbefaler for kriminalitetsforebyggende arbeid. Men det vi i Gamle Oslo står overfor er en organisatorisk modell for samarbeid som har til formål å ivareta *barnevernets* oppgaver på en best mulig måte. At det forholder seg slik framgår bl.a. av at det er barnevernet som tok initiativ til utforming av planen. Den sterke vektlegging av småbarn og barn i grunnskolen viser at det ikke bare er kriminalitetsforebygging som er siktemål med samarbeidsplanen. Det vide barnevernfaglige fokus som ligger til grunn i planen understrekes også av følgende:

Bydelen har opprettet tverrfaglige team for å sikre at utsatte barn og unge skal få relevante tiltak på et tidligst mulig tidspunkt(...) De tverrfaglige teamene innehar en samlet kompetanse i forhold til barn- og ungdomsproblematikk. Alle typer saker kan være aktuelle for teamene, men hovedfokus er saker med omfattende problematikk eller saker som omhandler

barn og unge som faller mellom flere stoler. Det kan også diskuteres mer generelle forhold i barn og unges nærmiljø som har betydning for deres oppvekstforhold. Dersom det skal diskuteres enkeltsaker med navn på disse møtene, skal det innhentes skriftlig samtykke fra foreldrene.³⁰

Formuleringene gir inntrykk av at det tverrfaglige team i første rekke forventes å arbeide med enkeltpersoner/familier. Ikke minst gir formuleringen *det kan også diskuteres mer generelle forhold* ... næring til inntrykket av at problemer knyttet til enkeltindivid er det man i første rekke ønsker å rette oppmerksomheten mot, mens ”generelle forhold” hører til unntakene.

5.2.1 Sentral organisering og samarbeidsfora

SLT-koordinator ble ansatt sommeren 2006, altså ett år senere enn i Alna bydel. I Gamle Oslo var utfordringen i implementering av SLT-modellen å sørge for at etablerte tverrfaglige strukturer ble innordnet og tilpasset den nye samarbeidsmodellen. I annen sammenheng (Carlsson 2006) har vi vist at slikt ikke alltid er lett. Under introduksjon av forsøket med SLT i bydelene Sagene og Grorud var det noen grad av motstand mot implementering av SLT fordi dette måtte medføre nedlegging eller omlegging av allerede etablerte tverrfaglige og tverretatlige fora – ordninger man i begge bydeler opplevde som godt fungerende. Men i Gamle Oslo synes innpassing av gamle samarbeidsstrukturer til SLT-modellen å ha gått nokså smertefritt.

Ny modell i etablerte strukturer

Dagens SLT-arbeid bygger på strukturer etablert *før* SLT formelt ble introdusert. SaLTo-koordinator opplyser at ved innføring av SaLTo gjorde man den avveining at man ville være best tjent med å videreføre disse strukturene. Langt på vei er det bare navnet som er nytt, samt linjene inn i Rådhuset gjennom sentral koordinator og sentral styringsgruppe. Koordinator mener at man lokalt hadde lagt prinsippene for organisering av SLT-arbeid til grunn for SaLTo

³⁰ Orientering om “Tverrfaglige team i Bydel Gamle Oslo” se http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/barn_og_unge/article43690-2012.htm

kom i stand. Man kalte det noe annet, men man hadde SLT i ”bakhodet”.

Denne modellen ble altså videreført uten annen endring enn at man tok SaLTo-navnet, og at man etablerte styringsgruppe. Med Byrådets vedtak om innføring av SaLTo modellen for alle bydeler fulgte dessuten lønnsmidler til en koordinatorstilling. I det lokale mandat for SaLTo Gamle Oslo sies det om koordinators rolle at *”SaLTo-koordinator har overordnet ansvar for tverrfaglig samarbeid i bydelen”*. Formuleringen inngår også i bydelens handlingsplan for SaLto (2006)

Handlingsplan

Målformuleringene i handlingsplan for SaLTo Gamle Oslo er generelt formulert (*”Redusere barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo. Trygge skoler og oppvekstmiljø”*). Også målgrupper og virkemidler omtales i generelle vendinger. I planen finner vi ingen spesifisering av målgrupper eller symptomområder man vil prioritere, man finner ingen angivelse av konkrete tiltak som skal iverksettes, og følgelig heller ingen tidsfrister eller ansvarsfordeling for gjennomføring.

Handlingsplanen er altså svært lite konkret. Vi finner ingen operasjonalisering av målformuleringene. Det vises ikke til konkrete virkemidler og tiltak. Fordi handlingsplanen er så lite spesifikk gir den i liten grad gi grunnlag for påfølgende evaluering av måloppnåelse.

Styringsorgan

Da SLT modellen ble introdusert valgte man altså å gi etablerte strukturer et nytt navn. Det styringsorgan som følger av SLT-modellen valgte man å etablere som ett felles-organ for flere bydeler som betjenes fra samme politistasjoner. Valget av regionalt styringsorgan er delvis begrunnet med politiets behov for å redusere antall møter.

Men det pekes også på at disse bydelene har mye felles. Nærheten til sentrum og nærhet til rusmiljøene langs Akerselva er ett slikt felles problem. Et annet er at et stort innslag av kommunale boliger er lokalisert i disse bydelene. Blant beboere i slike boliger finner man betydelig overhyppighet av sosiale og medisinske problemer. Bomiljøet er ofte ustabil. Tvangsutkastelse

forekommer hyppig. I 2005 ble 122 barn berørt av at forsørger ble begjært tvangsutkastet i Gamle Oslo³¹. Bydelene har nedsatt ei felles arbeidsgruppe som skal se mulige initiativ som kan bedre oppvekstforholdene for barn og unge i kommunale boliger.

5.2.2 Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak

I SaLTo Gamle Oslo er det i første rekke *områdeteamene* for aldersgruppen 6-16, samt *innsatsteam* 16+ som utgjør den utøvende del av SLT-arbeidet. Deltakelse i teamarbeidet er kontraktfestet i skriftelige samarbeidsavtaler som lederne (og utpekte teamdeltakere) fra de ulike sektorene har undertegnet. Deltakelse i teammøtene er obligatorisk. De to områdeteamene innkalles til møte hver 6 uke. Teamleder forestår innkalling og møteledelse. SLT-koordinator deltar som observatør.

I hvert av *områdeteamene* inngår representanter for barnevern, sosialkontor, utekontakt, fritidstiltak, skolehelsetjeneste ved grunnskolene, grunnskolene, skolefritidsordningen samt politi.

I det ene av de to områdeteamene deltar dessuten representant for barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, samt leder for tiltak kalt Ungdom og kvalifisering (der utdanningsetatens oppfølgingstjeneste har nær tilknytning).

Innsatsteam for ungdom over 16 år har følgende sammensetning: Ungdom og kvalifisering, Utdanningsetatens oppfølgingstjeneste, barnevernet, helsestasjon for ungdom, sosialkontoret, Senter for arbeid og kvalifisering, videregående skole, skolehelsetjenesten, psykiatrisk ungdomsteam samt politiet.

SaLTo-koordinator deltar som observatør. I tillegg deltar koordinator i (ukentlig) møte mellom politiets gatepatrolje og oppsøkende tjeneste i bydelen.

Samarbeidet med bydelen om enkeltsaker er blitt bedre under SaLTo, slik politiet ser det. Deler av denne forbedringen har også med endret praksis i politiet for når bekymringsmelding til barnevernet bør sendes. Terskelen er senket. Tidligere ble melding

³¹ Statistikkrapport for Samarbeidsprosjektet –færre utkastelser. Bydel Gamle Oslo

først skrevet etter at ungdom hadde ”sklidd” langt ut. I 2003 ble det i løpet av året skrevet ca 250 meldinger, nå er man oppe i mer enn 1000 pr år.

Politiets samarbeidsrelasjoner til bydelene har også gjort det lettere å ta kontakt med de ansatte i barnevernet. Når man etter sendt bekymringsmelding opplever at den unge fortsatt befinner seg i samme miljø kan det være aktuelt med ny melding. Men fra politihold pekes det også på at SaLTo-samarbeidet har gjort det lettere å ta direkte (telefon)kontakt med barnevernet på saksbehandlernivået, og også til sjefsnivået i akutte og kritiske saker. Det hersker i større grad enn tidligere en felles forståelse mellom politi og barnevern om at etatene har et fellesansvar i mange av disse sakene. ”Byråkratiske skott” er bygd ned. Politiet kunne oppleve at bekymringsmelding ble lagt til side fordi barnevernet fant at opplysningene var mangelfulle, men uten at melder (politiet) ble orientert om dette. I økende grad har man oppnådd at saksbehandler i slike saker tar telefonisk kontakt for en eventuell utdypning av innholdet i meldingen. Her er det imidlertid fortsatt et betydelig forbedringspotensial, slik politiet ser det.

Fra politihold gies det også uttrykk for et ønske om at man i SaLTO Gamle Oslo bør sette sterkere fokus på individrettet arbeidet med unge registrerte lovbryttere. Etablering av oppfølgingsteam som det man har ved Majorstua politistasjon nevnes som eksempel på slikt individrettet tiltak. Samtidig manes det til tålmodighet. SaLTo-samarbeidet er jo så nytt, og... *det er jo (derfor) lov til å håpe.*

Tiltaksnivå

SaLTo-arbeidet i det utøvende ledd finner altså sted i fire fora. For to av disse er målgruppen elever i grunnskolealder. Hvert av disse teamene har ansvar for et avgrenset geografisk område av bydelen. To andre team har ansvar for henholdsvis småbarn (0-6 år) og eldre tenåringer eldre enn 16 år. Disse teamene dekker hele bydelen.

Koordinator deltar på møtene i alle tverrfaglige team, unntatt tverrfaglig team for 0-6 års-gruppen. Koordinator innkaller og deltar i tillegg i møter i Overordnet Innsatstem. Dessuten møter koordinator i regionale møter for SaLTo for bydelene Gamle Oslo, Grunerløkka, Sagene og St.Hanshaugen i tilknytning bl.a. til det

felles styringsorgan. Koordinator forteller at formålet med teammøtet er å finne løsninger på lavest mulig nivå. Under forutsetning av at man har oppnådd samtykke fra foreldre blir sakene gjennomgått i full åpenhet. ”Sakene” det her refereres til gjelder altså i stor utstrekning enkeltindivid/ familie. På spørsmål fra oss om man i teammøtene også drøfter spesielle områder eller miljøer understreker koordinator at man gjør det. Spørsmål som ”hvordan er situasjonen i området?”, ”hvilke utfordringer står vi overfor?” og ”hvilke endringer kan vi registrere?” reises jevnlig.

Antallet aktører involvert i møtene er høyt. Til sammen er det mer enn førti personer fra like mange tjenestesteder, og som representerer om lag 15 sektorer³² innenfor fire offentlige forvaltningsområder som er involvert i SaLTo-arbeid på utøvende nivå i bydelen.

De operative teamene møtes etter fastsatt møteplan med fra 6 til 8 ukers mellomrom, og ellers etter behov. Er det akuttsaker, eller krisesaker så innkalle hele eller deler av teamet avhengig av saksinnhold; de instanser innkalles som er relevante i forhold til den konkrete saken.

Teamleder gir eksempler fra slikt ekstraordinært innkalt teammøte. Nå nylig hadde man to slike saker med kort tids mellomrom. Sosiallærer ved en av skolene og sykepleier i skolehelsetjenesten (begge inngår i teamet) meldte hver sin sak.

I begge tilfelle var det tale om akutte barnevernsaker der familievold var et sentralt innslag. Det foregikk slik at teamleder først fikk en telefon om saken og vurderte hvem det var aktuelle å innkalle. Parallelt gikk det melding til barnevernet. Begge sakene hadde akutt preg. Det var derfor helt nødvendig å handle raskt. Politiet, barnevernet, helsestasjon og skole ble innkalt og utformet en straksløsning som helt ut var iverksatt i løpet av timer i det ene tilfellet, i løpet av to dager i det andre.

Slike ekstraordinært innkalte teammøter forutsetter at de innkalte medlemmene ”slipper det de har i hendene”, slik teamleder

³² Betegnelsen ”sektor” refererer her til mer eller mindre spesialiserte tjenester innenfor ulike forvaltningsområder. Utdanningsrelaterte tjenester er for eksempel i denne sammenheng delt inn i 6 ulike ”sektorer”: grunnskole, videregående skole, utdanningssetats oppfølgingstjeneste, skolehelsetjeneste, skolefritidsordningen, og pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT)

uttrykker det. Etter teamleders vurdering har samarbeidet i de tverretatlige teamene bidratt til å fjerne ”vanntette skott” som tidligere sto som hindringer og barrierer mellom ulike tjeneste- og sektorområder. Det at man har jobbert tett sammen i slike team medfører dessuten at man er blitt mer eller mindre på fornavn med hverandre, man ringer direkte til den som er medlem av teamet uten å gå veien om et sentralbord. Forbindelsene er med andre ord blitt tydeligere og åpnere. Teamleder understreker at de skriftlig inngåtte samarbeidsavtalene har vært viktige for å få teamarbeidet til å flyte. Da en sentral sektor sluntret unna og uteble fra teamet, ble samarbeidsavtalen holdt fram som ris bak speilet, og den aktuelle forvaltning stilte på nytt opp i teamarbeidet.

Faste teammøter

Til de forhåndsavtalte møtene som omhandler alle teammedlemmer inngår to faste poster på dagsorden: ”Runden” og ”Iverksatte tiltak”. I referat fra ”Runden” finner vi til dels detaljerte drøftinger av tilstand i ulike områder, her for eksempel fra to skoler:

- mye sprøytespisser ved (navn på plass) og i skolegården
- tagging og skriblerier
- biler som oppholder seg i skolegården på ettermiddag
- god nytte av miljøkontakt
- god erfaring med foreldregrupper
- økt søkning til SFO

Eksempelene viser både til observasjoner av bekymringsverdige forhold og til verdi av iverksatte tiltak. Mulige tiltak som kan iverksettes i forhold til de observerte problemene drøftes. Erfaringer fra tidligere iverksatte tiltak vurderes. Under ”handlingsplan” vurderes erfaringer fra tidligere iverksatte tiltak. Rutiner i Utdanningsetatens oppfølgingstjeneste for elever som faller ut av skolen er eksempel på drøfting av forhold som vanskeliggjør gjennomføring av slike tiltak. Praktiske opplysninger om hvem som kan kontaktes når og hvor i forbindelse med arbeid til arbeidsløse unge, eller gjennomføring av natteravning ved en av skolene er eksempler på drøftinger med relevans til gjennomføring av omforente tiltak.

Operativt team

Møtene i de *operative teamene* gjennomgår situasjonen i bestemte områder og for bestemte avgrensede grupper av barn og unge. Møtene drøfter erfaringer med avgrensede iverksatte tiltak, opplevde hindringer for måloppnåelse i slike tiltak, samt hvordan man kan løse slike hindringer. Referatene fra møter i de operative team viser bare til drøfting av problemfylte grupper eller områder, ikke til identifiserbare enkeltpersoner.

Utvidet ressursteam

Møtene i utvidet *ressursteam* (arbeidsutvalget) har et noe annet innhold, men den tematikk som avspeiles i drøftinger i dette forum avspeiler i noen grad de ”uløste sakene” fra de operative team. Det handler her om ”innmeldte saker” som ulike sektorrepresentanter i utvidet tiltaksteam melder inn til møtet. Slike ”uløste saker” handler om registrerte behov for tiltak, men tiltak som ikke lar seg iverksette uten at økonomiske eller personellmessige ressurser kan frigis. I slike saker synes utvidet ressursteam å fungere som søknads- og/eller kontaktformidler for videre saksbehandling³³, men uten å slippe saken. Etter å ha konkludert heter det gjerne i referatet: *Kommer tilbake til saken dersom det ikke finnes løsning.*

”Innmeldte saker” kan også gjelde spesielle (og gjerne akutte) saker, og håndtering av disse. Teamarbeidet med de to akutte barnevernsakene omtalt ovenfor ble for eksempel referert for utvidet ressursteam som ”innmeldte saker”.

Til orienteringspunktet ”runden” er det leder for den enkelte sektor som orienterer. Disse orienteringene har litt karakter av ”nytt hos oss siden sist”, for eksempel barnevernet som rapporterer om strøm av bekymringsmeldinger, men også om sektoren som orienterer om at man nå har fått besatt stilling som Noe av dette bærer karakter av ”greit å vite”, men som likevel har begrenset betydning fordi det ikke er informasjon med relevans til (eller invitasjon til) felles handling.

³³ Slike ”uløste saker” til drøfting i utvidet innsatsteam handler i betydelig grad om tiltak som skal iverksettes i skolers regi (for eksempel lesestimulering, egen kafé for jenter). Også på denne bakgrunn er det bemerkelsesverdig at skolesektoren ikke er representert i dette forum.

Et klart unntak fra dette gjelder orientering fra politiet om mistanke om ansamling av barn og unge i en bestemt leilighet i en bygård. Her kan det bli aktuelt for politiet å intervensere, og i så fall må barnevernet og andre kommunale tjenesteområder regne med å delta, og kommunen som gårdeier må medvirke.

Orienteringen har karakter av ”varsel” om en aksjon som kan komme dersom mistankene blir bekreftet. I et senere intervju med politiet spurte vi med henvisning til denne leiligheten:

Om det skulle bli aktuelt å gripe inn i denne bygården, hvor lang tid er det grunn til å tro at bydelen trenger for å stille opp?

Det kan nok skje ganske raskt. Etter at vi orienterte var for eksempel koordinator rask med å sjekke ut eierforholdet til den aktuelle gården (som var kommunal, vår anm.) Og det ble raskt sjekket ut at gårdeier ikke hadde mottatt klager. Så nå henger det på oss å finne ut av, og rapportere om et eventuelt grunnlag for aksjon. (Men) ... i liknende sak i et annet område der det var nødvendig å gå inn var bydelen rask med å stille opp.

Intervjuer:

Er det blitt lettere å få dem (bydelen) som medspillere nå enn før (SaLTo ble etablert)?

Ja, det er det... på det nivået der, på bydelsnivået.

Andre innsatsarenaer

I likhet med andre bydeler har også Gamle Oslo iverksatt en rekke barne- og ungdomspolitiske tiltak med forebyggende siktemål helt uavhengig av SaLTo-arbeidet. Slike tiltak, åpne for alle unge, bl.a fritidsklubber og frivillige organisasjoner, hører likevel med til de tiltak SaLTo kan spille på når målet er å integrere utsatte grupper. Koordinator og teamleder for områdeteam sier begge på generelt grunnlag at dette gjøres. Etablering av natteravnordninger ved lokale skoler er likevel det nærmeste vi kommer til konkret eksempel på slike allmenne tiltak etablert med SaLTo som organisator.

Derimot finner vi en rekke eksempler på tiltak for spesielle, mer eller mindre avgrensede grupper iverksatt i regi av SaLTo, eller med SaLTo som pådriver. Egen ”jentekafé” for jenter med minoritetsbakgrunn ved en av skolene er et allerede nevnt eksempel på dette.

Det foreligger ellers en rekke eksempler på tiltak med prosjektkarakter der SaLTo-koordinator er saksbehandler. Ingen av disse er imidlertid omtalt i handlingsplan for SaLTo. Tiltakene drives i regi av Riverside ungdomshus, en kommunal virksomhet med sentral plass i SaLTo samarbeidet. Her finner vi bl.a.:

- Rusforebyggende arbeid, målgruppe fra 15-18 år som er i faresonen i forhold til bruk av rusmidler. Her inngår bl.a. tilbud om (praksis)arbeidsplass med krav om urinprøveavtale. Varighet: 6 måneder.
- Intervensjonsprogram for ungdom i starten av en ruskarriere, målgruppen er unge brukere av Riverside i alderen 15-25 år. Her vil man gjennom opplæring i å lage filmmanus og filmproduksjon oppnå mestring av filmediet bistå ungdommene i å ta et oppgjør med det de opplever som stigmatiserende. Varighet: 6 måneder
- Tilrettelagt undervisning og oppfølging av ungdom i faresonen for utvikling av rusavhengighet ved en av skolene i bydelen. Målgruppe er elever i alderen 13 til 18 år i risikosone for rus. Gjennom dette vil en skjerme skolen for uønsket besøk fra rusmiljøet. I samarbeid med barneverntjenesten vil en utforme mer tilrettelagt undervisning og oppfølging før og etter skoletid. Varighet: 6 måneder.
- Rask intervensjon, målgruppe ungdom fra 15 til 23 år. Formålet er å stoppe etablering av nye rusbelastede miljøer i bydelen, og forhindre at gnisninger og små konflikter blant unge utvikler seg til større konflikter, samt hindre at rekrutteringsarenaer får lov til å utvikle seg. Varighet: 6 måneder

Alle disse har karakter av korte, tidsavgrensede³⁴ (forsøks)prosjekter, alle er basert på statlige tilskuddsmidler, og alle har et rusforebyggende siktemål. Saksbehandlingen har skjedd i SaLTo regi, men det vises ikke til at det er SaLTo-samarbeidet som har tydeliggjort de behov man her søker å dekke. Det er grunn til å anta at disse tiltakene kunne iverksettes helt uavhengig av SaLTo.

5.2.3 Oppsummering Gamle Oslo: Barnevernets premisser

I 2006 ble SLT-modellen innført i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Gamle Oslo, og som kan sees som en videreføring av det eksisterende forebyggende arbeidet som ble drevet i bydelen. Dette innebærer at gjeldende organisering ble utformet før byrådets vedtak om SaLTo i alle bydeler ble fattet. Premissene for gjeldende modell er nedfelt i *"Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten i bydel Gamle Oslo og andre instanser som arbeider med barn og ungdom i bydelen"*, gjeldende f.o.m. mars 2005. I avtaledokumentet heter det:

Bydelen har ansvaret for tjenester og tiltak som skal hjelpe de mest utsatte barn og unge på et tidligst mulig tidspunkt for å hindre at de utsettes for vold, mishandling, seksuelle overgrep eller lider overlast på annen måte. Tidlig intervensjon krever nært samarbeid og samhandling på tvers av etater og profesjoner (...).I (...) samarbeidet er barneverntjenesten gitt en sentral koordinerende rolle. Barneverntjenesten har ansvar for å opprette samarbeidsavtaler med andre instanser i bydelen for å avklare ansvarsforhold mellom forskjellige instanser, tydeliggjøre reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, og ivareta brukernes rettsikkerhet.

Det er altså utfordringer barnevernet stilles overfor som ligger til grunn for avtalen, og for måten det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet er organisert. Denne modellen er i uendret form lagt til grunn for SaLTo, og som koordinator uttrykker det: *... langt på vei er det bare navnet som er nytt.*

³⁴ Samtlige prosjekt er budsjettert for- og forutsatt evaluert etter 6 måneder.

SaLTo-koordinator er ifølge planen tillagt ”...*det overordnede ansvar for tverrfaglig samarbeid i bydelen*”. Dette innebærer at den kriminalitetsforebyggende koordinator har ansvar for tverrfaglig samarbeid etablert for målgruppene barneskolebarn i alderen 6 til 12 år, målgrupper vi i liten grad forbinder med kriminalitet. Bydelen har svært mange flere barn i disse aldersgruppene enn unge i alderen 13 til 19 år. Når SaLTo arbeidet i bydelen er organisert for å ivareta barnevernets oppgaver er det grunn til å stille spørsmål om de barnevernfaglige utfordringene de mange barna (6-12 år) reiser bidrar til å dreie fokus i SaLTo-arbeid mot yngre aldersgrupper på bekostning av tenåringer. Handlingsplan for SaLTo Gamle Oslo framholder riktignok at den primære målgruppen er alderen 12-23 år. Dette reflekteres bare delvis i det løpende arbeidet.

Organiseringen avspeiler det barnevernfaglige formålet. De fire teamene er sammensatt med representanter for spesialiserte etater med høy kompetanse i diagnostisering og behandling av individuelle avvik (BUP, PPT, (skole)helsetjeneste). En betydelig del av innsatsen er rettet inn mot barn i barnehage- og barneskolealder, altså aldersgrupper som i svært liten grad forbindes med kriminalitet og rus. *For en betydelig del av det som framstår som SaLTo apparatet er med andre ord fokus innrettet mer mot barnevern enn mot kriminalitet.*

Som vi ser er tiltaksnivået i SaLTo arbeidet organisert på en måte som *ikke* avspeiler sammensetningen av utvidet innsatsteam (arbeidsutvalget). Det mest bemerkelsesverdige avviket finner vi i det forhold at utdanningsetaten er tungt representert i det løpende tiltaksarbeidet, men ikke i det overordnede utvidete innsatsteam (arbeidsutvalget) der løpende koordinering og policyutforming forventes å finne sted. Barne- og ungdomspsykiatrien som er representert i ett av områdeteamene, samt i oppfølgingsteam for ungdom over 16 år, er heller ikke representert i det koordinerende utvidede innsatsteamet.

Det er grunn til å stille spørsmål ved det likhetstegn som implisitt er satt opp mellom kriminalitetsforebyggende arbeid og (forebyggende) barnevern i Gamle Oslo. Det er trolig grunnlag for å hevde at alt kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot barn og unge *også* er forebyggende barnevern. Derimot vil det være feil å hevde at alt forebyggende barnevernsarbeid også er

kriminalitetsforebyggende. Vi tenker da på at målgrupper for barnevernets arbeid også må omfatte de innadvendte, tilbaketrekkende, deprimerte barn- og unge; målgrupper som sjelden eller aldri dukker opp i politiets journaler.

I SaLTo regi er det etablert flere korttidstiltak (varighet ett år eller mindre) med prosjektkarakter. Disse er i hovedsak individorienterte, og rettet mot oppfølging av personer vurdert å være i risiko for å utvikle en ruskarriere. Tiltakene reflekteres ikke i gjeldende handlingsplan.

Fra politiets side etterlyses mer individrettede oppfølgingsprosjekt for registrerte kriminelle. Slikt program måtte i tilfelle ha en lengre tidshorison, et mandat og en bemanning som strekker seg utover det som gjelder for de iverksatte prosjektene. Spørsmål om utforming av slike oppfølgings tiltak for unge registrerte kriminelle inngår ikke i handlingsplan for SaLTo Gamle Oslo.

Erfaringene fra samarbeidsmodellene viser imidlertid at samarbeidet i de tverretatlige teamene har bidratt til å fjerne tidligere hindringer og barrierer gjennom tett samarbeid, og der skriftlige samarbeidsavtaler har vært viktige for å få samarbeidet til å flyte.

5.3 Oslo sentrum

Sentrum av Oslo ligger utenfor de administrative bydelene. Det geografiske området omfatter området mellom Pipervika i vest og Bispevika i øst. Fra sjøsiden strekker området seg opp mot Storgata, Grensen og Pilestredet, og blir i nord avsluttet med slottsparken i Parkveien. Oslo sentrum dekker et areal på 1,8 kvadratkilometer.

I Oslo sentrum er det knapt 1500 bosatte. Ansvaret for dekning av helse- og sosialtjenester for disse innbyggerne var tidligere delt mellom bydelene Bygdøy-Frogner og Gamle Oslo. Etter bydelsreformen i 2004 er det bydel St. Hanshaugen som har dette ansvaret.

Sentrum har få bosatte, men meget høy konsentrasjon av arbeidsplasser. Forretninger og serveringssteder ligger meget tett.

Sentrum er et kommunikasjonsmessig knutepunkt for kollektivtrafikken.

I et oppvekstperspektiv er det å bygge et spekter av *lokale* gode treffsteder der barn og unge kan samhandle et omforent mål. I understrekning av det lokale ligger at slike tilbud skal finnes i nærmiljøet, altså der barn og unge bor. Man vil unngå ”fritidspendling”, og særlig at bysentrum blir mål for slik pendling. Grunnene er åpenbare. Vrangsidene av de mange positive kvalitetene man finner i sentrumsområdet er opphopning av tunge problembærere; rusmisbrukere, uteliggere, prostituerte. Sentrumsområdene har gjennom årtier vært kjent som arena for omsetning av narkotika. Ungdom skal skjermes fra å bli eksponert for disse sidene ved det sosiale livet.

Sentrum er anonymt, eller rettere; de som oppholder seg der er ukjente for hverandre og kan derved i stor grad opptre som anonyme. Den uformelle sosiale kontrollen blir svak. Ungdom som oppholder seg i sentrum vil være utenfor rekkevidde av foreldres og andre viktige voksnes kontroll. Kontrollfunksjonene ivaretas av næringsdrivende, av vektere og av politi.

Flere studier viser at unge som hyppig bruker sentrum som fritidsarena skiller seg fra andre unge på viktige måter. Disse unge har i større grad et uteorientert (i motsetning til familieorientert) fritidsmønster (Bakken 1997). Bakken viser at unge med slikt uteorientert fritidsmønster oppviser betydelig større grad av problematferd enn andre. Unge som drar til sentrum i fritiden har mer enn dobbelt så høy score på indeks for problematferd enn det unge ikke-sentrumsbrukende unge har. Øya (2000³⁵) viser at unge som sist uke brukte sentrum på kveldstid har en noe høyere score på en indeks for asosialitet enn unge som ikke brukte sentrum. Særlig høy score på indeks for asosialitet finner Øya at de unge har, som oppholdt seg i sentrum nattetid. Det synes altså å være slik at ungdom som utviser problematisk atferd har større tilbøyelighet til å oppsøke bysentrum.

Problemfylte ungdomsmiljøer i sentrum skaper overskrifter i dagspressen: Oslopolitiets Gatepatrulje mener ungdomsmiljøet i Oslo sentrum er så alarmerende at de ønsker å kunne forby

³⁵ Øya, T. (2000): *Innvandrerungdom, kultur, identitet og marginalisering*. NOVA. Rapport 2000/03.

ungdom under 18 år å oppholde seg der, heter det i Dagsavisen (20 februar 2007). I fjor rømte 180 ungdommer 759 ganger fra barnevernets institusjoner i Oslo (...) Mange unge begår kriminalitet eller jobber på horestrøket mens de skulle vært under det offentliges omsorg, skriver Aftenposten (6. februar 2007).

Forskerne Sveinung Sandberg og Willy Pedersen (2006³⁶) beskriver deler av de miljøene det her vises til. Det er miljøene langs nedre del av Akerselva som belyses. Unge med minoritetsbakgrunn er en sentral gruppe med opphold i dette området. Fra forskernes feltrapport gjengis følgende:

Under brua nedenfor Södøst sto to mørke menn i 20 årene. De sa noe halvhøyt til meg idet jeg gikk forbi. Jeg oppfattet ikke hva det var, men regnet med det var spørsmål om hasj (...) To mørkhudede menn (somaliere?) sto litt lengre nede. De var midt i veien og diskuterte ett eller annet. Første tilbud om hasj kom enda lenger oppe. En mørkhudet gutt, 16-17 år. Han gikk sammen med en eldre norsk mann med sykkel... (Sandberg og Pedersen 2006:26).

Omsetning av hasj er en levevei i miljøet. Kundene kommer fra det Sandberg og Pedersen kaller ”norsk hvit middelklasse”. Ved siden av kundene som oppsøker området for å kjøpe, er det tre hovedgrupper som inngår som faste aktører. Den største av disse er ”hiphop-gutta”. De fleste kommer fra bydeler i Oslo øst. Noen forteller om erfaringer fra hasj-salg i bydelen de kom fra. Ved å selge ”på elva” opplever de større selvstendighet og de tjener mer penger. For Hiphop-gutta var elva et sted å være. Det var spennende der, det skjedde noe hele tiden.

En annen hovedgruppe karakteriseres som ”falne gangstere”. Disse var noe eldre gutter et stykke opp i tyve-årene. Mange hadde vært involvert i alvorlig kriminalitet, men hadde frivillig eller ufrivillig mistet kontakten med de kriminelle nettverkene de før var en del av. Blant disse slet mange med betydelige rusproblemer.

Den tredje gruppen var flyktningene fra land i Nord-Afrika. Noen av disse var innvilget asyl og lovlig opphold i landet. Andre hadde

³⁶ Sandberg S, og W Pedersen (2006): *Gatekapital*. Universitetsforlaget. Oslo

fått avslag, men var regnet som ureturnerbare på grunn av pågående krigshandlinger i hjemlandet.

Felles for disse gruppene var at de levde et hverdagsliv som i stor grad var preget av grov vold. Volden bidro til konstruksjon av sosiale fellesskap og også til forming av individuell identitet:

Man må ikke vise at man er redd for å sloss. For da synker du så lavt at det er helt sykt. Det er ingen som respekter deg. Folka bare tæsjer deg. Det er helt sykt. (s. 200).

Felles for gruppene var også at ikke for noen var det området de hadde tilhold en del av deres oppvekstmiljø. Alle hadde vokst opp langt unna – enten i et annet land, eller i en bydel eller kommune langt unna Oslo sentrum. De hadde tatt opphold i *et område for utstøtte* (Sandberg og Pedersen 2006:14) og de fritidspendlet mellom dette området og den bydelen de var bosatt i (om de hadde fast boligadresse).

De sammensatte utfordringene med ulike grupper ungdom som sentrum av Oslo har, danner bakteppet for etablering av SaLTø arbeid i denne delen av Oslo. Det plangrunnlag som legges til grunn er svært konkret og tydeliggjør alvor og dimensjonene i de problemene en står overfor. I felles søknad til Justisdepartementet fra Oslo kommune, Oslo politidistrikt samt Norges Røde Kors om midler til prosjektarbeid i Oslo sentrum beskrives tre hovedutfordringer knyttet til barn og unge i drift i sentrumsområdet:

- Rømninger hjemmefra eller fra institusjon: i 2005 behandlet barnevernvakten 1832 henvendelser vedrørende rømninger. Mange barn er registrert med flere rømninger, slik at totalt antall barn og unge som rømmer er betydelig lavere. Blant rømningene utgjør jenter en økende andel, og utgjør nå nesten halvparten av de som rømmer.
- Politiet registrerer stor aktivitet i belastede miljøer rundt Akerselva, Oslo City og Jernbanetorget. Andel unge under 18 år er økende. Politiet uttrykker spesiell bekymring for unge norske jenter som har omgang med eldre minoritetsgrupper.

- Man registrerer behov for å kunne holde en liten gruppe barn og unge tilbake på institusjon mot deres vilje fordi disse ved gjentatte rømninger stadig setter eget liv og helse i fare.

5.3.1 Sentral organisering og samarbeidsfora

Etter bydelsreformen i 2004 ble som nevnt bydel St Hanshaugen tildelt ansvar for hele sentrumsområdet. Bydelen innledet da et samarbeid med Barnevernvakta, Uteseksjonen, politiet og Røde Kors. Omtrent samtidig ble SLT-forsøket i 7 bydeler iverksatt. I bydelen innså man at det arbeid man drev i sentrum hadde så mange likhetstrekk med SLT at man valgte ”å henge seg på” i SaLTo-forsøket. SaLTo – sentrum ble altså etablert allerede under forsøket med SLT-arbeid i 7 bydeler i Oslo kommune, og dagens ordning representerer en videreføring av strukturer som alt da ble lagt.

Styringsgruppe

Fra 2005 har styringsgruppen vært sammensatt av Bydelsdirektør, direktør for Rusmiddeletaten, direktør Barne- og familieetaten samt stasjonssjefene ved Sentrum og Grønland politistasjoner.

Det foreligger planer for ”oppgradering” av denne gruppen, slik at visepolitimester samt en kommunaldirektør skal tiltre. Et sentralt premiss for dette er at styringsgruppen bør bestå av toppsjefene fra de ulike forvaltningsområdene. Forutsetningen er at ”... *det som ikke kan bestemmes i en slik gruppe er ikke verdt å bestemme*”, som en av de lokale lederne uttrykte det. Bakgrunnen for dette ligger i at problemgruppene i sentrum i prinsippet er de(n) lokale bydelene (eller omegnskommunen) ansvar. Det er der ”problembarnet” er bosatt, det er der ansvaret ligger. Derfor er det sett som viktig at styringsorganet er sammensatt med representanter fra sjefsnivå med ansvaret for helhetlig forvaltning.

Arbeidsgruppe

Arbeidsgruppen er sammensatt av ledere fra de forvaltninger som alt under SLT-forsøket innledet samarbeid. Det er ledere fra Uteseksjonen, Barnevernvakta, Oslo Røde Kors, samt leder for forebyggende politi ved de to politistasjonene som dekker sentrum som inngår i arbeidsgruppen, ved siden av avdelingssjef i bydelen.

Denne arbeidsgruppen møtes med fra 2 til 4 ukers mellomrom etter en forhåndsoppsatt møteplan.

Over en lengre periode har denne arbeidsgruppen arbeidet for å skaffe best mulig oversikt over situasjonen i Oslo sentrum, hva barn og unge angår. I søknad til Justisdepartementet (datert 2007) om midler til diverse prosjekt, heter det:

(SaLTo-arbeidsgruppe) har vært samlet to ganger i måneden i 1 ½ år, vi er derfor svært sikre på at vi har skaffet oss et realistisk bilde av omfang og problematikk hva angår Oslo sentrum på barne- og ungdomssiden.

Det er løpende kontakt mellom bydelen og de nevnte instansene også i det daglige. Særlig nært er det daglige samarbeidet mellom Barnevernvakta på politihuset, og barnevernet i bydelen. Etter vanlig kontortid overtar sjefen for Barnevernvakta de fullmaktene barnevernsjefen i bydelen har til neste morgen. Så går man sammen gjennom registrerte saker, eventuelt sammen med politiet når det er relevant, hvilket det svært ofte er. Under forebyggende tjeneste, Grønland politistasjon har man fra 2005 etablert *Gatepatruljen*, en aktivt oppsøkende enhet med fokus på barn og unge under 18 år. Enheten er en aktiv ”leverandør” av saker til barnevernet og skrev i 2006 mer enn 500 bekymringsmeldinger. Tjenestemenn i denne enheten har opparbeidet svært god personkunnskap, og god oversikt over de ulike miljøene i sentrumsområdet. Enheten har bl.a. avdekket at helt unge jenter knyttes opp mot rusmiljøene i et omfang som er vesentlig mer omfattende enn det man før var klar over³⁷.

Løpende daglig samarbeid med Oslo Røde Kors og Uteseksjonen på den ene siden, og bydelene på den andre skjer også gjennom prosjektsamarbeid der Røde Kors og Uteseksjonen er driftsansvarlige for spesielle tiltak iverksatt for ulike målgrupper, tiltak som er finansiert over prosjektmidler som bydelen forvalter.

Nærheten til- og avhengigheten av samarbeidet understrekes i det følgende.

³⁷ Det var politiets Gatepatruljen som verifiserte mistankene Alna bydel hadde om at 13 til 15 årige ”stille jenter” ble trukket inn i narkotikamiljøet i sentrum.

...i tilbakeføringsarbeidet vi driver, der vi skal ansvarliggjøre de lokale bydelene, enten det nå dreier seg om rømlinger eller barn på drift, så bruker vi (SaLTo) koordinatorene i bydelene som døråpnere. Det er dem vi ringer først ... vi gjør uformell sondering av terrenget sammen med dem, hvem det er lurt å ringe og sånn. Og det fungerer veldig godt, for uten dem hadde vi brukt unødvendig mye tid. For nå er det en telefon... og så setter vi i gang. Og vi kjenner jo hverandre så godt. Koordinator.

Avdelingssjef følger opp:

Hvis du tenker deg at Oslo kommune er Norges desidert største konsern hva antall ansatte angår... da er det viktig at disse folkene i SaLTo kjenner hverandre. Uten dette hadde vi brukt svært mye mer energi enn vi gjør nå. Dette er veldig bra.

Intervjuer: Og gjennom dette kan dere reflektere til bydelen at en del av bydelens virkelighet faktisk utspiller seg i Oslo sentrum?

Koordinator: Ja, og det fungerer kjempebra. Og det går med null tid. Og det hender jo at de ringer oss og etterlyser et av sine barn... og da er det jo det samme, om jeg ikke vet om ungen selv, ... vi vil vite hvem andre som kan vite og som følgelig bør kontaktes. Så både vi i sentrum og de i lokalbydelene har stor nytte av dette.

Tilhørighet i det fellesfaglige forum av koordinatorene som ledes av den sentrale SaLTo koordinator gir altså en viktig nøkkel i tilbakeføring av barn og unge til den bydel de er bosatt i. Bydelene kan på sin side spille på SaLTo sentrum når egne utsatte med mulig tilhold i sentrum skal spores. Som nevnt bistår SaLTo sentrum bydel med opplysninger når sak om ungdom i drift skal legges fram for fylkesnemnd fordi man sitter med kunnskap som lokal bydel ellers ikke ville hatt. Koordinator understreker dessuten:

... og så kan vi fortelle nemnda at det ikke er særlig lurt å sende gutten til institusjon X, fordi der er kompisen hans, så velg heller Y.

5.3.2 Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak

Fra oppstart og til utgang av 2006 ble det meste av arbeidet for aldersgruppen 13 til 23 år med opphold i sentrum karakterisert som SaLTo-arbeid. Under handlingsplanen for 2006 inngikk fire ulike tiltak/ prosjekter som arbeidsgruppen arbeidet for å realisere:

- Løpende kartlegging av barn og unge under 18 år i drift i sentrum.
- Arbeidsgruppens deltakelse i ansvarsgrupper
- Etablere tiltaket/prosjektet URO som skal drives av Oslo Røde Kors
- Etablere TORSDAGSKLUBBEN som skal drives og eies av Uteseksjonen (Rusmiddeletaten).

Kartlegging

Kartleggingen handler i særlig grad om barn under omsorg av barnevernet, men som rømmer til sentrum fra institusjon eller fosterhjem.

Vi opprettet nylig en stilling med oppgave å drive slik kartlegging. Så møtes vi ledere i bydelsbarnevernet, Barnevernvakta og politiet hver 14 dag for gjennomgang av sakene. Denne ungen hører hjemme der og der, de som har det juridiske ansvaret for ham er slik og sånn, og sist har han nå rømt fra institusjon som heter...Og så er jobben å få aktivisert de ansvarlige...(Avd.sjef i bydelen)

I tillegg til rømningene er miljøet langs Akerselva/"Eika" kartlagt. I brev til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester³⁸ beskrives

³⁸ Kilde: "Integrering av marginaliserte unge menn som bruker Oslo sentrum som sin sosiale arena". Brev fra Bydelen til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, datert 08.02.06. Dette brevet er undertegnet av medlemmene i SaLTo-styringsgruppe.

disse miljøene som bestående av omlag 100 unge menn, mange over 18 år, og med:

- problematisk familietilhørighet
- mangelfulle eller dårlige boforhold
- hovedsakelig minoritetsbakgrunn
- ikke fullført skolegang
- uten lovlig arbeid
- betydelig kriminell aktivitet og fengsels erfaring
- rusavhengighet
- vold, aggressivitet
- gjengidentitet
- krigserfaring, krigstraumer
- opp mot 95 prosent tilbakefall etter avsonet dom
- manglende voksenkontakt/rollemodeller
- begynnende fundamentalistisk, islamistisk orientering
- lever utenfor storsamfunnet

Ansvarsgrupper

Det andre tema i handlingsprogrammet er ”*Deltakelse i ansvarsgrupper*”. Det handler om en videreføring og oppfølging av kartleggingen nevnt i først punkt. Forholdet refererer til en erkjennelse av at arbeidsgruppa gjennom kartleggingsarbeidet sitter med en helhetlig kunnskap som det lokale barnevernet i hjembydel/kommune bør ha tilgang til. Det nye er at ”sektorkunnskap” blandes, og at man derved oppnår å få fram et langt mer helhetlig bilde av situasjonen. Slik helhetlig kunnskap kan være viktig for de beslutninger barnevernet i den bydel ungdommen hører til skal fatte. Derfor vil arbeidsgruppa stille denne til disposisjon for den bydel/ kommune som har løpende ansvar for saken. Slik oppfølging kan også være viktig i de tilfeller saker som gjelder disse barna skal legges fram for fylkesnemnd i forbindelse med omsorgsovertakelse eller lignende. Det er det lokale barnevernet som er saksbehandler og som legger fram slike saker for nemnd,

SalTo sentrum har kunnskap og innsikt i hvilket liv barnet har levd i sentrum.

Individuell oppfølging

URO og Torsdagsklubben, handler om konkrete tiltak som er rettet inn mot enkeltpersoner med tilknytning til sentrumsmiljøet. Det første av disse er bygger på tett individuell oppfølging av 16-20 åringer med som er i ferd med å utvikle en kriminell livsstil, bestående av rus, vold, skole drop out og kriminalitet. Hovedandelen av deltakerne i URO er ungdom med minoritetsbakgrunn. Det andre er innrettet mot 17-24 åringer som oppholder seg rundt Akerselva og som er involvert i kriminalitet. I tillegg til disse planlegges to prosjekt rettet mot voksne (18 til 35 år) straffedømte.

Knoppskyting

Det er SalTo-arbeidsgruppe som har ”tenkt ut” innholdet i disse prosjektene. Det er søkt statlige midler til drift. Et bemerkelsesverdig kjennetegn er at brevarkene som søknadene er skrevet på bærer Oslo kommunes så vel som Oslo politidistrikt og Røde Kors’ logo, altså de parter som sammen utgjør SalTo-sentrum arbeidsgruppen. Selv om det bare er bydelsdirektøren, St.Hanshaugen Bydel som har undertegnet søknadene, blir det tverretatlige felles ansvar tydeliggjort gjennom dette.

Også i årsrapport fra prosjekt URO, som formelt ”eies” og drives av Oslo Røde Kors, er Oslo kommunes og Politiets logo tatt inn. Forvaltningsansvaret for URO og for TORSDAGSKLUBBEN ligger utenfor bydelens ansvarsfelt. Bydelen (og SalTo-koordinator) har ikke driftsansvar. Bydel St. Hanshaugen har ansvar for å skaffe finansiering og har dermed et overordnet rapportering - og koordineringsansvar for prosjektene.

Tiltakene representerer en form for knoppskyting der SalTo samarbeidet har identifisert og verifisert behovene, arbeidsgruppa har generert ideene, og de samarbeidende partene har fordelt ansvaret for å drive de virksomhetene som følger av ideene. Disse tiltakene omtales ikke lenger som SalTo tiltak. De regnes som sjølstendige virksomheter som SalTo-sentrum (og andre) kan spille på og dra nytte av.

Ansvarsavklaring.

Som vi så har SaLTo-arbeidsgruppe over en periode av om lag 1 ½ år arbeidet for å få fram et helhetsbilde over situasjonen for barn og unge i sentrum. De ulike tiltak og prosjekter omtalt ovenfor er utformet med grunnlag i den kartlegging arbeidsgruppen har gjennomført.

Parallelt med dette arbeidet tok Bydel St.Hanshaugen initiativ til en juridisk betenkning for å avklare mulige gråsoner i ansvarsforhold mellom de forvaltningsorgan som inngår i SaLTo-samarbeidet. Det er klarlagt at bydelen og Barnevernvakten fullt ut er delegert ansvar etter lov om barnevern for Oslo sentrum. Praktisering av taushetspliktreglementet etter forvaltningsloven og barnevernloven er blitt juridisk vurdert og kvalitetssikret. Med grunnlag i dette er politiets, uteseksjonens, og Oslo Røde Kors' *informasjonsplikt* overfor barnevernet understreket. Dette gir den barnevernansvarlige rett til å stille andre instanser som politi, uteseksjon m.v. spørsmål vedrørende enkeltpersoner, og disse instansene har plikt til å besvare spørsmålene.

Mange barn og unge i drift i sentrum er registrert av barnevernet tidligere. For rømlingene gjelder dette alle, og disse er som regel registrert med en serie vedtak hos lokalt barnevern. For å holde løpende fokus på barn og unge i drift i sentrum er følgende rutiner lagt til grunn av SaLTo-sentrum:

- Det innhentes opplysninger fra politiets registreringsdata over lovbrudd begått av barn og unge under 18 år. Disse sammenholdes med Barnevernvaktens journalregistrering av barn og unge under 18 år. Utfyllende informasjon innhentes fra Uteseksjonen og Oslo Røde Kors med grunnlag i deres informasjonsplikt. Når det med grunnlag i informasjon innhentet på denne måten er grunnlag for bekymring skrives det en samlet bekymringsmelding fra SaLTo arbeidsgruppe til den bydel eller kommune som "eier" barnet.
- Sammen med meldingen tilbyr SaLTo-abeidsgruppe samarbeid ved at egne ansatte kan bistå (den bydel eller kommune som "eier" barnet) med kunnskap om den unges aktivitet i sentrum
- SaLTo-arbeidsgruppe følger opp de barn og unge som den ansvarlige bydel/ kommune arbeider med.

(Kilde: Brev til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, se fotnote)

Det juridiske grunnlag for disse rutinene er avklart med kommuneadvokaten, Oslo kommune.

5.3.3 Oppsummering Oslo Sentrum: Tett og samordnet innsats med bydelene

Bydelsreformen i 2004 gav St.Hanshaugen Bydel eneansvar for å håndtere velferds- og sosialpolitiske spørsmål i Oslo sentrum. I løpet av de vel to år som er gått er det nedlagt et betydelig arbeid.

De sosialpolitiske utfordringene knyttet til Oslo sentrum er meget store. Tunge rusmisbrukere har tilhold i disse områdene. Her er det også at gateprostituasjon kommer til syne. Disse problemfeltene står på den rikspolitiske dagsorden og vies stor medieoppmerksomhet. At også mindreårige har tilhold i sentrumsområdet er ikke et nytt fenomen, men risiko for at disse skal bli rekruttert til de etablerte miljøene forsterker bekymringene.

SaLTo-sentrum arbeider i alt vesentlig med tilbakeføring av ”ungdom i drift” til den bydel eller kommune der den unge er bosatt, eller med grupper av ungdom som i betydelig grad mangler tilknytning til familie eller tilhørighet i eget etnisk fellesskap. En betydelig del av disse er (enslige) flyktninger, flere av disse har fått avslag på asylsøknad, men er såkalte ”ureturnerbare”.

Problemene i Oslo sentrum reiser rikspolitiske bekymringer, og utfordringer for flere forvaltningsområder. I tillegg til barnevern, rusomsorg og politi som står i frontlinjen i SaLTo sammenheng, reiser sentrumsproblemene en rekke problemstillinger knyttet til asyl- og innvandringspolitikk, til kriminalomsorg, og til yrkesmessig (re)habilitering. De sosiale problemene som kommer til syne i Oslo sentrum har med andre ord en sammensatt karakter som tydeliggjør at man står overfor flere ”problemeiere”, og som nødvendiggjør innsats på tvers av forvaltningsnivå- og område.

SaLTo-sentrum synes å ha funnet fram til klar enighet om *felles eierforhold* til disse problemene. Styringsorganet er sammensatt av toppleder med vide fullmakter som i nødvendig grad synes delegert til Arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen i SaLTo-sentrum tar initiativ utover det å koordinere løpende arbeid i sentrum. I særlig

grad gjelder dette i barnevernsaker der arbeidsgruppen i fellesskap stiller seg bak bekymringsmeldinger, og der arbeidsgruppen dessuten stiller seg til disposisjon for hjemkommunens barnevern og for fylkesnemnda i saker som gjelder omsorgsovertakelse.

Et felles ”eierforhold” til problemene understrekes symbolsk ved at felles søknader går på brevpapir med kommunens, politiets og Røde Kors’ logo. Det felles arbeid for å identifisere det felles problemområde bærer preg av at de samarbeidende forvaltningene har gitt arbeidet den nødvendige prioritet. Avklaring av juridiske rammer for tverretattlig samarbeid vitner om grundig forarbeid fra de involverte partene. Stor kontinuitet i arbeidet forteller om at de aktører (i arbeidsgruppen) som er tildelt ansvaret for det daglige arbeidet har hatt de nødvendige fullmakter. Dette understrekes også ved formuleringer i rapporter, søknader og handlingsplan fremmet gjennom styringsgruppen. Her finner vi formuleringer som *..arbeidsgruppen vil...* og *... arbeidsgruppen skal...* - altså formuleringer som forteller at den tverretattlige arbeidsgruppene har det nødvendige mandat til å fatte beslutninger i det løpende arbeidet.

SaLTo-sentrum har gjennomført et omfattende arbeid for å identifisere de sosiale problemene knyttet til barn og unge i sentrumsområdet. Dette arbeidet fortsetter fortløpende. De involverte parter har iverksatt en rekke tiltak, for eksempel Gatepatruljen i regi av politiet, prosjekt URO i regi av Oslo Røde Kors, og Torsdagsklubben i regi av Rusmiddeletaten. Gjennom dette arbeidet synes man å ha kommet langt i arbeidet med å tette det tidligere justisminister Dørum karakteriserte som ”anonyme hull” der unge kunne unndra seg sosiale kontroll. Arbeidet i SaLTo-sentrum står overfor særegne oppgaver og utfordringer, og skiller seg derfor i betydelig grad fra det SaLTo arbeid som drives i bydelene. *Tertiærforebyggende* oppgaver dominerer, det vil si at nesten alt arbeid er konsentrert om enkeltpersoner og grupper som har passert ”bekymringsstadiet”, og som er vel etablert problembærere med klientstatus.

Utfordringene i SaLTo-sentrum handler om tyngre og framfor alt mer akutte saker enn det SaLTo arbeidet i bydelene står overfor. At SaLTo arbeidet også omfatter sentrum framholdes som viktig fordi koordinator i sentrum kan spille på sine koordinator-kolleger i bydelene i konkrete saker om tilbakeføring av ungdom i

drift. Det å være del av et slikt nettverk synes å være tidsbesparende, og lette tilbakeføring.

5.4 Oppfyllelse av de fire målkriteriene

I dette avsnittet vil vi vurdere samarbeidet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo med utgangspunkt i de fire målkriteriene som ble presentert innledningsvis: å avdekke eller oppdage tendenser blant ungdommene, initiere tiltak, koordinere arbeidet og utvikle kunnskap på bakgrunn av det arbeidet som gjøres.

5.4.1 Avdekke

I de tre casene som er gjennomgått for Oslo, ser vi at de alle har flere innfallsvinkler til å oppdage tendenser og at samarbeidsforaene er bredt sammensatt. Gjennom de ulike aktørene som er involvert i SaLTo-arbeidet dannes det dermed et godt kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet, der både problemer og risikofaktorer identifiseres. Observasjoner fra skolene og fra politiet, og erfaringer fra barnevern diskuteres i arbeidsgruppene, og der dette følges opp ved kontinuerlig diskusjon.

I de tre casene fra Oslo finner vi også litt ulike særtrekk. Det som kjennetegner Alna er først og fremst fokus på endringer i unges atferdsmønster, og det å være ”føre var.” Observasjonene handler bl.a. om grupper og individer som plutselig eller over kort tid endrer atferd eller jenter som endrer klesstil, skoleskulk etc.

I Gamle Oslo har barnevernet hatt og fremdeles har en sentral rolle, og sakene som diskuteres er ofte bekymringsmeldinger fra barnevernet. I tillegg er politiets observasjoner av stor betydning, for eksempel i forhold til gjengedannelser.

I sentrum av Oslo er utfordringene mer sammensatt enn i de andre bydelene, fordi vi finner opphopning av ungdom i drift: rømninger hjemmefra eller fra institusjon, og belastede miljøer der yngre ungdom er involvert. I sentrum er det opprettet en egen stilling med oppgave å kartlegge barn og unge under 18 år i drift, og der sakene gjennomgås med bydelsbarnevernet, barnevernvakta og

politiet for å sette i verk tiltak. Arbeidsgruppa som jobber i sentrum sitter med en helhetlig kunnskap som det lokale barnevernet i hjembydelen / hjembygda får tilgang til gjennom at ”sektorkunnskap” blandes.

5.4.2 Initiere tiltak

I hvilken grad medfører det koordinerende arbeidet i Oslo gode bestillinger av tiltak eller annen innsats? Casene viser at flere tiltak er initiert på bakgrunn av observasjoner og kunnskap om ungdom i faresonen i de ulike samarbeidsforaene.

I Alna ble det opprettet en variant av SISTERHOOD-prosjektet, på bakgrunn av observasjoner av unge jenter som plutselig endret atferd og som ble plukket opp av eldre gutter i bil etter skoletid, og med mistanke om rus og prostitusjon. Av mer forebyggende tiltak ble det opprettet Åpen skole for elever fra 5-10 klasse, også med vekt på leksehjelp og å fange opp de svakeste elevene.

I Gamle Oslo er tiltakene i stor grad knyttet til den kriminalitetsforebyggende virksomheten uavhengig av SaLTo-arbeidet, men der SaLTo-koordinator er saksbehandler. Eksempler på det er prosjekter som drives i regi av Riverside ungdomshus som rusforebygging og filmproduksjon (og der Riverside har en sentral plass i SaLTo-samarbeidet). I sentrum er tiltak som URO drevet av andre, men der SaLTo har vært med på definere innholdet i prosjektet på bakgrunn av kartlegging av ungdomsmiljøet I tillegg drives Torsdagklubbens som et selvstendig prosjekt, utviklet av Uteseksjonen, Rusmiddeletaten. I andre driftsår (2006) ble det bestemt at Torsdagklubben skulle innlemmes i SaLTo sentrum, som en del av en felles sentrumssatsning. Koordinator har hatt ansvaret for å søke finansiering av prosjektet, samt et overordnet koordinering og rapporteringsansvar overfor bevilgende instanser. Noen av tiltakene er prosjekter med begrensende økonomiske midler, mens andre er offentlige tiltak (som for eksempel leksehjelp, Ung i Forum). Samarbeidet i SaLTo har vært med på skape en forståelse for at tiltak må tilpasses og differensieres avhengig av de ulike utfordringene som bydelene erfarer.

5.4.3 Koordinering og tilrettelegging

Som tidligere skrevet, er det i Byrådsavdeling for barn og utdanning tilsatt en koordinator med ansvar for koordinering av kriminalitetsforebyggende arbeid på et overordnet nivå.³⁹ Hvert kvartal er det et utvidet møte der også ledere i forebyggende politi, barnevernkonulentene som arbeider ved politistasjonene, rusmiddeletaten, utdanningsetaten, Konfliktrådet, Barne- og Familieetaten, samt kriminalomsorgen deltar.

I disse møtene drøftes lokale (og felles) utviklingstrekk og utfordringer, og løsninger på slike. På denne måten skaffes oversikt over situasjonen lokalt, og i byen som helhet. Gjennom dette etableres også en form for felles ”databank” over gode løsninger som bydelene kan trekke på, om behovet oppstår. Prosjektet SISTERHOOD som vi så igangsatt i Alna er kopi av et monitorprosjekt opprinnelig utprøvd i Frogner bydel med godt resultat.

Sentral koordinator har månedlige møter med koordinatorene i bydelene. Gjennom drøftinger av opplevde felles utfordringer i disse fora tas det også initiativ for påvirkning av praksis i den fagetat som har ansvaret for det aktuelle feltet. En tilbakevendende kritikk av svake rutiner for registrering av elever som dropper ut av videregående skole, medførte for eksempel at sentral koordinator satte dette på dagsorden for møte med utdanningsdirektøren. Arbeid med forbedring av disse rutinene ble igangsatt. Usikkerhet og uklarhet i spørsmål om hvordan skolene skulle forholde seg til politianmeldelse i voldssaker der fornærmede elev selv ikke ville (eller turte) å anmelde, ble på samme måte tatt opp med undervisningsdirektøren. En juridisk betenkning ble utarbeidet. Denne dannet i sin tur grunnlag for et veiledende rundskriv til samtlige rektorer. Rutiner i forholdet mellom skolen og barnevernet er også blitt avklart gjennom rundskriv til rektorene.

Det er altså tydelig at de felles utfordringer koordinatorene gjør rede for blir fanget opp og videreformidlet til rette myndighet. Framleggelse av slike utfordringer i disse felles fora omtales slik av en av koordinatorene: *Jeg tok det med inn i Rådhuset...* Det som ”ble

³⁹ SaLTo-sekretariatet er f.o.m. 01.03.2008 lagt til Rusmiddeletaten, som ligger under Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

tatt inn” var i dette tilfelle spørsmål om hvordan skolene burde og kunne forholde seg til skoleskulk, et tema som flere var opptatt av, og der skolene i følge flere informanter hadde en lite sammenfallende praksis. Neste rundskriv fra utdanningsdirektøren kan meget vel komme til å omhandle denne problemstillingen.

I tillegg til disse månedlige/ kvartalsvise møtene sender alle bydeler en egen årsmelding til sentral koordinator. Det utformes en felles årsrapport som legges fram for den sentrale styringsgruppen. Årsrapporten er et av grunnlagsdokumentene som ligger til grunn for rullering av strategi- og handlingsplan.

I Alna legges det vekt på kontinuitet der deltakerne i arbeidsgruppen er den samme. Fordelen med dette er at deltakerne blir personlig kjent, og at terskelen for å ringe hverandre på tvers av sektorgrenser blir lav, noe som anses som nødvendig når noe er ”på gang”. Gruppens størrelse fungerer også godt på Alna, der det vektlegges at gruppen ikke bør være for stor.

I Gamle Oslo ble koordinatorfunksjonen satt inn i etablerte tverrfaglige samarbeidsstrukturer, der de gamle strukturene ble tilpasset inn i de nye. Erfaringene fra SaLTo Gamle Oslo viser at dette fungerte bra. Erfaringene viser også at terskelen for politiets bekymringsmeldinger til barnevernet er senket, og at samarbeidet med bydelen om enkeltsaker er blitt bedre. Samarbeidet har også ført til økt felles forståelse mellom politi og barnevern.

Også i Sentrum viser erfaringene at samarbeidet har blitt bedre mellom bydelene og de sentrale aktørene i politiet, Barnevernvakta, Oslo Røde Kors og Uteseksjonen.

I en tidligere evaluering av SLT-arbeidet i noen av bydelene i Oslo, påpekes bl.a. hvilke koordineringsutfordringer et spesialisert apparat som Oslo skaper (Carlsson 2006:7). Det påpekes at dersom et slikt apparat skal nå sine forebyggende målsettinger, må koordinator både kunne *samordne*, dvs. å kunne pålegge underordnede andre instanser om å samhandle på bestemte måter, og *samarbeide* som innebærer en samhandling mellom likeverdige parter (ibid.). I alle tre casene vises det til gode samarbeidsrelasjoner i SaLTo-modellen. Erfaringene viser at koordinatorens rolle fungerer bra i arbeidet med å få til dialog og samarbeid med de mange involverte aktørene.

5.4.4 Kunnskapsutviklende

Kunnskapsutvikling kan forstås både som innhenting av kunnskap, produsere kunnskap og tilbakeføre kunnskap til relevante miljøer.

Gjennom arbeidet i SaLTo innhentes og utvikles kunnskap blant de involverte i samarbeidsgruppene på ulike måter, enten indirekte gjennom å benytte tiltaksmodeller som er utviklet og tatt i bruk andre steder eller gjennom egne erfaringene som tilegnes i prosessen. Eksempel på det første er ”Stille jenter” prosjektet i Alna som er hentet fra SISTERHOOD- modellen, og kurspakken ”Tegn og symptomer” utviklet av politiet til bruk for ansatte ved skoler og barnevern.

SaLTo-Oslo har egen hjemmeside⁴⁰. Her finner man en lang rekke dokumenter med betydelig relevans for kriminalitetsforebyggende arbeid. Tilstandsrapporter (*tendrapporten*) om utvikling av kriminalitet og bruk av rusmidler, samt hvordan slike problemer fordeler seg i områder av byen finnes blant disse. Disse er utarbeidet av Oslo kommune og Oslo politidistrikt i fellesskap. En egen side omhandler metoder i kriminalitetsforebyggende arbeid, samt rapporter fra forsøk som i mange tilfeller ligger bak slik metodeutvikling. Også strategi- og handlingsplaner finnes blant de mange dokumentene. SaLTo-hjemmesidene bidrar til å forsterke inntrykket av SaLTo-Oslo som et godt integrert og helhetlig organisert arbeid. I tillegg er det foretatt evalueringer, samt studieturer og samlinger for koordinatorene.

SaLTo samarbeidet er av nokså ny dato. Flere av våre informanter har framholdt at man i SaLTo-arbeidet er kommet langt i etablering av tverretatlige allianser, og at man har iverksatt mange gode tiltak, ikke minst sett på bakgrunn av den korte tidshorisonnten. Arbeidet i Oslo synes å være godt forankret.

5.5 Oppsummering Oslo

Vi bruker analysemodellen som ble presentert i kapittel 2 til å plassere det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo.

⁴⁰ Se: www.salto.oslo.kommune.no

Figur 5.1 *Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier.*

| INNSATSARENA | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitets-Forebyggende arena |
|----------------------------|---|--|--|
| MÅLKITERIER | | | |
| Avdekke | Stor lokal kunnskap Tidlig intervensjon | Avdekker forhold innenfor bydelen / i utsatte områder <i>For lite fokus på eldre ungdom over 18 år</i> | Kunnskapsbasert hos alle aktører Har mye ressurser Helhetlige bilder <i>Ennrettet mot barnevern i G.O</i> |
| Initiere aktivitet/tiltak | Fritidstilbud for ungdom, spes. jenter Bygge opp mestring | Bydelene fanger opp ungdom i ”drift” og ungdom i utsatte grupper | Utvikler tiltak for utsatt ungdom, særlig fokus på rus |
| Koordinere / tilrettelegge | God kontakt og samarbeid mellom aktørene, særlig politi og skolene Nettsted med viktig informasjon | God informasjon mellom bydelene Godt samarbeid med skolene <i>Psykisatri er svakt representert For lite fokus på ungdom over 18 år</i> | Stabile fora Tett samarbeid med andre aktører Samarbeidet preges av entusiasme |
| Produsere kunnskap | Det produseres årsmeldinger og handlingsplaner Møtereferater Studieturer Samlinger | Benytter referater som grunnlag for observasjoner (sentrum) <i>Mindre bruk av referater i bydelene</i> | God kommunikasjon i alle ledd. Kunnskapsutvikling skjer i tiltakene og i møtene Trendrapporten er sentral |

Figurkommentar:

Figuren viser at målkriteriene i stor grad innfris i alle tre arenaene. Dette er særlig synlig når det gjelder å avdekke og initiere tiltak. Den kriminalitetsforebyggende arena er imidlertid mest aktuell i sentrum. En svakhet viser seg i manglende fokus på ungdom over 18 år.

5.6 Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo på:

Alt i alt utgjør SaLTo-organiseringen i Oslo en helhet. Lokale utfordringer møtes med lokalt tilpassede tilnærminger. Bydelenes SaLTo arbeid bindes sammen gjennom den sentrale koordinator. Organisasjonen ivaretar horisontal så vel som vertikal kommunikasjon og formidling på en god måte. Bydelene lærer av hverandre. Gjennom det kollegiale fellesskapet etableres et nettverk som bidrar til informasjonsflyt og som bl.a. letter arbeidet med tilbakeføring av ungdom i drift til sentrum av byen. De felles fora i rådhuset gir ramme for et kollegialt fellesskap. Som en av koordinatorerne uttrykker det: *Å være SaLTo-koordinator i bydel er en ensom jobb. Det at vi har disse felles fora gjør jobben litt mindre ensom.*

Svakheterne ved SaLTo-Oslo gjelder den eldre del av målgruppen (18-23 år). Det er åpenbart at tyngden i dagens SaLTo arbeid er innrettet mot de yngre gruppene, kanskje i særlig grad mot ungdomsskolealder. Strategiplan for 2007 peker på nødvendigheten av egne initiativ for aldersgruppen 18-23. Det vil her i høy grad dreie seg om tertiærforebyggende tiltak med oppfølging av enkeltpersoner. Nye offentlige sektorer må trekkes inn i samarbeidet, slik som Kriminalomsorg, rusomsorg, og hele NAV-feltet. Sentral koordinator peker på at dette reiser flere spørsmål om grenseoppgang mellom statlige og kommunale tjenester.⁴¹

Problem- og resultatindikatorer i SaLTo er i første rekke statistikk utarbeidet av politiet, samt kriminalstatistikk fra SSB. I tillegg legger man resultater fra ungdomsundersøkelser til grunn for å belyse omfang (og endring) i ulike former for problematferd, samt unges bruk av rusmidler. Slike indikatorer er egnet til å gi gode bilder av utvikling over tid, samt av situasjonen pr dato. Svakheten er likevel at disse gjennomgående forteller om det overordnede makronivået, og trolig er mindre egnet som verktøy på det lokale nivået.

⁴¹ Disse spørsmålene er drøftet i bystyremelding nr 2/2007, Trygg By- og kriminalitetsforebygging i Oslo.

I bydelene synes handlingsgrunnlaget ofte å bygge på lokale observasjoner. Man observerer for eksempel stadig uønsket ansamling av ungdom et bestemt sted, for eksempel T-banestasjon. Man iverksetter et tiltak, for eksempel tilbud om bruk av idrettslokaler, og observerer så at den uønskede ansamling opphører eller reduseres. Handling følger observasjon i det refererte eksempelet.

I andre tilfeller får vi del av observasjoner, men uten at det i de(t) følgende møtereferat framgår at/om handling er iverksatt. I påfølgende møtereferat kan det være andre observasjoner om helt andre saksforhold som refereres uten at utvikling/ endring i saksforhold det ble referert til i forrige møte(r) tas opp igjen. Referatene fra møtene gir inntrykk av at systematikk og kontinuitet i observasjonsarbeidet kan forbedres.

I SaLTo sentrum har man systematisert slike observasjoner, for eksempel over hvem, og hvor mange som har tilhold i ulike områder langs elva. Verktøyet synes her å virke, trolig fordi man står overfor et vedvarende og kronisk problem som krever kontinuerlig handling.

I bydelene synes observasjonsgrunnlaget å være mindre systematisk og lite skrifteliggjort. Iverksetting av tiltak kan i noen grad bære preg av å være hendelsesstyrt mer enn planstyrt. Mangelfull systematikk i observasjonene kan medvirke til at et problemområde ikke når opp som tema når handlingsplan skal rulleres. Strategiplan og Tiltaksplan for 2007 har satt mål- og resultatindikatorer på dagsorden innenfor SaLTo, jfr vedtak 13 i Tiltaksplanen: Utvikling av mål- og resultatindikatorer innenfor SaLTo.

Det er vår oppfatning at SaLTo arbeidet ville vinne på at man utformer flere og mer ”følsomme” problem- og resultatindikatorer. Innledningsvis pekte vi på at skoleskulk er meget nært forbundet med annen problematferd som rus- og kriminalitet. *Skoleskulk er meget lett registrerbart.* Ved observert skoleskulk er det meget lett å iverksette tiltak både i forhold til enkeltindivid og gruppe. Skoleskulk er etter vår oppfatning en meget egnet problem- og resultatindikator som SaLTo bør ta i bruk.

Et relevant spørsmål er om arbeidet med kriminalitetsforebygging i Oslo hadde vært like bra uten den koordinerende funksjonen og det overordnede samarbeidet som SaLTo-modellen gir. Funnene fra casene i Oslo tyder på SaLTos organisasjonsmodell gir et bedre samarbeid og dermed er mer effektivt for det kriminalitetsforbyggende arbeidet i Oslo enn uten denne modellen, fordi det tverrfaglig samarbeidet er satt i system. På den måten er sjansene for å få et helhetlig bilde av negative trender, i tillegg til å komme inn med tiltak tidlig.

Et annet relevant spørsmål er om tilegnelse og utvikling av kunnskap i dette arbeidet hadde vært like bra uten SaLTo-modellen. Gjennom de systematiske samarbeidsrelasjonene bydelene i mellom synes også kunnskapsutvikling og kompetansebygging å bli bedre ved en slik modell. De årlige trendrapportene om barne- og ungdomskriminalitet, nettsidene til SaLTo, studieturer og samlinger har også bidratt til kunnskapsutvikling og kompetansebygging.

6 Stavanger

Stavanger kommune har i overkant av 117 000 innbyggere. Folketallet i kommunen har vist jevn vekst, og antas å passere 140 000 i 2025. Andelen barn (0-9 år, og unge (10-19 år) er høyere enn i andre storbyer, og høyere enn i landet sett under ett. Stavanger har færre levekårsproblemer enn andre norske storbyer. Forskjeller i levekår mellom ulike områder av byen følger ikke bydelsgrenser eller ”øst-vest”-skillen. Den geografiske fordeling av ulikhet i levekår følger det som karakteriseres som ”lappeteppesstruktur”⁴²

Også omegnskommunene viser sterk vekst i folketall. Sammen med omegnskommunene, det som karakteriseres som Stavanger-regionen og som dekkes av Stavanger politidistrikt, har området nå flere bosatte enn det man finner i Trondheimsregionen.

I Stavanger har det over mange år vært et samarbeid mellom politi og kommunen. Det er lang tradisjon for møter mellom den politiske og administrative ledelsen i kommunen, og ledelsen i politiet. Også i det praktiske daglige arbeidet har det lenge vært nær kontakt. Barnevernvakt (et interkommunalt samarbeid) ble etablert på politihuset allerede i 1990.

6.1 Sentral organisering og samarbeidsfora

I 2003 vedtok bystyret i Stavanger at det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen skulle organiseres i samsvar med de anbefalingene KRÅD hadde gitt for SLT-arbeid. Arbeidet ble i

⁴² Kilde: Stavanger kommune: *Levekår i Stavanger. Geografisk fordeling*. Rapport nr 2. 2006

første omgang organisert som et prosjekt for en tre års periode. SLT-prosjektet kom i gang i april 2004.

Prinsippene i SLT-permen ble lagt til grunn, der arbeidet foreslås organisert i tre nivåer: styringsgruppe, arbeidsutvalg og utførende nivå. Flere av informantene i Stavanger, både i kommune og politiet, omtaler SLT-permen som ”boka”. ”Vi har organisert arbeidet i samsvar med boka”, sies det, eller på det og det punktet ... ”er vi ikke helt i samsvar med boka”.

Styringsgruppe

Det er etablert et styringsorgan der rådmann, ordfører, og politistasjonssjef inngår, senere har også direktør for avdeling for oppvekst og velferd tiltrådt styringsgruppa. SLT-koordinator er sekretær.

Det synes å herske en viss uenighet om ordfører bør sitte i dette organet. Politiet skal ha gitt uttrykk for at dette er riktig og ønskelig, mens kommunale tjenestemenn i samtale med oss mener at dette er galt, og som en sier: *Ordføreren er en slags styreleder for et konsern og skal holde blikket på de overordnede sakene.*

Styringsgruppas oppgave er å etablere de overordnede rammene for kommunens totale innsats for forebygging av kriminalitet. I styringsorganet har man hatt regelmessige, men få møter.

Arbeidsutvalg

Arbeidsutvalget (AU) består av ledere for barnevern, helsestasjon/skolehelsetjeneste, Ungdomseksjon, Fritid, representant for fagstab skole, Ta Hys (eget prosjekt), PP-tjenesten, politiet samt SLT-koordinator. Dessuten deltar leder for barnehagesektor. AU består av til sammen 10 personer. (Disse er for øvrig i stor grad de samme som inngår i koordinering av Ta Hys.) AU er altså sammensatt av representanter fra tjenester som dekker alle aldersgrupper fra førskolebarn og oppover.

AU har hatt regelmessige møter og mange drøftinger. Det er i dette forum at ”de viktige spørsmålene” er stilt.

Det utførende nivå

Det utførende nivå i Stavanger er alle virksomheter som arbeider med barn og unge, der SLT koordinator skal ”legge til rette for

informasjonsutveksling mellom virksomhetene, systematisere og koordinere de forskjellige tiltakene, skape enighet om avvikling av overflødige tiltak, gi råd, samle og systematisere konkret erfaring samt evaluere og systematisere evalueringsresultater (Saksfremlegg 11.02.2005).

Stillingen som SLT-koordinator har til tider ikke vært besatt, og har ellers vært preget av lite stabilitet. To rådgivere i stab under direktør for oppvekst og levekår hadde i en periode delt ansvar for koordinatorrollen i tillegg til de nokså vide ansvarsområder som ligger til deres stillinger. I 2007 var imidlertid ny koordinator ansatt.

Tiltaksnivået i SLT-modellen har imidlertid vist seg å være uavklart i Stavanger, der SLT-arbeidet har ligget i en slags dvale. Grunnen til dette formuleres slik av politiet:

...da vi startet dette (SLT-samarbeidet, vår anm.) så vi en veldig rask stigning i samarbeidet, men så skjedde NOKAS i april 2004 og vi i politiet fikk norgeshistoriens største kriminaletterforskning og norgeshistoriens største straffesak i perioden 2004 – 2007. Og da måtte jeg si til kommunen at de måtte ikke tro at politiets intensjoner og ønsker vedrørende SLT-arbeid var blitt mindre, men at vi måtte konsentrere fokus om andre oppgaver (...) og det har gjort at det har gått litt på halv åtte, men vi har gjort det vi har klart. (politistasjonssjef)

Også kommunen snakker om unntakstilstand, men der utskifting av koordinator var av betydning for samarbeidet:

Det er jo litt unntakstilstand her. Det var en SLT-koordinator som så vidt begynte og så sluttet rett etterpå. Så var det nytutlysning, tilsetting og permisjon. Og så kom vi inn (...) for å holde SLT-arbeidet flytende til den nyansatte kan begynne. (vikarierende koordinator)

NOKAS-saken la beslag på tilgjengelige ressurser i politiet. SLT-arbeid måtte skyves ned på prioriterte områder. Fravær av SLT-koordinator i kommunen i mesteparten av den tid som er

gått siden Bystyret vedtok å innføre SLT i 2003 har medført at arbeidet også på den kommunale siden har gått på sparebluss.

Samtidig viser imidlertid erfaringene at arbeidet med kriminalitetsforebygging går i positiv retning, og der de involverte opplever at mye gjøres. Både i politiet og kommunene hersker det enighet om at *likevel har vi fått til mye!*

Politiet:

...noen ganger hører jeg at SLT-ordningen i Stavanger ikke fungerer. Det er feil. Etter mitt skjønn fungerer den, men ikke helt etter boken. På tross av NOKAS og fraværende koordinator har vi fått veldig mye til. Og det er veldig lite som skal til for at arbeidet skal komme helt i samsvar med boken. Og når jeg ser framover er jeg ikke bekymret i det hele tatt. Dette får vi til. Helt sikkert. (politistasjonssjef).

Barnevern:

... jeg har vært med i møtene (onsdagsmøtet, møte i Ta Hys, vår anm.) og ser at det er viktige og gode tiltak som gjør at Stavanger ligger i fronten i landet når det gjelder å identifisere (...) og drøfte tilrettelagte tilbud til barn som begår kriminalitet (...) jeg tror ikke det er veldig mange byer som har en slik totaloversikt over ungdom som er kommet til det punktet... (barnevernsjef)

Andre fra den kommunale siden gir uttrykk for lignende synspunkter, og som én sier: *... vi har ikke funnet alle svarene, men vi har stilt de viktigste spørsmålene...*

Så fra kommunens, så vel som fra politiets side ventet man på ny koordinator. Svar på de "viktigste spørsmålene" har man forventning om at koordinator skulle finne. De *vanskeligste* viktige spørsmålene gjelder tiltaksnivået.

6.1.1 Sentrale samarbeidsfora

Tirsdags- og onsdagsmøter

Med utspring i samarbeidet politi - barnevernvakt utviklet det seg nye stående samarbeidsfora. I 2004 etablerte man et ukentlig "tirsdagsmøte" og "onsdagsmøte". I det første av disse informerte politiet ulike kommunale tjenestefelt (uteseksjon, PPT, barnevern) om forhold som hadde skjedd der barn og unge var involvert, og der det kunne være behov for kommunal tiltaksiverksetting. I følge informant med arbeid i uteseksjonen var dette i alt vesentlig enveiskommunikasjon der politiet informerte kommunen.

Onsdagsmøtet var konsentrert om enkeltklienter. I dette møtet deltok også påtalemyndigheten (politijurist) Siste ukes straffesaker der ungdom (under 18 år) var involvert ble gjennomgått. Mulige direkte tiltak overfor den enkelte ungdom ble diskutert og vurdert, og ansvar for iverksetting av aktuelle tiltak ble fordelt mellom de involverte partene.

Representanter fra uteseksjon, barnevern, barnevernvakt, PP - tjenesten, politi og påtalemyndighet møtes med følgende mandat⁴³:

- Målsetning: Kriminalitetsforebygging
- Informasjon fra politi til Uteseksjon/fritid, barneverntjenesten, PPT og SLT-koordinator
- Sikre at alle ungdommer som har begått kriminalitet blir gitt et tilbud
 - ansvarsfordeling av tiltak
 - utveksle informasjon

Våren 2007 ble ordningene med ukentlige tirsdags- og onsdagsmøter evaluert av politiet og kommunen. En umiddelbar konklusjon av dette var at man valgte å slå de to fora sammen til ett. Det innebar at utveksling av informasjon om generelle forhold i ungdomsmiljøet skulle drøftes i samme forum som gjennomgikk individsaker.

Onsdagsmøtet har primært et tertiærforebyggende individrettet siktemål. Det er enighet i politiet, og stort sett også i kommunen,

⁴³ Nedfelt i "Kontrakt for deltakere på onsdagsmøtet"

om at dette er et godt og effektivt forum. Fra uteseksjonen blir det pekt på at onsdagsmøtet (i motsetning til tirsdagsmøtet) bygger på to-veis kommunikasjon mellom politi og kommunale tjenester. Utveksling av informasjon forventes. Grensene for taushetsplikt kan bli utfordret. Det byr på problemer for praktisering av et slikt forum, problemer som man i følge uteseksjonen ikke enda har avklart.

Det ble vurdert å redusere antall deltakere i onsdagsmøtet, bl.a. ved at PPT og Ta Hys-prosjektet skulle gå som faste deltakere, og at man satt igjen med politi, påtalemyndighet, barnevernvakt, barnevern samt uteseksjon.

Man vurderte også å gjøre om forumet til et "saksfordelingsmøte" der man etter gjennomgang av individuelle saker beslutter "hvem skal gjøre hva innen gitt tidsfrist". Bakgrunnen for dette er at man under evalueringen konstaterte mangler ved gjennomføring av de oppfølgingsvedtak onsdagsmøtet hadde fattet. Det man hadde besluttet var altfor ofte ikke gjennomført til avtalt frist. Det skal derfor nå utarbeides månedlig rapport fra arbeidet i onsdagsmøtet. Denne skal stiles til politisjef og kommunal direktør.

Gjennom de planer som foreligger vil altså onsdagsmøtet bli et rent individrettet forum.

Ressursteam ved skolene

Det andre viktige samarbeidsfora i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger er ressursteamene ved skolene. Ressursteam ved alle femten ungdomsskolene i byen ble etablert. I tillegg til skolens egne folk og PP-tjenesten møter (faste) representanter fra helsestasjon, barnevern samt fra Ungdom og Fritid.⁴⁴

Det kom tidlig et ønske om å organisere ressursteamene i færre enheter. I oktober 2006 hadde flere skoler fortsatt ikke kommet i gang med sine ressursteam. Disse teamene er relativt nylig opprettet og oppslutningen varierer. For eksempel har flere instanser som har sete i disse fora unnlatt å møte. I særdeleshet gjaldt dette politiet som ikke hadde kapasitet til å delta i 15 slike fora. Men også barnevernet uteble i nær halvparten av de møtene som har vært avviklet. Det ble derfor i 2006 drøftet om man kunne slå sammen de utvidede ressursteamene på bydelsnivå slik at man

⁴⁴ Ungdomsseksjonen endret navn til Ungdom og Fritid 01.01.07.

satt tilbake med syv slike fora, noe som i større grad ville være overkommelig for politiet og stille opp i. En organisering i syv fora tilsvarer de gamle bydelsgrensene i Stavanger.

Fra kommunens side har man arbeidet for å teste ut mulighetene for en slik løsning. Våren 2006 ble det i revidert budsjett som tidligere skrevet avsatt en million kroner til lokalt forebyggende arbeid, og som skal komme hvert år. SLT-arbeidsutvalg fikk i oppdrag å fordele disse midlene. En la da vekt på at søknader om tiltak basert på samarbeid mellom skolene og lokale krefter i bydelene ville bli prioritert.

Deltakelse i utvidet ressursteam har vært drøftet i den sentrale styringsgruppen for SLT, som har innskjerpet at de aktuelle sektorene har møteplikt. Kommunenes tjenestemenn med sete i utvidet ressursteam har som nevnt nylig fått pålegg om å delta, og er blitt orientert om at de har møteplikt.

Man har altså slitt med å få noen av de utvidede ressursteamene ved skolene til å fungere. I følge den nyansatte koordinator, blir tanken om en samordning av ressursteamene ved skoler i samme bydel enkelte steder møtt med skepsis fordi bydelsgrensene ikke faller naturlig sammen med de unges faktiske nærmiljø.

Fra politihold blir det også framsatt en viss skepsis til hvordan utvidede ressursteam faktisk fungerer:

... vi i politiet føler at disse (teamene) ikke er ganglige for oss. Det blir for mye av tiden som går med til å diskutere generelle ting ... og melkeordninger og slikt, vi kommer i for liten grad ned på individnivået, og det er jo der vi i politiet helst vil være i disse møtene. Det vi vil er jo gjerne å gi informasjon om personer vi er bekymret for. Vi har jo onsdagsmøtene (det er det vi) burde hatt på bydelsnivå. Politirepresentant i AU

Høsten 2007 ble det foreslått å etablere et forum i hver av de syv tidligere bydelene, såkalt Bydelens utvidede ressursteam. Hensikten var kunnskapsutveksling om mer generelle utviklingslinjer i ulike ungdomsmiljø og i ulike områder.

Bydelens utvidede ressursteam har utspring i skolenes utvidede ressursteam. Etter den plan som SLT-koordinator skisserer skal

ressursteamene ved skolene i samme bydel samles en gang pr kvartal. Til disse møtene skal følgende være representert:

- ungdomsskolene v/ rektor og/ eller rådgiver/ sosiallærer, samt miljøarbeider
- helsesøster/ skolelege, samt PPT
- barnevernet
- politiet
- fritidsklubb
- oppsøkende tjeneste
- prest/ kirken

Et standardopplegg for de kvartalsvise møtene i slikt forum er tenkt å ha to faser.

Først tenker man seg at deltakere fra alle ressursteam/skoler i bydelen samles i plenum til generell gjennomgang av situasjonen i bydelen. Representanter fra de ulike sektorene gjør rede for sine observasjoner. Strategier og tiltak drøftes.

I neste fase blir plenum brutt opp og ressursteamene ved hver skole drøfter forhold ved sin skole sammen med politi, barnevern og representanter fra fritidsklubb og oppsøkende tjeneste. Det framgår ikke om det i denne fasen av møtet er aktuelt å drøfte individ-saker.

Det er ønskelig å etablere Bydelens utvidede ressursteam i alle bydelene. Hver av disse vil i gjennomsnitt ha ca 17000 innbyggere. Det legges altså opp til et finmasket nett. SLT-koordinator skal delta i disse møtene, men det er skolene som har ansvar for innkalling m.v. Koordinator understreker at dette er tenkt som skolenes møte.

Det foreligger flere indikasjoner på at det har vært vansker med å få de utvidede ressursteamene ved enkeltskoler opp og stå, bl.a. har man måttet innskjerpe møteplikt overfor deltakerne. Det kan sikkert bli enda vanskeligere å få til et samarbeid mellom ressursteam ved flere skoler. På den annen side synes den kommunale ledelsen å være svært klar på at de utvidede ressursteamene *skal* fungere. Om viljen bak oppretting av

Ekstraordinære Ressursteam er like sterk er det god grunn til å anta at slike fora vil komme på plass.

En svakhet ved den modellen man her skisserer, kan være at den bare dekker ungdomsskolealder. Store deler av målgruppa for det kriminalitetsforebyggende arbeidet (eldre barn i barneskolen, unge over 16 år) vil i mindre grad fanges opp på det lokale nivået gjennom dette.

Sentrum av byen har ifølge politiet et særegent problemkompleks som henger sammen med at Stavanger tiltrekker seg mange unge fra hele regionen. Man har her i noen grad et ”ungdom i driftproblem”, særlig i sommerhalvåret. Politiet, i samarbeid med den interkommunale barnevernvakten lokalisert til politihuset (muligens også uteseksjonen) er i dag de instanser som håndterer dette problemet. Om dette er et problem som SLT bør forholde seg til, er uklart, og trolig et av flere spørsmål som blir ”stilt på vent” mens det lokale tiltaksarbeidet blir organisert.

6.1.2 Dokumenter og rapporteringsrutiner

Etter at ordningen med tirsdags- og onsdagsmøter ble evaluert, ble det bestemt å utarbeide månedlige rapporter fra arbeidet med onsdagsmøtene. Disse rapportene danner grunnlag for oppfølging og gjennomføring av tiltak. Bakgrunnen for innføring av faste rapporter var mangelfull gjennomføring av de oppfølgingsvedtakene som ble fattet på møtene.

Ukentlig rapportering blir ivaretatt gjennom onsdagsmøter med politi og barnevernet. Det fremkommer av materialet at særlig politiet bærer mye kunnskap om hva som skjer i ungdomsmiljøene.

6.1.3 Kunnskapsgrunnlag og verdiforankring

Som et eksempel på kunnskapsgrunnlaget for det kommunale arbeidet kan vi trekke fram etableringen av Bydelens utvidede ressursteam, med utspring i skolenes utvidede ressursteam. Gjennom de kvartalsvise møtene etableres felles kunnskap om hver bydel, der representanter for hver seksjon legger fram sine observasjoner. Til tross for at denne modellen ikke var helt etablert for alle bydelene da innsamling av materialet ble gjort, ble det

gjennom dette fora etablert en felles kunnskapsplattform som utgangspunkt for videre arbeid.

Ideologi og menneskesyn

I Stavanger synes det å være en positiv innstilling og tro på muligheter for en endring av atferd av ungdom og ungdomsmiljøer. I organisering og gjennom tiltak viser kommunen til et fokus på barn og unge i risikozonen og at tiltak skal fokusere på en grad av mestring i hverdagen, der SLT-koordinator skal gi råd når det gjelder barn og unges mestringsstrategier. Tiltakene retter seg både mot grupper og enkeltindivider.

Det fremgår av kommunens saksfremlegg at det problemorientert politiarbeid og folkehelsearbeid har nære forbindelseslinjer. Med det kriminalitetsforebyggende arbeidet forstår Stavanger kommune:

- ressursoppbygging, gi opplevelse av å mestre på individ og gruppenivå
- utvikling av et bedre nærmiljø
- behandling eller å gjenoppta behandlingsforsøk med dokumentert nytteeffekt (Saksfremlegg 11.02.2005)

En viktig SLT-oppgave er å få oversikt over hva som rører seg når det gjelder et bedre og trygt nærmiljø for alle, sett fra barn og unges synsvinkel. Dette arbeidet relateres i tillegg til folkehelse, også til kommuneplanarbeidet, Trygge lokalsamfunn og LA-21 arbeidet.

6.1.4 Vurdering: Samarbeidsmodellen

I arbeide med SLT-samarbeidet har det vært en utfordring å finne en god samarbeidsmodell mellom de etablerte foraene innen skolesektoren, og de andre aktørene. Ett av spørsmålene som har vært et tilbakevendende tema handler om hvordan organisere det lokale utøvende SLT-arbeid. Stavanger hadde tidligere et prøveprosjekt med bydelsforvaltning i 2 av 7 bydeler. Denne ordningen ble avvirket i 1995. Skolesektoren er fortsatt organisert langs grensene fra de gamle syv bydelene med en såkalt områderektor i hver bydel, og skolene i bydelene har felles møter.

Øvrige kommunale tjenesteområder som barnevern, helsestasjon og ungdom og fritid er organisert som byovergripende tjenester.

Også politiet legger en slik byovergripende organisering til grunn. Den tidligere ordning med bydelspoliti der forebyggende politifolk hadde ansvar for hver sin bydel er falt bort.

Vi ser altså at skolene har beholdt den gamle strukturen med områderektor organisert i de gamle syv bydelene med felles møter, mens alle de andre sentrale foraene er organisert byovergripende. Utfordringen er å finne formålstjenlige lokale fellesfora der partene som inngår i SLT-samarbeidet kan ha gjensidig utbytte av å møtes.

Hvordan man best skal organisere det lokale utøvende SLT-arbeid er altså fortsatt uavklart. De lokale utvidede ressursteamene som fra kommunens side er tenkt å danne basis i dette apparatet er fortsatt lite innarbeidet og/eller de fungerer ikke helt i samsvar med forutsetningene. Politiets ønske om sterkere individfokus (slik som i onsdagsmøtet) vil stille krav til avklaring i håndtering av taushetsplikt m.v. Det kan også, slik politistasjonssjefen gjør, stilles spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av å legge tidligere grenser for nedlagte bydeler til grunn for den lokale organiseringen:

...ser vi framover i tid ville jeg kunne se for meg en bydelsvis inndeling. Men jeg ville jo foretrekke en inndeling etter kriminalitetsbildet og ikke etter bydelsgrensene (Politistasjonssjef)

Underforstått i dette utsagnet er at barne- og ungdomskriminaliteten i byen har ulik geografisk fordeling. Man finner kriminalitet med noen grad av konsentrasjon til geografiske "lommer", kanskje litt i sammenfall med geografisk fordeling av levekår som ifølge kommunens egne analyser referert innledningsvis bærer preg av "lappeteppe". Slik lappeteppe-karakter har også den geografiske fordeling av barn og unge. I enkelte soner utgjør barn og unge (3-12 år) en svært høy andel (>20 prosent) av bosatte, i andre en svært lav (<10 prosent). Det kan altså finnes mange argumenter for at andre kriterier enn gamle bydelsgrenser skal legges til for organisering av det lokale arbeidet.

6.2 Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgruppe og tiltak

Politiet

Politiet i Stavanger har i mange år hatt en sentral rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant ungdom.

Som vist ovenfor, er det politiet som står for onsdagsmøter (og tidligere også tirsdagsmøter), der de har samlet alle sentrale aktører som arbeider med barn og unge.

De tidligere tirsdagsmøtet blir positivt omtalt. Ved generelle negative utviklingstrekk viste dette seg som et egnet forum for informasjonsutveksling, noe som gav grunnlag for rask handling. Informanter med arbeidssted i kommunen nevner tilløp til gjengdannelse i en bydel som eksempel. Etter at politiet i tirsdagsmøtet la fram informasjon om gjengtendenser ble det meget raskt satt i gang felles tiltak fra kommune og politi slik at utviklingen ble kvalt i fødsel. Negative utviklingstrekk som politiet registrerte i et bestemt jentemiljø holdes fram som et annet eksempel. Politiets informasjon om dette ble lagt til grunn for en ren kommunal intervensjon i dette miljøet.

Ungdomsskolene

SLT-arbeidet i Stavanger er særlig knyttet opp til de 15 ungdomsskolene i kommunen, med rektorene som deltakere i SLT-arbeidet. Det er lagt stor vekt på ressursteamene i skolene, samt de utvidete ressursteamene.

Skolens ressursteam består av skolenes egne folk supplert med barnevern og Ungdom og Fritid, i tillegg til politiet.

Gjennom en strek satsing på ungdomskolen, kan det synes som om det er mindre fokus på barneskoletrinnet og på de videregående trinnene. Politiet deltar for eksempel ikke på møtene ved barneskolene.

Barnevern og barnehage

Barnevernet deltar i alle SLT-gruppene. Det kan imidlertid synes som om barnevernet i liten grad driver systematisk forebyggende arbeid, men har mer fokus på de individuelle sakene. I følge en av informantene, ”mangler de noe på det metodiske plan.” Stavanger

har god totaloversikt over ungdom som begår kriminalitet, men har forbedringspotensial når det gjelder tidlig intervensjon.

Ett av målene har vært å styrke samarbeid mellom barnevern og barnehage. Det er viktig å komme tidlig inn. Informanten forteller om ungdom i 15-års alder som har store rusproblemer og omfattende kriminalitet, og som de hadde registrert meldinger på for første gang allerede i to-års alderen (uten at det ble gjort noe da). De som jobber med de minste barna, er imidlertid usikre på om det er SLT-arbeid de arbeider med, eller generell virksomhet rettet mot oppvekst.

I saksframlegg fra 2005 påpekes det bl.a. at behovet for å bli møtt av hjelpeapparatet er stort blant ca 10 prosent av barnebefolkningen (Saksframlegg 11.02.2005). Tidlig intervensjon nevnes i flere sammenhenger. Behovet handler i stor grad om hjelp til barn med psykiske lidelser. Det hevdes også at kriminalitet blant barn og unge kan være tegn på svikt når det gjelder tidlig intervensjon. Erfaringene viser at mange med adferdsproblemer får diagnose altfor sent.

Utseksjonen

Utseksjonen i Stavanger er et kommunalt hjelpetilbud for ungdom i alderen 12–25 år, og deres foreldre. Utseksjonen jobber oppsøkende blant ungdom på dag- og kveldstid, og skal framstå som tilgjengelige og fleksible for ungdom og foreldre som trenger råd og støtte.

For eksempel samarbeidet Tastaveden skole og Utseksjonen høsten 2006 om en gruppe gutter på 9. trinn. Ungdommene hadde svake skoleresultater, var involvert i mobbesituasjoner og hadde deltatt i en del hærverk. I tillegg hadde alle til felles at de debuterte tidlig med tobakk og alkohol. Utseksjonen fikk 20 000 kr til tiltak overfor den aktuelle målgruppa. 5 elever deltok på ukentlige gruppesamlinger med tema som mobbing, rus, hærverk, vold, selvbilde framtidsplaner og rolleforventninger gjennom høstsemesteret. Ungdommene fikk ulike arbeidsoppgaver som de skulle løse individuelt, i tillegg ble de ulike temaene diskutert i plenum. Ødeleggelse og tilgrising rundt barnehagen der guttene oppholdt seg på kveldstid avtok. Ungdommene har så langt ikke vært i kontakt med politiet etter at gruppa startet opp. Utseksjonen har fått tilbakemelding fra lærerne om at enkelte i gruppa har hatt

framgang i forhold til skoleprestasjoner, mens andre ikke har vist noen endring. Guttene sier selv at de har blitt mer bevisst sine roller på skolen og i bydelen. Guttene sier: ” Vi har sluttet med alt tullet nå”. De sier at guttegruppa har fått dem til å tenke mer over hvordan de framstår, og gjort dem i stand til å snakke bedre sammen om egen oppførsel.

6.2.1 Ta Hys

Med grunnlag i regjeringens handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet (2005 – 2008) ble det i januar 2006 etablert et eget prosjekt som fikk navnet Ta Hys. Prosjektet varer ut 2008. Målgruppen er unge lovbrytere under 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Formålet med prosjektet er å øke andelen alternative straffereaksjoner for å forebygge ny kriminalitet, samt å bidra til at ungdommene får et bedre liv gjennom tverretattlig koordinert oppfølging. 12 ungdommer er med i prosjektet.

Prosjektet er etablert som et forpliktende samarbeid mellom politi, konfliktråd og Stavanger kommune. Styringsgruppen for prosjektet utgjøres av politistasjonssjef, leder av konfliktrådet og direktør for avdeling for oppvekst og levekår, Stavanger kommune. Det er ansatt prosjektkoordinator i full stilling. Vedkommende tiltrer onsdagsmøtet (se ovenfor).

Grensesetting, bedre mestring og endring i positiv retning er målet med tiltakene som iverksettes. Dette er i tråd med ”Restorative Justice” (aktiv konfliktløsnings- og gjenoppretingsjustis) som er sentralt i handlingsplanen. Samtlige av ungdommene har avtaler om å forholde seg til særvilkår som resultat av lovbruddet. Dette kan være i en påtaleunntatelse, eller som betinget dom med særvilkår. Ungdommene blir selv oppfordret til å si hva som skal til for at de skal komme på rett kjø. Vilkår som er i verksatt er følgende; Ikke opphold i sentrum i helgene, avhold fra alkohol, urinprøvetaking, utredning og adekvat behandling, konfliktråd, sinnemestringskurs, familieveiledning og deltakelse i oppfølgings-team. Prosjektet har bidratt til at antall påtaleunntatelser med vilkår har økt betraktelig i Stavanger.

Ta hys-prosjektet har aktualisert svakheter i systemet på flere områder. Det ble tidlig klart at det var viktig å styrke tiltaks-apparatet rundt ungdom med omfattende hjelpebehov. Politiet

viste i 2006 til at 48 unge under 18 år står for 30 prosent av ungdomskriminaliteten og ligger innenfor målgruppen til Ta hys.

Det ble i januar 2007 lagt fram forslag fra prosjektgruppen til styringsgruppen om 4 nye stillinger som skulle knyttes til målgruppen, bl.a. med begrunnelse i at ungdommene trenger stabile oppfølgere i dagliglivet

Det er enda for tidlig å si om prosjektet har en ønsket effekt på sikt. Flere av ungdommene sier de har begynt å tenke på at de vil noe med livet sitt. Prosjektet gir mulighet til å samle erfaringer om målgruppen, øke prosjektmedarbeideres kompetanse på hvilke utfordringer disse familiene står ovenfor, og kunne tilby mer hensiktsmessige tiltak.

6.2.2 Eksempler på SLT-støttede tiltak

Våren 2006 ble det i revidert budsjett avsatt 1 million kroner til lokalt forebyggende arbeid. SLTs arbeidsutvalg fikk i oppdrag å fordele disse midlene. Søknader om tiltak basert på samarbeid mellom skolene og lokale krefter i bydelene skulle prioriteres. I tillegg til at midlene var verdifulle for å stimulere det kriminalitetsforebyggende samarbeidet lokalt, ble også diskusjonene om fordelingen av denne potten sett på som avklarende for hva man i AU mente med kriminalitetsforebyggende arbeid.

De innvilgede prosjektene i 2006 ble gitt til tiltak både i skolene, læringscentre, Ta Hys, fritidsklubber og uteseksjonen.

Skoler og læringsentra

En skole fikk støtte til mopedopplæring. En annen skole fikk støtte til å lage et ukentlig tilbud etter skoletid for ungdom i siste barneskoletrinn. Tiltaket var et ledd i å hindre gjengdannelser og hærverk, og gi ungdommene et felles måltid, leksehjelp og sportslige aktiviteter. En tredje skole fikk penger til å ruste opp mediautstyr.

En skole fikk midler til å utvikle en håndbok til bruk for ressursteamet.

Et læringscenter fikk støtte til å utrede bondegården som pedagogisk opplegg for ungdom som sliter med det vanlige undervisningstilbudet.

Fritidsklubber

Av tiltak til fritidsklubbene ble det gitt midler til snowboard- og kite-kurs, der målet var opplevelse av trygghet og mestring gjennom sportslige utfordrende aktiviteter.

En annen klubb fikk støtte til revygruppe. Hensikten var både stabil vekst og tilstedeværelse på fritidshuset, og å gi oppgaver til alle både foran og bak scenen med fokus på individuell utvikling og mestring, samt å forbygge tiltak mot kjøpepress og mobbing.

Utseksjonen

Gjennom en kartlegging våren 2006, fant Utseksjonen at en relativt stor gruppe ungdommer i alderen 12-17 år etablerte seg i Stavanger sentrum. Det ble antydnet at det foregikk kriminelle handlinger, eksperimentering med hasj og at enkelte bar kniv. På bakgrunn av denne bekymringen ble SLT-koordinator, representanter for barnevern og politi invitert til et samarbeidsmøte for å legge en felles strategi. Utseksjonen inviterte også foresatte til 39 ungdommer til et foreldremøte. Hensikten med møtet var å informere de foresatte om den negative utviklingen, og finne ut hvordan foresatte sammen med offentlige aktører kunne bidra til å snu utviklingen. Rundt halvparten av de inviterte møtte opp. Utseksjonen fikk gode tilbakemeldinger fra foreldre i etterkant av møtet, og en del av foreldrene organiserte seg i et nettverk som utvekslet telefonnumre, selv oppsøkte ungdommenes treffsteder hyppig og laget avtaler om regler for ungdommene. Ut fra det oppsøkende arbeid i sentrum kan utseksjonen slå fast at felles innsats har hatt effekt. Antallet unge i alderen 12 – 15 som oppholder seg i sentrum ut over det som er normalt, er kraftig redusert. En av 12-åringene sa for noen uker tilbake ”eg gidde ikkje gå te byn lenger, det e jo ingen der!”

Utseksjonen fikk 20 000 kr av SLT-potten høsten 2006 og arrangerte i samarbeid med natteravnene, tre temakvelder for foreldre i januar 2007. De to første temakveldene hadde fokus på rus og grensesetting, mens den tredje kvelden omhandlet ulike metoder for oppsøkende arbeid i et forsøk på å gi natteravnene trygghet i forhold til å møte ukjente unge. Temakveldene ble holdt i Tasta bydelshus og på de tre kveldene hadde vi et gjennomsnitt

på 35 deltakere. Skolene, Uteseksjonen og barnevernet ringte foresatte som kunne tenkes å ha et særlig utbytte av å delta.

OTUS 2007

OTUS 2007 er et stort forebyggende SLT- prosjekt for alle i 7. klasse i Hundvåg bydel. Prosjektet OTUS står for Overgang til ungdomskolen, noe som kan være sårbart for mange unge. I juni 2007 ble det derfor arrangert en leir over 2 dager på militærforlegningen, *KNM Harald Hårfagre* med ca 200 elever fra bydelen.

Målet for leiren var å skape samhold og trygge rammer før elevene begynte på ungdomskole, møte klassekontakten som de får på ungdomskole, møte representanter fra skolehelsetjenesten, politi, barnevern, uteseksjonen og fritidsseksjonen, møte frivillige organisasjoner innen idrett, kirke, dans og drama som har tilbud til unge på Hundvåg, samt å begynne å etablere foreldrenettverk.

Endringsaktørvirksomhet

Endringsaktører er ansatte som kvalifiseres til å gi skoler, foreldre og fritidsarenaer gode råd og godt verktøy for snuoperasjoner/strakstiltak når nærmiljøet opplever negativ utvikling i ungdomsmiljøet. Det er naturlig at eventuelle tiltaksmidler til slike strakstiltak søkes i SLT-samarbeidet. Stavanger kommune har i sitt SLT arbeid valgt å bruke politiets sin modell for problem orientert arbeid, som kalles POP når de utfører endringsaktørvirksomhet. Modellen er på fire faser, og blir her presentert gjennom en konkret sak fra våren 2007:

1. Identifisering

En ansatt i barneverntjenesten kontaktet SLT-koordinator i mars 2007 på bakgrunn av massiv bekymring rundt tre gutter som gikk på samme skole. De hadde den senere tiden vært innblandet i flere tilfeller av vold, rus og annen kriminell aktivitet. På bakgrunn av denne alvorlige bekymringen valgte SLT-koordinator å kontakte rektor på guttenes skole. Rektor valgte i samråd med SLT-koordinator å innkalle til et ekstraordinært møte i utvidet ressursteam med representanter fra skolen, uteseksjonen, barneverntjenesten, politiet og SLT. Dette ble grunnlaget for en arbeidsgruppe som hadde sitt første møte den 26.03.07.

2. Kartlegging og analyse

For å få bedre oversikt over den helhetlige situasjonen valgte arbeidsgruppen å foreta en grundig kartlegging. Følgende informasjon ble innhentet og avdekket.

Skolen informerte om store problemer knyttet til vold og trusler på dag og kveldstid rundt skolen, idrettshallen og klubben. Politiet bekreftet gjennom kriminalitets statistikk at bydelen den siste tiden hadde hatt en sterk økning i anmeldte saker på ungdom under 18 år, og at de tre guttene er sentrale. Bydelen hvor guttene bor kommer mindre gunstig ut på Levekårsundersøkelsen i Stavanger fra 2006. Skolens miljøarbeidere kartla en gruppe på 14 ungdommene som henger i miljøet rundt guttene i skoletiden. Uteseksjonen kartla hvor ungdommene ”hang” på fritiden. Dette for å kunne spisse utekontaktens, politiets og foreldrenes aktiviteter i disse områdene.

3. Utarbeidelse og gjennomføring av tiltak

Basert på kartleggingen valgte arbeidsgruppen å iverksette følgende:

Indikative tiltak mot de tre guttene med (alvorlige) atferdsvansker:

Politi og barneverntjenesten skal gjennomføre en bekymringssamtale hjemme hos guttene og foresatte innen en uke. Skolen iverksetter tilrettelagt undervisning og tettere oppfølging av guttene. Politiet kvalitetssikret at straffesakene blir fortløpende fulgt opp med reaksjon, og guttene blir vurdert for prosjektet ”Ta hys”. Barneverntjenesten jobber fortløpende og iverksetter massive hjemmebaserte tiltak som f.eks MST.

Selektive tiltak rettet mot elevgrupper med risikoatferd:

Skolen innkalte pr. telefon foreldrene til de 14 kartlagte ungdommene som ble vurdert til å være i faresonen. 13 av 14 foreldre møtte på første møte. Uteseksjonen etablerte et foreldrenettverk som hadde

som mål å bedre foreldresamarbeidet og heve foreldrekompetansen. Gruppen hadde 4 samlinger hvor skole og SLT var representert på det første møte. Det ble bevilget 80 000,- i Straksmidler fra Barne- og likestillingsdepartementet til PÅ GATA prosjektet. Målet med tiltaket var å gi utsatte ungdommer et positivt fritidstilbud sommeren 2007.

Universelle tiltak rettet mot alle elever, foresatte og nærmiljøet:

Rektor kontakter klubben/Idrettsrådet/FAU for å se hva de kunne bidra med inn mot nærmiljøet. SLT-koordinator kontakter Natteravnene og informerer om situasjonen, og stimulerer til økt aktivitet i nærmiljøet. Rektor kontakter Sports Club og melder fra om bekymring vedrørende bruk av doping blant yngre brukere. Skolen tar initiativ til et foreldremøte for alle foresatte på skolen. Målet var å informere om situasjonen og skape et engasjement for å endre den negative utviklingen i nærmiljøet, og verve folk til å bidra i nærmiljøet gjennom for eksempel Natteravn. På møte kom det ca 70 voksne.

4. Evaluering

Politiet skriver en evalueringsrapport som alle samarbeidspartene godkjenner og signerer. Denne er ikke ferdig pr. d.d.

5. Generell informasjon fra prosessen:

Arbeidsgruppen har blitt ledet av rektor og SLT-koordinator. Arbeidsgruppen har hatt totalt 6 møter, og var tilslutt sammensatt av representanter fra skolen, uteseksjonen, barneverntjenesten, politiet, klubb, natteravn og SLT. Det har blitt skrevet referat fra hvert møte, og alle tiltak ble tids og ansvarsfestet. Hvert møte ble startet med gjennomgang av forrige referat med fokus på tiltakene som skulle bli iverksatt. Noen tiltak ble ikke iverksatt som avtalt, grunnet bemanningsproblemer hos politiet og barneverntjenesten store deler av tiden.

Det var en ressurs at man hadde folk fra uteseksjonen og fritid som jobbet fast i nærmiljøet, og som hadde detaljkunnskap om ungdommene.

6.2.3 Vurdering: innsatsarenaer og tiltak

Da SLT-modellen ble bestemt innført i Stavanger, fantes det allerede etablerte og godt fungerende strukturer og samarbeid i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. En viss skepsis og uenighet om videre strukturer og organisasjonsmodell innen SLT-modellen i den første tiden kan derfor sees i lys av de allerede etablerte tiltakene.

Et viktig spørsmål som stilles av de sentrale aktørene, er også hva som er SLT-arbeid og hva som er generell kriminalitetsforebyggende arbeid (som ble gjort før SLT-ordningen ble innført).

Dette betyr imidlertid ikke at det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger fungerer dårlig. Funnene viser tvert i mot at Stavanger ligger i front både når det gjelder identifisering av problemene og tilrettelagte tilbud for ungdom som begår kriminalitet. Ikke minst fungerer dette takket være godt etablert organisering i politiet og i de lokale ressursteamene i skolene.

6.3 Oppfyllelse av de fire målkriterier

I det følgende analyseres det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger med utgangspunkt i de fire målkriteriene som ble presentert i innledningen: å avdekke eller oppdage tendenser blant ungdommene, initiere tiltak, koordinere arbeidet samt å utvikle kunnskap på bakgrunn av det arbeidet som gjøres.

6.3.1 Avdekke

I gjennomgangen for Stavanger, går det fram at aktørene har flere innfallsvinkler til å oppdage og avdekke negative tendenser blant ungdom, og det dannes dermed et godt kunnskapsgrunnlag for å arbeide videre med forebygging. Funnene viser at særlig politiet og uteseksjonen ligger i front når det gjelder å fange opp og avdekke tendenser blant ungdom. Funnene viser også politiets onsdagsgrupper og samarbeidet mellom skolene og politiet bidrar til tidlig å oppdage negative tendenser blant utsatte ungdom. Aktørene har god lokal kunnskap gjennom tett lokalt nettverk.

Gjennom skolenes ressursteam avdekkes også tendenser tidlig blant elevene, særlig i ungdomskoletrinnet. Medlemmene i ressursteamet har et godt grunnlag for å tilegne seg kunnskap om negative tendenser tidlig i egenskap av sine stillinger knyttet til ungdommene. Her er ressursteamet som samarbeidsfora sentral i arbeidet. Imidlertid viser funnene at ikke alle medlemmene i teamene har vært aktive i arbeidet, eller alle teamene har fungert etter hensikten. Det kan dermed være en viss forskjell i de ulike områdene når det gjelder hva som oppdages av tendenser.

6.3.2 Initiere tiltak

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger gjennom SLT-modellen har vært preget av ustabil koordinatorfunksjon, og dermed også til en viss grad av manglende koordinering av arbeidet fram til 2007. Imidlertid har Stavanger tidlig etablert fora som etter en tid ble forbedret, og som siden har fungert godt (onsdagsmøtene). For eksempel førte tilløp til gjengdannelser i en bydel, som ble observert av ansatte i kommunen, til snarlig felles tiltak fra kommune og politi slik negativ utvikling ble kvalt ved fødselen. Andre eksempler viser intervensjon ved negativ utvikling i et jentemiljø, og ved negativ atferd blant enkelte gutter i en ungdomsskole.

Tiltakene vises særlig gjennom Ta Hys og Uteseksjonen. Stavanger har også en ”tidlig intervensjon policy”, med forbindelser mellom barnehage og barnevern.

Av tiltak som ble støttet i 2006 ser vi at mye handler om tiltak for å gi ungdom en meningsfull fritid.

6.3.3 Koordinere

Som vi har sett, fungerte ikke koordinatorfunksjonen etter forventningene de første årene bl.a. på grunn av ulikt syn på hvordan SLT-modellen skulle være. Samtidig har den koordinerende arenaen fungert bra blant enkelte aktører, noe som kan tilskrives de allerede etablerte strukturene som SLT-arbeidet i Stavanger bygger på. Særlig har politiet spilt en sentral rolle i arbeidet med å koordinere aktører og tiltak, gjennom onsdagsmøtene og prosjektet Ta Hys.

6.3.4 Utvikle kunnskap

Gjennom arbeidet i SLT utvikles kunnskap blant aktørene både direkte og indirekte gjennom jevnlig møter, diskusjoner og erfaringsutveksling, og gjennom skriftlige referater og handlingsplaner. Disse danner grunnlag for tiltak og tidlig intervensjoner.

I tillegg utvikles og anvendes statistikker og oversikter som et styringsredskap for arbeidet.

En utfordring for flere av aktørene er å utvikle gode metoder for å følge opp og initiere tiltak. Dette gjelder særlig innen barnevernet.

6.4 Oppsummering Stavanger

Figur 6.1 *Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier.*

| INNSATSARENA | Byggende arena | Forebyggende arena | Kriminalitets-Forebyggende arena |
|----------------------------|--|---|--|
| MÅLKITERIER | | | |
| Avdekke | Stor lokal kunnskap Tidlig intervensering | <i>For lite fokus på yngre ungdom og eldre ungdom over 18 år</i> | Kunnskapsbasert hos alle aktører Helhetlige bilder, særlig godt innen skole |
| Initiere aktivitet/tiltak | | Fanger opp ungdom i ”drift” og ungdom i utsatte grupper Benytter gamle bydelsgrenser | Utvikler tiltak for utsatt ungdom Særlig fokus på unge kriminelle <i>Mangelfull gjennomføring av tiltak, onsdagsmøter ble endret til saksforedlingsmøter</i> |
| Koordinere / tilrettelegge | Velfungerende, tidligere etablerte samarbeidsstrukturer <i>Utfordringer med deltakelse i ressursteam i skolene Ustabil koordinering de første årene</i> | <i>For mye fokus på ungdomsskolene i forhold til annen ungdom.</i> | <i>Ustabile fora Ikke etablert den nye modellen godt nok enda</i> Samarbeidet og det videre arbeidet preges av optimisme |
| Produsere kunnskap | Mye generell kunnskap og oversikter over lokale forhold | Benytter månedlige rapporter som grunnlag for fordeling av saker | Kunnskapsutvikling skjer i tiltakene og i møtene |

Figurkommentar:

For Stavanger viser figuren at det er på den byggende, men kanskje først og fremst på den kriminalitetsforebyggende area at målkriteriene innfris. Den målrettede innsatsen er i særlig grad knyttet til politiets arbeid. Stavanger viser gode rutiner på kunnskapsproduksjon. Figuren gjenspeiler at koordinatorfunksjon ikke var endelig på plass da feltarbeidet ble gjennomført.

6.4.1 Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger på:

Inntrykket er at samtlige informanter vi har snakket med i Stavanger er svært fornøyd med det de har fått til, og gir uttrykk for sterk vilje til å løse de gjenstående utfordringene. I særdeleshet gjelder dette topplederne i kommune og politi som trolig samstemt vil slutte opp om politistasjonssjefens ”Dette skal vi få til!”-formulering. Tirsdags- og onsdagsmøtene framholdes som vellykkede eksempler på hva man fikk til. (Onsdagsmøtet er for øvrig en ”eksportartikkel” kopiert i en annen mellomstor by).

Kontakten mellom politi og kommune på toppleder-nivå (SLT-styringsgruppe) virker godt utbygd. Initiativ til vurderinger av felles tiltak blir tatt gjennom dette (for eksempel evaluering av tirsdags/onsdagsmøtet). Evnen til rask handling etter slik evaluering (for eksempel sammenslåing av de to fora til ett) er til stede, og det synes også å gjelde evne til utforming og utprøving av nye løsninger, slik planene for det kommende Ekstraordinært Ressursteam på bydelsnivå bærer bud om. Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Stavanger har altså høy prioritet i ledernivå i politi og kommune.

Også i det koordinerende mellomnivå (Arbeidsutvalget, AU) vises det stort engasjement. Diskusjonene i dette forum handler i første rekke om ungdom og kriminalitet, og om forebyggende og oppfølgende tiltak overfor slike problemer. Samtidig er sammensetningen av AU slik at også tjenester som omhandler småbarn (for eksempel barnehage) er representert. Dette begrunnes med en tidlig intervensjon-policy. Man ønsker for eksempel å etablere tverrgående forbindelser mellom barnehage og barnevern for at man tidligst mulig skal kunne komme inn med nødvendige hjelpetiltak. AU for SLT-arbeid kan med en slik

begrunnelse lett bli et AU for alt tverretalig/ tverrfaglig samordnet arbeid.

Vår datainnsamling i forhold til AU-representantene foregikk som et gruppeintervju der alle var til stede. Problemet med ”hvordan sette fokus?”, og ”hva er kriminalitetsforebyggende innsats” reises flere ganger som tema av representantene selv. Dels refereres det til mange og lange tidligere diskusjoner der slike tema har vært oppe til drøfting, dels til fortsatt manglende avklaring av noen slike spørsmål. Slik en av de kommunale lederne uttrykker det: *Det handler om prioritering!* Og når nødvendig prioritering i arbeidet enda ikke er klarlagt handler det litt om at de alternative mulighetene ikke er godt nok avklart. Man setter sin lit til at den kommende koordinator skal kunne skaffe oversikt over hvor man skal starte og nøste.

Koordinator tiltrådte stillingen to uker etter at vårt intervju med AU var avholdt. I telefonsamtale med oss to måneder etter tiltredelse forteller han om solid oppbakking fra styringsgruppe så vel som fra mellomlederne i AU. Hans beretning styrker vårt inntrykk av at Stavanger vil leve opp til sitt løfte for SLT-arbeid: *”Dette skal vi få til!”*

7 Trondheim

Trondheim er en av de eldste byene i Norge med påvist bosetting allerede før år 997. Trondheim kommune har 161 730 innbyggere, med 36 390 eller 22,5 % av befolkningen under 17 år. Andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn er 5,8 %⁴⁵.

NTNU, Trondheims internasjonalt anerkjente og Norges nest største universitet, og de mange forskningsmiljøene skaper grunnlag for utvikling av vitenskap, næringsliv og industri. Byen kalles derfor gjerne landets teknologihovedstad, og har også et rikt kulturliv.

Trondheim er sete for Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nidaros bispedømme, Domstoladministrasjonen, Arbeidstilsynet, Direktoratet for naturforvaltning og regionale kontorer for mange offentlige etater.

I likhet med Bergen er Trondheim kommune organisert etter en tonivå modell. De har gått fra en vanlig sektormodell via bydeler til tonivåmodellen, eller enhetsmodellen, som de kaller den. Modellen innebærer at under formannskap og bystyre ligger fagkomiteer. De tjenesteytende enheter rapporterer direkte til sin kommunaldirektør/rådmann som alle har ansvar for hvert sitt fagområde: byutvikling, kultur, helse og velferd, oppvekst og utdanning, organisasjon, samt finansforvaltning.

Trondheim er inndelt i de fire bydelene Heimdal, Lerkendal, Østbyen og Midtbyen.

Ansvar for barn og ungdom i kommunen ligger under kommunalråden for Oppvekst og utdanning med Barne- og

⁴⁵ Pr 1.1.2007: siste offentlige statistikk fra SSB

familietjenesten som den tyngste enheten i det forebyggende arbeidet.

Trondheim organiserer tiltakene for barn og ungdom både i bydelstiltak og i byomfattende tiltak.

7.1 Organisasjonsmodell og fora for samarbeid

Kommunalt samarbeid

Barne- og familietjenesten

Ansvar for barn og ungdom i kommunen ligger under rådmannen for oppvekst og utdanning. Under Oppvekst og utdanning ligger Barne- og familietjenesten BFT som den tyngste enheten i det forebyggende arbeidet. BFT er en sammenslåing av flere tjenester og består av: barneverntjenester, pedagogisk psykologiske tjenester (ppt), kommunehelsetjenester og sosiale tjenester for barn og unge og deres familier. Bakgrunnen for denne sammenslåingen var erkjennelsen av hvordan koordineringen mellom de ulike etatene tok mye verdifull tid og at fokus skulle være å yte service til målgruppa.

BFT er organisert i forvaltningskontor og tiltaksenheter. Forvaltningskontoret er en del av det offentlige servicekontoret på henholdsvis Heimdal, Lerkendal, Østbyen og Midtbyen. Forvaltningstjenesten mottar, vurderer og behandler søknader om ulike kommunale hjelpe- og omsorgstjenester til barn og unge. De fatter vedtak med basis i aktuelle lovverk i enkeltsaker, og skal følge opp at tiltak gjennomføres og evalueres. Forvaltningskontoret har også et koordineringsansvar for individuell plan, og i forhold til forebyggende tiltak i bydelen.

Barne- og familietjenesten har i tillegg fem byomfattende tiltaksenheter:

- Ressursenteret for barn og unge har ansvar for krise- og korttidstiltak
- Omsorgsenheten har oppgaver som er særlig knyttet til barn og unge som bor i fosterhjem og institusjon
- Viktoria familiesenter gir tilbud til foreldre og små barn som er i en vanskelig livssituasjon

- Ungdomsbasen driver oppsøkende og forebyggende arbeid
- Avlastningstjenesten tilbyr avlastning til familier med omsorg for funksjonshemmede barn.

I sitt forebyggende arbeid har kommunen valgt en kombinasjon av bydelstiltak og byomfattende tiltak. Dette har etablert et godt tilbud og et tett fangnett i forhold til de problemene i forebyggende arbeid som lett kan falle mellom ”to stoler” eller mellom profesjonene. Ved å ”bestille” pakker eller direkte tiltak fra de byomfattende tiltakene viser modellen seg i praksis som en god modell og en modell som svarer på de utfordringene som ligger nedfelt i plandokumentene. For å koordinere det byomfattende og det tverretatlige behovet er det opprettet 7 tverrfaglige fora med månedlige møter.

SLT-samarbeid

Trondheim innførte SLT i februar 2001. SLT er i hovedsak organisert etter anbefalingene fra KRÅD med styringsgruppe, arbeidsutvalg og utføringsnivå. SLT-koordinatoren sitter i en 100 % stilling under Kommunaldirektør for Oppvekst og utdanning og er en del av rådmannens stab.

Før Trondheim kommune implementerte SLT- modellen hadde kommunen en rekke enkeltstående tiltak uten en overordnet koordinering. I 1999 ble kriminalitetsbildet i noen bydeler endret. Det oppsto et problem med gjenger og kriminalitet knyttet til disse. Noen frivillige aktører tok initiativ til å arrangere møter sammen med skolen for å diskutere mulige tiltak. Dette var begynnelsen til noe som etter hvert formaliserte seg og som trakk inn flere aktører i det forbyggende ungdomsarbeidet i bydelene. De andre bydelene fulgte dette eksemplet og snart hadde alle bydelene etablert lignende grupper. Det var dannet et ønske om tverretatlig samarbeid i Trondheim og et formalisert samarbeid med politiet når SLT-modellen ble innført⁴⁶. Det var derfor etablert en forståelse for behovet av samarbeid i kommunen på det tidspunktet kommunen implementerte SLT-modellen.

⁴⁶ Tommerås, Anders (2007): *”Fra kampanje til brannslukking” En casestudie i det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune rettet mot barn og ungdom*

7.1.1 Fora for samarbeid

Styringsgruppen

I arbeidet med å skape en felles politikk ble det etablert en styringsgruppe som øverste nivå med tung politisk forankring (Formannskapet). Gruppen er representert ved ordfører, rådmann og politimester for Sør-Trøndelag politidistrikt, kommunaldirektør for utdanning og sosiale tjenester, kommuneoverlege og stasjonssjefene ved Heimdal og Sentrum politistasjon. SLT-koordinator er sekretær. Styringsgruppa møter en til to ganger i året og fungerer som en informasjonskanal fra SLT til politisk og administrativ ledelse i kommunen. Målet med møtene er å vedlikeholde en struktur i samarbeidet samtidig som møtene gir strategiske føringer. De strategiske føringene går på overordnede prioriteringer. Strategiplanen som dette møtet utvikler legges fram til politisk behandling i formannskapet i Trondheim. Dette er med på å forankre forebyggende barne- og ungdomsarbeid politisk i kommunen⁴⁷.

Trondheim har fulgt departementets råd og opprettet en kriminalitetsforebyggende modell med forankring sentralt i administrasjonen. Modellen er organisert med en SLT-koordinator og styringsgruppe, arbeidsutvalg og utføringsnivået etter mal fra justisdepartementet. SLT-koordinatoren sitter under kommunaldirektøren for Oppvekst og utdanning og inngår dermed i stab. SLT-koordinator ble ansatt i 2001.

Arbeidsutvalget

Arbeidsutvalget (AU) skal tilrettelegge den praktiske koordineringen. I 2007 består AU i Trondheim av politiet, SLT, rådgivere fra skoleavdelingen, kultur og fritid, helse og velferd, barne- og familietjenesten samt fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten. Denne organiseringen av SLT er ment å sikre en implementering av SLT i driftslederavtalene som igjen sikrer den tverretatlige organiseringen. AU møtes etter behov og brukes konkret til utarbeiding av handlingsplaner og til utvikling av lederavtaler med enhetslederne. SLT-koordinator kaller inn og leder møtene. Koordinator har også sekretær- og saksbehandleransvar.

⁴⁷ Tømmerås, Anders (2007)

Utføringsnivået

I Trondheim valgte SLT å bygge videre på eksisterende tverrfaglige samarbeidsfora i alle bydelene hvor også politiet er representert. Totalt er det syv slike fora som jobber utadrettet mot barn og ungdom innenfor forskjellige tjenesteområder. I tillegg er det i noen bydeler også representanter fra skole, kulturetat, Kirkens bymisjon og næringsliv. Hensikten med en slik organisering er å samle alle de som arbeider utadrettet for denne gruppen unge mennesker slik at de skal kunne finne samarbeidspunkter. Målet er å avholde møter hver måned. Med møtene ønsker man å finne felles strategier rundt personer, grupper av ungdommer eller å iverksette tiltak på steder hvor problemer lett oppstår. SLT er også en pådriver i å sette ned prosjektgrupper etter behov⁴⁸.

Tiltaksenhetene i bydelen yter direkte *hjelp* til barn, ungdom og foreldre, samt bistand til skoler og barnehager for å legge til rette for læring og utvikling. De gir foreldrerådgiving, familiestøtte og veiledning i hjemmet. Helsestasjonene og skolehelsetjenesten er en del av tiltaksenheten i bydelen.

7.1.2 Dokumenter og rapporteringsrutiner

Som bakgrunnsmateriale for handlingsplanen 2005 ble det laget en rapport fra SLT-koordinator. Dette var en rapportering på de tiltakene som SLT-koordinatoren direkte eller indirekte hadde og fortsatt har ansvar for. Rapporten gir et godt bilde på volumet av barne- og ungdomstiltak i kommunen. Denne formen for rapportering er ikke videreført.

Når det gjelder rapporteringsrutiner for pågående prosjekter i bydel og i de byomfattende samarbeidsforaene blir alle referater og eventuelt protokoller fra samarbeidsmøter sendt til SLT-koordinator. Kvaliteten på referatene er ikke vurdert i denne rapporten.

Det virker for oss som at koordinator bærer mye kunnskap i systemet og at rapportering vertikalt i systemet fungerer godt. Informasjonsutveksling på tvers av, eller mellom enhetene kan muligens være noe svakere.

⁴⁸ Tømmerås, Anders (2007)

I oktober 2002 vedtok bystyret i Trondheim; ”*Barn og unge - byens viktigste ressurs*”. Plan for helsefremmende og forebyggende arbeid for barn og unge i Trondheim kommune 2002 – 2005. Planen var en videreføring fra tilsvarende planverk fra 1997. I planen, vedtatt i kommunestyremøte 31. oktober, er følgende visjon nedfelt;

Det skal finnes tilsyn og omsorg for barn og unge, en god skole og et trygt oppvekstmiljø. Barn og unge er en ressurs for byen i dag og i framtida, og har mye å bidra med om forholdene legges til rette. Trondheim kommune har ansvar for å yte tjenester som gir barn og unge omsorg og kunnskaper, og som hjelper dem i deres menneskelige og sosiale utvikling.

Det som holdes opp som et av de første punktene i planen er hvordan Trondheim kommune som organisasjon ønsker å utvikle seg til en *kunnskapsbasert, samhandlende og samarbeidende* organisasjon. Kommunen legger vekt på å utvikle gode strukturer med høy faglig kompetanse som en forutsetning for å nå målene i planen. Tiltakene er delt inn i primær-, sekundær, - tertiærforebyggende. For denne rapporten er det de tertiærforebyggende tiltakene som er av størst interesse. Kommunen ser de to hovedområdene rus /kriminalitet og barneprositusjon som spesielt viktige.

7.1.3 Kunnskapsgrunnlag og ideologiforankring

Som et eksempel på kunnskapsgrunnlaget for det kommunale arbeidet kan vi trekke fram ungdomsundersøkelsens hovedrapport 2005⁴⁹. Rapporten berørte og vektla bekymring rundt dokumentasjonen på psykiske/psykososiale problemer og rus. Rapporten slo fast at rusmisbruket i Trondheim lå noe lavere enn landsgjennomsnittet. Videre konkluderer rapporten med en økende tendens til salg av seksuelle tjenester fra mindreårige. Dette foregår i sentrum og det er salg av seksuelle tjenester fra bil. I planen blir det konkretisert tiltak mot begge disse utviklingstrekkene. Kommunen har som mål å samordne innsatsen mot rus gjennom å bruke skolen for å fange opp ungdom som tidlig får et uheldig rusmønster. I forbindelse med barneprositusjon ønsker kommunen en risikovurdering i forhold til salg av seksuelle tjenester fra bil i sentrum.

⁴⁹ Trondheim kommune 2006

Ideologi og menneskesyn

Fokus på ungdom og ungdomsmiljøer og troen på muligheter for en endring av atferd er gjennomgående som ideologi i Trondheim. I planverk, organisering og gjennom tiltak viser kommunen til et fokus på barn og unge i risikozonen og at tiltak skal fokusere på en grad av mestring i hverdagen. Det fremgår av kommunens hjemmesider at:

Barn og unge er en viktig ressurs for Trondheim i dag og i framtida. Barn i Trondheim skal oppleve barnehage, skolefritidsordning og skole som sentrale arenaer i eget liv. På disse arenaene skal de møte engasjerte voksne som veiledere i oppveksten til et godt voksenliv.

I omorganiseringen av BFT lå også et definert mål om at barn og unge og deres foreldre er en gruppe som så langt som mulig skal få hjelp av en og samme aktør i det kommunale byråkratiet. I intervju med kommunaldirektøren blir denne ideologien konfirmert:

Når vi har etablert barne- og familietjenesten er det fordi vi tenker at unger og familier er nettopp unger og foreldre. Å tenke at en unge er en unge. Og det er ikke så nøye om det er en rusunge eller kriminell eller allergiunge.

Kommunen har en tilnærming til det forebyggende arbeidet som ser hele individet og som også ser den konteksten som påvirker ungdom i både positive og negative retninger. Mange av tiltakene er forsterkninger til å mestre hverdagen. Et gjennomgående mål som gjennomsyrrer kommunen er hjelp til mestring av eget liv.

Tiltakene retter seg mot grupper eller mot enkeltindivider og er faglig forankret i mestringsperspektiv. Det handler om å bistå, hjelpe og rettlede barn og familier på ulike arenaer til å mestre livet. Det forebyggende arbeidet i Trondheim kommune er i sum lett å kjenne igjen på ønsket om å ”kvalifisere unge mennesker i eget liv”

7.1.4 Vurdering og oppsummering: organisering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet

- Tonivå modell. På kommunenivå er BFT tyngste enhet i det forebyggende arbeidet med forvaltningskontor og tiltaksenheter
- Kombinasjon av bydels- og byomfattende tiltak
- SLT innført 2001
- SLT-arbeidet bygger videre på allerede etablert, uformelt tverretattlig samarbeid etter behov ved endring i kriminalitetsbildet
- Koordinator bærer mye kunnskap i systemet, viktig for opprettholdelse og formidling av kunnskap
- Rus, kriminalitet og prostitusjon er prioriterte områder for kommunen
- Gjennomgående syn på barn og unge som en ressurs og tro på endring av adferd

7.2 Sentrale aktører, innsatsarenaer, målgrupper og tiltak

7.2.1 Sentrale aktører

Koordinator

SLT- koordinatoren i Trondheim kommune er plassert i stab i 100 % stilling fra februar 2001. Koordinatoren var tidligere politimann med lang erfaring fra forebyggende tjeneste. Som alt beskrevet var det samarbeidende prosesser i og mellom bydelen allerede i 1999. De umiddelbare utfordringene i etableringen av SLT- modellen var å formalisere eksisterende arenaer for samarbeid. Videre så koordinatoren det som viktig å opprette tverrfaglige samarbeidsfora i alle bydeler. Disse foraene består av personer som jobber utadrettet mot barn og ungdom.

Koordinatoren er pådriver og har stor oversikt over hva som foregår og har godt gjennomslag i forhold til nye tiltak. Koordinator er også god på å få ulike etater og instanser til å

samarbeide om tiltak. Selv definerer SLT- koordinator mandatet sitt på følgende måte:

Mandatet mitt er også på å samordne tjenestene og å være oppdatert på nasjonal og internasjonal forskning på de forskjellige områdene som vi satser på. Avvikle tiltak som åpenbart ikke har noe effekt og starte tiltak som forskning tilsier har effekt.

Tiltakene er bredt sammensatt og organisert i forhold til de problemene som er avdekket. I noen bydeler er det tett samarbeid med næringslivet og de store kjøpesentrene. I andre bydeler lages opplegg hvor Kirkens bymisjon er tungt representert.

At SLT- koordinatoren i Trondheim er rekruttert fra politiet har gitt arbeidet en utpreget handlende og effektiv profil. Politiet er kjent for en utøvende arbeidsform, noe som koordinator tok med seg over i SLT-arbeidet. Intervjuene gir inntrykk av at denne arbeidsformen har vært viktig i etableringen av SLT, men at den også har vært nyttig i å drive fram tiltak i en kommunal modell som raskt kunne blitt treg og unødvendig ”byråkratisk”.

Det å ansette en politimann i en SLT funksjon kunne riktignok også gitt uheldige resultater. Med bakgrunn i en handlende politikultur kunne koordinatoren fort blitt en operativ og ikke koordinerende person. Forebyggingsfeltet kan tradisjonelt bli en arena for profesjonskamp. Når det gjelder barnevernet har ikke alltid samarbeidet mellom etaten og for eksempel politiet vært det beste. Dette problemet oppsto aldri i Trondheim. Følgende sitat er representativt for holdningen til SLT-koordinatoren.

Han er jo utdannet politi, og blant sosialarbeidere oppimot politiet så har det tradisjonelt sett vært litt avstand. Både gjennom SLT og mye av det gode forebyggende arbeidet han har gjort over lang tid, så har den avstanden krympa og det tror jeg fremmer barn og ungdom i Trondheim.

Politiet

Sør-Trøndelag politidistrikt har 19 geografiske driftsenheter, 2 politistasjoner og 19 lensmannskontorer. Politiet i Trondheim jobber fokusert i Problemorientert modell (POP). Distriktet har en

egen forebyggende koordinator som også er prosjektleder for innføring av POP.

Tidligere drev Trondheim politistasjon, nåværende Sentrum politistasjon forebyggende arbeid gjennom egen forebyggende avdeling. De opprettet denne avdelingen allerede i 1986 og har vært et foregangsdistrikt innenfor kriminalitetsforebyggende arbeid⁵⁰. Politiet i Trondheim var tidlig ute med informasjon og holdningskampanjer i forbindelse med Alkohol, Narkotika og Tobakk (ANT). Det har også vært kampanjer rettet mot trafikk. Mye ressurser ble kanalisert inn i foredragsvirksomhet og oppsøkende arbeid mot skoler i hele Trondheim kommune. Som et tydelig primærforebyggende tiltak besøkte politiet alle klasser i grunnskolen i hele kommunen.

Endringene som førte fram til nåværende modell kom som et resultat av kombinasjonen av styrende dokumenter fra sentralt hold, men like viktig så utviklet kriminalitetsbildet i Trondheim seg i en retning som skapte usikkerhet og behov for tiltak. I enkelte bydeler så saksbehandlere og ungdomsarbeidere tendenser til gjengannelser og kriminalitet rundt disse som skapte en frykt for å få "Oslo tendenser" i Trondheim.

Det forebyggende arbeidet i politiet var i liten grad formalisert som et samarbeid med kommunen. Det handlet om koordinering på person og/eller saksnivå drevet fram av ildsjeler. Den formaliserte, samarbeidende modellen begynte ikke å få form før mot slutten av 1990-tallet. Høsten 2004 innførte politidistriktet en forebyggende koordinator for hele Sør-Trøndelag. Koordinatoren har også ansvaret for implementeringa av POP i Sør-Trøndelag.

Politiet i Trondheim er representert på alle nivåene i den kriminalitetsforebyggende modellen. Politisjefen sitter sammen med ordfører, rådmann, kommunaldirektør for utdanning og sosiale tjenester, kommuneoverlege, stasjonssjefene ved Heimdal og Sentrum politistasjon. SLT-koordinator er som tidligere nevnt sekretær.

Politiet sitter også arbeidsutvalget (leder for forbyggende team) og politiet er representert i tiltaksdelen gjennom nærpoliti og med

⁵⁰ Tømmerås, Anders (2007)

politi med faste dager på noen skoler i noen bydeler. Sør-Trøndelag politidistrikt har en egen forebyggende koordinator.

Sentrum politistasjon har også inngått et formalisert samarbeid med Trondheim kommune som kommer i tillegg til SLT-samarbeidet. Dette samarbeidet styrker politiets forankring i det politiske miljøet i Trondheim. Gjennom dette samarbeidet får kommunen gjennom formannskapet muligheten til å påvirke eller komme med innspill til stasjonssjefen ved Sentrum i hva som bør være prioriterte områder.

Dette er resultatet av en utfordring som politiet kommer med til formannskapet, der disse må angi tre områder de ser som særlig viktig i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. På samme måte som politikerne gjennom dette kan være med å påvirke politiets satsinger kan politiet være med på å påvirke kommunens prioriteringer. I følge Tømmerås (2007) gjør dette samarbeidet det lettere å få plassert det lokalpolitiske mye nærmere det justispolitiske i tillegg til at kommunepolitikerne gjennom dette ser helheten i barne- og ungdomspolitikken.

Politiet i Trondheim har et nært samarbeid med og er fysisk lokalisert sammen med barnevernvakta i kommunen. I tillegg satser politiet mye på å videreutvikle et støttesenter for offer. Begge disse tiltakene og samlokaliseringen med politiet er begrunnet i hensynet til nærhet og kjennskap mellom etatene samt ønsket om å redusere avstanden mellom etatene.

Politiet i Trondheim har en klar og uttalt forbyggende profil. Politiet har hatt egen forebyggende avdeling siden 1986, og har i dag egen forebyggende koordinator. Politiet i Trondheim har en tydelig problemorientert og forebyggende arbeidsfilosofi. Politiet i Trondheim er også et av de få politikammer som vektlegger arbeid med offer for kriminalitet som en del av det forebyggende arbeidet.

Skolen

Skolen er representert i alle samarbeidsfora på bydelsnivå. SLT-koordinator kaller inn og leder disse møtene. Skolene er aktive i samarbeidet, men opplever resurssituasjonen som dårlig og derfor blir deltagelsen ikke optimal.

Et eksempel på et slikt forum er bydelen Byåsen. Bydelen har et tverrfaglig team bestående av skoleråd giver fra hver av de tre ungdomskolene, representant fra forebyggende i politiet, skolehelsetjenesten med helsesøster fra grunnskolen og en representant fra videregående skole (helsesøster har en ambulerende stilling). I tillegg kommer en person fra Barne- og familietjenesten, en representant fra den videregående skole, presten, en person fra Kirkens bymisjon og en fra barnevernvakta. Dette er et eksempel på et samarbeidsforum som både diskuterer enkeltelever, men også utviklingstrekk og mulig forebygging ovenfor uheldig utvikling i bydelen.

I tillegg til de ”vanlige” skolene har også Trondheim et byomfattende tiltak gjennom Dagsskolen. Dagsskolen skal først og fremst hjelpe andre skoler i å tilrettelegge for barn i risikozonen. Dagsskolen skal i mindre grad gjøre denne jobben. Hensikten med eller ideologien bak Dagsskolen er å hjelpe ungdom i å lykkes på skolen hvor de går. Det handler om å unngå ”dropout” og det legges til rette for å gjøre skolen til en arena med mestringsopplevelse.

Det beste vi kan gjøre er at de som sliter på skolen får tilhørighet og mulighet til å gjennomføre skolen er å gi den muligheten til å fullføre skolen. Skolen er viktig det er en sosial arena... glipper den så går det galt.

Barnevernet

Barnevernstjenester i Trondheim kommune faller inn under Barne- og familietjenesten. Barneverntjenesten omfatter alle lovpålagte oppgaver, også rekruttering av fosterhjem og drift av institusjoner. Barnevernet i Trondheim er todelt ved at de har et forvaltningsbarnevern og et tiltaksbarnevern (*SLT-koordinator*). Forvaltningsenheter i de fire bydelene Heimdal, Lerkendal, Østbyen og Midtbyen mottar og behandler søknader om ulike kommunale hjelpe- og omsorgstjenester til barn og unge. De fatter vedtak i enkeltsaker og følger opp at tiltak gjennomføres og evalueres.

Tiltaksenheten består av helsestasjonen i bydelen som gir direkte hjelp til barn, ungdom og foreldre. Foreldrerådgivning, familiestøtte og veiledning i hjemmet er eksempler på hjelpetiltak. I tillegg gir helsestasjonen bistand til skoler og barnehager for å legge til rette for læring og utvikling. Det ser ut til at tiltaksdelen, til

tross for et ønske om å ha en forebyggende funksjon, i mange tilfeller blir koblet for sent inn i arbeidet (*BFT*). Nødvendige tiltak utføres også av byomfattende enheter som Ressurssenteret for barn og unge, Omsorgsenheten og Ungdomsbasen.

SLT-koordinator vektlegger betydningen av å ha barnevernet med i SLT- samarbeidet. For å stimulere de tverrfaglige samarbeidsforaene har rådmannen pålagt Barne- og familietjenesten å avgi en person fra hver bydel som hjelper koordinator å drive foraene. Koordinator forteller at samarbeidet med barnevernet i dag fungerer bra helt fra ledelsen og nedover i systemet.

Rus

Psykiatrisk ungdomsteam (PUT) håndterer rusproblematikk og er det eneste tilbudet med rus som hovedfokus. PUT er et poliklinisk behandlingstilbud for ungdom mellom 15-30 år som har rusgiftproblemer med alkohol, tabletter og/eller narkotiske stoffer, samt psykiske og sosiale vansker. I tillegg til direkte klientarbeid driver Ungdomsteamet også med konsultasjon, rådgivning og undervisning. De samarbeider med andre psykiatriske behandlingstilbud, sosialkontor, primærleger, Nav og institusjoner.

I Trondheim er rusmisbruk blant barn og unge et problem først og fremst i kombinasjon med vold. Alkohol og hasj er da de vanligste rusmidlene. Tyngre misbruk er ennå ikke etablert for den største aldersgruppen forteller ungdomskonsulenten i BFT. Han beskriver brukerne som blandingsungdom og at de derfor blir møtt av flere ulike behandlingsapparater. En konsekvens av dette er at både ungdommen og de som skal hjelpe lett mister oversikten.

Kommunaldirektøren forteller at ansvaret for rusproblematikk fordeles seg over hele systemet. Dette er et bevisst valg fra kommunens side og tilsvarende gjelder for områder som flyktninger og handikappede. Eksempler på tilbud som kan gi ungdom hjelp med blant annet rusproblemer er *Helsestasjon for ungdom* og *Ungdomsbasen*. Førstnevnte er et tilbud til aldersgruppen 13-20 år og har kontor i fire forskjellige bydeler. Tilbudet er gratis og gir hjelp i forhold til spiseforstyrrelser, psykiske problemer, prevensjon samt rusmiddelproblemer. Et annet tilbud er Ungdomsbasen som retter seg mot ungdom i alderen 13-25 år og drives av Trondheim kommune. Blant temaer som fritid, sex,

helse, økonomi og vold er rus også et felt hvor ungdomsbasen kan tilby ungdom hjelp. I tillegg driver Barne- og familietjenesten kampanjer gjennom offentlige fester og viser til ungdomskultur uten rus.

Frivillig sektor

Det forbyggende arbeidet i Trondheim kommune har et formalisert og etablert samarbeid med frivillige organisasjoner.

Et eksempel er Omsorgstasjonen for barn og unge (OBU). Dette er et utadrettet lavterskeltiltak organisert under Kirkens Bymisjon og finansiert av Trondheim kommune. Seks årsverk og to prosjektstillinger er knyttet til Omsorgstasjonen og de som jobber i tjenesten er sosialfaglig utdannet. Tilbudet er frivillig og målgruppen er barn og unge i alderen 12 til 18 år som befinner seg i en krise eller vanskelig livssituasjon. Aktiviteten er knyttet til familiearbeid, individuell oppfølging og samarbeid med ulike instanser.

De fleste henvendelser kommer fra foreldre, ungdommen selv eller fra Barne- og familietjenesten. OBU får henvist fra 80 til 90 nye ungdommer pr år, men gir bistand til rundt 150. Ungdommene som bruker OBU har ofte problemer i forhold til rus, skolevansker, psykiske problemer og familiekonflikter⁵¹. Selv plasserer Kirkens Bymisjon seg i det kriminalitetsforebyggende arbeidet slik:

Vi skal i utgangspunktet være et primærforebyggende tiltak. Tanken bak Omsorgstasjonen er at vi skal inn fortrinnsvis før eventuelt barne- og familietjenesten kommer inn. Det som viser seg er at vi er inne både samtidig, tidligere eller etter, vi får henvist saker fra barne- og familietjenesten. Vi opererer litt på flere nivå og det tenker jeg er greit. Og ganske naturlig. I motsetning til Barnevernet er vi jo frivillige.

Kulturetaten

Trondheim kommunes kulturetat ble 1. jan 2005 slått sammen fra seks kultur- og fritidsenheter i bydelene til en byomfattende kulturenhet.

⁵¹Trondheim kommunes hjemmesider 2008

Ungdomsklubbene er en tung aktør på forebyggingsfeltet. Klubbene skal være et sted hvor ungdom får mulighet til å oppleve kultur, men også et sted hvor de aktivt kan være med å forme sin egen aktivitet. Det siste bygger på en mestringsideologi hvor ungdomsklubbene skal være et sted for de gode opplevelser.

Kulturetaten har gjennom omorganiseringen mistet formelle kontaktpunkter med SLT-koordinator og dermed satt seg litt på siden i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Klubblederen er med i samarbeidsforaene i bydel, men de rapporter ikke til leder av kulturetaten.

Etter omorganiseringen ble fokus i ungdomsklubbene mer på ungdom generelt og med denne endringen skulle ungdomsklubbene gi et bredt og byggende tilbud. Tidligere var det mer spesifikke tiltak mot enkeltungdommer og mot grupper av ungdom (forebyggende).

Dette har også ført til faglige debatter i etaten om kulturetaten skal ha en sosialfaglig tilnærming til ungdom eller et åpent kulturfaglig tilbud til store ungdomsgrupper. Kulturetaten skal gi tilbud til ungdom som gjør at ungdom oppsøker disse. Kulturetaten i Trondheim har ingen politikk på oppsøkende virksomhet. På mange måter så har ungdomsklubbene i Trondheim endret karakter fra å ligge mellom det forebyggende og kriminalitetsforebyggende til å ligge i grenselandet mellom det byggende og forebyggende.

Næringslivet

Det samarbeides aktivt med næringslivet på sentrale forbyggende områder. I noen bydeler kan vi trekke fram samarbeidet mellom skole og kjøpesenterledelsen. Her går kjøpesentrene aktivt ut og samarbeider med skolen når elever oppholder seg i senterne på tider av døgnet hvor det åpenbart er skole som skulle være i fokus.

I sentrum er det et formalisert samarbeid med næringsforeningen både når det gjelder skjenking og forsøpling rundt næringsbygg. Andre næringslivsaktører i samarbeidet er transportbransjen i forhold til lokalisering av holdeplasser. Dette er også sentralt i det forebyggende politiarbeidet og sentrumsproblematikken i forhold til å eliminere kriminalitetsdrivende møteplasser. Det er også etablert samarbeid med store kjøpesenter i sentrum samt med

næringslivet knyttet til etablering av alkoholfrie tilbud til unge som oppholder seg på Trondheim torg.

7.2.2 Innsatsarena, målgruppe og noen sentrale tiltak

Innledningsvis i denne rapporten gjør vi et skille på hva som er byggende, forebyggende og hva som er kriminalitetsforebyggende. Å skille mellom disse kategoriene i det praktiske arbeidet kan være vanskelig og noen vil hevde helt unødvendig. Trondheim kommune, lest og beskrevet gjennom de målsetningene som finnes i offentlige dokumenter og planverk, og en rekke intervjuer med sentrale personer framstår for oss som en kommune med hovedtyngden av innsats på den forebyggende arenaen.

I de kommunale tiltakene eller i diskusjon og møter mellom sentrale aktører i kommunen er det liten eller ingen distinkte eller ideologiske skiller mellom det forebyggende og det kriminalitetsforebyggende. Dette må kunne defineres som en bevisst strategi.

Kommunen har god sammenheng mellom planverk og innsatsområder (tiltak). Trondheim har en tydelig forbyggende modell rettet mot ungdom definert i risikozonen. Trondheim har valgt en modell som samler arbeidet for barn og ungdom i en enhet. Modellen gir store muligheter for samarbeid og en helhetlig tilrettelegging. Utfordringene innenfor et slikt overordnet perspektiv kan være å identifisere det spesifikt kriminalitetsforebyggende arbeidet fra det byggende og forebyggende arbeidet. Trondheim kommune har også en utfordring når det gjelder å integrere rus og psykiatri tett nok i sitt barne- og ungdomsarbeid.

Bygging/trygging, forebygging og kriminalitetsforebygging i Trondheim

Tradisjonelt blir skole, ungdomsklubber og idrettstilbud sett på som gode og viktige *byggende* areaer. Dette er også tilfellet i Trondheim. Men i forhold til det store og varierte tilbudet i ungdomsklubbmiljøene har dette tiltaket fått en sosialpedagogisk profil som leder ungdomsklubbene mer i retning av det forebyggende feltet. De vanligste byggende strukturer som idrett og kultur er i liten grad forbundet med SLT og andre kommunale

tiltak. Dette forsterker Trondheim kommune som en forbyggende kommune.

Dersom vi skulle angi hvor kommunen har sitt tyngdepunkt i arbeidet skiller Trondheim seg klart ut som en *forbyggende* kommune. Forebyggende fordi kommunen identifiserer risikoungdom, men ikke med kriminalitet som merkelapp. De er sekundærforebyggende fordi tiltakene ofte kommer som et resultat av et oppstått problem, men problemene behøver nødvendigvis ikke være definert som kriminelle.

Blant kommunens innsats for barn og unge i alderen 12-18 år er *hjelp til å mestre hverdagen* det som utgjør hovedtyngden. Kommunen vektlegger å forbygge bredt med tiltak og samarbeidende strukturer. Det settes inn spesiell aktivitet for barn og unge om sommeren i samarbeid med kommunen. Det gis tilbud i ferier om opphold utenfor byen, tilbud om turer, det gis tilbud til leierskoleleignede opplegg rundt grupper som ikke nødvendigvis er merket eller definert som kriminelle, men som ungdom i risikosonen. I en samtale med SLT- koordinatoren bruker han betegnelsen ”å kvalifisere unge mennesker til å mestre eget liv” som en overordnet måte å tenke på i det kommunale barne- og ungdomsarbeidet. Det er fokus på barn og unge som gruppe og tiltakene er motivert utifra et forebyggende tankesett.

SLT- koordinatoren skiller ikke mellom sin rolle innenfor rusfeltet og feltet for *kriminalitetsforebygging* i Trondheim.

Oppfølgingsteam av unge lovbrytere

Trondheim er en av fire byer som er med i det treårige prøveprosjektet for lokale oppfølgingsteam for unge lovbrytere. Oppfølgingsteamene er et av tiltakene i handlingsplanen "Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet" som har fokus på oppfølging av den enkelte unge lovbryter under 18 år. Særlig gjengangere, de som begår alvorlig kriminalitet eller sitter i fengsel er i sentrum. Målsettingen er både å forhindre at den enkelte utvikler en kriminell karriere, men også beskytte omgivelsene. Oppfølgingsteamet tilpasses den enkelte ungdom, men både ungdommen selv og foreldrene tar del i samarbeidet.

Ansvarliggjøring og gjenoppretting av skade er stikkord.

7.2.3 Målgruppe

Med vekt på det forebyggende feltet og tiltak som speiler dette, er målgruppen for det meste av arbeidet i Trondheim kommune barn og unge som befinner seg i risikozonen.

SLT-koordinator har ansvaret for rus- og kriminalitetsforebygging for aldersgruppa 12-18 år. Omsorgsstasjonen for barn og unge tilbyr hjelp til de mellom 12 og 18 år. Dagskolen er et tilbud til barn med adferdsvansker fra 9. og 10. klasse. Ressurscenteret forholder seg til barn i 10 års alderen i en krisesituasjon. Det kan derfor stilles spørsmål til hvorvidt de yngste og eldste gruppene faller utenfor. SLT-koordinator uttrykker et ønske å sette inn tiltak ovenfor langt yngre barn, spesielt i familier med kjent problematikk i forhold til rus og psykiatri.

Minoriteter

I 2002 satte Trondheim kommune i gang tiltak ovenfor 10 gutter under 18 år med minoritetsbakgrunn, samtlige hadde begått ulike former for voldskriminalitet. Enkelte hadde rusproblemer eller seinvirkninger fra krig og flukt. Tiltaket ble begrunnet ut ifra barnevernfaglige, kriminalitetsforebyggende og innvandringsrelaterte argumenter. Prosjektet fikk navnet ”En stein i elva” og hadde som mål å få ungdommene ut av kriminalitet og inn i en selvforsørgende tilværelse. Arbeidet har hatt en prosessrettet tilnærming der den enkeltes individuelle behov var førende. I 2005 var alle de 10 guttene enten i arbeid eller i gang med målrettede kvalifiseringsløp og ingen av de hadde begått nye kriminelle handlinger etter 2003. Arbeidet fikk status som permanent tiltak under Ressurscenteret for barn og unge i 2005. Minoritetsungdom er dermed gjort til en målgruppe i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Trondheim⁵².

Offer

Som eneste politidistrikt i landet driver politiet i Trondheim støttesenter for offer. Senteret startet som et pilotprosjekt i 2004 med hensikt å gi faglig støtte og oppfølging til ofre for straffbare handlinger, fra saken er anmeldt til rettskraftig dom foreligger. Senteret, som er samlokalisert med sentrum politistasjon og

⁵² Berg, B (2005)

krimvakta og bemannet med kommunalt ansatt klinisk sosionom, er et samarbeidsprosjekt mellom kommune, politi og statsadvokatkontoret. Politiet selv definerer dette som kriminalitetsforebyggende fordi tillitt til politiet handler også om i hvilken grad de som er offer for kriminalitet blir tatt på alvor. Spesielt opp mot ungdom ser politiet det som viktig å ta problematikken på alvor slik at ungdom forstår hva det vil si å bli utsatt for kriminelle og voldelige handlinger.

7.2.4 Noen sentrale tiltak og metoder

Kommunen uttrykker to klare problemområder i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det ene er rus og rusrelatert kriminalitet, det andre er utvikling rundt salg av seksuelle tjenester. Spørsmålet videre er hvorvidt kommunens virksomhet spiller denne bekymringen. To konkrete tiltak kan trekkes fram som en ”test” på i hvilken grad Trondheim kommune er avstemt i forhold til de innsatsområdene som er beskrevet og tiltakene som blir iverksatt. Mens det første tiltaket faller innenfor rammen for forebyggende tiltak, er det andre eksemplet et klart forebyggende tiltak først og fremst for ungdom definert i risikosonen. Tiltakene er slik representative for majoriteten av Trondheims tiltakssatsning, som typisk tilhører den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende arena.

Alkoholfrie ungdomsklubber i sentrum

SALEM driver sentrumstiltaket ”22b” i samarbeid med Trondheim kommune, Vital forsikring og Trondheim Torg. Tiltaket har sitt utspring i det faktum at kjøpesenteret *Trondheim torg*⁵³ har etablert seg som et møtested for ungdom, samtidig som det óg har blitt et møtested for tungt kriminelle. Dette førte til en del bekymringsmeldinger. Som et tiltak for å få ungdom i risikosonen vekk fra Trondheim torg ble det opprettet et alternativt treffsted i sentrum av byen som har fått navnet 22b etter lokalenes husnummer. Dette tiltaket er et samarbeid, økonomisk og faglig, mellom SALEM menighet, Vital forsikring, Trondheim torg og kommunen. Kommunens innsats til prosjektet er 75 000 kr i året. Stedet er hovedsakelig drevet på frivillig basis, spesielt gjennom SALEM menighet, men har også to heltidsansatte

⁵³ *Trondheim torg* er det største kjøpesenteret i sentrum.

personer med barnevernsfaglig utdanning. I tillegg til å være et treffsted med ulike tilbud etableres det tiltak og oppfølging for den enkelte ungdom som bla. handler om å reetablere relasjoner til foreldre eller andre voksenpersoner, hjelpe med søknader eller andre henvendelser til kommunale innstanser osv. Tiltaket er også et definert sentrumstiltak som imøtegår kjent sentrumsproblematikk i byer som er delt inn i bydeler.

Salg av seksuelle tjenester

Trondheim kommune fikk bekymringsmeldinger rundt temaet salg av seksuelle tjenester fra mindreårige. Som en konsekvens av dette bestilte Trondheim kommune et kartleggingsprosjekt fra Kirkens bymisjon. Prosjektet resulterte i rapporten *Følelser i drift* (Grytbakk og Borgstrand 2004) som både er en beskrivelse av problemet og dets omfang samt forslag til tiltak. Kommunen valgte Kirkens Bymisjon som operatør for prosjektet fordi driften av Omsorgstasjonen gav nødvendig legitimitet og ikke minst tilgjengelighet.

7.2.5 Vurdering og oppsummering: Sentrale aktører innsatsarenaer, målgrupper og tiltak

- SLT koordinator er tidligere politimann med en handlende men likevel koordinerende arbeidsmetode
- Politiet jobber problemorientert og er representert på alle nivåer i den kriminalitetsforebyggende modellen. Driver støttesenter for offer
- Koordinator vektlegger barnevernets rolle i samarbeidet og sier dette fungerer fra høyeste nivå og nedover
- Formalisert samarbeid med frivillige organisasjoner. Næringslivet bidrar til avdekking ved å melde om ungdom som oppholder seg på kjøpesentre i skoletiden
- Kommunens tiltak kan plasseres i den forebyggende og kriminalitetsforebyggende arena. Legger vekt på å forebygge bredt med tiltak og samarbeidende strukturer
- Fokus på barn og unge som en gruppe med målet å ”Kvalifisere unge mennesker til å mestre eget liv” Ofre og minoritetsungdom en del av målgruppen

- Prioriterte områder er salg av seksuelle tjenester fra mindreårige samt rus og rusrelatert kriminalitet. Kartleggingsprosjektet *Følelser i drift* og den alkoholfrie ungdomsklubben 22b er tiltak som speiler dette. *Helsestasjon for ungdom* og *Ungdomsbasen* er kommunale tjenester som blant annet arbeider med seksualopplysning og rusproblematikk.

7.3 Oppfyllelse av de fire målkriteriene

Hvordan skal vi bedømme en god modell? Hva er kriteriene som på en best mulig måte sier noe substansielt om den modellen som de ulike byene har valgt i sitt kriminalitetsforebyggende arbeid?

Innledningsvis har vi presentert suksesskriteriene for en god modell i forebyggingsfeltet. Videre skal Trondheim evalueres på bakgrunn av disse kriteriene.

7.3.1 Avdekke

Trondheim har valgt en modell som gjør avdekking mulig i forhold til det nivået som kommunen har valgt. Kommunen har SLT-koordinator høyt opp og sentralt plassert i den mest sentrale sektoren, Oppvekst og utdanning, som gir en unik mulighet for å avdekke.

På bydelsnivå er det 7 tverrfaglige fora fordelt i de 4 bydelene. Dette gir muligheter for å avdekke uheldige utviklingstrekk. Trondheim har også en nærpolitimodell og de bruker ungdomskubbene aktivt. Samarbeidet mellom skole og noen store kjøpesenter viser bredden i kontaktflatene og gir igjen muligheter for å avdekke. Aktiv bruk av nattravnene og politiet i forhold til hvor og når ungdom samles er et annet eksempel på at modellen er god på å avdekke.

7.3.2 Initiere aktivitet/tiltak

Som en konsekvens av en avdekkende modell får Trondheim kommune mange og ulike tiltak.

I bydelen spiller ungdomskubbene en aktiv rolle og kommunen har bevist valgt å bruke dette tilbudet i en sosialpedagogisk

sammenheng. Tiltakene knyttet til musikk og motor i ungdomskubbene brukes aktivt for ungdom ”i drift”.

I de byomfattende tiltakene er SLT- koordinator sentral. Innenfor tunge og viktige kriminalitetsforebyggende og rusforebyggende tiltak er det SLT som er navet og drivkraften. Tiltakene er også preget av unike samarbeidskonstellasjoner som kommune, næringsliv, og sentrumsmenigheter.

7.3.3 Koordinere /tilrettelegge

I kraft av å være en kommune organisert i to-nivå modell med mange resultatområder kreves det en omfattende koordinering. Koordineringen skal motvirke sektorinndeling og ivareta en helhetstenkning. Inntrykkene fra intervjuene i Trondheim er at modellen imøtekommer det meste av kravet til koordinering. Veldig mye av koordineringen forgår gjennom eller ved SLT-koordinator. En utfordring i dette er om koordineringen medfører for mange personer som sitter sammen i for mange tiltak som igjen reduserer muligheten for effektiv tidsbruk. Dette er en utfordring i Trondheim uten at vi har klart å konkludere på dette. Koordineringen i Trondheim har en styrke i raske beslutningsforløp. Det er kort vei mellom avdekking, forslag til tiltak og til muligheten for en koordinert og samordnet innsats rettet mot problemet. Gjennomgående er det stor tilfredshet med hvordan SLT- arbeidet ivaretar denne koordineringen.

Hovedutfordring er å ivareta informasjon horisontalt i modellen. Ved at koordineringen går mye opp og ned i modellen gjennom SLT- koordinatoren kan dette hindre kommunikasjon på et horisontalt plan.

7.3.4 Produsere kunnskap

I en evaluering av modellene som det kriminalitetsforebyggende arbeidet er organisert etter, er det viktig å identifisere om de er organisert på en slik måte at kunnskapen utvikles og blir i modellen. Kravet til det kunnskapsutviklende er at det blir tilført teorier, metoder som gir muligheter for endringer. Trondheim har en tydelig ideologi ved å definere ungdom som en ressurs. Dette fører til at modellen inngir en trygghet for de som jobber på feltet. En lett gjenkjennbar ideologi førte til at mange uttrykte entusiasme

rundt arbeidet som igjen førte til ønske om bidrag inn i ulike tiltak. Evnen til å se kvaliteten i enkeltstående tiltak viser til en åpen og lærende modell.

SLT – koordinator spiller en svært viktig rolle i kommunen. Plasseringen organisatorisk gir et stort handlingsrom som brukes aktivt. Mye, og det kan være grunn til å spørre om for mye, foregår i regi av eller med utgangspunkt i koordinator. En utfordring for kommunen kan bli kunnskapsutveksling på tvers i organisasjonen. Like viktig som kunnskapsutvikling på tvers er om modellen gjør det mulig å legge premisser for den politiske ledelsen i strategiske valg i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid. SLT-koordinatorens store nedslagsfelt kan medføre at den politiske ledelsen ikke får den nødvendige informasjonen som skal til for å legge tydelige politiske føringer på arbeidet.

7.4 Oppsummering Trondheim

Vi bruker analysemodellen som ble presentert i kapittel 2 til å plassere det kriminalitetsforebyggende samarbeidet i Trondheim.

Figur 7.1 *Plassering av det forebyggende arbeidet etter innsatsarena og målkriterier.*

(Vanlig skrifttype viser områder med god måloppnåelse, *kursiv* viser områder med dårlig måloppnåelse.)

| INNSATSARENA | Byggende arena | Kompenserende arena | Kriminalitetsforebyggende arena |
|---------------------------|--|---|---|
| MÅLKITERIER | | | |
| Avdekke | Aktive nattravner Ungdoms-klubbene som lavterskeltilbud | Nærpoliti Bydel og byomfattende tiltak i regi av BFT SLT-koordinator sentralt plassert Faste møter mellom kommune, næringsliv | Politiet leverer rapporter om trender og utvikling. Politiet egen forebyggende avdeling Barnevernvakta Offersenteret |
| Initiere aktivitet/tiltak | Ungdomsklubber Idrett | Tiltakene bygger på klar ideologi: ”Ungdom er en ressurs for byen” Aktiv SLT i sentrums og byomfattende tiltak Mange involverte etater Ungdomsklubber med klar profil Motvirker sentrums - problematikk | Egen forebyggende avdeling i Politiet Samarbeider mot definerte områder <i>Uklart skille mellom kriminalitetsforebyggende og forebyggende</i> |

| INNSATSARENA | Byggende arena | Kompenserende arena | Kriminalitetsforebyggende arena |
|--|--|---|--|
| MÅLKRITEIER Koordinere/ tilrettelegge | | <p>Mye går gjennom SLT</p> <p>Korte beslutningsveier</p> <p>Involverer mange og ulike aktører</p> <p>Brukerne møter åpent system</p> <p><i>Noe overlappende prosesser</i></p> | <p>Mange samarbeidende ledd</p> <p>Politiet aktivt med i å utvikle trygge ungdomsarenaer</p> <p><i>For mange samarbeidsfora?</i></p> |
| Produsere kunnskap | <p>Rapporter og dokumenter</p> <p>BFT favner store grupper</p> | <p>Tror på endring og troen på ungdom</p> <p>Sentralt plassert koordinator</p> <p>Avvikler prosjekter som ikke fungerer</p> <p><i>Manglende skriftlighet rundt evaluering</i></p> <p><i>Manglende horisontal kunnskapsutveksl</i></p> | <p>Aktiv bruk av politiet i det strategiske arbeidet med barn og ungdom.</p> <p>Mange samarbeidende etater og organisasjoner skaper bredde i arbeidet</p> <p>Politiet jobber med næringsliv og handlestanden</p> |

7.4.1 Dette gjenkjennes det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Trondheim på:

Trondheim kommune er organisert i en tonivå modell. Kommunen ansatte SLT- koordinator i 2001 i 100 % stilling. Stillingen ble plassert i rådmannens stab under kommunaldirektør for Oppvekst og utdanning. Trondheim ansatte en politimann i koordinatorstillingen. Dette har gitt koordinatorfunksjonen en veldig markant handlende og utøvende profil som igjen har gitt Trondheim kommune en veldig praktisk, dels pragmatisk og svært

omfattende tiltaksportefølje i sitt arbeid med ungdom i alderen 12-18 år.

Kunnskaps- og ideologiforankringen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Trondheim karakteriseres ved troen på et endringspotensial for unge mennesker. Troen på at intervensjoner i miljøer og tiltak rundt enkeltpersoner faktisk har en positiv effekt. Tiltakene bygger på en overbevisning om at barn og unge og deres foreldre i perioder kan trenge hjelp for å mestre livet. Sitatet ”*å kvalifisere unge mennesker i eget liv*” kan stå som en oppsummering på kommunens ideologi. Som en naturlig følge av dette kan Trondheim sies å være forankret i skjæringspunktet mellom det forbyggende og det kriminalitetsforebyggende.

Den viktigste enkeltaktøren i det kriminalitetsforebyggende feltet i Trondheim er politiet. Politiet var orientert i det forebyggende arbeidet før kommunen og har uttalt interesse og ressurskanalisering inn i forebyggingsfeltet. Som eneste politikammer i Norge har også Trondheim et eget voldsoffersenter som er definert som en del av det forebyggende arbeidet.

Vi har definert fire målkriterier for det forebyggende arbeidet i kommunene. Det første kriteriet er å avdekke, eller ha evne til å se byen og lese utviklingstrekkene. Videre handler det om å treffe riktige tiltak i forhold til det som avdekkes. Videre bør det være en koordinering slik at innsatsen oppleves som riktig og meningsfull, ikke minst for de aktørene som befinner seg i forebyggingsfeltet. Til slutt har vi valgt å se hvorvidt kommunen klarer å etablere eller kultivere kunnskap rundt de tiltakene og aktivitetene som iverksettes på feltet. Trondheim kommune innfrir disse kriteriene i forhold til de målsetninger som kommunen har. Best er Trondheim på å avdekke og iverksette tiltak. Her har kommunen skapt et klima for det forebyggende arbeid som er svært godt. Evnen til å avdekke og raskt initiere tiltak til forskjellige grupper med mange og ulike aktører er enestående god og bør være det som først og fremst kjennetegner Trondheim kommune.

Ved gjennomlesning av rapporten har SLT-koordinator i Trondheim kommet med følgende innspill: ”SLT-koordinator har treffpunkt med politikere og har derved kunne bidra til å kanalisere midler og innsats der det har vært nødvendig. SLT-koordinator sitter i en nasjonal gruppe som arbeider med menneskehandel og prostitusjon og der sitter også politikere i Trondheim. Informasjon

til heltidspolitikere og rådmann v/ kommunaldirektører skjer gjennom info - skriv som sendes ut med ujevne mellomrom.

Utveksling av trender og utviklingstrekk som kommer opp i de tverrfaglige samarbeidsfora viderefremmes i møter til Barne og Familietjenestens ledere på ledermøter en gang pr. måned. Samme utveksling skjer også overfor politiets Forebyggende Gruppe, etterretningsavd hos politiet og PST”

SLT koordinatoren skriver videre i sine kommentarer: ”Jeg mener utveksling av nødvendig informasjon fungerer godt overfor relevante samarbeidspartnere. Det er igangsatt tiltak og prosjekter i politisk regi etter innspill fra SLT, dvs blitt bevilget midler. Samarbeid med Midt Norsk kompetansesenter for Rusfaget og MNK Adferd er også godt, og flere samarbeidsprosjekter er igangsatt blant annet mellom næringsliv - politi og kommune (Ansvarlig Vertskap - Trondheim Trygg og Trivelig - Motorprosjektet i regi av RBU m.f.).

8 Oppsummering

I denne rapporten beskrives det *kriminalitetsforebyggende arbeid* blant barn og unge i fem større norske bysamfunn. Noen sentrale spørsmål som tas opp er hvilken arena arbeidet rettes mot, hvordan arbeidet er organisert og hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert.

Det ligger utenfor prosjektets rammer å måle effekten av det forebyggende arbeidet. Vi har ikke intervjuet brukere, og fokus har i større grad vært på nivået for organisering enn på nivå for utførelse og tiltak.

Innsatsarenaer

Vi har delt forebyggingsfeltet inn i tre arenaer, den byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende. Forebygging av kriminalitet kan skje på alle de tre arenaene, men vi har reservert kriminalitetsforebygging til målrettede tiltak for barn og unge som lever med mange potensielt kriminalitetsutløsende faktorer rundt seg eller som har begått kriminalitet. For den siste gruppen er det *reaksjonen* på lovbruddet som vil være det kriminalitetsforebyggende innsatsområdet.

Kristiansand er den byen som er tydeligst på at SLT arbeidet foregår på den kriminalitetsforebyggende arena. I Bergen er mye av tilnærmingen og innsatsen knyttet til nærmiljøtiltak på den byggende og forebyggende arena. Bergen har tatt konsekvensen av det, og beskriver SLT arbeidet som samordning av *forebyggende*, og ikke *kriminalitetsforebyggende*, tiltak. I Stavanger og Trondheim ligger også de fleste tiltak mellom det byggende og det forebyggende. Oslo beveger seg innenfor alle tre arenaene, men med vekt på

byggende og forbyggende lokalt i bydelene, og der det kriminalitetsforebyggende rettes mot problematikk i sentrum.⁵⁴

Det er en dreining innenfor forebyggingsfeltet bort fra troen på at generelle forebyggende tiltak har effekt i forhold til de gruppene som er mest eksponert for kriminalitet, mot en tro på mer spesifikk og målrettet innsats. Det betyr *ikke* at nærmiljøtiltak, gode fritidstilbud og tilstedeværelse er uten betydning for ungdomsgruppen generelt, men at det er vanskelig å påvise at det virker spesifikt kriminalitetsforebyggende.

Organisering

SLT-modellen, som alle byene helt eller delvis har organisert det kriminalitetsforebyggende arbeidet etter, har tre nivåer: styringsgruppe, arbeidsutvalg og utøvende nivå. Både Bergen og Trondheim kommune er organisert etter en tonivåmodell. Med en kommunal organisering i to nivåer, kan SLT modellen bli vanskelig å innpasse fordi mellomnivået i SLT modellen, arbeidsutvalget, mangler en naturlig forankring. Det blir særlig tydelig i Bergen, der ressursgruppa (arbeidsutvalget) var lite aktiv.

Kristiansand har tradisjonell organisering med formannskap, bystyre og rådmann og SLT-modellen speiler kommuneorganiseringen på en bedre måte. I Stavanger ble SLT-modellen innført som en videreføring av eksisterende kommunale strukturer, og de har brukt litt tid på å etablere fora i den nye modellen. SLT-arbeidet i Oslo er tradisjonelt organisert i tre nivåer, og med sentral koordinering av bydelenes koordinatører.

Koordinatorer organisatoriske plassering varierer også. I Bergen er koordinator plassert i Byrådsavdeling for oppvekst. Avdelingen har et relativt lite virksomhetsområde. I Trondheim er koordinator også plassert i avdeling, men virksomhetsområdet er vidt. Det gir god oversikt. Koordinator i Kristiansand er plassert i rådmannens stab. I Stavanger er koordinator plassert under direktør for Oppvekst og levekår, og i Oslo er koordinator sentralt plassert under Byrådsavdeling for barn og utdanning.⁵⁵

⁵⁴ Det byomfattende tiltaket "Unge gjengangere" ble etablert i 2008.

⁵⁵ F.o.m. 01.03.2008 ble SaLTo-sekretariatet lagt til Rusmiddeletaten, som ligger under Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Koordinatorfunksjonene er dermed inkludert i øverste administrative nivå i kommunen; nær politisk ledelse.

Når vi ser byene under ett ser det ut som modellvalget for forebyggingsfeltet har blitt forsøkt tilpasset kommunal organisering og struktur. Vi ser i liten grad at modellen skapes på grunnlag av kunnskap om den faktiske kriminaliteten og dens årsaker. I flere av byene har imidlertid arbeidet over tid videreutviklet modellen gjennom å identifisere de viktige innsatsområdene, blitt tydeligere i metodevalget og mer kunnskapsbasert. Her fremstår særlig organiseringen av sentrumsarbeidet i Oslo som velfungerende.

Stillingsressurser

Det er ulikt hvor mye ressurser som avsettes til koordineringsarbeidet. I Kristiansand, Stavanger, Oslo og Trondheim er det ansatt en sentral koordinator i hel stilling. Det er også lagt mye ressurser inn i de samarbeidende gruppene. I tillegg er det ansatt en koordinator i hver bydel i hel stilling. I Bergen er koordinatorfunksjonen lagt til en rådgiverstilling og stillingsandelen som er avsatt til koordineringsarbeidet er bare mellom 5 og 10 prosent. I tillegg er det satt av noen ressurser til lokale koordinatører i bydelene, men den totale SLT-ressursen i Bergen er bare en halv stillingshjemmel. I Stavanger fungerte ikke SLT-koordinator etter hensikten den første tiden, delvis på grunn av uklarheter om hvilken modell som skulle anvendes for arbeidet (eksisterende eller ny SLT-struktur), delvis grunnet ustabilitet blant ansatte i stillingen. I Oslo har den sentrale koordinatorfunksjonen spilt en sentral rolle for de bydelsvise koordinatorene. Samtidig viser casene at det lokale koordineringsarbeidet også fungerer bra.

Den største forskjellen i tilførte stillingsressurser finner vi mellom Oslo og Bergen. Oslo har til sammen 17 koordinatorstillinger: en i hver bydel, en i sentrum og i tillegg en overordnet koordinator sentralt i kommunen. I tillegg har Oslo en barnevernskonsulent på hver av de fem lokale politistasjonene. Det er ikke grunn til å tro at kriminalitetsutfordringen i de to byene er like forskjellige som tilførte ressurser til det kriminalitetsforebyggende arbeidet skulle tilsi.

Viktige bidragsytere

I alle byene, og særlig Kristiansand og Stavanger fremstår politiet som den klart viktigste aktøren, og har stor tillit blant andre samarbeidspartnere. Politiets stilling i disse byene henger sammen med kommunens fokus på tiltak for de tyngste gruppene, der politiets medvirkning er avgjørende. Også i de andre byene er politiet en betydningsfull enkeltaktør. Flere melder om at det foregår en kamp for å opprettholde nærpolitiet i enkelte bydeler. Det understrekes fra ulike informanter at nærpolitiet er en modell med et stort forebyggende potensial. I Oslo, innenfor SaLTo-modellen, sidestilles kommunen og politiet og omtales begge som hovedaktører.

I Trondheim har SLT-koordinatoren politibakgrunn og politiet er representert på alle tre nivåer for samarbeid. Trondheim politidistrikt har som det eneste i landet inkludert ofre for kriminalitet i sitt forebyggende arbeid gjennom offersenteret drevet ved Sentrum politistasjon. I Bergen er det særlig politiets innsats i bydelene som trekkes fram.

Ellers varierer det hvem som er viktige samarbeidspartnere. Lokale ressurser som ungdomsarbeidere og barnevern spiller mange steder en viktig rolle. Men det rapporteres også at barnevernet ikke har ressurser til å gå inn i forbyggende arbeid, og bare bidrar i den tyngste problematikken. Et gjennomgående trekk er i hvor liten grad barn og unges viktigste oppvekstarena - skolen er inkludert (med unntak av Bergen og delvis Stavanger). Selv om man ikke velger å legge det kriminalitetsforebyggende arbeidet til skolene kan det være avgjørende å få til et positivt samarbeid når det skal staves ut en ny kurs for en ungdom. Rus og psykiatri er heller ikke godt nok integrert i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i flere av byene.

Frivillige organisasjoner og næringsliv er i varierende grad involvert, og viktige bidragsytere der de er inne, blant annet i Trondheim. I Bergen er det to bydeler med stiftelser som er etablert med utgangspunkt i å bidra med forebyggende tiltak for barn og unge.

Målgrupper

Hvilke målgrupper som blir prioritert følger i stor grad av innsatsnivået de ulike byene har valgt å arbeide mot. Det innbefatter at Kristiansand og Stavanger i stor grad har ungdom som har begått kriminalitet eller lever med mange risikofaktorer, som sin primære målgruppe, mens for eksempel Bergen har hovedfokus på ungdomsskoleelever. I tillegg til ungdommene jobbes det aktivt de fleste steder i forhold til foreldre. I Oslo jobbes det særlig mot ungdom under 18 år, og har også fokus på sentrumsmiljøer med rusproblematikk og ungdom i drift.

En gruppe vi har vært spesielt interessert i å kartlegge om inkluderes i det forebyggende arbeidet, er ofre for kriminalitet. Det viser seg at de i liten grad er en del av målgruppen, selv om det finnes eksempler på offerarbeid fra Trondheim og Kristiansand. Imidlertid ser man en utvikling mot en større bevissthet på dette feltet. Blant annet ligger forsoningstankegangen implisitt i enkelte metoder og tiltak – i særlig grad innenfor restorative justice og konfliktråd.

Målkriterier

Vi har identifisert fire målkriterier for samarbeid og gjennomgått dette for hver enkelt by. Når det gjelder det første kriteriet, å *avdekke*, er det vesentlig at de samarbeidende foraene er sammensatt på en slik måte at de er i stand til å etablere en kunnskapsbasert plattform som gjenspeiler virkeligheten. Samarbeidsforaene i de fem byene er i stor grad befolket av personer som gjennom sin profesjon er problemfokuseret og jobber med marginaliserte grupper, i mindre grad av personer som er ressursorientert og har kunnskap om barn og ungdom mer generelt. I tillegg var ungdom ikke representert. Det kan gi et skjevt bilde, og ikke minst få følger for hvilke tiltak man ønsker å få etablert.

Betrakter vi de samarbeidende fora som utviklingsposter er det også viktig at de har oversikt over hele feltet. Når SLT-arbeidet, som i Bergen og Oslo er lagt til bydelene fører det med seg god lokalkunnskap og nærhet til ungdomsgruppa. Problemet med bydelsorganisering er at ansvaret for ungdom som oppholder seg i sentrum kan falle ut av de samarbeidende strukturene og pulveriseres, og at trender og problematikk ikke fanges opp. I Oslo

har man løst dette med en egen koordinator i sentrum, i tillegg til byomfattende koordinering.

Koordinators plassering har også betydning for hvor lett det er å avdekke negative trender. I Trondheim, Stavanger og Kristiansand gir koordinators plassering god oversikt. I Trondheim er også aktiv bruk av ungdomsklubber og effektiv styring av natteravnere med på å bidra til tidlig avdekking.

Det andre målkriteriet er i hvilken grad samarbeidet *initierer* tiltak eller annen aktivitet. Det er en økende bevissthet knyttet til at tiltak, for at de skal være effektive, må være ”skreddersøm”. Det vil si at tiltakene må utformes i forhold til det miljø, den gruppe eller ungdommen som det er rettet mot. Det fordrer kjennskap og kunnskap, noe medlemmene av samarbeidsforaene kan bidra med. Det er særlig i forhold til tiltak for de mest krevende ungdommene man tenker det er viktig med en gjennomarbeidet tiltaksstruktur, slik som vi ser det for eksempel i Kristiansand. Der har man i tillegg vært dyktig på å videreføre gode prosjekter i faste strukturer.

Det er imidlertid også eksempler på nytenking knyttet til tiltak rette mot større ungdomsmiljøer. I Bergen gjør vekterne på et kjøpesenter en helt spesiell innsats. Ved å aktivisere ungdom i stedet for å jage dem, omskaper vekterne, som pr definisjon har en kontrollfunksjon, sin rolle og skaper tillit og relasjon til ungdommene. De blir således viktige støttespillere på tiltakssiden. Både i Bergen, Trondheim og Oslo er tiltaksområdet bredt og tallrikt og speiler kommunenes vekt på innsats i feltet mellom bygging/forebygging. Trondheim fremhever næringslivets aktive deltakelse ovenfor ungdom i risikozonen.

Når det gjelder det tredje målkriteriet, *koordinering* må det understrekes at vi ikke har intervjuet brukerne. Koordinators innsats er sentral for at dette kriteriet skal oppfylles, og avhenger av koordinators plassering og stillingsressurs. Når SLT-arbeidet er organisert på bydeler er det viktig med tilstrekkelige ressurser sentralt.

I Trondheim skjer mye koordinering gjennom sentral koordinator og veien er kort mellom avdekking, forslag til tiltak og samordnet innsats. Ideologien står sterkt, og fangnettet er tett; dersom det lokale apparatet mislykkes skal det sentrale hjelpeapparatet kobles inn. I Bergen foregår koordinering av SLT-arbeidet først og fremst

innenfor de enkelte bydelene, og i liten grad fra overordnet hold. Problemer oppstår når ungdom fra bydelene beveger seg til sentrum og ikke fanges opp av et samarbeidende hjelpeapparat. I Oslo synes dette å være bedre ivaretatt gjennom fokus også sentralt, regionalt og i sentrum. I Kristiansand er koordinators overblikk og evne til nettverksbygging et viktig bidrag til god oversikt i alle ledd, og i Stavanger er dette også nå ivaretatt. Det er dermed grunn til å anta at ungdom og familier i målgruppen opplever å møte et helhetlig hjelpeapparat.

I hvilken grad vårt fjerde målkriterium for effektivt samarbeid, *kunnskapsproduksjon* blir oppfylt handler mye om å ha tid og overskudd til å samle, systematisere og videreformidle erfaringer. I tillegg må man ha etablerte kommunikasjonskanaler, møteplasser og andre fora for kunnskapsutveksling.

I Kristiansand, Stavanger og Oslo skjer kunnskapsproduksjon først og fremst gjennom tiltakene som iverksettes, men også gjennom evalueringer av disse. I tillegg har Oslo trendrapporter, nettsider, samlinger med SaLTo-koordinatorene, fagforum og ulike nettverkssamlinger. I Trondheim fungerer koordinator som en kunnskapsbank, og det er uvisst i hvilken grad kunnskapen formidles effektivt i systemet⁵⁶.

Helt avslutningsvis vil vi knytte noen kommentarer til begrepsbruk. Samlet sett preges alle de fem byene av lite konsekvent eller entydig begrepsforståelse, og sentrale begreper fylles med ulikt innhold. Som vi har vært inne på har for eksempel forebygging og kriminalitetsforebygging for noen overlappende betydning, for andre er de skarpt atskilt. Det samme gjelder koordinatorbegrepet. Koordinatorrollen varierer både i forhold til mandat, plassering og rolleutføring. I det daglige arbeidet representerer dette kanskje et mindre problem. Vanskeligheter melder seg imidlertid når man skal definere hva som er de viktige innsatsområdene, og ikke minst når man skal prøve å ”gjennomlyse”, og sammenligne den innsatsen som gjøres.

⁵⁶ Viser til SLT-koordinators innspill til rapporten under oppsummering av kapittel 7 om Trondheim.

Litteratur

- Andershed, H., & Andershed, A.-K. (2007). *Normbrytende atferd hos barn: hva sier forskningen?* (1. utgave ed.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2006-2008. from http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/pla/2005/0002/ddd/pdfv/254608-handlingsplan_rus_2006-2008.pdf
- Balchen, P. C. (1998). *Politiets forebyggende arbeid: Begrensninger og muligheter*. Nesbru: Vett & Viten AS.
- Balvig, F., & Holmberg, L. (2004). *Politi & Trygghet: Forsøk med nærpoliti i Danmark* (1. utgave ed.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Barne- og likestillingsdepartementet m.fl. (2007). *Forebyggende innsats for barn og unge. Rundskriv Q-16/2007*. Oslo: Departementene
- Berg, B. (2005). *En stein i elva: Evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for ungdom med minoritetsbakgrunn*. Trondheim: SINTEF.
- Bjørge, T., & Carlsson, Y. (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger: forebygging og bekjempelse*. Tano Aschehoug.
- Carlsson, Y. (2005). *Tett på gjengen: en evaluering av gjengprosjektet "Tett På" i Oslo* (Vol. 2005:14). Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Carlsson, Y. (2006). *Lokal kriminalitetsforebyggende koordinering i Oslo*. NIBR-notat 2006:131. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

- Carlsson, Y., & Haaland, T. (2004). *Voldelige ungdomsgrupper - intervensjon på kommunenivå: erfaringsrapport fra Kristiansand 2001-2004*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Egge, M. (1998). *Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten...: samtaleintervjuer med 16 ungdommer*. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Egge, M. (2004). *Forsøk med ungdomskontrakter: en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrytere*. Oslo: Politihøgskolen, Oslo.
- Erstad, O. (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. Oslo: Politihøgskolen.
- Falck, S. (2002). *Barne- og ungdomskriminalitet i Norge på nittitallet*. Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd.
- Helland, H., & Øia, T. (2006). *Forebyggende ungdomsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2003). Strategiplan for barn og unges psykiske helse. from <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hd/bro/2003/0004/ddd/pdfv/187063-s.pdf>
- Henningsen, E, Gotaas N (2008). *Møter med ungdom i velferdsstatens frontlinje*. NIBR-rapport 2008:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Holm-Hansen, J., Haaland, T., & Myrvold, T. (2007). *Flerkulturelt barnevern: en kunnskapsoversikt*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Hughes, G., & Gilling, D. (2004). Mission impossible?: The habitus of the community safety manager and the new expertise in the local partnership governance of crime and safety. Retrieved 26.11, 2007, from <http://crj.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/2/129>
- Huizinga, D., & Jacob-Chien, C. (1998). The Contemporaneous Cooccurrence of Serious and Violent Juvenile Offending and Other Problem Behaviours. In R. Loeber & D. P.

Farrington (Eds.), *Serious and Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Intervention*. London New Delhi: Sage Publications.

- Justis- og politidepartementet. (2005). *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Kristiansand kommune. (2008). Retrieved 13.03, 2008, from <http://www.kristiansand.kommune.no/>
- KRÅD. (2005). Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak: SLT-perm. Retrieved 13.03, 2008, from <http://www.krad.no/filestore/SLThefte05.pdf>
- Larsson, P. (2005). Kriminalitetsforebygging og politirollen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap* 92(3).
- Ordnnett.no. (2008). Kunnskapsforlagets blå språk- og ordboktjeneste. Retrieved 04.02, 2008, from <http://www.ordnett.no/ordbok.html>
- Politidirektoratet. (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005: Det kongelige justis- og politidepartement*.
- Politidirektoratet. (2005). *Politiet i lokalsamfunnet*.
- Politi-loven. (1995). *Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet politi-loven : med endringer, sist ved lov av 17. juni 2005 nr. 87*.
- PUT Psykiatrisk Ungdomsteam i Sør-Trøndelag. (2008). Retrieved 13.03, 2008, from <http://www.put-trondheim.no/>
- Repstad, P. (Ed.). (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (2. utgave ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Statistisk sentralbyrå. (2007). Kriminalitet og rettsvesen. Retrieved 07.02, 2008, from <http://www.ssb.no/emner/03/05/>
- Statistisk sentralbyrå. (2008). Befolkning. Retrieved 16.01, 2008, from <http://www.ssb.no/befolkning/>

- Stene, R. J. (2007). Ung, utsatt og tatt – men eldre enn før
Retrieved 08.02, 2008, from
<http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200705/13/art-2007-12-12-01.html>
- Stortingsmelding nr. 17 1999-2000. (1999). *Handlingsplan for bekjempelse av kriminalitet blant barn og unge.*
- Stortingsmelding nr. 20 2004-2005. (2006). *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrytalar.*
- Stortingsmelding nr. 42 2004-2005. (2005). *Politiets rolle og oppgaver.*
- Trondheim kommune. (2002). *Plan for helsefremmende og forebyggende arbeid for barn og unge i Trondheim kommune 2002 – 2005.*
- Trondheim kommune. (2008). From
<http://trondheim.kommune.no/>
- Tømmerås, A. (2007). *"Fra kampanje til brannslukking": en casestudie av det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune rettet mot barn og ungdom (I. f. s. o. statsvitenskap, Trans.).* Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. .
- Wikipedia, d. f. e. (2008). *Wikipedia, den frie encyclopedi* Retrieved 12.03, 2008, from <http://no.wikipedia.org>