


Helene I. Gundhus, Marit Egge, Jon Strype og Tor-Geir Myhrer



Modell for forebygging av kriminalitet?

Evaluering av Samordning
av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak
(SLT).



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2008:4

Helene I. Gundhus, Marit Egge, Jon Strype og Tor-Geir Myhrer

Modell for forebygging av kriminalitet?

Evaluering av Samordning
av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak
(SLT).

© Politihøgskolen, Oslo 2008

PHS Forskning 2008:4
ISBN 82-7808-061-5
ISSN 0807-1721

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: Tor Berglie
Layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS
Trykk: Ilas grafisk

Innhold

| | | | |
|--|----|--|-----|
| Forord | 5 | SLT-koordinatorenes yrkeserfaring | 86 |
| Summary of the SLT Evaluation Report | 9 | Hva oppfattes som nyttig kompetanse? | 87 |
| Innledning | 23 | Forebyggingsnivå og yrkeskapital | 88 |
| Kapittel 1 Modellevaluering | 27 | Måloppnåelse | 92 |
| Evalueringsdesign | 28 | Grenseflater mot andre koordinatører | 93 |
| Den kvalitative studien | 28 | Samspill med KRÅD og kompetansesentrene | 95 |
| Den kvantitative studien | 30 | Oppsummering | 96 |
| Måleparametre | 33 | Kapittel 4 Arbeidsutvalgene | 101 |
| Kapittel 2 SLT-modellen - «gullstandard» og grå hverdager | 37 | Sammensetning og deltakelse | 102 |
| Begrepsbruk | 37 | Samarbeidsklima | 113 |
| Tidligere forskning – forutsetninger for samarbeid | 38 | Innsatsarenaer og arbeidsoppgaver | 118 |
| Nye relasjoner mellom politi og kommune | 42 | Måloppnåelse | 122 |
| KRÅDS «gullstandard» på SLT-enhet | 44 | Oppsummering | 125 |
| SLT-modellens nivåer i praksis | 51 | Kapittel 5 Styringsgruppe | 129 |
| SLT-enhetenes kommuneorganisering | 52 | Styringsgruppas sammensetning og egnethet | 129 |
| Forankring | 53 | Premissleverandører i styringsgruppa | 131 |
| Støtte fra ledelsen | 56 | Forebyggingsnivå sett fra styringsgruppa | 133 |
| Fem fortellinger fra «virkeligheten» | 58 | Kunnskapsstyrt styringsgruppe? | 136 |
| Økonomi- og tilskuddsordninger | 63 | Måloppnåelse | 141 |
| Gode økonomiske rammer? | 64 | Oppsummering | 147 |
| Oppsummering | 67 | Kapittel 6 Er taushetsplikten et hinder for effektiv samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak? | 149 |
| Kapittel 3 SLT-koordinator | 69 | Er taushetsplikten et hinder for effektiv samordning av lokale kriminalitets- forebyggende tiltak? | 149 |
| Organisatorisk plassering | 73 | Den rettslige regulering | 149 |
| SLT-koordinators arbeidsoppgaver | 79 | Ytringsretten | 154 |
| SLT-koordinators ferdigheter og kompetanse | 82 | | |

| | | | |
|---|-----|--------------------------------|-----|
| Oversikt over aktuelle samarbeidsfundamenter i SLT-arbeidet | 158 | Kapittel 8 Oppsummering | 187 |
| Anmeldelsesrett og ytringsrett med formål å forebygge eller avverge straffbare handlinger | 165 | SLT-organisering | 187 |
| Informasjonsplikter | 168 | SLT-koordinator | 189 |
| Hvordan praktiseres og oppleves taushetsplikten i SLT-arbeidet? | 169 | Arbeidsutvalg | 193 |
| Avslutning og forslag | 175 | Styringsgruppe | 197 |
| | | Taushetsplikt | 199 |
| | | To veier | 201 |
| Kapittel 7 Forebyggingsnivå og måloppnåelse – koordinatorene, arbeidsutvalget og styringsgruppa sett under ett | 179 | Litteratur | 204 |
| Arenaer for innsats | 180 | Vedlegg | 209 |
| Lokal egenevaluering | 184 | | |

Forord

Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er en modell som nettopp skal samordne tiltak for å forebygge kriminalitet. Justisdepartementet bevilger stimuleringsmidler til kommuner og interkommunale enheter som ønsker å starte SLT. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er saksbehandler i tildelingen av disse midlene.

Denne rapporten er en forskerevaluering av SLT-modellen, slik den anbefales av KRÅD i dag. På bakgrunn av ulike empiriske studier, undersøker vi i hvilken grad KRÅDs anbefalinger for SLT-modellen er implementert, og hvilke utfordringer SLT-modellen står overfor i framtiden.

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Det kriminalitetsforebyggende råd, som har vært initiativtaker og delfinansiør av prosjektet. Evalueringen består av tre ulike forskningsopplegg: En kvalitativ studie av SLT-modellen i fem ulike SLT-enheter, en kvantitativ spørreundersøkelse og en juridisk analyse av utfordringer knyttet til regler for taushetsplikt.

Helene I. Gundhus har vært «samordner» og prosjektleder for SLT-evalueringen. Marit Egge har tatt med seg omfattende forkunnskap om evalueringens tema inn i prosjektet. For eksempel analysemodellen som anvendes i evalueringen av SLT-modellen er utarbeidet fra Egges tidligere forskning på kriminalitetsforebygging. Jon Strype har vært hovedansvarlig for og kvalitetssikrer av den kvantitative spørreundersøkelsen. Egge og Gundhus reiste ut til de fem SLT-enhetene og intervjuet og observerte. Spørreundersøkelsen bygger på funn fra den kvalitative studien, og er utarbeidet av Egge, Gundhus og Strype i fellesskap. Gundhus og Strype er ansvarlig for den praktiske gjennomføringen av spørreundersøkelsen. Tor-Geir Myhrer er ansvarlig for den juridiske analysen

av taushetsplikten utfordringer som belyses i forhold til empirien fra spørreundersøkelsen.

I den endelige rapporten har Egge, Gundhus og Strype skrevet kapittel 1. Egge har hatt hovedansvar for kapittel 4, mens Gundhus har hatt hovedansvar for kapittel 2, 3 og 5. Kapittel 7 og 8 har Egge og Gundhus skrevet i fellesskap. Myhrer har vært ansvarlig for kapittel 6 om taushetsplikten. Strype har vært ansvarlig for å kjøre alle analysene som ligger til grunn for tabellene og kvalitetssikret tabelltekst.

Det viktigste å formidle i et slikt forord, er likevel medforfatterskapet. Vi vil derfor understreke at rapporten er et fellesprodukt fra oss fire forfattere. Så langt det er mulig har alle gitt substansielt bidrag til problemstillinger, design, analyse og tolkning av data. Alle har også kritisk kommentert og gitt innspill til innholdet i rapportens ulike deler, og godkjent publisering av den endelige versjonen.

Det har vært en strabasjos ferd å gjennomføre prosjektet fra forstudier til rapportform i løpet av et år. Det er mange som skal takkes for at rapporten kom vel i havn. For å besvare problemstillinger har vi gått bredt ut. Alle SLT-koordinatorene som tok vel imot oss i de fem SLT-enhetene skal takkes varmt for å tilrettelegge for intervjuer og observasjoner, samt svare på alle våre spørsmål. Det samme skal alle SLT-deltakerne som deltok i de kvalitative intervjuene i de fem SLT-enhetene. En stor takk rettes også til alle respondentene i spørreundersøkelsen, som tok seg tid til å svare på vårt omfattende spørreskjema.

Resultatene fra evalueringen er et samarbeid i praksis, og ville ikke vært mulig uten velvillig innstilling og hjelp fra KRÅD. Vi takker spesielt referansegruppen, som besto av oppdragsansvarlig Jan Georg Christophersen hos KRÅD, Knut Skedsmo i KRÅD, med sin omfattende og unike kunnskap om SLT-Norge, og SLT-koordinatorene Karianne Berg og Anne Cathrine Ekroll. Direktør i KRÅD, Erik Nadheim skal også takkes for åpen interesse for evalueringen. Vi vil også rette en stor takk for støtte og hygge fra forskningsmiljøet på Politihøgskolen.

Siv Runhovde ved Politihøgskolen har gjort en betydelig innsats når det gjelder rapportens ferdigstilling – tusen takk for uvurdelig hjelp. Den samme varme takk går til Eileen Schreiner Berglie ved Politihøgskolen, for bearbeidning av manus til rapportform. Vi takker til slutt Gunnhild Hagberg-Karlsen for korrekturhjelp og oversettelse av oppsummering til engelsk.

Oslo, desember 2008

Helene I. Gundhus, Marit Egge, Jon Strype og Tor-Geir Myhre

Summary

of the SLT Evaluation Report

The Norwegian National Crime Prevention Council (Det kriminalitetsforebyggende råd – KRÅD) took the initiative to establish a model for coordination of local crime preventive enterprises (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak – SLT) in 1989. The Norwegian Police University College has evaluated the SLT-model as recommended by KRÅD at the present; that is a three-level-model consisting of a steering committee, a working committee and an executive level as well as an appointed SLT-coordinator.

The Evaluation was commissioned by The Ministry of Justice and KRÅD, and is based on case studies in five SLT-units, a juridical analysis of whether the matter of client confidentiality challenges the cooperation and a survey. The Survey is the main approach in the Evaluation and was sent out to every SLT-unit in Norway, the response rate being 63,9 % (N=1053). The respondents may be divided into three groups: «SLT-coordinators», «members of steering committees» and «members of working committees». The following provides a summary of the main findings from the Evaluation.

SLT-organization

There are great variations across the Norwegian municipalities. Thus, the SLT-model is flexible as to accommodate all kinds of municipal organization and local challenges with regards to criminal trends and priorities within the field of prevention. Nearly one half of all the SLT-municipalities are consequently organized after a two-level-model with so-called result-units. There are reasons to stress that for these municipalities the SLT three-level-model represents a potential problem; they lack a natural level between steering level and execu-

ting level from where to call for members to the working committee. This lack may result in a weakening of this level in the model, as the working committee will have poor anchorage and little activity under such circumstances.

Despite being established in the early 1990's, four out of five SLT-coordinators state that their municipality/municipalities have been practicing SLT for five years or less. Thus the SLT-work is a quite new arrangement in many municipalities. The analysis shows that the SLT-model has good anchorage in the municipality plans of both the political and the administrative administrations. A general finding is that the police administration gives more support to the SLT-work than the municipal political and administrative administrations do. It is possible to work in accordance with the SLT-model without an active working committee. However, SLT-coordinators without an active working committee stand out as the group of respondents that experience the least support from all the mentioned administrations.

SLT may be regarded as an economical project of cooperation between municipalities and KRÅD. The Evaluation shows that the SLT-coordinators' assessment of the economical framework, vary. This variation seems to be connected with the population number in a SLT-unit. As a point of departure, the SLT is to increase the efficiency of already activated measures and enterprises; the thought furthermore being that the SLT-work should not have expenditure but for the coordinator's work. With this in mind, it was rather surprising that few of the respondents assessed the economical framework as being «very good».

The SLT-coordinator

The SLT-coordinator has a central role in the SLT-work. From 2008 KRÅD demands the appointment of a 30 percent SLT-coordinator position, replacing the earlier 20 percent, in order to allocate so-called stimulating funds. The Survey shows that 1/3 of the coordinators occupy a 100 percent position reserved for SLT-work. Of the SLT-coordinators not having a 100 percent position,

a considerable part occupies less than a 30 percent position. To a certain extent we find that position size follows the population basis in the SLT-units.

Using several indicators we measured the SLT-coordinators' experience of purposeful organization of the SLT-units. The analysis shows that placement in the chief administrative officer's staff is experienced as the most purposeful with regards to networking, ensuring information flow and getting an overview of the different parties and public sector agencies relevant to local (crime) preventive enterprises.

We have described three categories of SLT-work – «administrative», «profession-based» and «operative» work – up against which the work of the coordinator is evaluated. «Administrative work» appears to be the most adequate description of what is actually being done. The category «profession-based work» appears to be the second most fitting description, in which indicators related to «good managing» scored high. «Operative work» is experienced as the least fitting description of the SLT-coordinators' work. Interpreting these results, we may say that the SLT-coordinators conduct «administrative» and «profession-based» work, and less of «operative work».

Concerning the SLT-coordinators perception of what kind of skills and areas of knowledge are needed in the SLT-work, the ability to work interdisciplinary, communicate, handling complex processes and developmental community work are emphasized. Substantial knowledge of work in the field of prevention and causes of criminality are regarded as important to the SLT-coordinators' work. The same applies to knowledge of the community and of how to bring about safe communities. More administrative technical skills, such as evaluation, quality control and economics, are de-emphasized. Taking into consideration that it is the responsibility of the SLT-coordinator to ensure the demand of local following-up, it is remarkable that evaluation-skills are ranked so low.

As we see, there is a discrepancy between what the coordinator actually does and what skills the coordinator regards as needed for conducting his/her

work well. Interpreting this finding, we suggest that the need for more knowledge of management, organization and evaluation seems larger than actually experienced by the coordinators. Then again, it is not surprising that knowledge of crime prevention is experienced as very important, since possessing such knowledge may give the coordinator standing within the SLT-unit.

As for previous work experience among the SLT-coordinators, social work directed toward children and adolescents is predominant. Few have experience from the police or the Correctional Service, even though experience from preventive work and the juridical sector is emphasized as useful competence in their every-day work. Few of the coordinators received any formal SLT-coordinator training when employed, and more than one half of the coordinators that did not receive training, stated that they missed such training. This finding points to a vast potential for enhancing competence, a finding KRÅD is the nearest to act upon.

Interesting interfaces with other kinds of municipal coordinator-positions occur when different coordinator-functions are assigned to the very same person. The SLT arrangement is at the present facing a situation in which it is important to draw lines between SLT-coordinating and other kinds of coordinating functions. At the present, the role of the SLT-coordinator needs to be clarified against the two roles of public health coordinator and of growing up coordinator. Public health work has anchorage in the regional partnership and many municipalities employ coordinators of public health who also participate in regional partnerships directed by the Norwegian Directorate of Health and Social Affairs (Governmental White paper No. 16 (2002-2003)).

The analysis shows that SLT-coordinators emphasize working equally with social development, prevention and crime prevention as areas of concentration. Extended knowledge of the police methods of prevention and alternative penal reactions against crime may facilitate the SLT-coordinator in becoming more active in the area of crime prevention.

The SLT-coordinator is confronted with a dilemma. The coordinator is supposed to make a difference. For instance, it is mentioned in the recommend-

ation from KRÅD that the coordinator should initiate cross-sectorial measures. At the same time the aim is that the coordinators shall coordinate and rationalize already existing measures so that the effects from ongoing measures are strengthened. SLT is to be a model for coordination, not an activity-programme. The coordinator depends on existing measures in order to have measures to coordinate, and thereby also depends on the general priority of crime prevention in the municipality. Among our findings, some indicate that SLT-coordinators work or wants to work more directly with measures; the desire for an operating budget for SLT exclusively and the fact that coordinating work and meetings fill only a small portion of the actual work being done, point to this. If a more change-directed model is desirable, it is of importance to clarify the coordinators' role as initiator of measures in the SLT-work.

The Working Committee

The working committees are broadly comprised. The Police are represented in most of the committees. From the municipality institutions and services, the sectors of school, child welfare, and culture and leisure have the strongest representation. The average «ideal» working committee with regards to the composition of members – based upon the respondents' own choice – does not distinguish dramatically from the actual average working committee. However, there are a few differences worth noting, such as a wish for a larger degree of representation from the executive side of the measures taken as well as a desire for more competence on late adolescents.

The Mediation and Reconciliation Service has a rather low number of representatives in the actual working committees, and a much higher number of representatives in the «ideal committee». This may be a signal that the most exposed group of adolescents does not receive sufficient focus in the SLT-work and that knowledge related to the concept of restorative justice is included only to a small degree. The adolescents themselves are another «underrepresented» group in the working committees, and when represented they have little saying in setting the premises for committee work. The

committee thereby loses an important source of knowledge about the adolescents' environment of today, as well as not fulfilling a clear intention of the public administration.

A few of the working committees have representatives from the municipal technical service, but generally this service is not associated with prevention. The new law of planning and building includes crime prevention, a fact that ought to be reflected in the context of SLT. As mentioned, SLT is a municipal enterprise. Upper secondary school, The Child and Adolescent Psychiatric Services, The Mediation and Reconciliation Service and a few other central units in crime preventative work have anchorage on a county municipal level, which might be the reason for their poor representation in the working committees. Nevertheless, their absence weakens the working committees' opportunities for valuable input.

The Evaluation has shown that a large number of members in the working committee is not an unconditional advantage – it seems to be quite on the contrary. Findings in the analysis suggests that large committees perform less than small ones. Representation in the working committee should be due to position of authority in a central public service or unit – not due to the person itself. This guideline is reflected in the composition of the committees and is the general trend. Yet there are some examples of committees having representatives from units that seemingly are not central and persons without formal power as members.

One question we asked was if similarity or dissimilarity of competence characterizes the working committees. The representation is tripartite: The police, the schools and the health and social care services. These three sectors represent different kinds of competence and it is strongly indicated that the social care outlook has precedence. This outlook is traditionally problem focused and individual oriented. Presuming that accomplishing processes of change is the groundwork of crime prevention, there will be a lot to gain from including approaches more strongly related to mastering, qualifying and rectifying.

Throughout the Evaluation we have given special attention to the cooperation between municipality and police. The police partaking in the cooperation is itself the definition of crime prevention in some places. The police is represented in practically all of the working committees, but the police methods of prevention, situational crime prevention and POP (problem oriented police work) are not particularly visible. It does not seem that alternative penal reactions (which in many cases involve prosecuting attorneys) developed to any degree within the SLT system either. This supports the fact that there is little emphasis on the understanding that measures taken after a crime has been committed are also a part of crime prevention. The little use of policing methods might explain the fact that the police to a lesser degree than expected set the premises for the cooperative work. The interviews conducted as part of this evaluation also revealed that there are different work cultures within the police with different attitudes toward prevention. It is reasonable to assume that this has implications for the effect of the work.

To coordinate is the primary task of the coordinator. As a criterion of measurement this might be understood as both a technical/administrative coordinating of the cooperative work as well as a methodical way of coordinating that affects the field of practice. However, we observe that there are partly big disagreements regarding method and problem understanding within the working committees. This disagreement might spread to the field of practice and make the measures taken less effective. Another criterion we have for «good SLT-work» is the development of knowledge. A prerequisite for developing knowledge in the working committees is, among other things, a good climate for cooperation that allows for disagreement while at the same time being solution focused. An overall analysis of both the qualitative and quantitative material indicates great differences between the working committees in this respect.

The Evaluation shows that the working committees direct their efforts toward the fields of social development, prevention and crime prevention. This is as expected and in accordance with the recommendations from KRÅD. It is remarkable that the efforts are equally portioned between the

three. To the extent we can observe any tendency, it disfavours efforts directed toward crime prevention.

The Steering Committee

The analysis shows that the SLT-municipalities have succeeded in getting anchorage at the top level. Both the administrative, economic, political, profession-based and strategic authorities are highly represented among the members of the steering committees. The county municipality and other administrations are poorly represented in steering committees. Since upper secondary school and the follow-up service are placed under other administrations than the municipal, superior administrations should have been represented to a larger degree. Considering to what degree the singular participants set the premises in their steering committee, differences are small but for a slight tendency toward heads of services, heads of municipal departments, heads of prevention and adolescent work in the police and the chief administrative officer singling out as important. Politicians, chiefs of Police as well as head of schools and head of county municipal schools all are assessed as influencing the premises for the steering committee to a lesser degree.

Turning to emphasis on the level of prevention, members of steering committees, along with the other participants in SLT, seem to be of the opinion that the SLT-work are equally directed toward social development, prevention and crime prevention measures.

It lies within the mandate of the steering committees to draw up the main lines for the SLT-work. To the degree it is desirable to change the profile and elucidate an emphasis on crime prevention, it would be the responsibility of the steering committee to make such a priority based on mapping and analysis.

The guidelines set by KRÅD state that a large amount of the knowledge development ought to be carried out by the SLT-coordinator on behalf of

the steering committee, yet evaluation and quality control of practice is ranked low by the coordinators themselves. This may be interpreted as indicating that SLT-coordinators depend upon the efforts of others in this part of the work. Especially the development of knowledge being done in the working committee and at the executive level will be of importance to the steering committee's work. This means that the steering committee's role as commissioner of mappings and evaluations ought to be emphasized by KRÅD, an emphasis that will also better facilitate bringing the knowledge development generated in the county municipality, the second-line service and the specialist service into the knowledge practice of STL-work.

When Police councils are introduced in municipalities where SLT-work already is established, the SLT-work is most often integrated with the Police council – either the Police council functions as steering committee or the SLT-coordinator participates in the Police council. With regards to the transfer value of the SLT-model to the Police council, it is decisive to clarify the aims and mandate of the local Police Council, a clarification especially important when the Police Council is established independently from the SLT-organization. When neither coordinator, working committee nor executive level is established, ambitions to effectuate priorities might be problematic. Our data indicates that the SLT-coordinator has an important role in following up plans. Thus we recommend the SLT-organization to be integrated with the Police Council as much as possible. Facilitating information flow both vertically and horizontally will be a challenge without a coordinator and SLT-organization. Whether this is perceived as a challenge will depend upon the mandate and aims of the Police Council. When established without SLT, including other professional specialists in addition to the police in the Police Council may reduce the possibility of one-sidedness in priorities and fields of interest. When a SLT-organization already exists, we recommend building upon this model, as it will facilitate lines of communication between the Police Council and the levels of planning and executing.

Client Confidentiality

In the Evaluation report we first give an overview of the juridical regulation of client confidentiality, followed by description and analysis of the findings from the Survey on this particular topic.

The juridical analysis shows that the extent of client confidentiality in essence is the same for all parties involved in crime prevention. There are however significant differences when it comes to the exceptions that establish the so-called right to inform. As a consequence, sectors and enterprises that have the most absolute client confidentiality – health care professionals having the most absolute followed by professionals in the child welfare and social welfare services – can contribute with little information compared to services observing a regulation with several exceptions, such as the police. For persons participating in interdisciplinary cooperation it is important to be attentive to this difference because experience has shown that lack of access to contribute with information is easily interpreted as lack of will to do so. Such a misinterpretation may create a climate of suspicion and irritation affecting the actual possibilities for cooperation and information exchange which the regulation does give access to.

To services and professions having central positions in local crime prevention activities, the client confidentiality represents a hindrance to the exchange of information about individuals. The results from the Survey however, show that the parties involved do not experience client confidentiality as an essential hindrance. One explanation of why client confidentiality is not experienced as a hindrance might be that the parties have not understood the limitations that follow the regulation, as it is indicated by the finding that 1/4 of the SLT-coordinators have answered confirmatively that they «pass on the necessary information needed to enlighten the case in question, and are confident about the confidential information not being passed on further.» But the problem with the client confidentiality is exactly that it hinders revealing information to other parties involved in the cooperation, even though the receivers in their own services also have observance of client confidentiality.

Whether or not changes in the present regulation should be made is an overall normative discussion in which different aspects of the protection of privacy and legal protection as well as considerations for effective combating of crime have to be weighed against each other. In our review we mention three small changes or adjustments to be taken into consideration. A substantially larger step, which demands more thorough normative consideration, would be to make crime prevention in general a purpose for which client confidentiality has to yield. However, the results from the Survey give little support to the notion that there should be such a need.

Two Directions

We have tried to answer two questions in the Evaluation report: The first being whether the SLT-model of today is suited for managing crime prevention; the second being to what degree the different SLT-units actually work according to the SLT-model.

The organization of SLT is clear and model-strong with organization on three municipal levels – steering committee, working committee and executive level respectively. Both steering committee and working committee should have anchorage at the level of administrators. The model also has a coordinator to lead the working committee and to ensure the connection between the three levels.

The organization of the model does however face problems when being adapted to a two-level municipality. It is not suitable for including other administrative administrations but the municipal one either.

Representatives in both the steering and working committees come from the top-level administration in the municipality and relevant services, which create a top heavy organization and so is thereby challenged in ensuring sufficient competence on and knowledge about the field of practice. Thus a review of the criteria for becoming a member

of the working committee might be suitable, with a possible upgrading of profession-based qualifications at the expense of administrative qualifications.

The coordinator position is not much described, neither with regards to qualification nor content. The Evaluation shows that there are differing expectations to the coordinator both as professional specialist and organizer. There seem to be much to gain from a clearer role-description and better offers of training.

The SLT-model has a vague criminal policy profile which manifests in confusion concerning the level of prevention, among others; alternative penal reactions for instance, are seldom taken into consideration within the understanding of prevention. The SLT-model includes to a small degree alternative crime prevention methods like restorative justice. Consequently the SLT-units can not be blamed for not working according to these methods or for not being more clear in their priorities – rather, the model itself is insufficient in this respect.

It has been almost 20 years since the concept of SLT was launched in Norway, and the model was mainly developed during the 1990's. The Evaluation shows that the STL-cooperation is now at a crossroad. Both directions are within the present system, and in this respect they do not represent anything revolutionary or new – it is more about clarifying which direction to take to make SLT more recognisable.

One direction will lead to a SLT meaning coordination of local preventive enterprises. Many of the SLT-units are already working this way and the STL-work embraces all types of prevention. The measures carried out under this kind of SLT assembly belong to all fields of interest, and the coordinator is more of a «growing-up coordinator» than a «crime prevention coordinator».

The role of the police in such a model will vary, but representation equivalent to the present does not seem purposeful; out of consideration for legal protection and the protection of privacy it may even be undesirable. Should SLT move in such a direction, it would be hard to defend that SLT

should be placed under the Ministry of Justice alone. The natural thing would be for it to have placement under several ministries, possibly under the Ministry of Children and Equality, which has a special responsibility for coordinating measures directed toward children and adolescents.

The other direction SLT can take is a development toward an accentuation of crime prevention. In such a model it would be natural to either merge the steering committee with the Police Council or to reserve a seat for the SLT-coordinator in the same council. Methods and contents must be clarified, and alternative penal reactions, mediation and reconciliation and the like must be a part of this version of SLT. The target-group must also include late adolescents. To a certain extent, new cooperative partners must be sought out in the Mediation and Reconciliation Service and in the Correctional Service as well as seeking a closer attachment to the prosecution within the police force. Furthermore, focus must be put on measures that are qualifying and rectifying, which presupposes cooperation with both the school-system and the Norwegian Labour and Welfare Service (NAV).

The strength of the SLT-model is that it provides the possibility to meet the increasing fragmentation marking the public services. At the same time it contributes to maintain the position of the police as an integrated part in the local community perceived to be interacting in a civilized manner with the public. The model offers possibilities for making the municipality and county municipality responsible in the field of crime prevention, and through this it has a potential to contribute to the strengthening of civic involvement in public life, encourage individual enterprises and reduce criminalization of juvenile problems. The aim of the cooperation is that those most fitted to do something about the cause of a problem, will find the ways.

Innledning

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) tok initiativ til å opprette «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT) i 1989. KRÅD startet da et prosjekt i syv kommuner, hvor det gjennom tre år ble prøvd ut en modell for samarbeid om lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Forsøksprosjektene ble organisert noe forskjellig avhengig av lokale forhold. Norges Byggforskningsinstitutt evaluerte prosjektene (Ulfrstad 1994). Evalueringen dannet grunnlaget for SLT-startperm (Fridhov & Gjefsen 1998), som ble revidert i 2005 (*SLT-perm* 2005). SLT-permen er KRÅDs anbefaling til kommunene for organisering av SLT-arbeidet.

Oppdragets formål og problemstilling

Til tross for at praktisering av SLT-modellen har gitt mange erfaringer siden 1998, har ikke SLT-modellen blitt evaluert siden 1993. Politihøgskolens oppdrag består i å evaluere SLT-modellen slik den anbefales av KRÅD i dag, det vil si å evaluere en koordineringsmodell på tre nivåer; styringsnivå, arbeidsutvalg og utførende nivå.

Evalueringen skal belyse og gi en generell vurdering av hvorvidt SLT-samarbeidet er på linje med kunnskapsstatus man i dag har når det gjelder å forebygge kriminalitet blant barn og unge, og besvare i hvilken grad SLT-modellen fungerer ut fra forutsetningene. Den skal også belyse dilemmaer knyttet til samordning som koordineringsform. Hva er det som virker og hva er mindre vellykket? Et delmål i evalueringen er å belyse hvilken overføringsverdi SLT kan ha til politirådsmodellen, eventuelt hvordan politiråd kan supplere SLT-arbeidet i kommunene. Resultatene fra SLT-evalueringen

skal også gi innspill til en kunnskapsoversikt over hvordan relasjonene mellom kommune og politi har utviklet seg, hva de faktisk har koordinert og hva politi og kommune må og bør samarbeide om når det gjelder forebygging av kriminalitet. Utfordringer knyttet til ulike etaters regler for taushetsplikt behandles i en juridisk utredning i et eget kapittel.

En problemstilling vi har valgt å undersøke nærmere er hvilke forebyggingsarenaer SLT retter innsatsen mot. Siden SLT er en modell for forebygging av kriminalitet, undersøker vi hvorvidt modellen bidrar til nettopp dette, eller om den i like stor grad er generelt forebyggende. Det er også interessant i hvilken grad SLT-modellens innvirker på andre forebyggingsfelt som fysisk og psykisk helse, fattigdom og sosial- og flerkulturell integrasjon. Et spørsmål blir om fokuset på kriminalitetsforebygging setter andre problemer i skyggen, eller om SLT virke positivt i forhold til å få frem andre forebyggingsoppgaver og temaer. For å vurdere SLT-modellens problemløsningssevne, har vi valgt å diskutere det empiriske materialet opp mot fire resultatindikatorer utviklet av Egge m.fl. (2008) i forbindelse med en evaluering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i fem store byer i Norge.

Evalueringen har to hovedmålgrupper. For det første KRÅD og Justisdepartementet. Målet er at KRÅD og Justisdepartementet skal få utvidet sitt grunnlag for videre beslutninger på feltet. For det andre er målgruppa deltakere i SLT-arbeidet. Håpet er at de kan bruke resultatene til å vurdere praksis, eventuelt som grunnlag for å utvikle evalueringsverktøy til bruk i egen virksomhet.

Rapportens oppbygning

I kapittel 1 presenterer vi evalueringsdesignet og gjør rede for den kvalitative og kvantitative undersøkelsen. Kapittel 2 er todelt. Første del er en teoretisk gjennomgang der vi presenterer tidligere forskning på tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. I andre del av kapitlet vil hovedtema være å beskrive SLT-modellen ut fra KRÅDs retningslinjer. I kapittel 3 utforsker vi ulike

aspekter ved SLT-koordinators rolle. Kapittel 4 gjennomgår ulike sider ved arbeidsutvalgene. I kapittel 5 er tema ulike aspekter ved styringsgruppa. Siden politiråd er organisert som SLT-styringsgruppe, diskuterer vi hvilken overføringsverdi det kan være mellom SLT-modellen og politiråd. Kapittel 6 er viet drøftelser av taushetspliktsproblematikk på bakgrunn av funnene i de empiriske studiene. Kapittel 7 er en samlet gjennomgang av koordinatorenes, arbeidsutvalgets og styringsgruppas forståelse av forebyggingsnivå og måloppnåelse, og i kapittel 8 summerer vi opp de viktigste funnene i SLT-evalueringen, konkludere og komme med noen anbefalinger.

KAPITTEL 1

Modellevaluering

I dette kapitlet beskriver vi designet som evalueringen bygger på. Vi presenterer også utvalget i den kvalitative og kvantitative delen av undersøkelsen. Til slutt introduserer vi sentrale måleparametre som vi vurderer SLT-enhetenes arbeid i forhold til.

Valg av evalueringstradisjon

Evalueringen er rettet mot selve SLT-modellen og det som kjennetegner samarbeid innenfor SLT-arbeidet i de ulike kommunene. Dette skiller evalueringen fra annen evalueringsforskning innenfor kriminalitetsforebygging som er opptatt av 'what works' av kriminalitetsforebyggende tiltak. 'What works'-tradisjonens fremgangsmåte er å vurdere hva som virker av forebyggende tiltak gjennom å isolere og måle effekter av tiltak gjennom ulike typer tallfesting. Kun prosjekter som har gjennomgått de strengeste former for evaluering og deretter blitt klassifisert som effektive og repliserbare skal tas i bruk (Sherman m.fl. 1998, 2002). 'What works' tradisjonen har blitt kritisert for å legge for ensidig vekt på effektmåling, og at den overser at kriminalitet og forebygging er en del av kontekstuelle forhold som det er vanskelig å isolere (Tilley 2006, Hughes 2007)¹. Kvalitetsmessig er det lite fruktbart å isolere effekter av å implementere en SLT-modell, og måle virkningen på kriminalitetsutvikling før og etter innføring av SLT. Mange av de kriminalitetsforebyggende tiltakene som iverksettes kan man først se resultater av etter lengre tid. KRÅD har også gjennomgående

¹ Tilley's (2006) forslag til å overkomme dette problemet er 'god praksis'-veiledningen, «What's to be done», som han presenterer som et alternativ til 'what works'-tradisjonen.

vært opptatt av at forebygging av kriminalitet er et komplekst felt som påvirkes av alt fra oppvekstvilkår, velferdssystemets fungering, familierelasjoner og ungdommers skole- og jobbmuligheter, til individuelle oppfølgingstiltak rettet mot ungdom på vei inn i kriminelle karrierer.

Evalueringsdesign

Evalueringen kan beskrives som en implementeringsanalyse, hvor hensikten er å undersøke hvorvidt retningslinjer fra KRÅD implementeres lokalt og på hvilken måte de implementeres. Evaluering med fokus på implementering analyserer forholdet mellom policy og praksis, og det stilles spørsmål som: Hva vil de, hva gjør de, og hva blir oppnådd (Bergersen & Hauge 2003)?

Designet består av to studier; en kvalitativ og en kvantitativ. I tillegg kommer en juridisk analyse av hvorvidt taushetsplikten utfordrer samordning og koordinering av kriminalitetsforebyggende tiltak. Den kvalitative studien består av intervjuer i fem utvalgte SLT-enheter som ble valgt ut i samråd med KRÅD. De representerer ulike måter å organisere SLT på. Disse casestudiene fokuserte på selve prosessen for innføring, som for eksempel beskrivelser av dilemmaer og praktiske problemer underveis. Casestudiene innebar kartlegging og analyse av oppfyllelse av lokale mål, strategier, organisering, innsatsområder, praktisering av intensjoner og utfordringer.

Den kvantitative spørreundersøkelsen er hovedtilnærmingen i evalueringen. Den kvalitative undersøkelsen danner først og fremst grunnlaget for utvikling av den kvantitative undersøkelsen. Utgangspunktet for den kvantitative spørreundersøkelsen var å gi kunnskap om hvor godt implementert SLT-arbeidet er i praksisfeltet, og å kartlegge ulike samhandlingsformer og dilemmaer, hindringer og muligheter blant de 137 SLT-enhetene i utvalget.

Den kvalitative studien

Den kvalitative studien startet med en forstudie som inkluderte en gjennomgang av foreliggende skriftlig materiale som planer, evalueringer, forskning, undersøkelser, årsmeldinger, rapporteringer etc. Dette gav god informasjon om variasjoner i SLT-arbeidet. Casestudien består av ca. 20 intervjuer/observasjoner i hver av de 5 strategisk utvalgte SLT-enheter. Det er to typer informantgrupper som er intervjuet; de som er kommunalt ansatt og politiet. Intervjuene var både individuelle og i grupper. Individuelle intervjuer ble i særlig grad benyttet i forhold til nøkkelinformanter, først og fremst SLT-koordinatorer og sentrale politirepresentanter. Vår foretrukne intervjuform var imidlertid gruppeintervjuer. Tilnærmingen er spesielt godt egnet i denne type kvalitative kartleggingsundersøkelser hvor deltakerne kan utfylle hverandres faktainformasjon og perspektiver. I tillegg har vi observert møter mellom kommuner og politi – i skoler, i helsevesen, i barnevernet og i praktisk politiarbeid – der det har passet inn. Intervjuer og observasjoner i kommunene fant sted i løpet av høsten 2007. Tabellen viser antall innbyggere i de studerte SLT-enhetene:

TABELL 1.1: OVERSIKT OVER UTVALGET: TYPE SLT-ENHET, ANTALL INNBYGGERE.

| Enhet | Type SLT-enhet | Antall innbyggere |
|-------|----------------|-------------------|
| 1 | Interkommunal | 16 000 |
| 2 | Kommunal | 65 000 |
| 3 | Kommunal | 28 000 |
| 4 | Kommunal | 45 500 |
| 5 | Interkommunal | 17 500 |

Utvalg

SLT-koordinatorene i den enkelte enhet valgte ut informanter til intervjuene. De ble rekruttert fra arbeidsutvalget, styringsgruppa og også noen fra det utøvende nivået. Dette bidro til at informantgruppene ble bredt sammensatt og at de varierte fra SLT-enhet til SLT-enhet, med to unntak: i alle SLT-enheter ble politiet og koordinator intervjuet.

Hovedhensikten med den kvalitative studien var å utvide kunnskapsgrunnlaget og gjennom det sikre et relevant spørreskjema til den kvantitative studien. I tillegg vil casestudiene bli brukt både for å understreke og illustrere funn fra det kvantitative materialet, og for å vise variasjoner når det gjelder lokale tilpasninger. Opprinnelig var det meningen å beskrive noen idealtyper ut fra den kvalitative studien. Variasjonene mellom SLT-enhetene var imidlertid så store at dette ikke ga mening.

SLT-koordinatorsamlinger

Høsten 2007 arrangerte KRÅD to koordinatorsamlinger, en på Sundvolden og en i Haugesund. Deltakerne kom fra ulike deler av landet, og samlingene var laget med tanke på nettverksbygging og videre kontakt. Konferansenes tema var «Kunnskapsformidling og nettverksbygging». På begge samlingene var koordinatorene invitert til å ta med seg sin nærmeste samarbeidspartner i politiet, eventuelt nærmeste samarbeidspartner i kommunen om koordinatoren var ansatt i politiet. Målet med samlingene var å få frem og dele ulike erfaringer. Erfaringene ble delt ved å bruke Open space-metoden, som ble ledet av ansatte på Østnorsk kompetansesenter på Sundvolden og Rogaland A-senter i Haugesund². Som evaluatører av SLT ble vi invitert til å delta. Samlingene ga oss dermed anledning til å utdype spørsmål i intervjuguiden.

Den kvantitative studien

Den kvantitative spørreundersøkelsen ble sendt ut til 159 aktive SLT-enheter. Det ble brukt et webbasert verktøy i datainnsamlingen. Et forslag til spørreskjema ble lagt frem på et referansegruppemøte hos KRÅD i desember 2007.

² Open Space-metoden tilbyr i følge organisatorene en tydelig struktur for å tilrettelegge for engasjerte og aktive deltakere, som selv former innholdet i konferansen. Problemstillinger deltakerne er opptatt av diskuteres av dem så lenge de vil. Hovedpunkter fra gruppediskusjonene skrives ned og føres inn av sekretærer, slik at viktige momenter dokumenteres og blir tilgjengelig for alle i et kompendium etterpå.

Utvalg

Funn fra casestudiene viste at deltakere i SLT-arbeid har svært ulik tilknytning til og kunnskap om SLT-arbeidet i sin kommune. Det ble derfor utviklet ulike spørsmål til respondentene avhengig av type deltakelse i SLT-arbeidet. Det resulterte i ulike spørreskjemaer til følgende fem respondentgrupper: SLT-koordinator med virksomt arbeidsutvalg (1), SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg (2), arbeidsutvalg (3), styringsgruppe (4), sitter både i arbeidsutvalg og styringsgruppe (5). I utvalget fantes det personer som hadde blitt oppnevnt til arbeidsutvalg eller styringsgruppe, men som ennå ikke hadde møtt. Disse ble identifisert som en egen gruppe og tatt ut av analysen. Det utførende nivået i SLT-modellen ble ikke inkludert i spørreundersøkelsen da siktemålet har vært å evaluere selve modellen og ikke tiltakene.

SLT-koordinatorene var nøkkelpersoner når det gjaldt å få tilgang til e-postadressene til alle deltakere i SLT-kommunenes styringsgrupper og arbeidsutvalg. Det totale utvalget endte på 1647 personer som alle fikk tilsendt spørreskjema. Tabell 1.2 viser det totale antallet utsendte skjemaer, antall respondenter og svarprosent innenfor de enkelte gruppene.

TABELL 1.2: SVARPROSENT (N=1647).

| Gruppe | Sendt ut | Svar | Svarprosent pr. undergruppe |
|--|----------|------|-----------------------------|
| Arbeidsutvalg eller medl. av både arbeidsutvalg og styringsgruppe | 874 | 494 | 56,5 |
| Koordinator | 159 | 137 | 86,2 |
| Styringsgruppe | 614 | 390 | 63,5 |
| Ikke oppgitt gruppe | | 10 | |
| Arbeidsutvalg eller styringsgruppe, men ikke møtt ennå (tas ut av analysene) | | 22 | |
| Total | 1647 | 1053 | 63,9 |

Som det går frem av tabell 1.2 varierte svarprosenten mellom respondentgruppene. SLT-koordinatorenes svarprosent var spesielt høy. Dette kan synes paradoksalt med tanke på at de fikk presentert det mest omfattende spørreskjemaet, men kan antakelig forklares med at spørreskjemaet hadde særlig høy opplevd relevans for koordinatorenes arbeidshverdag. I tillegg hadde koordinatorene fått mye forhåndsinformasjon om undersøkelsen. Koordinatorene utgjør en svært viktig respondentgruppe på grunn av deres kunnskapsgrunnlag.

Svarprosenten fra medlemmer av styringsgrupper var også god. Når det gjelder medlemmer av arbeidsutvalg er svarprosenten akseptabel sett i lys av hva som er vanlig i postale og webbaserte spørreundersøkelser, men kunne ideelt sett vært høyere.

Det ble sendt ut tre påminnelser til ikke-respondenter. Noen spørreskjemaer nådde ikke frem på grunn av feil med e-postadressen. I tilfeller hvor flere spørreskjemaer ikke nådde frem til samme kommune, kontaktet vi SLT-koordinator for å få bistand. Vi har derfor – så langt det er mulig – sikret at spørreskjema nådde hele utvalget.

Populasjonsundersøkelse – statistiske vurderinger

Undersøkelsen er en populasjonsundersøkelse, det vil si at vi ikke har trukket ut et tilfeldig utvalg, men har henvendt oss til alle i de gruppene vi ønsker svar fra. Dette innebærer at statistisk signifikanstesting av forskjeller, korrelasjoner osv. per definisjon er irrelevant. Vurderinger av statistiske funn i en populasjonsundersøkelse vil mer ha karakter av hvorvidt funnene er av praktisk betydning. Det må tas et forbehold om eventuelt systematisk frafall, det vil si at de som ikke har svart avviker systematisk i sine svar fra de som har svart.

Analysenivåer

Undergruppene i studien er koordinatorene, medlemmer i arbeidsutvalg og medlemmer i styringsgrupper. I enkelte analyser skiller vi mellom koordinatorene som har virksomt arbeidsutvalg og koordinatorene som ikke har virksomt arbeidsutvalg. Det enkelte arbeidsutvalg er *ikke* en analyseenhet, selv om forhold knyttet til det enkelte utvalg vil fremkomme indirekte der bare koordinatorene uttaler seg. Det samlede antall medlemmer i arbeidsutvalgene vurderes som en gruppe. Det samme gjelder styringsgruppene.

For enkelte analyser har det vært hensiktsmessig å skille på SLT-enhetens størrelse. Befolkningstall er hentet fra Statistisk Sentralbyrå. Vi har valgt å dele materialet i tre like store enheter, som vi har kalt «Små» - (ca.1000 - 10000 innbyggere), «Mellomstore» - (ca. 10000 – 25000 innbyggere) og «Store» enheter (flere enn ca. 25000 innbyggere).

Resultater på aggregert nivå

Dette prosjektet skal evaluere SLT-modellen, ikke arbeidet som utføres i den enkelte SLT-enheten. Funnene i undersøkelsen rapporteres både som frekvenser, gjennomsnitt, indekser og korrelasjoner. Særlig når funnene rapporteres som gjennomsnittsverdier vil variasjonen mellom SLT-enhetene ikke komme til syne. Medlemmer i de enkelte SLT-enhetene vil derfor (med rette) hevde at resultatene i undersøkelsen ikke «stemmer» med deres lokale erfaringer. Ikke desto mindre har de bidratt til de samlede resultater og er med på å synliggjøre trender og hovedlinjer i SLT-modellen.

Måleparametre

KRÅD har utarbeidet retningslinjer for SLT-arbeidet i SLT-permen (2005). Denne ideelle modellen har vi valgt å kalle «gullstandarden». Når vi skal beskrive SLT-arbeidet i kommunene, vil det empiriske materialet bli

sammenlignet med denne gullstandarden. En forståelse av forebyggingsfeltet er at «alt» er kriminalitetsforebygging. De som forfekter dette synet er i mindre grad opptatt av å skille mellom ulike innsatsarenaer hvor det kriminalitetsforebyggende arbeidet utføres. Vi vil imidlertid argumentere for at SLT-arbeidet kan ha ulike arenaer for innsats: Byggende/tryggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende.

Den byggende og tryggende arena handler om oppvekst i sin alminnelighet. En god oppvekst har som resultat at barn bygger opp selvfølelse, mestringsrepertoar og handlingsalternativer. Dette er gode beskyttelsesfaktorer i forhold til mange av de utfordringene barn og unge møter – også kriminalitet. Men selv om effekten av en god oppvekst kan være kriminalitetsforebyggende er *ikke* oppveksten som sådan (barnehage, skole, fritid, hjemmeforhold osv.) kriminalitetsforebygging per se (Egge m.fl. 2008, se også Jon 1994).

Det vi har valgt å kalle *den forebyggende arena* gjenkjennes ved at man styrker innsatsen der de byggende strukturene er svake; med andre ord iverksetter tiltak for å kompensere for 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 med å bygge sosiale nettverk. Arbeidet favner bredt og er i utgangspunktet ikke rettet mot en bestemt type problemutvikling. Utgangspunktet er å identifisere sårbarhetsfaktorer. Tiltakene som iverksettes er *generelle* og «hjelper» eller «hjelper ikke» på flere problemområder – de er ikke rettet spesielt mot kriminalitet.

Innenfor den *kriminalitetsforebyggende arena* rettes oppmerksomheten mot miljøer med mange kriminalitetsutløsende faktorer og ungdom med identifiserbar risikoatferd, eventuelt ungdom som har begått lovbrudd og er registrert av politiet. Disse spesifikt kriminalitetsforebyggende tiltakene kan ha som målsetting å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging - være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, medisinske eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, ved for-

eldrene eller ungdommens nære omgivelser. I de tilfellene der lovbrudd allerede er begått må endringsarbeidet bygges inn i reaksjonen som følger av den kriminelle handlingen.

I følge KRÅDs *SLT-perm* (2005) kan SLT operere på alle disse tre områdene, selv om vekten skal ligge på kriminalitetsforebyggende tiltak. Vi vil bruke denne inndelingen i analysen, og vurdere SLT-enhetens arbeid i forhold til de tre innsatsarenaene.

Fire resultatindikatorer

Tidligere forskning har identifisert fire resultatindikatorer for forebyggende arbeid (Egge m. fl. 2008) som vi vil benytte i denne evalueringen. Resultatindikatorene er utviklet gjennom forskning på forebygging, som konkluderer med at det er viktig å kunne avdekke tidlig, initiere kunnskapsbaserte tilpassede tiltak og metoder, koordinere bedre overfor brukere og være kunnskapsproduserende.

Å *avdekke* henspiller på i hvilken grad det kriminalitetsforebyggende arbeidet evner å oppdage risikofaktorer knyttet til uønsket adferd, negative trender og skjevutvikling som man med stor grad av sikkerhet kan tro fører til kriminalitet. Hvordan samarbeidet er organisert og hvem som deltar vil ha betydning. Dersom deltakerne representerer ulike innfallsvinkler og utkikksposter øker sjansen for at bildet som skapes stemmer mer med virkeligheten. Men det hjelper lite å avdekke om det ikke medfører handling. Å *initiere tilpassede tiltak* innenfor de problemområder som blir identifisert, er derfor den andre resultatindikatoren. En tredje indikator, *koordinering*, sikter til i hvilken grad arbeidet er organisert på en måte som oppleves helhetlig for brukeren. Kjennetegn på god koordinering er blant annet klar ansvarsfordeling, kontinuitet i oppfølging av brukere samt å utnytte eksisterende tiltak. Den fjerde resultatindikatoren er knyttet til *kunnskapsproduksjon*. Dette forutsetter at deltakerne er villige til å lytte til andre, integrere nye tanker og sette egne synspunkter på prøve. Lykkes man med dette vil delta-

kerne få et eierforhold til kunnskapen som virker motiverende, og spekteret av løsninger blir større. Ikke minst bidrar kunnskapsproduksjon til mer varige resultater og utvikling på fagfeltet. Det kan blant annet motivere for og begrunne mer langsiktige tiltak fremfor kortsiktige prosjekter på den kriminalitetsforebyggende arena.

KAPITTEL 2

SLT-modellen – «gullstandard» og grå hverdager

I dette kapitlet vil vi først beskrive tidligere forskning knyttet til ulike samarbeidsformer. Deretter viser vi til endringer i relasjoner mellom politi og kommune av betydning for å forstå grunnlaget for SLT-arbeidet. Et hovedtema i kapitlet er å beskrive SLT-modellen ut fra KRÅDs retningslinjer. I andre del av kapitlet ser vi på praktisk gjennomføring av SLT-modellen på et organisatorisk nivå. Vi vil først beskrive hvordan de ulike SLT-nivåene er representert i utvalget, og når de ble etablert. Deretter vil vi utdype i hvilken grad SLT er forankret i planer og styringsdokumenter, før vi avslutter kapitlet med en oversikt over økonomi- og tilskuddordningenes betydning for SLT-arbeidet.

Begrepsbruk

SLT er en overordnet modell for å skape en felles strategi for samordning mellom politi, kommune og andre lokale virksomheter i det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge.³ Det at flere etater og aktører samarbeider gjør at man snakker om både tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Begrepene 'tverrfaglig' og 'tverretattlig' blir i litteraturen ofte brukt om hverandre, men har likevel ulik betydning. 'Tverrfaglig' samarbeid innebærer at det samarbeides på tvers av fag. Tverrfaglighet kan da sikte til både tverrfaglighet i profesjonell yrkessammenheng og i forskning og undervisning (Lauvås & Lauvås 2004: 42).

³ Barne- og likestillingsdepartementet m. fl. (2007) sitt rundskriv om forebyggende innsats for barn og unge og Justis- og politidepartementets (2005) tverrdepartementale handlingsplan fra 2005-2008 mot barne- og ungdomskriminalitet, er viktige politiske dokumenter for en slik samordning.

Tverretatlig samarbeid er ofte tverrfaglig, men har i tillegg den dimensjon at det handler om samarbeid mellom organisasjoner eller etater. I motsetning til tverrfaglig samarbeid, trenger disse ikke representere ulike fag. Når fagpersoner med samme fagbakgrunn samarbeider i SLT arbeidsutvalg, kan de ha ulik etatstilknytning. Ulik etatstilknytning får betydning for hvilke juridiske regler som er gjeldende for den enkelte ansattes mandat, og bruk av taushetsplikt. Reglene kan tolkes ulikt avhengig av om samarbeidet foregår mellom medarbeidere i samme etat, eller i tverretatlig sammenheng. I hvilken grad kommunene har etablert integrasjon av sektorer får derfor betydning for forutsetninger for det tverrfaglige samarbeidet. Begrepet 'tverrprofesjonelt samarbeid' brukes i økende grad for å favne både tverrfaglige og tverretatlige aspekter ved samarbeid (Ødegård 2008).

Tidligere forskning – forutsetninger for samarbeid

Forskning på tverretatlig samarbeid peker på begrepsforskjeller mellom samarbeid og samordning (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. Siden samordning krever større grad av ressurser, forpliktelse og varighet, kan det i større grad true egen organisasjons autonomi. Dette kompliserer og kan skape motstand, spesielt i omorganiseringsprosesser (Glavin & Erdal 2007).

Innenfor forskning på kriminalitetsforebygging blir det ofte trukket frem at samordning øker problemløsningsevnen (Glavin & Erdal 2007). En rekke forutsetninger må da være på plass, og Glavin og Erdal (2007: 44-48) fremhever følgende suksesskriterier som forutsetninger for det tverrfaglige samarbeidet:

- Forankring
- Felles målsetting
- Realistisk syn på samarbeidsmuligheter

- Nytteopplevelse
- Nødvendighet
- Trygghet
- Respekt
- Tillit
- Kunnskap om hverandre
- Kompetanse
- Faste deltakere med felles plattform
- Koordinator med overordnet ansvar for arbeidet

Crawford (1997, 1998) er opptatt av at tillit og klima for å ta opp konflikter, er grunnleggende for å få gode utfall av tverretatlig samarbeid. Hvordan «konflikt» ses på i samarbeidet får derfor betydning for resultatene av samarbeidet. Konflikt kan ses på som nødvendig for å få til en rettferdig prosess når det gjelder å få frem motsetningsfylte synspunkter og interesser. Eller det kan ses på som en negativ frustrasjon i prosessen. Hvorvidt konflikt forstås som et element i en kompleks balanserende prosess eller som friksjon i en jevnt løpende maskin, har betydning for kvaliteten ved samarbeidsrelasjonene (Crawford 1997: 110). En gjensidig aksept av konflikter kan dermed utgjøre et mer rettferdig premiss når personer fra ulike profesjoner og med ulik bakgrunn skal komme frem til felles mål på tvers av etatsgrenser (Crawford 1997: 297). På den andre siden kan dominerende strategier for å håndtere konflikter redusere tillitsrelasjoner innenfor tverretatlig samarbeid. Crawford peker på fem strategier som på lang sikt vil være kontraproduktive og ekskluderende når det gjelder å oppnå suksess innenfor tverretatlig samarbeid: konfliktunngåelse, uformalisering, begrepsmessig maskering, flere mål og en ideologisk enighet.

En kultur som bygger på genuint samarbeid og gjensidighet, er i dette perspektivet ikke det samme som det å unngå konflikter eller å oppnå 'ideologisk' enighet. Crawford understreker at anerkjennelse av konflikt også må balanseres

mot det å omfavne uhemmet konkurranse i både individuell og kollektiv form, fordi det kan forverre og uthule inter-organisatoriske aktiviteter og tillitsrelasjoner. Det handler om å tilrettelegge for viktigheten av forskjellighet i tverr-profesjonelt samarbeid, uenighet og konstruktiv konflikthåndtering. Samarbeidsklima og åpenhet rundt konflikter har betydning for om forebyggingsstrategienes form kan karakteriseres som ekskluderende eller inkluderende. Crawford argumenterer derfor for et mer åpent, ansvarlig, inkluderende og sosialt rettferdig rammeverk for lokal styring innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, som nettopp understreker betydningen av forhandlinger innenfor et rammeverk som utgjøres av aktører med ulike maktrelasjoner.

Med begrepet 'samarbeidskompetanse' mener Glavin og Erdal (2007: 40) brukerorientering, problemløsningsevne, samarbeidsevne, fleksibilitet og omstillingsevne. Ved å sette brukerne i fokus vil profesjonsinteressene komme i bakgrunnen, og behovet for å utvikle samarbeidskompetanse vil bli større. Kanskje det å vektlegge samarbeidskompetanse nettopp handler om å anerkjenne konflikter som positive? Forskning peker derfor på at kommunikasjon, åpenhet om uenighet og samhandling på tvers av etatsgrenser og profesjoner, gir gevinster og styrker oppvekstmiljø for barn og unge.

Koordinering

Britisk forskning på ulike kriminalitetsforebyggende samarbeidsmodeller (partnerships), viser at de kan variere i typer av partnerskap, og de kan variere i grader av intensitet når det gjelder formalitet og autonomi; fra kommunikasjon, samarbeid, koordinering, sammenslutning til fusjonering (Crawford 1998, Hughes 2007). Eksempler på uformelt samarbeid er deltakelse i formelle forum og ad-hoc prosjektgrupper. Et eksempel på det motsette er «kjøp» av tjenester hvor ytelser avtales i kontrakter (Davidsons 1976). Det er også mulig å få til forpliktende samarbeid uten at instansene oppgir sin autonomi eller styring, og da gjerne gjennom forpliktende samarbeidsavtaler (Glavin & Erdal 2007). Til tross for at koordinering mellom aktører medfører en viss grad av oppgivelse av autonomi, er et annet gjennomgående

funn fra britiske undersøkelser at koordinering er en nøkkel for å få til kompetente partnerskap (Crawford 1998: 178). Vi tar derfor i bruk funn fra det britiske forskningsfeltet når casestudiene og funn fra spørreundersøkelsene drøftes ut fra ulike metoder, organiseringer og modeller for samarbeid.

Et hovedpoeng med SLT-modellen er nettopp at den skal være klart ledelsesforankret i både politiet og kommunen – derfor er den kalt en samordningsmodell og ikke en samarbeidsmodell. KRÅD understreker at SLT-modellen ikke er et aktivitetsprogram, men en modell for samordning av tiltak. «Målet er å få mer effekt ut av allerede igangsatte tiltak ved at forskjellige instanser støtter og utfyller hverandres arbeid», står det i SLT-permen (SLT-perm 2005: 7). En slik rasjonalisering skal skje gjennom «forenkling og forsterking», derfor er målsettingen med SLT-modellen å redusere kostnader knyttet til kriminalitetsforebygging. Det er først og fremst organiseringen på de tre nivåene og koordinatorrollen som skal bidra til slik gevinst.

Ulfrstads (1993) evaluering av SLT-kommuner viser at samordning av tiltak kan resultere i at det samhandles mindre, og at det er koordineringen som gjør samarbeidet mer effektivt (se også Jacobsen 2004). Dette var en viktig grunn til at Ulfrstad (1993) konkluderte evalueringen av forsøkskommunene fra 1989 til 1993 med at den ene kommunen som har ansatt koordinator, har en ressurs som sørger for å skape kontinuitet i SLT-arbeidet. Opprettelse og plassering av SLT-koordinatorens stilling hadde innvirkning på samordningens resultater. For selv om de formelle rammene er på plass, konkluderer evalueringen med at det er nødvendig med en pådriver «som kan ta ansvar for at arbeidet gjennomføres slik det er planlagt, og inspirere andre til målrettet arbeid» (Ulfrstad 1993: 59). Formaliseringen av prosjektene var en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å lykkes.

Ulfrstads (1993) evaluering var viktig da den ligger til grunn for det som nå forbindes med SLT. Hovedfunnene i denne evalueringen utgjør grunnstammen i SLT-startpermen som kom i 1998 og som ble revidert i 2005. KRÅD understreker på sine nettsider koordinators viktige rolle i SLT-arbeidet på følgende måte: «Samordningen fungerer bare etter hensikten dersom det

ansettes en SLT-koordinator som får et overordnet ansvar for å være pådriver i alle ledd av samarbeidet.» (KRÅD 2008). SLT-koordinator fremheves som et viktig nav i SLT-arbeidet. Men etter Ulfrstads (1993) evaluering har ikke SLT-modellen blitt drøftet på en systematisk og grundig måte.⁴

Nye relasjoner mellom politi og kommune

SLT er bygget på erfaringer fra det tverrfaglige kriminalitetsforebyggende arbeidet i Danmark. Dette samarbeidet ble kalt for SSP, og besto av et samarbeid mellom sosial- og sunnhetsforvaltningen, skole og fritidsforvaltningen og politiet. Ulfrstads (1993) evaluering av de fire forsøkskommunene som prøvde ut SLT-modellen, gikk ikke i dybden av relasjonene mellom politi og kommune, og den fikk heller ikke belyst noen av de prinsipielt interessante problemstillingene i dette forholdet.

SLT-modellen er et forsøk på å få en overordnet struktur på informasjons- og ressurskoblingen mellom kommune og politi. Veilederen fra Politidirektoratet (2005: 10) med tittelen *Politiet i lokalsamfunnet* fremmer en arbeidsdeling hvor «(...) politiet skal håndtere symptomer mens bakenforliggende årsaker primært skal løses av andre etater». Det forutsettes her at effektiv forebygging krever samordning og at tiltak utvikles og gjennomføres av aktører som har rett kompetanse. Bare på den måten har man mulighet for å oppnå gode resultater.

I følge KRÅD representerer SLT-modellens utvikling gjennom 1990-tallet et forsøk på å finne en mer ensartet modell for koordinering av kunnskap, kompetanse og ressurser mellom politi og kommunale enheter. I motsetning til helse- og skoleetaten, representerer politiet klart *kriminalitetsforebygging*. Politiets kriminalitetsforebyggende forum (2008) er et eksempel på det. KRÅD er en av flere støttespillere, og alle SLT-koordinatorer er kollektivt innmeldt.

⁴ To lokale evalueringer kan være verd å nevne, en evaluering av SLT-arbeidet i Ski kommune (Selbekk, Lunestad & Østby 2005), og evaluering av samordning av oppveksttiltak i Asker kommune (Bøhm 2003 og 2004). KRÅD har også utgitt en rapport om SLT-koordinatorenes stand og stilling (Fridhov 2006), og en forundersøkelse til denne evalueringen utført av Jan Georg Christophersen (2005).

SLT kan derfor betraktes som et svar på et stadig større behov for en formalisert koordinering av disse to aktørene som stadig nærmet seg hverandres arbeidsoppgaver innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politiet – enten via forebyggende enheter i byene eller det lokale lensmannskontor, beveget seg stadig oftere ut på kommunens arenaer som barnehager og fritidsklubber, formaliserte skolekontor og politiposter på skolen. Samtidig har det vært enheter i det kommunale systemet (særlig barnevernet og kommunepsykiatrien ekspanderte sterkt på 1990-tallet), som trakk politiet inn i sine oppgaver knyttet til familier i krise, akutt grensesettingsproblematikk og i arbeid overfor mennesker med psykiske lidelser. Noen steder resulterte dette samspillet i barnevernvakt på politihuset, som er et godt eksempel på et nært organisatorisk samarbeid mellom kommune og politi.

Likevel har lokalt politi, kommune og næringsliv ulike strategier og handlingsplaner knyttet til å forebygge kriminalitet, rusmisbruk, atferdsproblematikk og psykiske problemer. En viktig utfordring ved samarbeid anses derfor å være etablering av felles problemforståelser. Ulike oppfatninger når det gjelder praktisering av taushetspliktreglene antas også å skape konflikter når det gjelder tverrprofesjonelt samarbeid. I den forbindelse er det interessant med juridisk kunnskap om de faktiske reglene for informasjonsflyt mellom politiet og andre etater (Myhrer 2000).

Et annet moment i relasjonen mellom politi og kommune er at politiet siden 2000-årskiftet har fått krav på seg om å være mer prosess- og planorientert enn handlingsorientert i forhold til 90-tallet (se Politidirektoratet 2002 og *SLT-perm* 2005: 32-33). Dette antar man kan virke positivt inn på SLT-samarbeidet. Samtidig er krav til kunnskapsstyrte beslutninger økende, både innenfor politi og andre profesjonelle virksomheter. Politiet skal blant annet jobbe kunnskapsstyrt med bakgrunn i kartlegginger og analyser av fremtidige utfordringer (Gundhus 2006, Politidirektoratet 2007, Sætre 2007). Dette er krav som i økende grad kan stilles til SLT-arbeidet. Problemløsningsevne er en viktig side ved kunnskapsbasert profesjonell virksomhet. Glavin og Erdal (2007: 40) formulerer det slik:

«Problemsløsningsevne er en viktig kvalifikasjon hos alle som skal drive en profesjonell virksomhet. Det handler om å samle relevant informasjon, definere problemområder og ressursgrunnlag samt å vurdere og gjennomføre relevante tiltak.»

Når Glavin og Erdal (2007: 40) definerer 'samarbeidsevne' knytter de det til språk og kulturforståelse, innsikt og ferdighet i kommunikasjon og gruppeprosess samt holdninger preget av respekt og likeverd.

Endringer i kommuneorganisering har også betydning når det gjelder forutsetninger for et tverrprofesjonelt faglig samarbeid. På 90-tallet var det vanlig å organisere kommunenes administrative toppledelse etter fagetater og etatssjefer. Dette endret seg utover 90-tallet, og i 2004 oppga 41 prosent at de hadde en tonivåmodell, hvor lederne for den utøvende tjenesten rapporterte direkte til rådmannsnivået. I 2008 er dette beregnet til 42 prosent (Hovik & Stigen 2008: 92-93). I følge Hovik og Stigen (2008: 92) har andelen som oppgir at de har en hierarkisk modell sunket fra 2004 til 2008, fra 39 prosent til 31 prosent. Andelen som oppgir variasjon og kombinasjon av en tonivåmodell på ett tjenesteområde og mer hierarkisk etatslignende modeller på andre tjenesteområder, har steget fra 3 prosent i 2004 til 18 prosent i 2008. Mønsteret i 2008 er klart; overordnet administrativ organisering i kommuner varierer stort. Og sett i forhold til 2000, innfører flere og flere kommuner tonivåmodell, spesielt innenfor noen sektorer.⁵ Innføring av tonivåmodell, også på enkelte tjenesteområder, får betydning for den faglige oversikten til representantene som deltar i SLT-arbeidet.

KRÅDS «gullstandard» på SLT-enhet

Kommunene i Norge varierer sterkt i forhold til folkemengde, organisering, areal og befolkningstetthet, og KRÅD har laget en modell som skal passe

⁵ Beregninger ut fra kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at i 2008 har 52 prosent av kommunene en modell der enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. 2008-dataene viser at 34 prosent har rendyrkede tonivåmodeller, mens 2004 dataene beregner dette til 31,7 prosent (Hovik & Stigen 2008: 93).

for alle kommuner i Norge. Kommune-Norge er svært variert. 01.01.08 er det 430 kommuner i Norge. Innbyggertallet varierer fra Utsiras 213 til Oslos 550 000. Variasjonsspennet i innbyggertall blant SLT-kommunene er omtrent like stort.⁶ SLT-modellen er representert med stor variasjon og bredde på det lokale plan grunnet ulik kommuneorganisering (*SLT-perm* 2005). Modellen er derfor i utgangspunktet svært fleksibel. Det er for eksempel ikke et krav fra KRÅD at SLT organiseres ut fra kommunenivå – flere kommuner kan gå sammen om å danne interkommunale SLT-enheter.

KRÅD har laget retningslinjer for SLT-arbeidet. Denne SLT-modellen skal organiseres som en trenivåmodell, og bestå av et styringsnivå, et arbeidsutvalg og tiltak på utføringsnivå. Dette skal sikre forbindelser mellom styring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet og det utførende nivået.

KRÅD anbefaler at *styringsnivået* i SLT består av en styringsgruppe. Fra kommunen deltar ordfører og/eller rådmann og andre faglige, relevante toppledere med oppvekst som fagfelt. I SLT-permen står det at politiet bør være representert med den høyeste politimyndigheten på stedet. SLT-koordinator deltar også i styringsgruppa. Den overordnede styringen av SLT-arbeidet skal dermed forankres på høyeste nivå i lokalsamfunnet. Det påpekes også at det er en fordel at ikke for mange deltar i dette forumet.

Styringsgruppas oppgaver er å etablere de overordnede rammene for kommunens totale innsats i forhold til forebygging av kriminalitet blant barn og unge (*SLT-perm* 2005: 22). Styringsutvalget bør vedta samarbeidets hovedsatsingsområder (s. st).

Det anbefales også å opprette *arbeidsutvalg* som består av andre tilsatte i kommunen og politiet (*SLT-perm* 2005: 23). Slike grupper er gjerne sammensatt av mellomledere i politi, skole, kultursektor og barnevern. I arbeidsutvalget er oppgaven praktisk koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Deltakerne i arbeidsutvalget må være sentralt plassert i sine respek-

⁶ Dette betyr ikke at innbyggertallene i kommunene reflekterer SLT-enhetenes befolkningsgrunnlag. I Oslo er det for eksempel ansatt en SLT-koordinator i 100 prosent stilling i hver bydel, slik at de enkelte SLT-enheter i Oslos befolkningsgrunnlag er betydelig lavere enn 550 000.

tive virksomheter/etater for å kunne fatte beslutninger og sette inn ressurser innenfor gitte rammer. Hvis de er sentralt plassert kan de rapportere til arbeidsutvalget om status og problem i sin sektor. De må også ha nødvendig faglig oversikt og mulighet for å nå personer som arbeider direkte i feltet. Aktuelle personer i arbeidsutvalget kan i følge KRÅD være barnevernsleder, ledende helsesøster, leder i rektorkollegiet, ungdomskonsulent og leder for forebyggende polititjeneste. Hva som er mest hensiktsmessig må vurderes lokalt. Sammen med SLT-koordinatoren utgjør dette arbeidsutvalget. SLT-koordinatoren er saksbehandler og sekretær.

Det *utførende nivå* står for det direkte kriminalitetsforebyggende arbeidet. I praksis vil det omfatte førstelinjetjenesten med de avdelinger og ansatte som arbeider direkte med de unge. Styringen og prioriteringene vil skje gjennom de enkelte virksomhetene. Det er derfor avgjørende at kommunikasjonen fungerer fra styringsgruppe og arbeidsutvalg frem til utføringsnivået.

Koordinatoren er den som opererer på alle tre nivåer og sørger for kontinuerlig informasjonsflyt mellom dem. I den grad det er hensiktsmessig i forhold til kommuneorganiseringen, anbefales det at koordinatoren er tilsatt i rådmannens stab for at samordningen skal forankres på topp-plan i kommunen og i politiet. SLT-koordinatoren har et tverretatlig virkefelt, og oppgaven er å samordne den kriminalitetsforebyggende innsatsen lokalt. I tillegg er SLT-modellen avhengig av kontakt med utøvernivå, som kan bestå av førstelinjetjenesten i kommunen, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunale enheter innenfor skolesektoren.

En annen indikator som definerer en SLT-enhet, er kravene som stilles for å motta stimuleringsstilskudd fra KRÅD. Kravene har variert opp gjennom tidene, og de har blitt mer og mer detaljerte. I 2008 deler KRÅD ut stimuleringsmidler for å etablere SLT, for eksempel til å delfinansiere koordinatorstillingen i startfasen, etablere politiråd organisert som SLT-modellen, finansiere nye eller eksisterende tiltak, eller for å videreføre SLT-modellen med særlig vekt på koordinering av det tverretatlige samarbeidet.

For å søke stimuleringsstilskudd fra KRÅD for 2008 er det en forutsetning at det tilsettes en SLT-koordinator i minimum 30 prosent stilling. Tidligere har kravet vært 20 prosent (*SLT-perm* 2005: 26). Et annet krav er at KRÅD krever at kommunen finansierer SLT-koordinatorstillingen med det samme beløpet som er tildelt fra KRÅD. Både kommune/bydel og lokal politimyndighet må ha fattet vedtak om å etablere SLT-modellen før en eventuell tildeling. Om kommunen mottar stimuleringsmidler forplikter den seg til å prøve ut modellen i 3 år og vedtak må fattes for minimum 3 år. Kommuner og politi som ønsker å etablere SLT-modellen, skal i samarbeid med KRÅD ha avtalt/gjennomført et orienteringsmøte om modellen der minimum ordfører, rådmann og lensmann/politistjef er til stede. Avtalen om et slikt møte må finne sted før eventuelt tilskudd blir overført kommune/politi. Hvis faktorene over er på plass, kan samordningen i følge KRÅD gi en rasjonaliseringsgevinst både økonomisk og tidsmessig, noe som igjen skal virke forebyggende på kriminalitet. Faglig stimulering som følge av samordningen skal være en positiv tilleggseffekt (*SLT-perm* 2005: 7).

Kunnskapsstyrt arbeidsdeling mellom nivåene

Før vi går over til å analysere resultatene fra det empiriske materialet, vil vi understreke kravet om at arbeidsdelingen mellom styringsgruppa og arbeidsgruppa er kunnskapsstyrt. Ideelt sett er målet at styringsgruppa prioriterer innsatsområder ut fra kartlegginger av kriminalitetstrender og analyser av utfordringer knyttet til trykghet i nærmiljøet.

Styringsgruppas oppgave er å etablere de overordnede rammene for den enkelte kommune og kommunenes totale innsats for forebygging av kriminalitet blant barn og unge i lokalmiljøet. Styringsgruppa bestiller kartlegging av aktuelle innsatsområder som utgangspunkt for å vurdere en samordnet innsats, drøfte virksomheten og utarbeide mål og mandat. Ideelt sett skal arbeidet til styringsgruppa jevnlig evalueres. Det er også i styringsgruppa at saker knyttet til forebyggende arbeid som skal til politisk behandling, bør drøftes.

Hvordan skiller styringsgruppas oppgaver seg fra arbeidsutvalgets oppgaver? Hva er arbeidsfordelingen nivåene i mellom? Hovedoppgaven for arbeidsutvalget er praktisk koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Som tidligere beskrevet er hensikten med at deltakerne i arbeidsutvalget er sentralt plassert i sine respektive virksomheter og etater, at de skal kunne rapportere videre om status og problemer i egen virksomhet. De skal også kunne fatte nødvendige beslutninger og sette inn ressurser innenfor virksomhetens/etatens gitte rammer. Deltakerne bør ha den nødvendige faglige innsikt, oversikt og ikke minst mulighet til å nå de personer som arbeider direkte i feltet. På denne måten ligner SLT-modellen på organiseringen av kunnskapsstyrt politiarbeid i politietaten. Styringsgruppa kan sammenliknes med ledelsesnivået og arbeidsutvalget med analyseenheten i politiorganisasjonen. Utføringsnivået blir førstelinjetjenesten i både ordenstjenesten, forebyggende enheter og etterforskningsenheter (Gundhus 2006, Politidirektoratet 2007b, Sætre 2007).

I forhold til styringsgruppa har arbeidsutvalget et særskilt ansvar som pådriver og premissleverandør overfor styringsgruppa for at denne bedre skal kunne fatte nødvendige og realistiske beslutninger. Arbeidsutvalgets oppgave er å komme med innspill, drøfte aktuelle problemområder og foreslå tiltak på tvers av virksomheter og etater. På grunnlag av en felles analyse av aktuelle situasjoner/hendelser, skal arbeidsutvalget gi styringsgruppa anbefalinger om hva hver sektor og etat må iverksette av kortsiktige og langsiktige tiltak for å tilrettelegge for en best mulig koordinert og dekkende innsats.

Arbeidsutvalget skal benytte seg aktivt av den kunnskap og kompetanse som finnes på utføringsnivå. Målet er at relevant kunnskap genereres oppover fra utføringsnivået. I SLT-permen (2005: 24) står det at arbeidsutvalget og SLT-koordinator har et særlig ansvar for å oppnå at: «(...) *kommunikasjon fungerer fra styringsgruppe og arbeidsutvalg frem til utføringsnivået.*» Sammen skal de sikre at informasjons- og samarbeidssystemet fungerer. SLT-modellen krever ikke faste organiseringer på utføringsnivået ettersom smidighet og fleksibilitet i forhold til utfordringene er avgjørende. Noen oppgaver vil

også være løpende, andre vil være prosjektbaserte eller spesielle tiltak rettet mot kartlagte problemer. Flere SLT-enheter har likevel opprettet nærmiljøgrupper eller utførergrupper nettopp for å sikre at prioriteringer og beslutninger gjennomføres i praksis. Slike grupper er gjerne prosjektsammensatte etter innsatsområder og tiltak som skal gjennomføres. De har til formål å sikre at konkrete tiltak blir satt i verk i tråd med styringsgruppas satsingsområder og arbeidsutvalgets beslutninger; både på kort og lang sikt.

Implementering og evaluering av SLT-modellen gjøres lokalt i kommunene. KRÅD har ikke noe ansvar for å følge opp om SLT-modellen oppnår resultater når det gjelder å forebygge kriminalitet. Dette er i tråd med ideen om at lokalsamfunnet selv er best egnet til å vurdere om man oppnår gode resultater på den kriminalitetsforebyggende arenaen.

Politiråd – bakgrunn og målsetting

Som beskrevet i SLT-permen (2005), betyr problemorientert politiarbeid at SLT har fått nye tilknytningspunkter innenfor politiet. Det ansettes for eksempel POP-koordinatorer og samfunnskontakter som jobber spesifikt mot politiets samarbeidspartnere. Det etableres analyseavdelinger i politidistriktene som kvalitetssikrer kunnskapsgrunnlaget for politiets prioriteringer (Politidirektoratet 2007b). Vi ser også en endring i forståelsen av et nærpolit, slik den kom til uttrykk i NOU 1981:3 om *Politiets rolle i samfunnet* (Balvig & Holmberg 2004, Holmberg 2004 og Gundhus 2008). Nærpolititankegangen kombineres med ideer om kunnskapsbasert politiarbeid i policy-dokumenter, og er mer rettet mot samarbeid med spesifikke aktører i samfunnet – i mindre grad borgere generelt.

Politiet er i større grad blitt pålagt å skape gode relasjoner og nettverk med myndigheter og lokale aktører i lokalsamfunnet (Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005)). Partnerskapsideen er basert på en anerkjennelse av at politiet er avhengig av andre aktører for å forebygge kriminalitet og oppnå tryggere nærmiljø. Målet er spredning av ansvaret for å levere sikkerhet og

trygghet til befolkningen og å styrke båndene til spesifikke partnere innenfor polisiært virke. Dette skal tilrettelegge for at «lokalsamfunnet» bidrar til et trygt nærmiljø, og skal forbedre kommunikasjon og samarbeid mellom politi og kommuner. I sin tur skal dette bidra til å oppnå de sentrale målene for et lokalt forankret politi; å etablere tettere bånd til borgerne og forebygge kriminalitet gjennom samarbeid med andre aktører. Dette kommer tydelig frem i Politidirektoratets (2005) veileder som ble utarbeidet på oppdrag fra Justisdepartementet. Veilederen gir en grundig beskrivelse av tverretattlig samarbeid i politiet og har mange eksempler på vellykkede samarbeidsordninger mellom politi, kommune og næringsliv. To metoder for å oppnå dette trekkes frem: SLT og problemorientert politiarbeid. Hensikten er «å fremme gode rutiner for samhandling og kommunikasjon med kommuner, fylkesmenn og andre offentlige og private myndigheter på lokalt og regionalt nivå.» (Politidirektoratet 2005: 9).

Etter at veilederen ble publisert ble politiråd nevnt i den sittende regjeringens Soria Moria-erklæring, og deretter lansert som del av *Stortingsproposisjon nr. 1* (2006-2007: 92). I følge dette politiske dokumentet er politiråd et formalisert samarbeid mellom kommune og politi på et overordnet og strategisk nivå. Målet er å samordne innsats overfor lokale problemer som reduserer trygghet og trivsel i kommunen. Politiråd tar utgangspunkt i at det er politiets oppgave å få kommunen til å ta mer ansvar for trygghet og trivsel for innbyggerne. Arbeidsdelingen som skisseres er at politiet håndterer symptomer, men overfører saker til rette instans i kommunen som etter avdekking håndterer bakenforliggende årsaker. Tanken bak er at politiet er avhengig av kommunal deltakelse for å forebygge kriminalitet.

Politirådets siktemål og målsetting skisseres mest konkret i Rundskriv nr. 005/2007 datert 30. mars 2007 (Politidirektoratet 2007a). Der står det at politiråd skal være et samarbeidsforum på strategisk nivå i politiet og i kommunen, og skal ha et ansvar i forhold til «trygghet og trivsel» i kommunen. I rundskrivet understrekes det at formålet med samarbeidet er å «utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas

innenfor den enkelte sektor» (Politidirektoratet 2007a: 1). Politimesteren i det enkelte politidistrikt har ansvaret for at lokale politimyndigheter tar initiativ til opprettelse av politiråd i de respektive kommuner. Lederfunksjonen i politirådene bør ivaretas av kommunens toppledelse.

Det lages en formell avtale mellom lokal politimyndighet og kommunen, som gir oversikt over felles utfordringer, prioriteringer og møtestruktur. I rundskrivet står det også at det må etableres en fast møtestruktur, knyttet til sentrale milepæler i plan- og budsjettarbeidet i kommunen og i politidistriktet. Rundskrivet angir at dersom kommunen allerede arbeider etter SLT-modellen, kan det være hensiktsmessig at SLT-koordinatoren deltar. Det pekes også her på at stimuleringstilskuddet som KRÅD deler ut hvert år for oppstart og videreføring av SLT-samarbeidet, vil kunne søkes uavhengig av om koordineringen av samarbeidet skjer under SLT-begrepet eller politirådsbegrepet. I hvilken grad politiråd er trukket inn i SLT-arbeidet, vil vi belyse i kapittel 5 om styringsgruppa.

SLT-modellens nivåer i praksis

I det følgende vil vi undersøke hvordan SLT-enhetene i utvalget har organisert arbeidet. Vi vil også se på i hvilken grad SLT er forankret i kommunens og politiets planverk, og betydningen av økonomi og tilskuddordninger.

SLT-arbeidet kan organiseres ulikt; på kommunalt nivå, på interkommunalt nivå eller på bydelsnivå. Tabell 2.1 viser fordelingen av de ulike organiseringene i vårt materiale:

TABELL 2.1: ORGANISERING AV SLT-ARBEIDET. SLT-KOORDINATORER, N=137

| Organisering | Antall |
|--|------------|
| På kommunalt nivå | 105 |
| På interkommunalt (regionalt) nivå | 11 |
| På bydelsnivå (gjelder Bergen og Oslo) | 21 |
| Total | 137 |

SLT-enhetenes kommuneorganisering

Kommuner kan også organiseres ulikt i Norge. Som tidligere beskrevet er det to hovedtyper av modeller for kommuneorganisering. En hovedtype er organisering etter tonivåmodell med resultatenheter, hvor lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået. Den andre er fagsektorinndeling, hvor etatssjefer er øverste leder for de utøvende tjenestene. Disse kan kombineres på ulike måter internt i kommunene, slik at vi også hadde et åpent svaralternativ. Hvordan fordelte dette seg i utvalget?

Av de 104 SLT-enhetene som er organisert på kommunenivå er 41 organisert i sektorer. 51 er organisert i resultatenheter og 12 kombinerer disse organisasjonsformene. Nærmere halvparten av SLT-kommunene er dermed organisert etter resultatenheter med en tonivåmodell. Når det gjelder de 11 interkommunale SLT-enhetene, er to av dem organisert i sektorer, mens kun en etter resultatenhetsmodell. Åtte av de interkommunale enhetene er ulikt organisert på kommunenivå.

Vi spurte SLT-koordinator hvor lenge det har vært en SLT-ordning der de arbeider. 80 prosent oppgir at ordningen har eksistert i fem år eller mindre. Medianvarigheten⁷ på SLT-ordningen er tre år. Dette innebærer at til tross for at SLT har eksistert siden begynnelsen av 90-tallet, er den mange steder en ung ordning. Det er en positiv sammenheng mellom den administrative enhetens befolkningsstørrelse og hvor lenge de har hatt SLT.⁸ Andre analyser underbygger også at styringsgruppene er et nyetablert organ i de fleste SLT-kommunene. 103 av de 136 styringsgruppene er etablert etter 2003. Det samme med arbeidsutvalgene, hvor 95 av de 136 arbeidsutvalgene ble opprettet i 2003 eller senere, og relativt få har aner tilbake til 90-årene.

⁷ Medianverdi er den midterste verdien når verdiene sorteres i stigende rekkefølge.

⁸ $r = 0.31$.

Forankring

Når målet med et prosjekt er å innføre langsiktige endringer, for eksempel samordning av ulike kriminalitetsforebyggende tiltak, kan forankring være en indikator på mer langvarige organisasjonsmessige forandringer. Forankring blir dermed både et mål og et middel (Baklien et. al. 2007). Det at SLT oppleves som godt forankret øker for eksempel sannsynligheten for at SLT-arbeidet fortsetter etter at prosjektmidlene fra KRÅD er brukt opp. For at SLT-arbeidet ikke skal bli personavhengig, er det også helt nødvendig at arbeidets målsettinger og ressurser er forankret i kommunens og politiets planer. KRÅD understreker at forankring er en viktig forutsetning for at SLT-modellen skal kunne øke problemløsningsevnen når det gjelder å forebygge kriminalitet.

Spørreundersøkelsen avdekker at SLT er godt forankret i kommunens planverk. 82 prosent av SLT-koordinatorene svarer «ja» på spørsmålet om SLT er del av kommunens planverk. Kun 4 prosent svarer at SLT ikke er forankret i kommunen og 14 prosent svarer «vet ikke». Tverrprofesjonelt samarbeid i kommuner kan være beskrevet i kommunens planverk uten at dette er kjent for ansatte for eksempel innenfor «oppvekst» i kommunen. Det kom frem i en casekommune at en nyansatt SLT-koordinator ved en tilfeldighet oppdaget en plan for tverrfaglig arbeid i kommunen. SLT-koordinatoren *«børstet dermed støv av gamle planer, som såkalt skal leve»*, slik han selv formulerte det, og forankret arbeidet i dette.

Når det gjelder forankring av SLT i politiets planverk stiller det seg noe annerledes på grunn av svært mange «vet ikke» svar. 38 prosent av SLT-koordinatorene svarer «vet ikke» mens 57 prosent svarer «ja». Kun 4 prosent svarer at SLT ikke er del av politiets planverk. Den høye andelen av «vet ikke» svar kan forklares med at koordinator med svært få unntak er ansatt i kommunen.

SLT-koordinatorene har også svart på hvorvidt det er utarbeidet en skriftlig rutinebeskrivelse for SLT-arbeidet lokalt i kommunen. Halvparten svarer «ja» på dette, mens 39 prosent svarer «nei». «Vet ikke» andelen

ligger på 11 prosent. Et tredje inntak for å si noe om forankring er hvorvidt det er utarbeidet arbeidsinstruks for SLT-koordinator. 60 prosent svarer «nei» på dette, mens 40 prosent svarer «ja». Vi har målt hvorvidt det er sammenhenger mellom kommunestørrelse og de ovennevnte variablene, og det har vi ikke funnet.

Skriftlig rutinebeskrivelse kan også være uttrykk for hvor klart koordinatorens mandat er uttrykt. Det at så få har utarbeidet skriftlig rutinebeskrivelse er verd å merke seg siden KRÅD fremhever at noe av det viktigste med koordinatorstillingen er at den har et klart mandat, at organisasjonen er kjent med hvordan SLT er organisert og hvilke oppgaver som er tillagt stillingen.

Ytterpunkter av forankring

To SLT-enheter i casestudien er eksempler på ytterpunkter når det gjelder forankring av SLT-modellen. Den ene kommunen er sektororganisert og forebygging er forankret gjennom en tverrsektoriell modell som ble tatt i bruk før SLT ble introdusert. Fremveksten av SLT har dermed skjedd gjennom en 'top-down' prosess, med god forankring i kommunens ledelse. Stillingen som SLT-kordinator ble utlyst etter en behovsgjennomgang. Det er i skriftlig form beskrevet hvordan tverrsektorielt samarbeid skal foregå. Siden kommunen i utgangspunktet har stort fokus på slikt arbeid, ble SLT kun føyd til det forebyggende arbeidet som allerede var forankret i kommunens planverk. Gjennom den forebyggende planen som er forankret i kommunen, er det utarbeidet konkrete mål for SLT og konkrete delmål skisseres i prosjekter. Virksomhetsplanen for SLT-arbeidet er skriftlig innarbeidet i kommunens virksomhetsplan. Denne planen er dermed uttrykk for en profesjonell kvalitetssikring av oppvekst i kommunen. Alt som skal gjøres er skriftlig beskrevet, og et produkt av bevisste og politiske valg i kommunen. Saksgangen i bekymrings saker er hovedbærebjelke og bakgrunnen for at modellen er beskrevet som den er.

En av de interkommunale SLT-enhetene illustrerer det motsatte, det som kan beskrives som en 'bottom-up' forankring av SLT-modellen. Både forankring og profil preges av tilgjengelige prosjektmidler. SLT-kordinator og politiets representant forteller hvordan det forebyggende arbeidet har vokst frem fra grasrota og er blitt formet etter tilgjengelige prosjektmidler som de har søkt på. Her har SLT-modellen blitt innført ut fra en opplevd krise knyttet til rus og vold i ungdomsmiljøet, hvor ungdom fra flere kommuner i nærområdet trakk til samme tettsted. Etter press fra førstelinjetjenesten adopterte kommunene rammestrukturer for modellen og fikk stimuleringsmidler til oppstart fra KRÅD, uten at modellen var på plass. SLT ble tillagt en person i hver kommune på lavt nivå, men de hadde ingen overgripende kordinatorfunksjon. Så ble det etablert en styringsgruppe med en interkommunal faglig styringsgruppe, som ble oppstart og fundament for det såkalte Regionsprosjektet – et pilotprosjekt for lokalbasert rusforebygging.

Støtte fra ledelsen

SLT-koordinatører med og uten arbeidsutvalg, samt de som sitter i arbeidsutvalgene har svart på hvorvidt de opplever støtte fra kommunens administrative og politiske ledelse. Vi har også spurt i hvilken grad ledelsen i politidistriktet oppleves å gi den nødvendige støtte til SLT-arbeid.

TABELL 2.2: I HVILKEN GRAD OPPLEVES DET AT MAN FÅR STØTTE FRA LEDENDE NIVÅ (GJENNOMSNITTSVERDIER)? (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD).

| | Kommunens administrative ledelse | Kommunens politiske ledelse | Politidistriktets ledelse |
|---|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| SLT-koordinatører med arbeidsutvalg (N=117) | 3,5 | 3,5 | 3,9 |
| SLT-koordinatører uten arbeidsutvalg (N=16) | 2,8 | 2,8 | 3,2 |
| Deltakere i arbeidsutvalg (N=413) | 3,5 | 3,5 | 3,8 |
| Deltakere i både arbeidsutvalg og styringsgruppe (N=27) | 4,0 | 3,9 | 4,0 |

Tabellen viser i hvilken grad det oppleves at man får den nødvendige støtte fra kommunens administrative og politiske ledelse, samt i hvilken grad politidistriktets ledelse er en støtte i SLT-arbeidet. SLT-koordinatører uten arbeidsutvalg opplever minst støtte fra disse aktørene. Ser vi på de ulike respondentgruppene rapporterer de alle mer opplevd støtte fra politidistriktets ledelse enn fra kommunens politiske og administrative ledelse. Den administrative og politiske ledelse oppleves å gi like mye støtte. Deltakere i både arbeidsutvalg og styringsgruppe svarer noe oftere at de opplever å få støtte fra kommunens og politiets ledelse enn de som kun er deltakere i arbeidsutvalg eller SLT-koordinator. SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg skiller seg igjen ut. De rapporterer mindre grad av støtte fra alle de tre

gruppene av ledelse. Kommunens størrelse har ingen betydning for opplevelsen av støtte fra ledelsesnivået.

Analysen viser at deltakere i SLT-arbeid opplever at politiets ledelse støtter arbeidet mer enn kommunens administrative og politiske ledelse.

Vi har også spurt om i hvor stor grad politiet er involvert i SLT-arbeidet. Tabell 2.3 viser dette:

TABELL 2.3: I HVOR STOR GRAD ER POLITIET INVOLVERT I SLT-ARBEIDET? (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD).

| | Gjennomsnitt |
|---|--------------|
| SLT-koordinatorer med arbeidsutvalg (N=118) | 4,2 |
| SLT-koordinatorer uten arbeidsutvalg (N=16) | 3,5 |
| Deltakere i arbeidsutvalg (N=452) | 4,1 |
| Deltakere i både arbeidsutvalg og styringsgruppe (N=26) | 4,3 |
| Deltakere i styringsgruppe (N=385) | 4,4 |

Tabell 2.3 støtter funnene i tabellen over. Alle respondentgruppene opplever at politiet i høy grad er involvert i SLT-arbeidet, selv om koordinatorer uten arbeidsutvalg også i denne sammenhengen skårer lavere enn de andre gruppene. Dette er funn vi tar med oss videre når vi drøfter arbeidsutvalgets og styringsgruppas indre liv i kapittel 3 og 4. I det følgende vil vi trekke frem beskrivelser av hvordan ulike SLT-organiseringer oppfattes fra casestudiene i SLT-enhetene, for å eksemplifisere variasjoner i praksis.

Fem fortellinger fra 'virkeligheten'

Harmoni og overflate

I en kommune som er organisert etter sektorer, består styringsgruppa av ordfører, stasjonssjef og virksomhetsleder barn og familie, skolesjef, rådmann og SLT-koordinator. Skolesjef og rådmann møter sjeldent til styringsgruppa, de øvrige møtes fire ganger i året. De har egen sekretær som skriver referat, noe som oppleves som en ressurs i forhold til planlegging av overordnede mål for SLT-arbeidet. De drøfter først og fremst overordnede spørsmål knyttet til budsjett og økonomi. SLT-koordinator kommer med velbegrunnede forslag og forbereder møtet. Han har aldri opplevd at det har blitt sagt nei til et forslag. Inntrykket er at styringsgruppa er velfungerende, og at denne måten å organisere SLT på bidrar til lite konflikter og oppleves harmonisk av deltakerne. Arbeidsutvalget møtes omkring hver sjettede uke. De har fast møteplan, innkalling, påminnelse og referat fra koordinator. Hovedtema i arbeidsutvalget er innspill på saker. Det som oppleves som viktigst med møtet er at de møtes og blir kjent. Møtene evalueres jevnlig av koordinator og derav kommer det frem at de opplever det som mest betydningsfullt at de snakker sammen. Arbeidsutvalget oppleves som handlekraftig – først og fremst fordi det er ledere med myndighet som møtes. Det er også ut fra arbeidsutvalget at kriminalitetsforebyggende tiltak igangsettes, slik at det oppleves som et sted hvor tiltak initieres ut ifra. Inkludert koordinator består arbeidsutvalget av 11 personer, og det oppleves ryddig organisatorisk. Deltakerne i arbeidsutvalget oppfattes å være sentralt plassert med beslutningsmyndighet og nødvendig faglig oversikt. Det er ledere med myndighet til å ta beslutninger som er samlet. Samtidig mangler sentrale deltakere, og som barnevern og flere – inkludert SLT-koordinator – påpeker, kan samtalen ofte oppleves som overfladiske. Møtene i arbeidsutvalget bærer ikke preg av å gå i dybden av faglige problemer. Det formidles også noe frustrasjon i forhold til varierende fremmøte i arbeidsutvalget, noe som er tatt opp i plenum.

Manglende SLT-nivåer

En annen kommune er organisert etter en tonivåmodell med resultatenheter. I følge SLT-koordinator har den administrative organisasjonsmodellen som formål å gi den enkelte tjenesteenhet større grad av selvstendighet, i og med at resultatenhetslederen får ansvar for enhetens resultater. Modellen legger også opp til større grad av brukermedvirkning og gir de ansatte en mer reell medbestemmelse enn tidligere når det gjelder hva

budsjettet skal brukes til. Ulempen er at resultatansvarsholdere i mindre grad får rom for faglig planlegging da det administrative ansvaret øker. Antall resultatenheter i store kommuner som dette (de har omkring 60), bidrar til at det fagovergripende perspektivet forsvinner. Det som også kjennetegner kommunen er at faginstanser som barnevern, helse og rus/psykiatri, er sentralisert. Dette skaper stor avstand mellom instansene og det utøvende leddet. Sentraliseringsmodellen har styrket barnevernets fagfellesskap, men vanskeliggjort politiets samarbeid med barnevern siden de ikke lenger har geografisk eierskap til «problemfamilier».

Koordinator rapporterer til rådmann. «På papiret», som koordinator beskriver det, består styringsgruppa av politimester, rådmann, ordfører og SLT-koordinator. De møtes fire ganger i året. I følge SLT-koordinator møter politiet sjeldent i styringsgruppa på grunn av en oppfatning av manglende «prestisje». Tonivåmodellens budsjettorganisering fører også til større konflikter mellom resultatenheter, forteller SLT-koordinator. Problemer blir skjøvet rundt mens det stilles spørsmål om hvem som har ansvaret.

Arbeidsutvalget skal møtes annenhver måned og består «på papiret» av to deltakere – leder for barnevern og leder for kultur og idrett. Skolen er ikke representert. En oppgave nå er å få etablert et arbeidsutvalg som fungerer. Et virksomt arbeidsutvalg har behov for myndighet både på det faglige og det administrative nivået. Et problem i forhold til tonivåmodellen er at de som sitter som enhetsledere først og fremst arbeider med administrative, ikke faglige, spørsmål. Det oppleves som uhensiktsmessig at en enhetsleder fra én skole møter og representerer alle skoler. Styringsgruppa gir heller ikke bestillinger til arbeidsutvalget. Når styringsgruppa ikke lager tydelige bestillinger og arbeidsutvalget er uten beslutningsmyndighet på grunn av tonivåmodellen, skapes frustrasjon. Arbeidsutvalget blir et frustrasjonsforum fordi det ikke er forankret og fordi det er uten mandat. Sammensetningen blir for mangslungen og for lite spisset, og de stiller uten mandat til å frigjøre ressurser. «Det blir ingen automatisk spin-off av felles bekymringer», forteller SLT-koordinator, og fortsetter «Det å bekymre seg i kor gjør lite». Siden styringsgruppa ikke har laget overordnede rammer for SLT-arbeidet, ligger det heller ikke noen beslutninger om at det skal komme noe ut av arbeidsutvalgsmøtene.

Interkommunal lokalbasert modell

Den ene interkommunale SLT-enheten i utvalget har ikke etablert et sentralt arbeidsutvalg. Det er nærmiljøgrupper i kommunene som ivaretar SLT-arbeidets

arbeidsutvalg. Det interkommunale samarbeidet består av fire ulike nærmiljøgrupper. De har hver sin leder/sekretær. SLT-koordinator har en konsulterende rolle som formidler mellom gruppene, men ingen rolle ute i kommunene. En nærmiljøgruppes oppgaver er å samarbeide om forhold og tiltak som skal bedre oppvekstmiljø for barn og ungdom i risikogrupper. De skal oppdatere hverandre om situasjonen i sine nærmiljøer og foreslå eller iverksette tiltak. De skal også samarbeide med frivillige lag og organisasjoner om tiltak. De skal ta opp aktuelle saker med de ansvarlige i kommunen, og medvirke til å søke økonomisk støtte til diverse gode nærmiljøprosjekter – fra ordinære kommunale budsjetter eller andre instanser.

Kommunene har ansvar for sekretær og ledelse av gruppene. De er ulikt sammensatt. Politiet er representert i alle, det samme er helsesøster og skole, mens barnevern er representert i tre av dem.

Kommunene har også svært ulik profil. En nærmiljøgruppe opererer på systemnivå. Temaer som tas opp er ofte knyttet til psykiatri, rus og kriminalitet. Offeroppfølging er også avdekket som et sentralt område å jobbe mer med. Innsatsområdet er både forebyggende og kriminalitetsforebyggende. Sammen ser de en klar kobling mellom rus/psykiatri og ubalanse i familier.

En annen av kommunene er operativt rettet og der «brenner» de mer for å ta tak i problemer, ikke bare prate. Kommunen organiseres etter en tonivåmodell. Rådmannen fungerer også som sekretær og opplever SLT-arbeidet som pragmatisk og praktisk. De jobber utøvende på enkeltsaksnivå. «Det bygda snakker om, snakker vi om», forteller rådmannen. De opplever at SLT-begrepet, som knytter an til kriminalitetsforebyggende tiltak blir for smalt og de har trukket inn bredere temaer i arbeidet. De liker å jobbe operativt fremfor å «sitte i møter og prate og prate», i følge rådmannen.»Den store proppen for SLT-møtet er pratemøter», forteller lensmannen.

I en kommune opplever deltakerne at nærmiljøgruppene ikke fungerer. Dette forklares med at de ikke har en kontaktperson eller SLT-ressurs til sekretærarbeidet. De har for få som jobber med kriminalitetsforebygging i kommunen, og da politiet gikk i permisjon «datt» gruppa sammen. De mangler inspirator lokalt, de mangler en pådriver for å kalle inn til møter, til å følge opp tiltak (rapportere) og til å skrive referater. Linken tilbake til det interkommunale samarbeidet mangler.

For å oppsummere, en tonivåmodell i små kommuner med få resultatenheter kan derfor oppfattes positivt i SLT-sammenheng, da avgjørelser blir mindre byråkratiske. Innenfor interkommunale SLT-enheter kan også arbeidsutvalg variere og fungere ulikt når de

desentraliseres i kommunale nærmiljøgrupper. Koordinator kaller inn nærmiljøgruppene til nettverksmøter to ganger i året, og er pådriver og initiativtaker for informasjonsutveksling på tvers. Nærmiljøgruppene har ikke kontakt seg i mellom utenom nettverksmøtene og erfaringsmøtene. SLT-koordinators rolle bidrar til at modellen fungerer horisontalt, men mindre vertikalt oppover i SLT-hierarkiet. Prioriteringer av innsatsområder og andre beslutninger tas i nærmiljøgruppene.

Interkommunal sentralstyring i flere ledd

Den interkommunale styringsgruppa fungerer som en interkommunal styringsgruppe for to andre forebyggende prosjekter. Politikere er holdt utenfor den interkommunale styringsgruppa, som ellers består av en lensmann, alle rådmennene og SLT-koordinator som fungerer som sekretær. De jobber med strategisk planlegging og prosjektutførelse – 'hvor er vi' og virkemidler for å oppnå mål. Den interkommunale styringsgruppa møtes en gang i måneden. Det er også etablert kommunale styringsgrupper i de enkelte kommunene. Det sentrale arbeidsutvalget kalles for «faglig styringsgruppe» og består av interkommunalt ungdomsteam fra de fire deltakende kommunene og politi. De skal være faglige støttespillere for intervensjoner og tiltak. De skal jobbe strategisk, og ikke berøre enkeltsaker. SLT-koordinator opplever at funksjonsdyktigheten til SLT er personavhengig. Den er ikke bakt inn i strukturene. En viktig årsak til det er at det sentrale arbeidsutvalget er avhengig av innspill og beslutninger fra de kommunale styringsgruppene. De kommunale styringsgruppene er svært variert sammensatt, og fungerer ulikt. SLT-koordinator opplever at en styrke ved interkommunalt SLT-samarbeid er at kommunene ser de fire kommunene som en helhet, ettersom ungdom beveger seg på tvers av kommunegrensene. Det kan hentes ut positive ressurser, og hun får et større fagfelt å hente folk fra. Det at styringsgruppa kan handle på tvers av kommunegrensene gjør det lettere å få med lensmenn.

En svakhet er at det sentrale arbeidsutvalget må gjennom kommunal styringsgruppe for å ta beslutninger. Hun opplever at de trenger mer styring fra den interkommunale styringsgruppa for å virkelig få med seg den kommunale styringsgruppa. I modellen er den kommunale styringsgruppa for selvstendig og autonom. En svakhet ved denne interkommunale modellen er dermed at leddene mellom den kommunale styringsgruppa og den interkommunale styringsgruppa er for svake. De har verken kommet i gang med å tenke kartlegging eller å sette i gang analyser/kartlegging på et mer systematisk nivå. Det

kan komme av at forholdene er oversiktlige, men det «synses» mye sammen. Dette illustrerer hvor komplisert det blir for styringen når en sentral forutsetning for samarbeidet ikke fungerer - nemlig forankring i toppen. Den interkommunale styringsgruppa sender ikke signaler til prosjektet. De sliter med å nå dem og plassere ansvaret. Kommunal styringsgruppe har mye selvbestemmelse på grunn av myndighet. Politiet er et unntak. De opplever at SLT bidrar til å bevisstgjøre politiets ansvar på det forebyggende planet. En viktig del av arbeidet har vært å bevisstgjøre lensmenn. Dette har resultert i at de har fått større aksept for at politiet skal bruke tid på forebygging gjennom tverrfaglig samarbeid.

Tverrsektoriell styring av forebygging

I kommunen med tverrsektoriell styring, opplever de at styringsformen bidrar til at kommunen henger bedre sammen både vertikal og horisontalt. De har fått tverrsektorielle strukturer til å fungere på tvers av linjeorganiseringen. Avgjørende for de velfungerende strukturene er at forankringen er tydelig fra toppen. Det er et mål å forankre forebygging på utøvernivået også. Nyansatte i kommunen introduseres for den tverrsektorielle styringsmodellen. Det fokuseres på kompetanseutvikling og kunnskap om hva dette er. En fordel med modellen er at SLT-koordinator er forankret i kommunens administrative ledelse. Ulempen er at modellen er vanskelig å lese utenfra da strukturene er bygget opp ut fra en komplisert sektororganisering. Modellen er et eksempel på at forebygging gjennomsyret kommunen allerede før de etablerte SLT-modellen. Den tverrsektorielle styringsgruppa møtes uten politiet en gang i måneden. Sektorsjefer for undervisning, helse- og sosialtjenesten, som har delegert ansvar fra rådmann, møtes for å diskutere tverrsektorielle temaer. Temaer som tas opp er spesielt knyttet til det å forebygge problemer. Målet har vært å sikre både forankring for tiltakene og operativt ansvar for den tjenesteytende delen av sektorene. Det er tydelig at forebyggingspolitikken har vært til stede før SLT. Dette styrker SLT-arbeidet. Styringsmodellen ble også skriftlig beskrevet før SLT. Siden politiet kun deltar i utvidet styringsgruppe, opplever stasjonssjefen at politiet ikke deltar fullt ut i SLT-arbeidet. Innføring av politiråd det siste året opplever han derfor at kompenseres for dette. Arbeidsutvalget kalles for «ressursgruppe». Her møtes nivået under kommunalsjefene. Før møttes de i den tverrsektorielle styringsgruppa, men ressursgruppa ble tatt ut fordi den ble for lite helhetstenkende og operativ. SLT-koordinator er en budbringer mellom

disse møtearenaene, da hun deltar på samtlige av disse nivåene. Nærmiljøgruppene representerer det utførende nivå; her er forebygger ved politistasjonen deltaker. SLT-koordinator og deltakere i styringsgruppa forteller at en viktig utfordring for SLT-arbeidet er koblingen mellom styringsgruppa, arbeidsutvalget og det utøvende nivået. En deltaker i styringsgruppa beskriver det slik:

«I en periode, det er mye bedre nå, men det var en periode vi sto på stedet hvil, vi trodde vi hadde fattet beslutninger på styringsgruppenivå som styrte dette her (...). Men så kom altså saken igjen, på samme måte, det skjedde ikke noe.»

Økonomi- og tilskuddsordninger

Vi spurte SLT-koordinatorerne i spørreundersøkelsen hvilke aktører som bidrar til å finansiere koordinatorstillingene, og ga dem flervalg som svaralternativ. 96 prosent oppgir at stillingene finansieres av kommunene. 18 prosent har finansiering fra KRÅD, mens 3 prosent har finansiering fra politiet. Statlige midler finansierer 4 prosent, mens kompetansesentrene for rusmiddeispørsmål finansierer 2 prosent. Næringslivet finansierer ingen andeler av SLT-koordinators stilling. Dette indikerer at SLT-koordinatorstillingen er et økonomisk samarbeidsprosjekt mellom kommunen og KRÅD.

Driftsbudsjett er et incentiv for langsiktighet i SLT-arbeidet, da det forankrer SLT utover prosjektfasen. Når det gjelder eget driftsbudsjett for SLT-arbeidet, oppgir SLT-koordinatorerne at omkring halvparten har eget driftsbudsjett. Når SLT-koordinatorerne har eget driftsbudsjett er det et spleiselag. Av de som har eget driftsbudsjett oppgir ni av ti at de får finansiering fra kommunen, og sju av ti får finansiering gjennom KRÅD. Andre statlige etater, politi, næringsliv, og «andre» bidrar alle med mellom ca 10 og 20 prosent.

Vi har også analysert om kommunestørrelse har sammenheng med hvorvidt SLT-enheten har eget driftsbudsjett.

TABELL 2.4 ER DET EGET DRIFTSBUDSJETT FOR SLT-ARBEIDET?

| Befolkning | Eget driftsbudsjett for SLT (prosent) |
|-------------|---------------------------------------|
| Små | 40,9 |
| Mellomstore | 47,7 |
| Store | 54,5 |

I tabell 2.4 har vi delt enhetene i tre like store grupper basert på befolkningsstørrelsen i enhetene, slik vi beskrev det i kapittel 1. Tabellen viser en tendens til at det er mer sannsynlig at det er etablert eget driftsbudsjett jo større befolkningsgrunnlaget er i kommunen.

Gode økonomiske rammer?

Siden SLT-modellen er en samordningsmodell som skal effektivisere allerede igangsatte tiltak, er det ikke meningen at SLT-arbeidet skal koste mer enn finansiering av koordinatorstillingen. Det var derfor forventet at ikke mange kom til å mene at de hadde dårlige økonomiske rammer for SLT-arbeidet.

På spørsmål om hvordan SLT-koordinatorene vurderer de økonomiske rammene for SLT-arbeidet, svarer 14 prosent at de synes de er svært dårlige, 24 prosent ganske dårlige, 36 prosent verken gode eller dårlige og 19 prosent ganske gode. Nesten ingen synes at rammene er svært gode (1,5 prosent), og det er også 6 prosent av SLT-koordinatorene som noe overraskende ikke vet hva slags rammer de har. Den gjennomsnittlige vurderingen i materialet ligger på 2,7, dvs. litt bedre enn ganske dårlig. Vi fant en moderat positiv sammenheng mellom hvor godt de økonomiske rammene oppfattes og befolkningsstørrelsen i kommunen.⁹ Selv om dette ikke uttrykker noe entil-en-forhold, er det altså en tendens til at økonomien vurderes som bedre i større enheter.

⁹ $r = 0,27$.

Siden SLT-koordinatorene i så stor grad ønsker eget driftsbudsjett, er en rimelig tolkning av funnene at SLT ønsker å være mer operative, for eksempel initiere flere sektorovergrepene tiltak.

«Tæring etter næring»

Kommunene i casestudiene gir eksempler på dette funnet. I en kommune opplever deltakerne i arbeidsutvalget at budsjettet er passende i forhold til tiltak. «Det er tæring etter næring», som SLT-koordinator beskriver det. De opplever det derfor som at de har et godt budsjett, og ikke gaper for høyt. Ressursene som er avsatt er tilstrekkelige, og de opplever å få satt i gang tiltak som de ønsker å sette i gang, de «lever etter evne». Innstillingen deres er generelt at samordning ikke skal koste særlig penger.

I en annen kommune disponerer koordinator en del fleksible midler som kan brukes som midler til straktiltak for både byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak. Budsjettmessig disponerer hun 350 000,- til tiltak og 200 000,- til barne- og ungdomsstyret. Kompetanseheving er et viktig bruksområde for midlene. Det som prioriteres nå er å heve tverrprofesjonell kompetanse og å arrangere konferanser. Det oppleves som at ressursene som er avsatt er tilstrekkelige. Intervjuer med deltakere i arbeidsutvalg understreker at koordinator er en sentral ressurs i tjenesteleveringen på dette – det er en økonomisk ressurs i seg selv at kommunen har avsatt en slik stilling.

I en tredje kommune opplever de at ressursene til SLT-arbeidet i forhold til ambisjonene ikke er tilstrekkelige. På grunn av sviktende kommuneøkonomi, brukes mye av arbeidstiden på å søke midler. Blant annet anvendes statlige midler i skolen for å få ekstra ressurser. På den måten binder de seg opp til å bruke pengene målrettet, noe som forplikter og skaper fremgang i prosjektet på godt og vondt.

Tilskuddsordningers betydning

Casestudiene utdyper aspekter ved spørreundersøkelsen når det gjelder oppfattelsen av økonomiske rammebetingelser. Flere understreker at tilskuddsordningen fra KRÅD betyr mye for implementering av SLT-arbeidet. I en kommune brukes KRÅD-midlene både til tiltak og kompetanseheving. De har en pott de selv kan disponere. Det blir da lettere å tenke at her kan man gjøre noe konkret – de bevilger ut fra ønsker, og da oppleves det friere. I denne kommunen har det ikke vært noen misforståelser når det

gjelder tilførsel av tilskudd til å finansiere koordinatorstillingen over 3 år. De søker også velbegrunnet midler til SLT-tiltak, og synes det er positivt å få tilbakemelding på at noe av det de søker KRÅD om heller bør inn i kommunens budsjetter. I denne kommunen var alle enige om at tilskuddsordningen fremmer langsiktighet. Det oppleves som en viktig startmotor, og en rettesnor når de har opplevd å få tilbakemelding fra KRÅD på at nå er tiltakene så integrert i ordinær drift at budsjettet bør inn i kommunens planer.

I kontrast til denne positive holdningen fortelles det i en annen kommune at SLT finnes på grunn av tilskuddordningen: «Så lenge det finnes midler vil vi beholde navnet SLT. SLT betyr mye om man får tilskudd på grunn av dårlig kommuneøkonomi». For dem betyr det mindre om innsatsen rettes mot forebygging av rus, kriminalitet, helse eller psykiatriske problemer. De opplever det som et problem at SLT og stillingen har vokst frem av SLT-prosjektmidler. Så lenge SLT ikke forankres i kommunens driftsmidler, hopper de kun fra et prosjekt til et annet uten strategisk planlegging. Dette bidrar til at tilskuddordninger ikke fremmer langsiktighet i tiltakene. Likevel betyr tilskuddet fra KRÅD mye for SLT-stillingen.

I en tredje kommune betyr KRÅDs tilskudd imidlertid lite for SLT, de har nok ressurser fra før. De har heller ikke opplevd noen misforståelser når det gjelder tilskuddordningen. Når det gjelder eksterne midler, søker de midler fra departementer og EU-midler. De opplever det som viktig å søke på eksterne midler for å opprettholde refleksjon over hva de holder på med og hvor de ønsker å gå videre; dette blir et ledd i søknadsprosessen da formålet med tiltakene beskrives skriftlig.

I en interkommunal SLT-enhet gir de oss et eksempel på en misforståelse når det gjelder størrelse på tilskudd. Da en SLT-enhet søkte KRÅD for å få støtte til interkommunalt samarbeid, antok de at de ville få mer fordi det å gå sammen i en SLT-enhet var et nytt prosjekt. Men de fikk mindre sammen enn de kunne forventet å få enkeltvis, og lurer på om det ved søknad om interkommunale samarbeid kan lønne seg for kommunene å heller søke penger separat for hver kommune. Hver kommune i et interkommunalt samarbeid har behov for en SLT-representant. De forteller at bakgrunnen for koordinering og interkommunalt arbeid er at kommuner i spleiselag får mer ut av SLT-arbeidet enn en kommune. Det gir synergieffekt som resultat, men det koster mye mer i koordinering, og de lurer på hvorfor interkommunal organisering ikke støttes fullt ut med tilskudd som et nytt prosjekt.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi klargjort begrepsbruk og beskrevet tidligere forskning på samordningsmodeller. Vi har også belyst utfordringer når det gjelder nye relasjoner mellom politi og kommune som kan få betydning for koordineringen mellom aktørene. Deretter har vi presentert KRÅDs «gullstandard» for SLT-arbeidet, som SLT-arbeidets praksis kan måles mot.

SLT-modellens «gullstandard» består i utgangspunktet av en koordinator og en trenivåmodell for organisering av det kommunale samarbeidet. De tre nivåene er styringsgruppe, arbeidsutvalg og utføringsnivå. Norske kommuner representerer stor variasjon. Nesten halvparten av SLT-kommunene er organisert etter en tonivåmodell med resultatenheter. Det er grunn til å påpeke at for disse kommunene representerer trenivåmodellen til SLT et potensielt problem da de mangler et naturlig mellomnivå mellom styringsnivå og utføringsnivå hvor det ville være naturlig å finne deltakerne til arbeidsutvalget. Det kan resultere i at dette nivået i modellen svekkes, fordi arbeidsutvalget blir dårlig forankret og lite aktivt.

Til tross for at SLT-ordningen ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, oppgir fire av fem av koordinatorene at kommunen har praktisert SLT i 5 år eller mindre. SLT-arbeidet er dermed en ung ordning i mange kommuner.

Analysen viser at SLT-modellen er godt forankret i kommunens planverk, både i den politiske og forvaltningsmessige ledelse. På grunn av mange «vet ikke» svar fra SLT-koordinatorene, er det usikkerhet knyttet til SLTs forankring i politiets planverk. Noe som imidlertid indikerer en sterk forankring i politiet, er at SLT-koordinatorene opplever at politiets øverste ledelse gir mer støtte til SLT-arbeidet enn kommunens administrative og politiske ledelse. En lignende tendens blir også registrert blant de øvrige deltakerne i SLT-arbeidet og er en indikasjon på den innsats politiledelsen legger i samarbeidet. SLT-koordinatorene uten et virksomt arbeidsutvalg skiller seg ut som den gruppa som opplever minst støtte fra alle de tre ledergruppene. Alle respondentgruppene svarer at politiet i høy grad er involvert i SLT-arbeidet.

Når det gjelder økonomi- og tilskuddsordninger finner vi at SLT-arbeidet først og fremst finansieres av kommunene, men med støtte fra KRÅD. Så å si alle stillingene finansieres av kommunen, mens KRÅD bidrar i en femdel av SLT-enhetene. SLT kan dermed betraktes som et økonomisk samarbeidsprosjekt mellom kommunen og KRÅD. Evalueringen viser at SLT-koordinatorenes vurdering av de økonomiske rammene varierer. Dette ser blant annet ut til å ha en viss sammenheng med innbyggertallet i kommunen. Fordi SLT i utgangspunktet skal effektivisere allerede igangsatte tiltak, er tanken at arbeidet ikke skal koste mer enn finansiering av koordinatorstillingen. Derfor var det noe overraskende at svært få anser de økonomiske rammene som svært gode. Gjennomsnittlig viser undersøkelsen at økonomien vurderes som noe under middels bra.

KAPITTEL 3

SLT-koordinator

I dette kapitlet utforsker vi ulike aspekter ved SLT-koordinators rolle. Først ser vi på stillingsandel, deretter organisatoriske plasseringer av koordinator i SLT-enhetene. Så undersøker vi hva SLT-koordinator faktisk gjør, før vi utforsker vedkommendes ferdigheter, kompetanse og opplevelse av nyttig yrkeserfaring. Grenseflater mot andre koordinatorstillinger behandles, før vi til slutt undersøker samspillet mellom SLT-koordinator, KRÅD og ulike kompetansesentre for rusforebygging. Et gjennomgående siktemål med dette kapitlet er å utforske sammenhenger mellom temaene over og hvorvidt de er hensiktsmessige i forhold til å avdekke, initiere og koordinere forebyggende arbeid på ulike nivåer, og generere kunnskap om det. Vi spør også i hvilken grad SLT-koordinators plassering og yrkeskapital kan sette rammer for at fokus rettes mot den byggende, den generelt forebyggende eller den spesifikt kriminalitetsforebyggende arena.

SLT-koordinators betydning

Som beskrevet i kapittel 2 er SLT-koordinator tildelt en sentral stilling innenfor SLT-arbeidet. Koordinator skal bidra til både horisontal og vertikal koordinering av tiltak. Det er SLT-koordinator som skal være drivkraften i forhold til målsetting om å planlegge og samordne kriminalitetsforebyggende tiltak på høyt nivå i SLT-enheten. SLT-koordinator skal også koordinere leddene som bidrar til at dette får praktisk betydning for gjennomføring av tiltak på det utførende nivået. I hvilken grad koordinator oppfattes som viktig var derfor tematisert i spørreundersøkelsen. På spørsmål om hvor viktig det er for det kriminalitetsfore-

byggende arbeidet at det er opprettet en stilling som SLT-koordinator, fikk vi følgende svar blant ulike grupper av respondenter:

TABELL 3.1: HVOR VIKTIG ER DET FOR DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE ARBEIDET AT DET ER OPPRETTET EN STILLING SOM SLT-KOORDINATOR? N=967. (1=SVÆRT LITE VIKTIG, 4=SVÆRT VIKTIG).

| Utvalg | N | Gjennomsnitt |
|--|-----|--------------|
| SLT-koordinator med arbeidsutvalg | 117 | 3,7 |
| SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | 14 | 3,1 |
| Arbeidsutvalg | 438 | 3,6 |
| Styringsgruppe | 371 | 3,6 |
| Både i arbeidsutvalg og styringsgruppe | 27 | 3,7 |

Tabell 3.1 viser at koordinatorstillingen jevnt over oppfattes som viktig av respondentene. SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg skiller seg likevel negativt ut når det gjelder vurderinger av SLT-koordinators betydning i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det skal imidlertid bemerkes at denne gruppa er liten (14 personer fra denne gruppa har besvart spørsmålet). Dette gjør at noen få negative enkeltsvar i stor grad kan påvirke gjennomsnittet. Det er rimelig å anta at å arbeide som SLT-koordinator uten arbeidsutvalg oppleves lite fruktbart, så substansielt gir funnet mening. Respondentgruppa som møter SLT-koordinator både som sekretær i styringsgruppa og leder av arbeidsutvalget, er i best posisjon til å se hva koordinator faktisk gjør, og det er i denne gruppa vi finner den høyeste skåren.

Vi målte også betydning av SLT-koordinatorstillingen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet fordelt på stillingsplassering i kommunen og kommunestørrelse. Vi fant ingen sammenheng med kommunestørrelse, eller effekt av hvilken sektor de representerer.

Stillingsandeler og tidsbruk

Det å ha 100 prosent stilling som SLT-koordinator gir et helt annet utgangspunkt for koordinering av kriminalitetsforebyggende tiltak enn det å ha en

SLT-ressurs på 5-10 prosent av en stilling. Fra søknadsåret 2008 krever KRÅD at koordinatoren har minst 30 prosent stilling, uavhengig av kommunestørrelse, nettopp for å understreke dette. Analysen viser at om lag en tredjedel av koordinatorene, det vil si 44 personer, har 100 prosent stilling. 42 koordinatorene har mindre enn 30 prosent stilling, noe som viser at svært mange av koordinatorene ikke oppfyller KRÅDs krav til 30 prosent stilling.

Vi spurte om SLT-koordinatorene kunne angi hvor mange timer de i en gjennomsnittlig måned bruker på møter og koordinering i SLT-arbeidet. Tabellen skiller mellom de koordinatorene som har 100 prosent stilling og de som ikke har full stilling.

TABELL 3.2: I EN GJENNOMSNI TT LIG MÅNED: HVOR MANGE TIMER BRUKER DU PÅ MØTER OG KOORDINERING I SLT-ARBEIDET? SLT-KOORDINATORER MED OG UTEN HUNDRE PROSENTS STILLING. (N=137).

| Antall timer | 100 % stilling | |
|--------------------|----------------|-------------|
| | Nei | Ja |
| 0 - 4 timer | 21,5 | 0 |
| 5 - 9 timer | 26,9 | 9,1 |
| 10 - 19 timer | 20,4 | 15,9 |
| 20 - 29 timer | 14,0 | 18,2 |
| 30 - 39 timer | 9,7 | 15,9 |
| 40 timer eller mer | 7,5 | 40,9 |
| Total | 100 | 100 |
| Median | 10-19 timer | 30-39 timer |
| Modus | 5-9 timer | 40 timer + |

Som tabell 3.2 viser, kommer forskjellen i arbeidstid som brukes på SLT-arbeid tydelig frem når det skiller mellom de som har 100 prosent stilling og de som ikke har det. Medianverdien for SLT-koordinatorene uten 100 prosent stilling er 10-19 timer, mens de med 100 prosent stilling har medianverdien 30-39 timer. 9 prosent av koordinatorene som har 100 prosent stilling, bruker 5-9 timer på møter og koordinering.

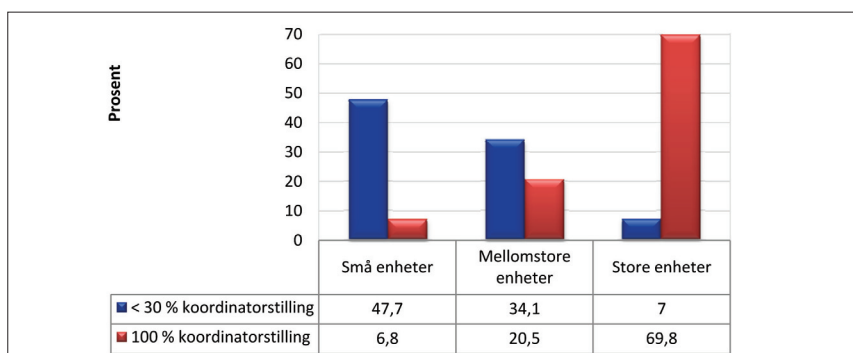
Dette viser – ikke uventet – at det varierer hvor mange timer i uka som brukes på møter og koordinering i SLT-arbeidet. De som har 100 prosent stil-

ling bruker mange flere timer i uka på den type arbeid enn koordinatorene som ikke har 100 prosent stilling. I tillegg er det en relativt stor andel som bruker lite tid på koordinering og møter, til tross for at de har 100 prosent stilling. Dette kan forklares med at de definerer andre oppgaver i SLT-stillingen som forskjellig fra det å delta i møter og koordinering. Eksempler på dette kan være alt fra å kartlegge kriminalitetstrender til å utføre tiltaksrettet virksomhet.

For å få kunnskap om stillingsandelens betydning for plassering i kommuneorganisasjonen, undersøkte vi dette nærmere. Analyser av stillingsandelers sammenheng med organisatorisk plassering av koordinatorene, viser at det er mer utbredt med koordinatorene i 100 prosent stilling der koordinatorene sitter i rådmannens stab enn der de har annen organisatorisk plassering. Dette trådte enda tydeligere frem da vi utelukkende så på SLT-enheter som er kommunalt organisert, fordi koordinatorstillingen i større grad er plassert i rådmannens stab i interkommunale samarbeid.

Stillingsandel og kommunestørrelse

Det er en betydelig positiv sammenheng mellom befolkningsstørrelse og størrelse på stillingsandelen ($r=0,54$). For å tydeliggjøre dette ytterligere, bruker vi inndelingen i små, mellomstore og store enheter (som beskrevet i kapittel 1), til å se på sammenhengen mellom stillingsandel og kommunens innbyggertall i figur 3.1.



FIGUR 3.1: SAMMENHENG MELLOM STILLINGSANDEL (INNDILT I 100 PROSENT OG MINDRE ENN 30 PROSENT) OG KOMMUNENS INNBYGGERTALL. PROSENT. (N=137)

Figur 3.1 viser at andelen koordinatører som har 100 prosent stilling er minst i gruppe 1 (små enheter) (6,8 prosent), nest minst i gruppe 2 (mellomstore enheter) (20,5 prosent) og størst i gruppe 3 (store enheter) (69,8 prosent). Tilsvarende, om vi ser på andelen koordinatører med mindre enn 30 prosent stilling, er tallene for de tre gruppene 47,7 prosent, 34,1 prosent og 7,0 prosent.

Fokuserer vi utelukkende på de som har 100 prosent stilling, finner vi at disse først og fremst er å finne i de største organisatoriske enhetene (kommuner, bydeler, interkommunale enheter). Medianstørrelsen på de organisatoriske enhetene er 30369 innbyggere der koordinatøren har full stilling, mens tilsvarende median er 10419 der koordinatør har mindre enn 100 prosent stilling.

Siden det er mer å koordinere i større administrative enheter, er ikke dette funnet så overraskende. Samtidig fant vi at det er noen små kommuner som har 100 prosent stilling, og flere store som ikke har det.

Organisatorisk plassering

For å få oversikt nok til å koordinere tiltak, anbefaler KRÅD at SLT-koordinator er plassert i en sentral posisjon i kommunen. Hva som defineres som 'sentral posisjon', er avhengig av hensiktsmessighet ut fra kommuneorganisering for øvrig. I SLT-permen (2005: 28) skriver KRÅD at i horisontale sektororganisasjoner gir plassering i rådmannens stab best status og myndighet for å utføre koordineringsjobben. Spesielt blir dette viktig om stillingen er på 100 prosent i en slik kommuneorganisering (s. st). I enkelte kommuner med en tonivåmodell har rådmannens stab blitt for liten til at det er hensiktsmessig at stillingen plasseres der, til tross for at kommunen er stor eller mellomstor. Koordinatorstillingen kan derav få en bedre faglig forankring ved at den er plassert i en rådgivende fagstab eller resultatenhet. Dette gjelder vel og merke ikke hvis rådmannens stab er utvidet med en rådmannens fagstab, som i Trondheim kommune (Egge m.fl. 2008)

Ut fra dette blir det interessant å se på variasjon av organisatorisk plassering av SLT-koordinatoren i kommunale SLT-enheter:

TABELL 3.3: ORGANISATORISK Plassering AV SLT-KOORDINATOREN. SLT-KOORDINATORER I KOMMUNALE SLT-ENHETER. (N=104).

| Plassering | Frekvens | Prosent |
|---------------------------------|----------|---------|
| I rådmannens stab | 24 | 23,1 |
| I sektor | 33 | 31,7 |
| I resultatenheter | 29 | 27,9 |
| Annen organisatorisk plassering | 18 | 17,3 |
| Total | 104 | 100 |

23 prosent av koordinatorene er plassert i rådmannens stab i kommunale enheter, 32 prosent er plassert i sektor, mens 28 prosent er plassert i resultatenheter. De 18 SLT-koordinatorene som er gitt en annen organisatorisk plassering, varierer både når det gjelder etat og nivå. To er plassert i politiet, en i en skole, to i etat for helse- og sosiale tjenester, en i kultur- og idrettsetaten og en i en tverrsektoriell gruppe – for å nevne noen. Av de 11 som er koordinatorene i interkommunale SLT-enheter, er fem plassert i rådmannens stab.

I en sideanalyse fant vi at organisatorisk plassering er av betydning for opplevelsen av hensiktsmessig plassering. Plassering i resultatenheter kom dårligst ut, mens rådmannens stab og annen organisatorisk plassering vurderes som mest hensiktsmessig.

I tabell 3.4 har vi sett på hvor hensiktsmessig den organisatoriske plasseringen oppleves ut fra plassering i rådmannens stab eller ikke:

TABELL 3.4: HVOR HENSIKTSMESSIG OPPFATTER SLT-KOORDINATORENE DEN ORGANISATORISKE PLASSERINGEN? (N=137).
(1=SVÆRT DÅRLIG, 4=SVÆRT GOD).

| Hensiktsmessig organisatorisk plassering når det gjelder: | I rådmannens stab | Ikke i rådmannens stab | Differanse |
|---|-------------------|------------------------|------------|
| Oversikt over aktører | 3,61 | 3,25 | 0,36 |
| Oversikt over etater | 3,74 | 3,30 | 0,44 |
| Oversikt over tiltak | 3,39 | 3,30 | 0,09 |
| Kontakt med politikere | 3,65 | 2,80 | 0,84 |
| Kontakt med etatsledere / resultatenhetsledere | 3,61 | 3,11 | 0,51 |
| Kontakt med utførende nivå | 3,26 | 3,34 | -0,08 |
| Nettverksbygging | 3,70 | 3,30 | 0,40 |
| Informasjonsflyt | 3,60 | 3,18 | 0,42 |
| Faglig oversikt | 3,37 | 3,22 | 0,15 |

Tabellen viser at det på de fleste indikatorene oppleves som mer hensiktsmessig å være plassert i rådmannens stab enn å ikke være det. Spesielt kontakt med politikere, oversikt over etater, kontakt med etats- og resultatenhetsledere, informasjonsflyt og nettverksbygging skiller seg ut som indikatorer med positiv differanse for plassering i rådmannens stab.

De tre indikatorene som ikke slår ut med særlig differanse, er oversikt over tiltak, kontakt med utførende nivå og faglig oversikt. Dette kan indikere at plassering i rådmannens stab har fordeler når det gjelder oversikt over etater og aktører, da det gir overblikk over dette nivået i kommunen. Kontakt med politikere og etatsledere styrkes også. Samtidig gir ikke plassering i rådmannens stab særlig mer oversikt over tiltak, mer faglig oversikt eller bedre kontakt med det utførende nivået. Men både i forhold til nettverksbygging og informasjonsflyt oppleves det som mer hensiktsmessig når koordinator er plassert i rådmannens stab.

Funnet over gjør det rimelig å tolke at når man er plassert i rådmannens stab, er det fordeler knyttet til oversikt som man trenger avstand for å få,

samt kontakt med ledere og politikere. Når det gjelder oversikt over tiltak og fagoversikt, noe som forutsetter nærhet til tjenesteutøvende nivå, gir det ikke særlig fordeler å sitte i rådmannens stab. Men interessant nok slår det heller ikke ut med særlig negativ skår. Samlet indikerer funnene at plassering i rådmannens stab oppleves som mest hensiktsmessig.

Når måling av hensiktsmessighet settes sammen med funnet om at flest koordinatorene med 100 prosent stilling i kommunale enheter er plassert i rådmannens stab, blir konklusjonen at det oppfattes bedre å være SLT-koordinator høyt plassert i kommunehierarkiet. Når det gjelder hensiktsmessighet, kan det også se ut til at noen enheter har gitt SLT-koordinatoren 'annen organisatorisk plassering' ut fra kunnskap om lokale forhold, og at det fungerer bra.

Ulike erfaringer med plasseringer

I det følgende vil vi gi noen eksempler på opplevelser av ulike plasseringer fra casestudiene.

Direkte under rådmann

En koordinator fra casestudiene er organisert i stab direkte under rådmannen som oppvekstleder. Hun rapporterer til sektorsjefer og er tillagt en tverrsektoriell funksjon, som deles mellom helse og sosial-, kultur- og undervisningssektoren. Stillingen sirkulerer derfor mellom disse sektorene med en funksjonstid på 2 år i hver. Fordelen, slik SLT-koordinator ser det, er at stillingen er høyt plassert faglig, uten administrativt ansvar, noe som bidrar til et fugleperspektiv på problemkomplekset. Den rullerer i de ulike sektorene, og koordinator kan da fargelegge stillingen på ulike måter. Hun blir en fri satellitt. Ulempen, slik det formidles til oss, er at koordinator mister kontakt med ungdommene. Hun savner å få mer fingerspissfølelse som hun fikk da hun jobbet nærmere ungdommene. Koordinator rapporterer til den tverrsektorielle styringsgruppa. Oppfølgingen av SLT-arbeidets saker skjer gjennom en kombinasjon av samarbeid mellom sektorsjefene, nøkkelpersoner fra respektive sektorer, eventuelt politiet og SLT-

koordinator. På den måten overvåker kun koordinatoren at oppfølgingen av saker skjer. Når det oppstår vanskelige saker utenfor disse rammene, bruker styringsgruppa retningslinjene som er nedskrevet i kommunens forebyggingsinstruks. Der gis en oversikt over bidragsytere, hvem som kan bidra med hva og hvor svakhetene ligger.

Frihet og entusiasme

Nærmeste leder til en koordinator forteller at SLT-koordinator er helt fri til å gjøre det han vil, så lenge det er innenfor rammer av styringsgruppas budsjett og mål. Han har full tillit til koordinatorens innsats og engasjement. Håpet med et slikt handlingsrom er å bidra til at koordinator beholder engasjementet i stillingen. SLT-koordinator opplever også at den organisasjonsmessige friheten som gis tilrettelegger for en struktur som tar vare på entusiasme. En viss frihetsgrad er nødvendig for å motvirke slitasje.

Manglende relasjoner

En koordinator som er ansatt i en kommune med en tonivåmodell, og er plassert i en fagsektor, opplever at han mangler folk å kunne spille på i arbeidsutvalget og styringsgruppa. Han jobber ut fra et «dødt dokument». Siden SLT-koordinator ikke har et arbeidsutvalg å spille på, jobber SLT-koordinator som et privat foretak. Strukturene er på plass, men ikke menneskene til å jobbe i dem. Mangel på ryggdekning ovenfra bidrar også til at det ikke skjer noe eksperimentelt nedenfra, forteller koordinator. Koordinator opererer likevel mer på systemnivå enn på enkeltsaksnivå. Det å melde saker på systemnivå er koordinators oppgave; å presse på og holde trykket oppe. Dette gjør han til en lobbyist. SLT-koordinator blir bindeledd mellom nivåer, og tonivåmodellen utfordrer det lokale samarbeidet siden kommunestrukturen mangler etatssjefer. Kanskje hadde han hatt bedre oversikt om stillingen hadde vært plassert i rådmannens stab. Dette kunne gitt bedre overblikk og myndighet. Koordinator jobber mye med nettverk og det å koble personer i uformelle nettverk. Siden dette er usynlig arbeid, kommer det ikke klart frem i SLT-arbeidets resultater. Så selv om han savner tydelige bestillinger fra styringsgruppa, opplever han at det vil skape faglige begrensninger å flytte opp til rådmannens stab. Ut fra egne erfaringer opplever uansett koordinator at det er best å plassere stillingen i fagsektor når kommunen organiseres etter tonivåmodellen. Dette tydeliggjør dilemmaer en SLT-koordinator kan stå overfor. Er SLT-stillingen en faglig stilling som jobber tett på

med nettverksbygging, eller en som skal ha overblikk og oversikt på avstand? Uansett oppleves det som tvingende å ha en koordinator siden kommunen er organisert i resultatenheter, forteller koordinator. SLT-koordinatoren blir en paraply over 60 driftsenheter, og ivaretar informasjonsflyt vertikalt og horisontalt; en saksformidler. «Samarbeid kommer ikke av seg selv», som SLT-koordinator formulerer det.

Ad-hoc plasserte SLT-koordinatorer

I begge de interkommunale SLT-enhetene er koordinatorstilling først og fremst plassert ut fra de økonomiske rammebetingelsene som prosjektmidlene angir.

I den ene interkommunale SLT-enheten har en overordnet SLT-koordinator 25 prosent stilling som koordinator. Ved å plassere SLT-koordinator på metanivå over kommunene i en konsultativ deltidstilling, må de kommunale gruppene mobilisere sin egen SLT-ressurs. Det å plassere koordinatorrollen på en person hadde de erfaring med at var sårbart. Ved å spre ansvaret for SLT utover i de tre kommunene, krever det at kommunene selv stiller med SLT-kontakt og sekretær.

I den andre interkommunale enheten er SLT-koordinatorstillingen ad-hoc plassert. Historien begynte med en opplevd krise i ungdomsmiljøet i et tettsted. Modellen ble bygget ut og styrt etter hvor det har vært penger å søke, og SLT-utviklingen i kommunen oppleves som lite gjennomtenkt siden den er så prosjektstyrt. To ansatte på ungdomsteamet, som har vært aktive i prosessen med å søke prosjektstøtte, ønsker å jobbe i team. Derfor har de nå delt en 100 prosent koordinatorstilling mellom seg. De har en 50 prosent stilling som koordinator hver, og jobber ellers i ungdomsteamet med blant annet oppsøkende tjeneste. De er tilsatt rett under rådmann, selv om de ikke tilhører staben. Under seg har de dem som er faglig ansvarlige for ungdomsteamet, og de har personalansvar for ekstravakter i turnus. SLT-koordinatorer leder ungdomsteam, God helse, SLT og lokalt rusforebyggende arbeid. Det er en krevende kommunikasjonsjobb i forhold til alle de deltakende kommunene.

Koordinatorer blir også saksbehandlere i de fire kommunene, i tillegg har de vakter som utekontakt. En fordel ved å dele stillingen er at de har en å dele erfaringer med. Ulempen er at de er for lite på jobb. «Fordi det puttes inn masse arbeidsoppgaver på en altfor liten stilling, blir SLT-koordinator mer en utover enn en koordinator,» forteller politirepresentanten i SLT-arbeidet. Det virker på oss som at koordinatorer her blir mer gjennomførere enn koordinatorer av tiltakene. De får mange saksbehandlingsoppgaver.

I tillegg har de personalansvar for ekstravaktene. De opplever et dilemma mellom å ha oversikt og å fungere utførende. Målet er at de er pådrivere når det gjelder prosjektene, og at de viser gjennomføringsevne.

Politirepresentanten forteller at det er et pluss at de er engasjerte, faglig dyktige og i utgangspunktet har oversikt. Ellers ville det ikke fungert å kombinere utøver- og saksbehandlingsrollen med det å styre prosjektene. Flere av dem vi intervjuet i arbeidsutvalgene vektlegger hvordan koordinatorene heller burde hatt funksjon og avlønning som rådgivere. Dedikerte rådmenn i alle kommuner ville også klart vært en suksessfaktor. Både den ene SLT-koordinatoren og politirepresentanten mener det kunne styrket deres myndighet og oversikt hvis de ble plassert i rådmannens stab.

SLT-koordinators arbeidsoppgaver

Gjennom ulike målinger har vi forsøkt å fange opp hva SLT-koordinator faktisk gjør og på hvilke måter SLT-koordinator øker problemløsningsevnen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Vi spurte SLT-koordinatorene, arbeidsutvalg og styringsgruppe om hvor godt 20 ulike rollebeskrivelser passer på SLT-koordinators arbeid (se vedlegg 1).

Ved hjelp av en faktoranalyse¹⁰ fant vi at svarene på 20 enkeltpørsmål om koordinators rolle kunne reduseres til 3 faktorer eller dimensjoner som på en hensiktsmessig måte kan representere enkeltsvarene (se vedlegg 2).

De tre faktorene har vi valgt å kalle *faglig arbeid*, *administrativt arbeid* og *operativt arbeid*. *Faglig arbeid* inkluderer ferdigheter som det å være inspirator og organisatorisk tilrettelegger. Verd å merke seg er at indikatorene som faller inn under *faglig arbeid* ikke spesifiserer hvilke kunnskapsområder som det faglige arbeidet inneholder. *Faglig arbeid* beskriver heller en profil hvor koordinator opererer på systemnivå, er en pådriver for å oppnå resultater av god

¹⁰ Prinsipal komponentanalyse, varimax rotasjon.

kvalitet og bidrar til godt samarbeidsklima. Rollebeskrivelsene i denne kategorien kan assosieres med beskrivelser knyttet til «god ledelse». SLT-koordinator gir for eksempel «faglig påfyll» til deltakerne i SLT og har «faglig oversikt», samt er en «nettverksbygger» for SLT-arbeidet. Den andre faktoren er *administrativt arbeid*. Arbeidsoppgaver som faller inn under dette vil være mer administrative oppgaver som det å planlegge møter, være sekretær og pådriver for arbeidsutvalget. Det er de mer byråkratiske sidene ved koordinatorens oppgaver som faller inn under denne kategorien. Den siste kategorien faktoralysen samler seg om er *operativt arbeid*. Dette er arbeidsoppgaver som er knyttet til mer personrettet ledelse, som at «SLT-arbeidet står og faller på meg», «brannslukking» og meglings i konflikter.

Vi har konstruert indekser¹¹ for hver av faktorene. Disse ble konstruert slik at verdiene er på samme skala, og kan leses på samme måte som de opprinnelige spørsmålene. Gjennomsnittsverdiene for indeksene (for hver respondentgruppe) fremkommer i tabell 3.5.

TABELL 3.5. VURDERINGER AV KOORDINATORROLLEN I FORHOLD TIL FAGLIG, ADMINISTRATIVT OG OPERATIVT ARBEID. GJENNOMSNITT AV INDEKSER.

| Hvilken tilknytning har du til SLT? | Kategori | N | Gjennomsnitt |
|---|-----------------------|-----|--------------|
| Jeg er SLT-koordinator med arbeidsutvalg | Faglig arbeid | 119 | 4,03 |
| | Administrativt arbeid | 120 | 4,11 |
| | Operativt arbeid | 120 | 3,02 |
| Jeg er SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | Faglig arbeid | 17 | 3,31 |
| | Administrativt arbeid | 17 | 3,41 |
| | Operativt arbeid | 17 | 2,76 |
| Jeg sitter i arbeidsutvalg | Faglig arbeid | 470 | 3,77 |
| | Administrativt arbeid | 470 | 4,03 |
| | Operativt arbeid | 466 | 2,88 |
| Jeg sitter i styringsgruppe | Faglig arbeid | 362 | 4,08 |
| | Administrativt arbeid | 364 | 4,11 |
| | Operativt arbeid | 360 | 3,21 |

¹¹ Gjennomsnittsindeks.

I alle grupper er det kategorien «administrativt arbeid» som peker seg ut som den mest passende beskrivelsen av hva som faktisk gjøres. Kategorien «faglig arbeid» kommer deretter, mens «operativt arbeid» oppleves som det minst viktigste. Tabell 3.5 antyder at samtlige respondentgrupper vurderer «operativt arbeid» som en mindre sentral del av koordinatorrollen enn «faglig arbeid» og «administrativt arbeid». «Administrativt arbeid» slår også sterkere ut enn «faglig arbeid», selv om forskjellene er små.

Det at kategoriene slår ut som de gjør, kan tolkes som at SLT-koordinator lykkes med å jobbe på systemnivået med administrasjon og faglig arbeid fremfor operativt arbeid. Operativt arbeid som meglings i konflikter og brannslukking preger i mindre grad SLT-koordinators hverdag, både i deres egne øyne, og slik de øvrige aktørene ser det. Analysen vitner om at SLT-koordinator har en viktig posisjon sett fra ulike respondentgruppers vinkel. Hvorvidt SLT-koordinator lykkes i å tilrettelegge for prosesser mellom de tre nivåene i SLT-modellen, og fungerer som en pådriver og inspirator i forhold til utføringsnivået, forteller analysen mindre om.

Koordinering

En av koordinators viktigste oppgaver er nettopp å koordinere tjenester overfor brukerne. I en kommune er en kjepphest fra koordinators side at kommunen ikke er god nok til å leses verken utenfra eller innenfra. Idealene for dette er høye i kommunen, og de jobber med nettsider etc. for at de skal få et helhetlig uttrykk. De tverrsektorielle strukturene er nedskrevet i skriftlig form i kommunens forebyggingsperm. I bunn og grunn bygger denne permens på det faktum at tjenestene er fragmenterte, forteller koordinator.

Avlaster for saksbehandling?

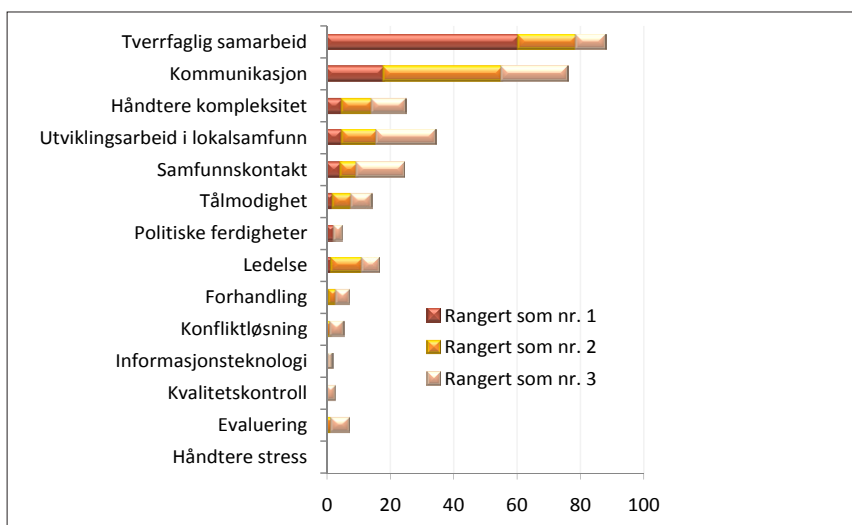
Det å være pådriver for arbeidsutvalget kan utføres på ulike måter. Casestudien viser at det å følge opp vedtak som gjøres i arbeidsutvalget, oppleves som en viktig oppgave for flere av de fem koordinatorene. Der dette blir gjort, fremhever deltakere i arbeidsutvalget og styringsgruppa at det settes svært stor pris på. Det oppleves som en lettelse at koordinator har ansvaret for å følge opp vedtak mellom møtene. Koordinatorrollen handler da mer om saksbehandling og det å følge opp vedtak enn å samordne og koordinere.

Koordinator blir et viktig bindeledd mellom arbeidsutvalgets representanter og utføringsnivået, og avlaster for saksbehandlingsoppgaver. I en kommune går for eksempel ingen av deltakerne i arbeidsutvalget ut fra møtet med et ansvar om å følge opp beslutninger og vedtak. Dette står i kontrast til målet med koordinatrollen i den tverrsektorielle kommunen, hvor forebygging gjennomfører kommunestrukturen. Her rapporterer koordinator kun til den tverrsektorielle styringsgruppa og oppfølgingen skjer gjennom en kombinasjon av samarbeid mellom sektorsjefene, nøkkelpersoner fra respektive sektorer, eventuelt politiet og oppvekstleder. På den måten overvåker koordinatoren kun at dette skjer. Dette skaper en situasjon hvor deltakerne i arbeidsutvalget blir eiere av å følge opp vedtakene. Dette frigjør koordinatorstillingen fra saksbehandlingsansvar, og koordinator kan fokusere mer på faglig oversikt, analysearbeid og langsiktige strategier.

SLT-koordinators ferdigheter og kompetanse

For å få inntrykk av hvordan SLT-arbeidet oversettes lokalt i SLT-enhetene som kompetanse, spurte vi koordinatorene hvilken type kunnskap og ferdighet de bruker i hverdagen. Vi har tatt utgangspunkt i en studie av 'community safety managers' (CSM) i England og Wales, utført av Hughes og Gilling (2004). CSM har mange lignende arbeidsoppgaver som SLT-koordinatører.¹² Som i den nevnte studien har vi først listet opp en rekke ferdigheter som vi forstår som sentrale oppgaver ut fra arbeidsbeskrivelser og data fra intervjuer. Vi har deretter spurt SLT-koordinatorene om å rangere indikatorene etter viktighet. Figur 3.2 viser hvilke typer ferdigheter SLT-koordinatøren rangerer som 1, 2 og 3 ut fra listen av ferdigheter:

¹² CSM har sentrale roller som koordinatører innenfor et Community Safety Team, og arbeidsbeskrivelser har de siste tyve årene ligget tett opp til kravene til en SLT-koordinator: «Effektivt koordinere policy og strategi innenfor området kriminalitetsreduksjon og trygghet i lokalsamfunnet, jobbe tett med relevante partnere (spesielt politiet) i tråd med lovbestemt ansvarsområde» (Hughes 2007: 84). Området en CSM har ansvar for er som regel definert som «Crime and Disorder Reduction Partnerships» (CDRPs). CDRPs har vært innlemmet i en strategi knyttet til en ytelsesledelseskultur siden oppstarten på slutten av 80-tallet. CDRP-strategien løper side om side med det Home Office initierte programmet Community Safety, som også har tilhørt CSMs ansvarsområdet (s. st).



FIGUR 3.2: VIKTIGE FERDIGHETER FOR Å GJØRE ET GODT SLT-ARBEID (ANDEL SOM HAR RANGERT HVER FERDIGHET SOM NUMMER 1, 2 OG 3). SLT-KOORDINATORER, N=137.

Figur 3.2 viser hvordan de tre viktigste ferdighetene for å gjøre godt SLT-arbeid rangeres av SLT-koordinatorene. Tverrfaglig arbeid, kommunikasjon, utvikling i lokalsamfunnet og håndtere kompleksitet, rangeres som viktige ferdigheter. Informasjonsteknologi, kvalitetskontroll, evaluering og stresshåndtering rangeres lavest.

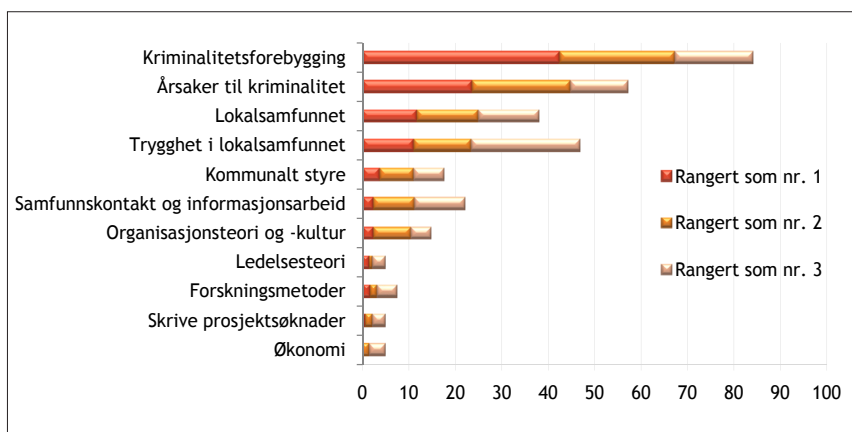
Deler vi indikatorene over inn i tre ulike grupper etter hvor høyt de rangeres, får vi høy rangering av relasjonelle ferdigheter, som inkluderer tverrfaglig arbeid, kommunikasjon, håndtere kompleksitet, utviklingsarbeid i lokalsamfunnet, samfunnskontakt, tålmodighet, ledelse, forhandling og konfliktløsning. Deretter rangeres politiske ferdigheter, som er en egen indikator. Til slutt rangeres tekniske ferdigheter, som inkluderer informasjonsteknologi, kvalitetskontroll og evaluering.

Det fremtrer dermed et mønster i figuren. Ferdigheter som faller inn under menneskelige relasjoner, knyttet til det å mestre arbeid i tverrprofesjonelle grupper rangeres høyt. Politiske aspekter og utfordringer knyttet til å håndtere prosesser i lokalsamfunnet blir også understreket som viktige. De mer tekniske

sidene, som kvalitetskontroll, evaluering og IKT rangeres lavest. Disse funnene kan komme som en overraskelse når de settes i sammenheng med kriminologisk teoris vekt på hvordan de tekniske aspektene og prestasjonsstyring har fått overtaket på aktører innenfor det kriminalpolitiske systemet (Johnston & Shearing 2003). Evaluering er også en av hovedoppgavene til SLT-koordinator. Det er derfor påfallende at evaluering rangeres så lavt når det gjelder ferdigheter som trengs for å gjøre godt SLT-arbeid blant SLT-koordinatorene.

Det er også mulig å diskutere funnene over i relasjon til tabell 3.5 sin inndeling i faglig, administrativt og operativt arbeid. Viser figur 3.2 at SLT-koordinatorene har ferdighetene som trengs for å gjøre arbeidet de faktisk gjør? Nå er det vanskelig å skille klart mellom faglig og administrativt arbeid i forhold til ferdighetene som rangeres over, da de går over i hverandre. Men noe er det mulig å trekke ut av det. Et påfallende funn er at faglig arbeid knyttet til kvalitetskontroll og evaluering rangeres lavt som ferdighet. Samtidig rangeres faglig arbeid i tilknytning til tverrfaglig samarbeid og utviklingsarbeid i lokalsamfunn høyt. Det operative arbeidet rangeres verken høyt i tabell 3.5 eller som ferdighet i figur 3.2, så her er det samsvar.

Vi spurte også hva SLT-koordinatorene oppfatter som viktig kunnskap i deres praktiske hverdag.



FIGUR 3.3: VIKTIGSTE KUNNSKAPSOMRÅDER FOR Å GJØRE ET GODT SLT-ARBEID (ANDEL SOM HAR RANGERT HVERT KUNNSKAPSOMRÅDE SOM NUMMER 1, 2 OG 3). SLT-KOORDINATORER, N=137.

Som figur 3.3 viser rangeres kriminologisk kunnskap om forebygging og kunnskap om årsaker til kriminalitet høyt blant SLT-koordinatorene i utvalget. Dette er substansiell kunnskap for å arbeide bredt i det kriminalitetsforebyggende feltet ettersom kriminalitet ofte forklares ut fra teorier om sosiale utstøtingsprosesser. Bedriftsøkonomiske fag som organisasjonsteori og ledelsesteori rangeres lenger ned på listen. Kunnskap om å skrive søknader, økonomi og forskningsmetoder rangeres lavest.

I forhold til både rollebeskrivelser i tabell 3.5 og ferdigheter i figur 3.2 som er behandlet over, er det interessant at substansiell kriminologisk kunnskap, kunnskap om lokalsamfunnet og hva som skaper trygghet i lokalsamfunnet rangeres så høyt i figur 3.3. I rollebeskrivelsene i tabell 3.5 kommer det jo frem at administrativt arbeid oppleves som en viktig side ved arbeidet. I rollebeskrivelsen nådde heller ikke «faglig oversikt» under faktoren *faglig arbeid* særlig «svært høyt» opp som passende beskrivelse. Det var i større grad administrative ledelses- og styringsoppgaver som slo ut med høy verdi på passende rollebeskrivelser under faktoren *faglig arbeid* i tabell 3.5 (se vedlegg 2). Det samme gjorde faglige oppgaver knyttet til «god ledelse». Rangeringer av ferdigheter (fig. 3.2) skaper også en forventning om at ledelses- og organisasjonkunnskap rangeres høyt som kunnskapsområde. Derfor er det et noe overraskende funn at det som slår høyest ut er behovet for kunnskap om kriminalitetsforebygging. For eksempel slår relasjonelle *ferdigheter* høyt ut, mens *kunnskap* knyttet til organisasjons- og ledelsefag slår lavt ut. Samlet kan dette tolkes som at kunnskap om forebyggingsfeltet er en forutsetning for *faglig arbeid* i koordineringsarbeidet. Det kan gi status og posisjon i SLT-arbeidet. Men det kan også tolkes som at det er et avvik mellom hva som oppleves som viktig kunnskap og hva som faktisk trengs av kunnskap for å gjøre godt SLT-arbeid.

Funnene fra rangeringer av ferdigheter og kunnskapsområder, peker samlet på at mer teknisk kunnskap og ferdigheter nedtones. I forhold til at det er SLT-koordinators ansvar å ivareta kravet om lokal oppfølging av SLT-arbeidet, er det også påfallende at evaluering rangeres så lavt. Samtidig får vi også inntrykk av at SLT-arbeidet krever taktfull forhandling mellom aktører.

Koordinatorer bør kunne håndtere kompleksitet. Kommunikasjonsferdigheter rangeres høyt, det samme gjelder rollen som samfunnskontakt. Dette funnet finner også Hughes og Gilling (2004) i sin forskning på Community Safety Managers (CSM). Funnet kan forklares på ulike måter. En fortolkning er at de tekniske sidene er lettere å laste over eller overføre til andre. Men det kan også være at dette ikke vektlegges ved ansettelser av SLT-koordinatorer. Mer interessant er kanskje tolkningen at det indikerer en motstand mot teknokrati innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, eller kanskje bedre; fravær av teknokrati og sentral oppfølging av resultater innenfor denne delen av kriminalitetsforebygging i Norge.

SLT-koordinatorernes yrkeserfaring

Vi spurte SLT-koordinatorerne hva slags yrkeserfaring de har, og ga dem mulighet til å krysse av for flere yrkeserfaringer ut fra en liste på ti. I tillegg hadde vi et åpent svaralternativ hvor de kunne spesifisere annen yrkeserfaring i fritekst.

Oversikten over yrkeserfaringene viser at 68 av de 137 koordinatorerne i materialet vårt har erfaring fra pedagogikk. Erfaring fra forebygging har 64, og helse- og sosialfaglig erfaring har 63 av SLT-koordinatorerne. Erfaring fra kultursektoren er det 43 av SLT-koordinatorerne som har, mens samfunnsfaglig erfaring har 41 av SLT-koordinatorerne. Deretter er det et hopp ned til forskning som 12 av SLT-koordinatorerne har erfaring fra.

Det påfallende ved SLT-koordinatorernes yrkesbakgrunn er fravær av politifaglig erfaring. Oversikten viser at det kun er 10 som har politifaglig erfaring, ingen har påtaleerfaring og kun 8 har bakgrunn fra kriminalomsorgen. Det er også svært få som viser til at de har administrativ erfaring i det åpne feltet hvor respondentene kunne fylle ut dette.¹³ Dette forteller om en yrkeskapital preget av det å jobbe med mennesker utenfor justissektoren,

¹³ Det at administrativt arbeid er en så viktig del av SLT-arbeidet, kom som et funn i undersøkelsen. Derfor hadde vi ikke en egen kategori for dette i spørreskjemaet.

om det er fra læringsinstitusjoner, forebyggingsfeltet eller helse- og sosialtjenesten. Velferdsstatens yrker utenfor lov og orden sektoren preger bakgrunnen til SLT-koordinatorene. Når oversikten over andre yrkeserfaringer hentet fra fritekstfeltet i spørreskjemaet legges over dette bildet, blir det tydelig at SLT-koordinatorenes yrkeserfaringer kommer fra førstelinjetjenesten i direkte kontakt med barn og unge.

Hva oppfattes som nyttig kompetanse?

Videre spurte vi hvorvidt SLT-koordinatorene vurderte yrkeserfaringen de har som nyttig kompetanse i koordinatarbeidet. Tabell 3.6 viser hvordan et utvalg av de aktuelle yrkeserfaringene ble vurdert:

TABELL 3.6: I HVOR STOR GRAD SYNES DU AT DIN YRKESERFARING HAR GITT DEG NYTTIG KOMPETANSE FOR JOBBEN SOM SLT-KOORDINATOR? (1=SVÆRT LITE NYTTIG KOMPETANSE, 6=SVÆRT MYE NYTTIG KOMPETANSE). GJENNOMSNIITT. SLT-KOORDINATORER, N=137.

| | N | Gjennomsnitt |
|---------------------------------|----|--------------|
| Erfaring med forebygging | 63 | 5,6 |
| Erfaring fra kriminalomsorgen | 8 | 5,6 |
| Politifaglig erfaring | 10 | 5,6 |
| Helse- og sosialfaglig erfaring | 62 | 5,3 |
| Samfunnsfaglig erfaring | 41 | 5,2 |
| Pedagogisk erfaring | 66 | 4,9 |
| Forskningserfaring | 12 | 4,4 |
| IT-faglig erfaring | 5 | 4,2 |

På grunn av en feil i det elektroniske spørreskjemaet har dessverre ingen fått anledning til å svare hvorvidt de har hatt nytte av erfaring fra kultursektoren, så det vet vi ikke noe om. Hvor nyttig administrativ erfaring oppleves har vi heller ikke fått svar på, siden vi ikke spurte om det. Ser vi i tabellen på rekkefølgen i gjennomsnittlig opplevelse av nyttig kompetanse, kommer erfaring fra forebygging, kriminalomsorgen og politiet høyt opp – helt opp mot den høyeste verdien. Dette anses av SLT-koordinatorene som å ha gitt svært mye nyttig kompetanse i SLT-arbeidet. Bredere orienterte erfaringer som

helse- og sosialfaglig, samfunnsfaglig, pedagogisk, forskningserfaring og IT-faglig erfaring anses for å være middels til god nytte når det gjelder kompetanse i koordinatarbeidet.

Dette kan tolkes som at jo mer spisset erfaringene er fra det kriminalitetsforebyggende feltet, jo bedre anses kompetansen å være til nytte i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I forhold til yrkeserfaringen til SLT-koordinatorene, som det er referert til i forrige delkapittel, er dette et interessant funn. Analyse av yrkeserfaringen indikerer nettopp fravær av en slik spisset kompetanse fra justissektoren. Dette kan tolkes som at det nettopp er kombinasjonen av en sosialfaglig profil og erfaring fra *kriminalitetsforebygging* som oppfattes som mest nyttig. Men det gir også et signal om at det er en avstand mellom hvilken erfaring de faktisk har og hva som ansees som nyttig.

Forebyggingsnivå og yrkeskapital

I Bourdieus (1999) teori er 'habitus' et begrep som benyttes for å analysere relasjoner mellom individers posisjon i det sosiale rommet og deres egne valg. Begrepet forklarer hvordan aktører posisjonerer seg selv og hvordan dette bidrar til å opprettholde makthierarkier.¹⁴ Bourdieus habitus- og kapitalbegrep er nyttig for å fange opp aktørers rammebetingelser og faktiske handlingsrom. For Bourdieu er 'et felt' lik «et spill» (se Bourdieu & Wacquant 1993: 82-83, 102). Det er her posisjoner, status, privilegier og anerkjennelse står på spill. Kapitalbegrepet er også sentralt i feltforståelsen og ulike former for 'kapital' opererer i ulike felter. De inkluderer økonomisk, fysisk, kulturell, symbolsk og sosial kapital. I det følgende bruker vi begrepet 'yrkeskapital'¹⁵ som en inngang til å forstå rammebetingelser for SLT-

¹⁴ 'Habitus' er et komplekst aktørposisjonert begrep som forteller noe om forbindelser mellom individ og samfunn og har som mål å overskride denne motsetningen (Bourdieu 1990: 31).

¹⁵ Begrepet 'yrkeskapital' er inspirert av Sandberg og Pedersens (2006) begrep 'gatekapital'. 'Gatekapital' beskriver ferdigheter og kompetanse som kreves for å mestre livet blant minoritetsungdom i et spesifikt rusmiljø i Oslo. Kapitalformen er basert på de ressursene som avgjør om du oppnår suksess på gata.

arbeidets handlingsrom, og hvilke ferdigheter og kompetanse som trengs for å gjøre suksess som SLT-koordinator.

Vi har nå beskrevet oppfatninger av SLT-koordinators rolle, ferdigheter, kunnskaper, kompetanse og opplevelse av nyttig yrkeserfaring. Når dette ses i sammenheng med SLT-koordinators yrkeskapital, tyder det på at SLT-koordinatorene generelt sett både opplever og faktisk har behov for mer innspill fra det kriminalitetsforebyggende feltet. Det er en diskrepans mellom hvordan de beskriver yrkeshverdagen og hvilke ferdigheter, kunnskaper og yrkeserfaringer som oppleves som nyttige. Det er tydelig at det oppleves som viktig med kunnskap om årsaker til kriminalitet, selv om hverdagen i stor grad består av ledelses- og koordineringsoppgaver. En måte å forstå dette på kan være betydningen av kunnskap, eller kanskje bedre 'faglig kapital', som styringsmiddel for å samordne, fordi faglig oversikt gir anerkjennelse og posisjon i feltet. Diskrepansen mellom opplevd kunnskapsbehov og hva som faktisk gjøres kan være både erkjent og ikke-erkjent. I den grad det ikke er erkjent, kan dette peke to veier. For det første kan det være behov for mer kunnskap om det som faktisk gjøres, for det andre kan ny kunnskap om områdene som etterspørres bidra til å endre praksis.

Dette blir enda tydeligere når vi ser på hvordan innsatsområder for de tre ulike forebyggingsnivåene fordeler seg mellom det byggende, forebyggende og det kriminalitetsforebyggende feltet. Vi har nærmet oss vektleggingen av de ulike forebyggingsnivåene på to måter. For det første har vi spurt direkte spørsmål om i hvilken grad SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 3.7). Videre har vi spurt om hvor sentrale ulike enkelttiltak og innsatsområder er i SLT-arbeidet. Dette har vi deretter gruppert og presentert som indekser for henholdsvis byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 3.8, se vedlegg 3 for gruppering). Tabell 3.7. kan sies å representere en oppfatning av praksis i SLT-arbeidet, mens tabell 3.8. reflekterer faktisk vektlegging basert på hvilke konkrete tiltak som vurderes som sentrale. I tabellene presenterer vi gjennomsnittlige vurderinger fra deltakere i styringsgruppene, og også de korresponderende verdiene fra koordinatorene og medlemmer i arbeidsutvalg.

TABELL 3.7: OPPFATTELSER AV OM SLT-ARBEIDET ER RETTET MOT ARENAER KNYTTET TIL BYGGENDE TILTAK, FOREBYGGENDE TILTAK ELLER KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT). (N=137)

| Forebyggingsnivå | SLT-koordinator med arbeidsutvalg | SLT-koordinator uten arbeidsutvalg |
|---|-----------------------------------|------------------------------------|
| I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til byggende tiltak? | 3,9 | 3,9 |
| I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til forebyggende tiltak? | 4,3 | 3,5 |
| I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak? | 3,9 | 3,3 |

Ser vi hvordan vektleggingen av forebyggingsnivå beskrives ut fra SLT-koordinator med virksomt arbeidsutvalg, peker mønsteret i en retning. Respondentgruppa oppfatter det som at SLT-arbeidet er nærmest like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak. Det er arenaer knyttet til det forebyggende feltet som peker seg ut med høyest gjennomsnittsverdi for SLT-koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg. SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg har gjennomsnittsverdier som ligger under SLT-koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg. Tabellen viser at SLT-koordinatorer uten arbeidsutvalg oppfatter SLT-arbeidet som mest rettet mot arenaer knyttet til det byggende arbeidet. For denne respondentgruppa er SLT-arbeidet minst knyttet til den kriminalitetsforebyggende arena.

Når det gjelder tolkninger av dette funnet, er det interessant i forhold til vurderingen av SLT-modellen. I den grad man kan forvente at SLT-modellen er avhengig av at den organisatoriske strukturen er på plass, indikerer dette funnet at så er tilfelle. Når arbeidsutvalget mangler, ser det ut til å bli mindre vekt på kriminalitetsforebygging.

Går vi nærmere inn på hvor sentrale tiltakene og innsatsområdene er (her representert ved indekstall), ser vi følgende:

TABELL 3.8: BYGGENDE, FOREBYGGENDE OG KRIMINALITETSFOREBYGGENDE INDEKSER BASERT PÅ HVOR SENTRALE TILTAK OG INNSATSOMRÅDER ER FOR SLT-ARBEIDET DER DU JOBBER. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggingsnivå | SLT-koordinator med virksomt arbeidsutvalg | SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg |
|--|--|---|
| Hvor sentralt er byggende arbeid? | 3,0 | 3,2 |
| Hvor sentralt er forebyggende arbeid? | 3,2 | 3,0 |
| Hvor sentralt er kriminalitetsforebyggende arbeid? | 2,8 | 2,7 |

Når vi fokuserer på faktisk vektlegging av ulike tiltak og innsatsområder (tabell 3.8), ser vi at alle koordinatorene (med og uten tilknyttet arbeidsutvalg) vurderer den kriminalitetsforebyggende arenaen som den minst sentrale. Koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg kommer dårligst ut, men det tas forbehold om at differansen er liten. Det kan også se ut til at koordinatorene med virksomt arbeidsutvalg legger mest vekt på forebyggende tiltak, mens de uten arbeidsutvalg vektlegger byggende arbeid sterkest. Analyser viser at generelt sett har både SLT-koordinator med virksomt og uten virksomt arbeidsutvalg et klart forbedringspotensial når det gjelder å samordne *kriminalitetsforebyggende arbeid*.

Det generelle funnet om at SLT-koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg oppfatter det som at SLT-arbeidet er like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak, kan tolkes på flere måter. En måte å tolke det på er at siden SLT-koordinator skal koordinere etablerte kriminalitetsforebyggende tiltak, er koordinator avhengig av arbeidet som allerede foregår innenfor politietaten og kommuneorganiseringsen. Dette setter rammer for SLT-arbeidet. SLT-modellens vekt på koordinator, koordinators yrkeskapital og å koordinere det som finnes, reflekterer derfor et sosialfaglig blikk på hvordan man bør forebygge kriminalitet blant barn og unge. Dette vil prege hvilken inn-

satsarena som blir prioritert og kan forklare at kriminalitetsforebyggende tiltak ikke slår mer markant ut i analysen. Funnet kan også tolkes som at kriminalitetsforebygging forstås bredt innenfor SLT-arbeidet, og inkluderer både byggende og forebyggende tiltak.

'Kriminalitetsforebygging' som barriere

Det at forebyggende arbeid oppleves som viktigere enn kriminalitetsforebyggende, kommer tydelig til uttrykk fra denne SLT-koordinatoren: *«Tittelen i seg selv ble et hinder for å få ting på plass, fordi jeg jobber som forebygger og ikke kriminalitetsforebygger»*, forteller han. Det er også et problem at det kriminalitetsforebyggende feltet i kommunen er så lite at det nesten gir seg selv at man blir en forebygger, ikke en kriminalitetsforebygger. I kommunen ønsker de heller å bruke positive ord, som det å fremme og forsterke motstandskraft, gjennom fokus på helsefremmende faktorer, forteller koordinator.

Byggende arbeids verdi

I en annen kommune oppleves deltakelse i nærmiljøgrupper som en viktig arbeidsoppgave for SLT-koordinator. Årsaken til det er at da beholdes kontakten med utføringsnivået. Kvalitetssikring av det byggende arbeidet som skjer i skolen er et viktig område å følge opp, i følge koordinator.

Måloppnåelse

For å få kunnskap om hvordan SLT-koordinatorene oppfatter at SLT-organisering bidrar til måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, spurte vi direkte om dette. Tabell 3.9 viser hvordan dette ble vurdert:

TABELL 3.9: SLT-MODELL OG OPPFATTELSE AV MÅLOPPNÅELSE INNENFOR DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE FELTET. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Resultatindikatorer Respondentgruppe | AVDEKKING | INITIERING | KOORDINERING | KUNNSKAPS- UTVIKLING |
|---|-----------|------------|--------------|-------------------------|
| SLT-koordinator med arbeidsutvalg | 4,0 | 4,0 | 4,2 | 4,1 |
| SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | 3,6 | 3,8 | 3,6 | 3,4 |

Tabellen viser at SLT-koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg opplever at SLT-organiseringen bidrar til god måloppnåelse på de fire resultatindikatorerne. Det er liten forskjell i verdivurderingen av de enkelte indikatorenes gjennomsnittsverdi. Tabellen peker på markant forskjell mellom SLT-koordinatorer med og uten virksomt arbeidsutvalg. SLT-koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg er gjennomsnittlig mer positive til at organiseringen medfører oppnåelse av resultatindikatorerne enn SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg er.

Funnet underbygger tidligere forskjeller mellom disse respondentgruppene når det gjelder opplevelse av SLT-organiseringens betydning, og viser at et fungerende arbeidsutvalg bidrar positivt til oppfatninger av måloppnåelse på de ulike resultatindikatorerne.

Grenseflater mot andre koordinatorer

SLT-koordinatorer opererer i samme landskap som en rekke andre koordinatorer innenfor det forebyggende feltet. Disse er finansiert av andre departementer, og eksempler på dette er ruskoordinator, psykiatrikoordinator, oppvekstkoordinator og folkehelsekoordinator.¹⁶

¹⁶ Se Baklien m.fl. (2007) for en evaluering av rusforebyggende koordinatorstillinger. Dette var et prøveprosjekt igangsatt av Sosial- og helsedirektoratet.

I følge SLT-koordinatorene har to tredeler av SLT-kommunene ikke andre koordinatorene i sin kommune, mens en tredel har det. Når SLT-koordinator svarer på hvilke andre koordinatorene som finnes i kommunen, svarer 13 at de har oppvekstkoordinator, og 14 at det er engasjert psykiatrikoordinator. 18 SLT-koordinatorene oppgir at det finnes ruskoordinator og 20 at det er engasjert en folkehelsekoordinator. I tillegg har 23 SLT-koordinatorene oppgitt at det finnes andre koordinatorene i kommunen – mangfoldskoordinator, ungdomskoordinator og koordinator for trygge lokalsamfunn (to oppgir dette) er koordinatorroller som spesifiseres under andre.

Forekomsten av flere koordinatorene henger ikke uventet sammen med innbyggertall. Større kommuner har oftere flere koordinatorene for tilgrensende felt, mens SLT-koordinatoren oftest er eneste koordinator i mindre kommuner.

Noen SLT-koordinatorene deler stillingen sin med andre faglige koordineringsoppgaver. Et åpent spørsmål til SLT-koordinatorene i spørreundersøkelsen ga dem anledning til å beskrive hvilke andre funksjoner som utgjør resten av stillingen. Svarene viser hvor mange som deler SLT-koordinatorstillingen med andre koordinatorstillinger. Det viser seg at 14 av de 137 koordinatorene deler koordinatorstillingen med andre koordinatorstillinger. Fire oppgir å være folkehelsekoordinatorene, to koordinatorene for trygge lokalsamfunn, og to for tverrfaglig samarbeid. De resterende seks viser stor variasjon i kombinasjoner; de er flyktningskoordinator, koordinator for ungdommens hus, tidlig intervensjonskoordinator, koordinator for den kulturelle skolesekken og koordinator for forebyggende tjeneste i distriktets polititjeneste.

Folkehelse- og SLT-koordinator

I en kommune fra casestudiene deler SLT-koordinatoren stillingen sin med å være koordinator for folkehelsearbeid. Stillingen som folkehelsekoordinator er helfinansiert av Sosial- og helsedirektoratet og fylkeskommunale midler, og er et økonomisk fundament for SLT-stillingen etter at den gikk over i ordinær drift og ble helfinansiert av kommunene, forteller koordinator. Koordinator opplever ikke dette som noe problem, men at det fører

til en spissing av hva SLT-arbeidet handler om. Som hun sier: «Det som nettopp skiller SLT-koordineringen fra stillingen som folkehelsekoordinator er samarbeidet med politiet». Et annet aspekt som Folkehelseprosjektet har trukket med seg inn i SLT-arbeidet er høy deltakelse fra frivillige organisasjoner.

For å sikre barn og unges medvirkning i kommunens plan- og byggesaker, har KRÅD også oppfordret SLT-koordinatorene til å tre inn i funksjonen som barnetalsmann i kommunen. Av spørreundersøkelsen fremkommer det at bare hver fjerde koordinator har denne oppgaven. I forhold til at KRÅD anbefaler funksjonen for å sikre at barn og unges interesser blir ivaretatt i forebyggingsarbeidet, har området klart forbedringspotensial.

Samspill med KRÅD og kompetansesentrene

På spørsmål om SLT-koordinatorene fikk opplæring ved tilsetting som SLT-koordinator, oppgir 117 (86 prosent) at de ikke fikk det. Av de 19 SLT-koordinatorene som fikk opplæring, fikk 13 opplæring av KRÅD, fire av forebyggende koordinatorene i politiet og sju av andre. Det kan også nevnes at to oppgir at opplæringen har blitt gitt av tidligere SLT-koordinator, mens to oppgir at opplæringen er blitt gjennomført av andre koordinatorene, den ene i tillegg av politi. Resten har fått opplæringen gjennom det kommunale systemet, enten ved hospitering rundt i kommunens virksomheter, kurs gjennom kommunen i prosjektledelse, og en siste av rådmannens stab og diverse kurs ved universitetet.

På spørsmålet om hvorvidt de som ikke har fått opplæring har savnet en slik opplæring, svarte 61 prosent at det har de. 39 prosent svarte «nei». Dette indikerer at det er stort behov for opplæring av nyansatte SLT-koordinatorene. Når dette settes i sammenheng med den korte SLT-erfaringen mange av de andre SLT-deltakerne har, forsterkes et slikt behov.

Opplæringsbehov fra casestudiene

Fleire av SLT-koordinatorene i kommunene etterlyste mer veiledning fra KRÅD. En SLT-koordinator og en politirepresentant er i tillegg opptatt av at KRÅD bør inn med mer oppfølging og rapportering. KRÅD burde bidratt med veiledning når det gjelder ulike faser i prosessen, forteller koordinator. For det første trenger SLT-koordinator mer ryggdekning og oppfølging fra KRÅD, og hun mener at KRÅD burde interessert seg mye mer for hvordan pengene blir brukt. SLT-koordinator synes det kunne vært en fordel å rapportere til og bli mer kontrollert av KRÅD, ikke minst for å sikre kontinuitet og ryggdekning ovenfra i kommunene. KRÅD bør også bevisstgjøre om prosesser, noe som kunne sikret et godt produkt. Både SLT-koordinatoren og politirepresentanten ønsker altså mer sentral styring av SLT-arbeidet. Hvis KRÅD hadde vært inne med sentrale styringsverktøy, kunne det blitt stilt mer krav til kommunene som får stimuleringsmidler for å unngå at det settes i gang prosjekter etter tilgjengelige stimuleringsmidler. I stedet for at KRÅD kun gir anbefalinger, kunne de hatt strengere retningslinjer for SLT-arbeidet.

Det virker som SLT-koordinatoren og politirepresentanten er oppgitt over at KRÅD ikke opererer som et direktorat, men et råd. De oppfatter det som at KRÅD tenker mer kvantitet enn kvalitet enn i «Regionprosjektet rusforebygging» som de også deltok på. Både SLT-koordinatoren og politirepresentanten er redde for at SLT-prosjektet faller ut når prosjektperioden er over. De ønsker seg også mer faglig input fra KRÅD, da forebygging av kriminalitet er et så diffust og vagt definert tema.

En annen politirepresentant som deltok på SLT-koordinatorsamling, forteller at samlingen betydde svært mye for hans praktiske arbeid i etterkant. Han fikk nye ideer til å løse problemer, blant annet ble han kjent med at samtykke kan brukes for å løse problemer knyttet til taushetsplikt.

Oppsummering

SLT-koordinator har en sentral rolle i SLT-arbeidet. Det at koordinatorstillingen oppfattes som betydningsfull bekreftes i undersøkelsen hvor vi spør hvor viktig det er for det kriminalitetsforebyggende arbeidet at det er opprettet en stilling som SLT-koordinator. Nytt fra 2008 er at KRÅD nå forutsetter at det opprettes en koordinatorstilling på minimum 30 prosent for at

det skal tildeles stimuleringsmidler, mot kravet om 20 prosent tidligere. Spørreundersøkelsen viser at en tredjedel av koordinatorene har 100 prosent stilling. For SLT-koordinatorene som ikke har 100 prosent, er det en betydelig andel som har under 30 prosent stilling. Vi finner at stillingsandel til en viss grad følger befolkningsgrunnlaget i SLT-enhetene.

Ut fra flere indikatorer har vi også målt SLT-koordinators opplevelse av hensiktsmessig organisering. Analysene viser tydelig at det oppleves som mest hensiktsmessig å være plassert i rådmannens stab. For eksempel viser analysen at det er hensiktsmessig å være plassert i rådmannens stab for å bygge nettverk, sikre informasjonsflyt og få oversikt over aktører og etater. Samtidig peker ikke funnene på at plassering i rådmannens stab går på bekostning av nærhet til tjenesteutøvende virksomhet, faglig oversikt og oversikt over tiltak.

Vi har beskrevet tre kategorier av SLT-arbeid – administrativt, faglig og operativt arbeid – som koordinatorrollen vurderes opp mot. «Administrativt arbeid» peker seg ut som den mest dekkende beskrivelsen av *hva som faktisk gjøres*. Kategorien «faglig arbeid» kommer deretter, og innenfor den er det indikatorer knyttet til 'god ledelse' som slår høyt ut. «Operativt arbeid» oppleves som den minst dekkende beskrivelsen av koordinatorens arbeid. Dette kan tolkes som at SLT-koordinatorene jobber administrativt og faglig, men i mindre grad operativt.

Når det gjelder koordinators oppfatninger av hvilke ferdigheter og kunnskapsområder som trengs i SLT-arbeidet, fremhever de evnen til å jobbe tverrfaglig, kommunikasjon, det å håndtere komplekse prosesser og utviklingsarbeid i lokalsamfunnet. Substansiell kunnskap om forebygging av og årsaker til kriminalitet anses for å være viktig i arbeidet som SLT-koordinator. Det samme gjelder kunnskap om lokalsamfunnet og hvordan skape trygge nærmiljøer. De mer fagadministrative tekniske ferdighetene, som evaluering, kvalitetskontroll og økonomi, nedtones. I forhold til at det er SLT-koordinators ansvar å ivareta kravet om lokal oppfølging av SLT-arbeidet, er det påfallende at evaluering rangeres så lavt.

Som vi ser er det en diskrepans mellom på den ene siden hva koordinator faktisk gjør mest av og hvilke ferdigheter de rangerer høyest, og på den andre siden hvilke kunnskaper koordinator mener trengs for å gjøre et godt arbeid. Dette kan tolkes som at behovet for mer kunnskap om ledelses- og organisasjonskunnskap og evaluering er større enn det oppleves av koordinatorene. På den andre siden er det ikke overraskende at faglig kunnskap om kriminalitetsforebygging oppleves som svært viktig, fordi det kan gi status og posisjon som koordinator innenfor SLT-enheten.

Når det gjelder yrkeserfaring dominerer erfaring fra sosialfaglig arbeid rettet mot barn og unge. Få har erfaring fra politiet eller kriminalomsorgen, selv om erfaring fra forebygging og justissektoren fremheves som nyttig kompetanse i hverdagen. Få av koordinatorene fikk også opplæring som SLT-koordinator ved tilsetning, og over halvparten av de som ikke fikk det savner en slik opplæring. Dette peker på et stort potensial for kompetanseheving, som KRÅD blir nærmeste adressat for.

Respondentgruppa SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg avviker fra koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg på flere områder, blant annet ved at de jobber minst kriminalitetsforebyggende. Dette kan tolkes som at manglende arbeidsutvalg reduserer oppmerksomhet mot kriminalitetsforebyggende tiltak. Det er likevel viktig å nevne at forskjellene er små, og at antallet respondenter i kategorien «SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg» er lite.

Det oppstår interessante grenseflater mot andre koordinatorstillinger i kommunen, spesielt når ulike koordinatorfunksjoner er tillagt samme person. SLT står nå overfor en situasjon hvor det er viktig å gå opp grenseganger mot andre koordinatorroller. På det nåværende tidspunkt er spesielt folkehelsearbeid og oppvekstkoordinator to koordinatorstillinger som SLT-arbeidet bør klargjøres overfor. Folkehelsearbeid er forankret i partnerskapstanken og mange kommuner ansetter folkehelsekoordinator som også deltar i regionalt partnerskap ledet av Sosial- og helsedirektoratet (Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003)).

Analysen viser at koordinatorene vektlegger byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende innsatsområder like mye. Utvidet kunnskap om politiets forebyggende metoder og alternative reaksjoner overfor lovbrudd, kan tilrettelegge for at SLT-koordinator blir mer aktiv i forhold til det kriminalitetsforebyggende feltet.

SLT-koordinator står i et dilemma. Koordinatoren skal utgjøre en forskjell. Det er for eksempel nevnt i anbefalingene fra KRÅD at koordinator skal initiere nye sektorovergrepene tiltak. Samtidig er målet at de skal koordinere og rasjonalisere tiltak som finnes, for å få mer effekt ut av igangsatte tiltak. SLT skal være en samordningsmodell og ikke et aktivitetsprogram. For å ha tiltak å samordne, er koordinator avhengig av det som finnes av tiltak, og dermed kommunens satsing på forebygging av kriminalitet. Det er også funn som indikerer at noen jobber eller ønsker å jobbe mer tiltaksrettet. Blant annet ønske om driftsbudsjett og det at det hos enkelte bare er en liten del av stillingen som går til koordinering og møter, peker på dette. Hvis man ønsker en mer endringsrettet modell, er det viktig å tydeliggjøre koordinators rolle som initierer av tiltak i SLT-arbeidet.

KAPITTEL 4

Arbeidsutvalgene

Arbeidsutvalget er arenaen for koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I dette kapitlet gjennomgår vi ulike sider ved utvalgene. Først vil vi kartlegge *sammensetningen* av arbeidsutvalgene – blant annet antall medlemmer og hvilke etater som er hyppigst representert. Det vil kunne gi svar på om arbeidsutvalgene kjennetegnes av kompetanselikhet eller kompetanseulikheter, og om det er tverretatlige eller tverrfaglige prinsipper som legges til grunn for utvalget. Videre spør vi om medlemmene mener arbeidsutvalgene har en ideell sammensetning eller om de ville ønsket endringer og i tilfellet hvilke. I hvilken grad det er samvariasjon mellom antall medlemmer i arbeidsutvalget og resultatoppnåelse, vil også bli tematisert.

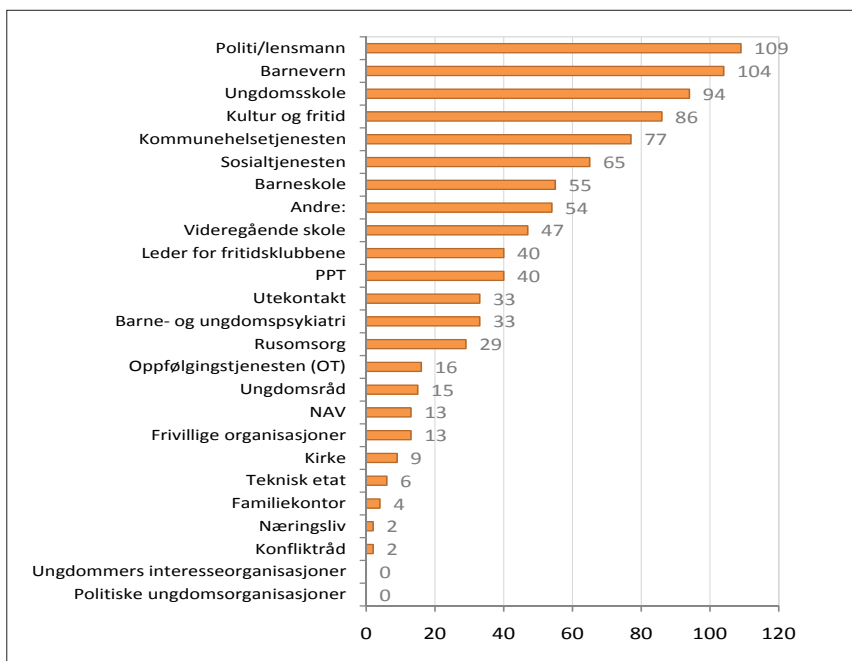
Kapitlet omhandler også *samarbeidsrelasjonene*. Vi kartlegger problemforståelse og metoder, ideologigrunnlag og menneskesyn for å se om det er statistiske forskjeller mellom de ulike etatene og enhetene. En annen problemstilling knyttet til samarbeidsrelasjoner er hvilke etater/enheter i utvalget som er i posisjon til å sette dagsorden; hvem innehar såkalt definisjonsmakt. Vi vil i særlig grad tematisere samarbeidsrelasjonen mellom politi og kommune.

Det tredje tema i dette kapitlet er knyttet til *arbeidsoppgaver og innsatsarenaer*. Et hovedspørsmål er om arbeidsutvalgene jobber ut fra overordnede strategiske prinsipper eller om innsatsen er rettet mot enkelttiltak og -ungdommer, og ikke minst om det er den byggende, den generelt forebyggende eller den spesifikt kriminalitetsforebyggende arena som er kjerneinnsatsområdet. Kapitlet oppsummeres med en drøfting av om arbeidsutvalgenes sammensetning og «indre liv» er hensiktsmessig i forhold til å avdekke, initiere og koordinere forebyggende arbeid, og i hvilken grad arbeidet genererer kunnskap.

Sammensetning og deltakelse

Tidligere i rapporten er SLT-modellens tre nivåer beskrevet; styringsgruppe, arbeidsutvalg og utførende nivå. Det er imidlertid ikke et krav at det er etablert et arbeidsutvalg, og spørreundersøkelsen viser at 12 prosent av SLT-enhetene i undersøkelsen *ikke* har et virksomt arbeidsutvalg. Dette kapitlet henter data fra de SLT-enhetene som har virksomt arbeidsutvalg, i alt 120.

Sammensetningen av arbeidsutvalget er beskrevet i SLT-permen (2005: 23) på følgende måte: «*Deltakerne i arbeidsutvalget må være sentralt plassert i sine respektive virksomheter/etater for å kunne fatte beslutninger, og sette inn ressurser innenfor gitte rammer*». Ut over dette er det ikke gitt føringer for hvem som skal sitte i utvalget, og det varierer også fra kommune til kommune. Figur 4.1 viser i absolutte tall hvilke etater og enheter koordinatorene oppgir at er representert i de 120 arbeidsutvalgene som omfattes av undersøkelsen.



FIGUR 4.1 ETATER/ENHETER I ARBEIDSUTVALGENE. ABSOLUTE TALL. N=120

Figur 4.1 viser at politiet er den etaten som er representert i flest utvalg og sitter i 109 av de 120 arbeidsutvalgene spørsmålet omfatter. Barnevern og ungdomsskole er også godt representert og gjenfinnes i henholdsvis 104 og 94 utvalg. Næringsliv og konfliktråd er i liten grad representert, bare i 2 utvalg, mens ungdomsorganisasjoner ikke er representert i noen av arbeidsutvalgene.

Arbeidsutvalget, vurdert etter sammensetning, fremstår som en allianse mellom politiet og tunge sosialpedagogiske barne- og ungdomsetater som skole, barnevern og kultur/fritid. Særlig skolen er sterkt representert når vi ser på barne-, ungdoms- og videregående skole under ett. De utgjør 196 enheter. Forutsatt at enhetene og antall representanter er sammenfallende, er skolesektoren representert med et gjennomsnitt på nesten 2 (1,8) per utvalg. Skolens egne hjelpeinstanser, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten (OT) er *i tillegg* representert i henholdsvis 40 og 16 utvalg. OT er en tjeneste under fylkesskolesjefen, så samme OT-representant kan sitte i flere kommunale arbeidsutvalg.

Kategorien «Kultur og fritid» er representert i 86¹⁷ av de 120 utvalgene. Intervjudata fra den kvalitative delen av evalueringen viser at kultur/fritid sektoren rommer etater og enheter med svært ulikt innhold og ideologi. Enkelte steder er for eksempel ungdomsklubber først og fremst et sosialpedagogisk tilbud – et sted å være for såkalt uorganisert ungdom – mens andre steder representerer de et klarere definert kulturtilbud. Innholdet i klubbene spenner dermed fra å være et sted for uforpliktende samvær til et sted med hovedvekt på opplevelse, kvalifisering og mestring.

De etatene som jobber mot de mest utsatte ungdomsgruppene – utekontakt, barne- og ungdomspsykiatri og rusomsorg – er omtrent likt representert med deltakelse i ca. 30 utvalg.

NAV, teknisk etat og familiekontor er offentlige etater/enheter som i liten grad er representert. NAV har midler, kompetanse og muligheter til å gi

¹⁷ Respondentene kunne krysse av for både «kultur og fritid» og «leder i fritidsklubb». Dette er til dels overlappende kategorier. Et estimat, fremkommet gjennom tilleggsanalyser, gir grunnlag for å si at kultur og fritidsetaten er representert med til sammen 96 personer.

ungdom som ikke går på skolen et alternativt kvalifiseringstilbud eller jobb. Teknisk etat, som blant annet har 'det offentlige rom' som sitt ansvarsområde, kan bidra innenfor feltet situasjonell forebygging, og familiekontorene har sin kompetanse knyttet til familierelasjonen og har kjennskap til hvordan enkelte barn og unge blir bærere av kompliserte skilsmisser eller voldelige familiekonflikter. Hver enkelt av disse har kompetanse som kunne bidratt positivt i et tverretattlig samarbeid hvis de i større grad hadde vært med i arbeidsutvalgene.

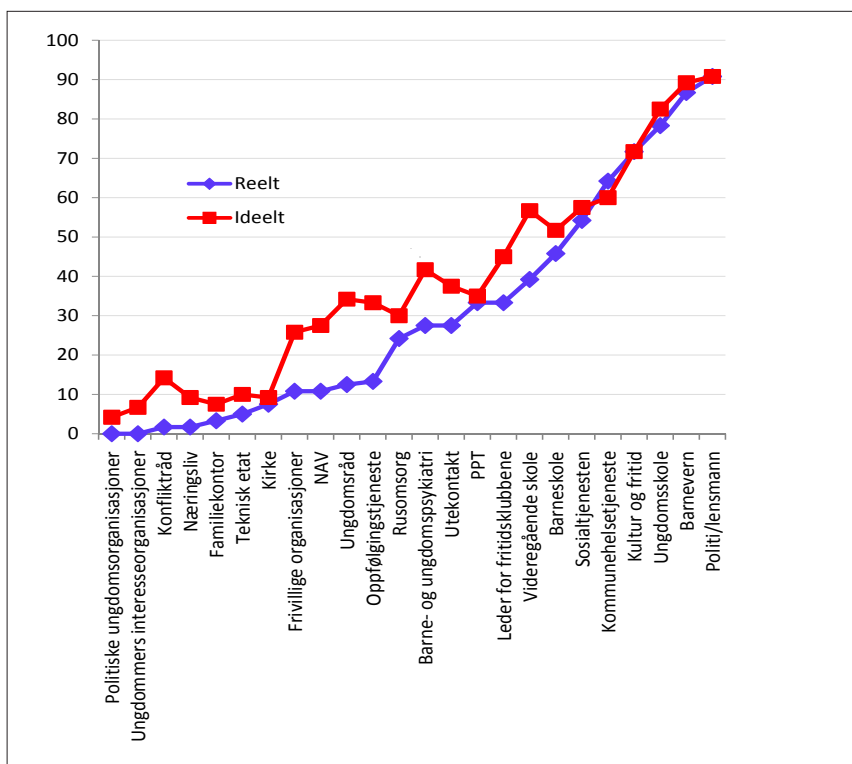
Det er verd å merke seg at konfliktrådene i så liten grad er representert. Konfliktråd er etablert i hele landet og har konfliktløsning som sitt kompetansefelt. De er dermed i kjerneområdet for det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

'Det frivillige Norge' forstått som de frivillige organisasjonene og frikirker, gjenfinner vi også i liten grad i arbeidsutvalgene. Det samme gjelder næringslivet. Lav representasjon er forklarlig både ut fra modellen som sådan og det faktum at frivillig organisasjoner og næringsliv i større grad bidrar på tiltakssiden enn i strategisk og koordinerende virksomhet.

Vi finner ikke representanter for politiske organisasjoner eller interesseorganisasjoner i arbeidsutvalgene. 15 SLT-utvalg oppgir imidlertid at ungdomsrådene er inkludert. 8,5 prosent oppgir at det er ungdom under 20 år i arbeidsutvalget (fremkommer ikke i figuren).

Er arbeidsutvalgets sammensetning ideell?

Vi vet ikke hva som har vært bestemmende for bakgrunnen for sammensetningen av utvalgene (slik det fremkommer i figur 4.1), og heller ikke om utvalget, sett med koordinators øyne, har den optimale sammensetning. Vi spurte derfor koordinatorene om hvordan de ville sette sammen det «ideelle» arbeidsutvalget. I figur 4.2 er både koordinatorenes reelle og ideelle arbeidsutvalg representert.



FIGUR 4.2: REELL OG IDEELL SAMMENSETNING AV ARBEIDSUTVALG. PROSENT. N=120

Hovedinntrykket i figur 4.2 er at det ideelle arbeidsutvalg (rød linje) ikke avviker mye fra det reelle arbeidsutvalget (blå linje). Men det er noen unntak. Størst avvik finner vi når det gjelder Ungdomsråd og OT. Det er også avvik i forhold til skolerepresentasjon, særlig videregående skole, samt NAV, frivillige organisasjoner og konfliktråd. Når det gjelder politi, barnevern, kultur og fritid, kommunehelsetjeneste, PPT og sosialtjeneste, er avvikene små. Politiet, som har den høyeste representasjonen i arbeidsutvalget med over 90 prosent, beholder sin posisjon, og ender med nøyaktig samme representasjonsandel i det ideelle arbeidsutvalget.

Det er fire trekk ved sammensetningen av det ideelle arbeidsutvalget som er verd å merke seg. For det første vil koordinatorene øke representasjo-

nen når det gjelder videregående skole, OT og NAV. Dette er etater/enheter som har eldre ungdommer som sin målgruppe, noe som peker mot at man ønsker en sterkere representasjon i forhold til dem.

Medvirkning og medbestemmelse for barn og unge har vært et saksområde det har vært jobbet med gjennom flere år, særlig initiert av Barne- og familiedepartementet og Barneombudet. Barn og unges stemme skal høres og tas hensyn til og det skal tilrettelegges for deltakelse. I SLTs arbeidsutvalg er ungdom imidlertid i liten grad representert. Vi har tidligere kommentert funn som viser at ungdomsrepresentasjonen i arbeidsutvalgene er lav. Det ser ut som om koordinatorene ønsker å endre dette, for det var ungdomsrådene som hadde det største positive representasjonsavviket, 22 prosentpoeng¹⁸. I tillegg ønsker de økning i representasjon fra ungdomsorganisasjonene

Det tredje trekket som er verd å merke seg er at koordinatorene ønsker en økt representasjon innenfor de tiltaksrettede enhetene. Vi har allerede nevnt NAV og videregående skole. I tillegg er det en økning på 15 prosentpoeng når det gjelder frivillig sektor og også en økning knyttet til næringsliv. Et funn som peker i samme retning er at man ikke ønsker en generell økning innenfor kultur og fritid, men ser derimot gjerne at arbeidsutvalgene får med flere ledere fra fritidsklubbene – det tiltaket i fritidssektoren som tradisjonelt har blitt regnet som det mest forebyggende tiltaket.

I tillegg til disse tre trekkene ser vi at koordinatorene ønsker en markant økning i representasjon fra konfliktråd. I utgangspunktet er det i underkant av to prosent av arbeidsutvalgene som har representasjon fra konfliktråd. I det ideelle arbeidsutvalget er andelen steget til drøyt 14 prosent. Konfliktrådenes oppgave er todelt. For det første har de en opplæringsfunksjon når det gjelder konfliktløsning. Modellen for konfliktløsning inkluderer et helhetlig perspektiv der både offer og gjerningsperson er inkludert. De er den etaten som i sterkest grad formidler ideene knyttet til Restorative Justice (RJ), en ideologisk tilnærming med en til dels ny forståelse av strafferettspleien. I RJ

¹⁸ Se tabell med prosentdifferansen, vedlegg 4.

er gjenoppretting et sentralt element. I tillegg megler konfliktråd i konkrete saker, både sivilrettslige og strafferettslige. NOU 2008:15 *Barn og straff* som bygger på Stortingsmelding nr. 20 (2005-2006) *Alternative straffereaksjoner*, har hatt som mandat å finne frem til nye reaksjonsformer for ungdom mellom 15 og 18 år. Et forslag til alternativ reaksjon er «stormøte» der offer og gjerningsperson (og andre involverte) inkluderes. Konfliktrådene er tiltenkt oppgaven som leder av stormøtet og det foreslås i NOU'en at konfliktrådene styrkes, blant annet med en koordinator. Går forslaget igjennom får konfliktrådene en utvidet rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet knyttet til barn og unge.

Teknisk etat er i utgangspunktet lavt representert og vi ser heller ikke noe økning når vi ber medlemmene beskrive det ideelle utvalget. I Norge har det vært liten tradisjon for å tenke at arkitektur, byplanlegging og våre felles offentlige uterom har betydning ut over det estetiske eller praktiske. Det kriminalitetsforebyggende råd (1998) har imidlertid behandlet tema og det er tegn som tyder på at den generelle innstillingen er i ferd med å snu. Ny plan og bygningslov inkluderer kriminalitetsforebygging, noe som også bør gjenspeiles i SLT-sammenheng (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008)).

Det er ikke bare koordinatorene som har uttalt seg om et ideelt arbeidsutvalg. Medlemmer av styringsgrupper og arbeidsutvalg ble spurt om det samme (vises ikke i figur 4.2). De tre gruppene, koordinator, arbeidsutvalg og styringsgruppe følger hverandre i synet på hvordan det ideelle arbeidsutvalget skal settes sammen når det gjelder de etatene/enhetene som er svakest representert og de som er hyppigst representert. Etater/enheter som plasserer seg i midten får noe mindre oppslutning fra styringsgruppa enn fra arbeidsutvalget og koordinatorene. Det gjelder blant annet videregående skole, OT og barne- og ungdomspsykiatri. Alle disse tilhører det fylkeskommunale nivå, og en forklaring på at de skårer lavere kan være at kommunens administrative og politiske ledelse ikke ser nytten av deltakelse fra dette forvaltningsnivået. Dessuten er disse etatene i liten grad representert i styringsgruppa (se kapittel 5). Styringsgruppa prioriterer også representasjon fra kommunehelsetjeneste og kultur noe lavere enn de to andre respondentgruppene.

Spesielt om politiets rolle

I casestudien var vi spesielt oppmerksomme på samarbeidet mellom kommune og politi, siden politiet har en så viktig rolle i det *kriminalitetsforebyggende* arbeidet. Flere av informantene i SLT-enhetene er opptatt av å understreke at SLTs hovedmål er å få inn politiet i kommunens forebyggende arbeid. Selve definisjonen på kriminalitetsforebygging er enkelte steder om politiet er med i samarbeidet eller ikke, fordi de mener det er politiets medvirkning som skiller kriminalitetsforebygging fra annen forebygging. Politiet oppfattes av mange deltakere innenfor SLT som en viktig utviklingspost som tilfører utvalgene viktig kunnskap.

Generelt handler SLT om å få politi og kommune tettere sammen og i mer dialog. SLT handler om å få inn politiet. Målet er å komme tidlig inn, før politiet er involvert i saker. Samarbeide med politiet *før* det blir en politisak.

Medlem av arbeidsutvalg

Politiet er representert i så og si alle utvalgene. Det er derfor påfallende at politiets forebyggingsmetoder (situasjonell forebygging/tiltak) ikke er mer synlige. Til tross for at SLT per definisjon er kriminalitetsforebygging – og politiet stiller lojalt opp – kan det se ut som de er på «bortebane» når det gjelder metode og tiltak. Det kan også være en mulig forklaring på at de i mindre grad enn ventet setter premisser for samarbeidet.

Jeg tror mye av den måten man har tenkt på har vært litt uavhengig av politiet. Jeg tror at politiet har kommet halsende litt etter. Vi har på en måte jobba oss inn på arenaen; (...) vi er liksom ikke der, men vi er med allikevel.

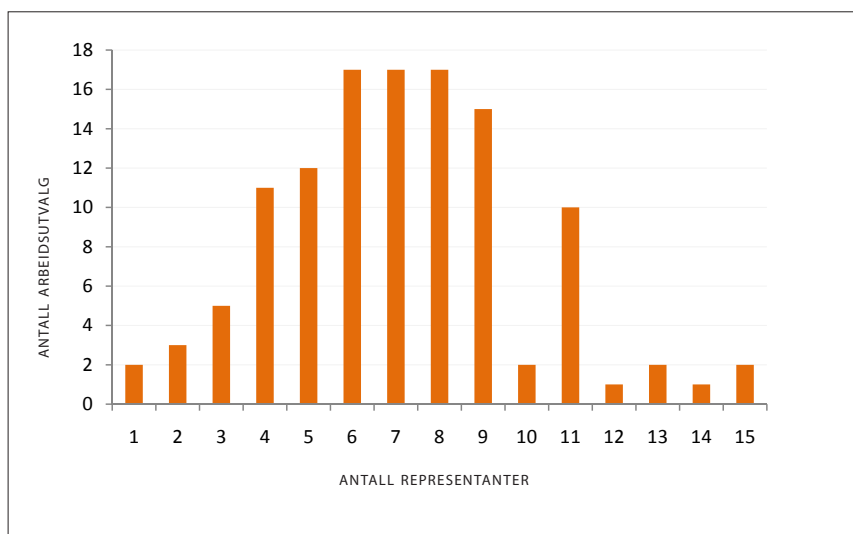
Politirepresentant i styringsgruppe

I intervjuene kom det frem at ulike yrkeskulturer i politiet også spiller en rolle for effekten av arbeidet. En politibetjent understreket problemer knyttet til politiets varierende deltakelse i forebyggende arbeid når det kom til operativ tjeneste: «*Noen går ikke ut av bilene sine når de egentlig skulle snakket med ungdommene som ledd i de forebyggende SLT-initierte tiltakene.*» Det er også store variasjoner knyttet til om de har innført såkalt problemorientert

politiarbeid (POP), en tilnærming som er gunstig i forhold til å jobbe forebyggende. En politirepresentant i en styringsgruppe – hvor *ikke* systematisk tilnærming til problemene stod i fokus beskriver det slik: «Vi er jo veldig sånn hos oss (...) med å se inn i glasskula. Vi er jo nesten på steinaldernivå.»

Utvalgenes størrelse

På den ene siden er arbeidsutvalg ikke et pålagt nivå for å drive SLT-arbeid. På den andre siden skal arbeidsutvalget, når det først etableres, ha representanter som er sentralt plassert i sine respektive virksomheter/etater. Vi har tidligere sett hvilke virksomheter/etater som er representert. I figuren under fremkommer en oversikt over hvor mange som er representert i det enkelte utvalg.



FIGUR 4.3: ANTALL REPRESENTANTER OG ANTALL ARBEIDSUTVALG. N=117.

Den vannrette aksene i figur 4.3 viser antall representanter i arbeidsutvalgene og den loddrette aksene viser antall arbeidsutvalg. Laveste antall representanter er en (to utvalg) og høyeste antall representanter er 15 (i to utvalg). Det

hyppigst forekommende antallet er 7, 8 og 9 (alle i 17 utvalg). Gjennomsnittet er på 8,1 (vises ikke i figuren).

Antall representanter i arbeidsutvalgene varierer, fra ett til 15 medlemmer. Det er vanskelig å tenke seg at de minste utvalgene med en til tre representanter kan fylle arbeidsutvalgets oppgaver etter intensjonen.

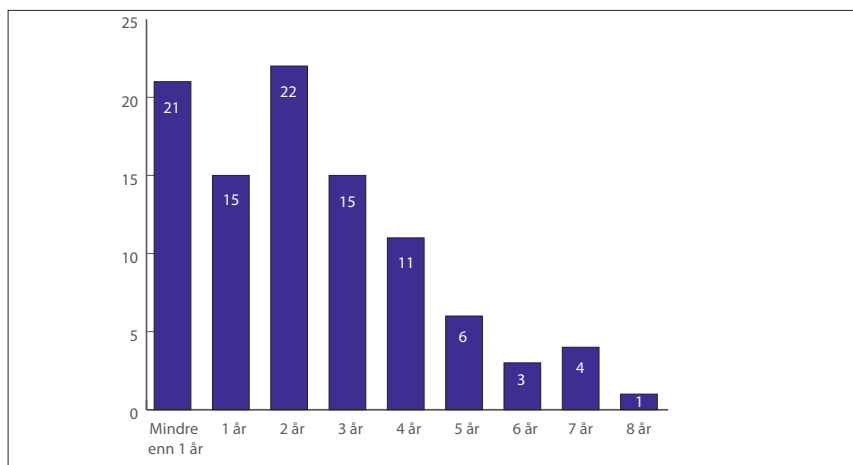
Ut fra en forestilling om at mindre kommuner er mer oversiktlige kunne man forvente at små kommuner «klarte seg» med færre medlemmer i arbeidsutvalget, og at det er disse kommunene vi finner ytterst til venstre i figuren. Vi har undersøkt om det er en slik sammenheng, men finner ingen holdepunkter for det i materialet. Grunnen kan være at representasjon i arbeidsutvalget er knyttet til etater, og at etatsstrukturen ikke varierer etter kommunistørrelse.

En annen antagelse vi ønsket å etterprøve var om utvalg med mange medlemmer får utrettet mer enn små utvalg. Som et mål for produksjon valgte vi antall tiltak som blir initiert av arbeidsutvalget, og så om det fantes noen sammenheng mellom størrelse på arbeidsutvalgene og hvor mange tiltak som blir initiert. Vi finner en svak negativ korrelasjon, men den er så liten at den har ingen praktisk betydning. Dette gir grunnlag for å trekke den slutning at det ikke finnes noen sammenheng mellom antall representanter i arbeidsutvalg og antall initierte saker når vi ser på alle innsatsarenaer *under ett*.

Tar vi for oss de tre arenaene for innsats; byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende *hver for seg* fremkommer et annet mønster. Det viser at antall representanter har lite å si for antall tiltak som blir initiert på det byggende og forebyggende feltet, men er *negativt korrelert* når vi ser på det kriminalitetsforebyggende feltet isolert. Med andre ord – det er ingen fordel å være mange representanter, snarere tvert i mot, når innsatsen skal rettes mot det kriminalitetsforebyggende. En mulig forklaring kan være at et bredt sammensatt arbeidsutvalg kan sprike i flere retninger og fremstå både mer ineffektivt og mindre målrettet i forhold til kriminalitetsforebygging.

Tilknytning over tid

Grupper som er sammensatt for å håndtere komplekse og vedvarende utfordringer er avhengig av deltakelse over tid. Stabiliteten blant medlemmene er derfor avgjørende for å kunne gjøre en god jobb. Figuren viser antall år representantene har vært i arbeidsutvalget.



FIGUR 4.4: HVOR LENGE HAR DU VÆRT TILKNYTTET SLT? N=461. PROSENTER

Av figur 4.4 går det frem at 21 prosent av medlemmene i arbeidsutvalget på undersøkelsestidspunktet hadde vært medlemmer i mindre enn ett år, 15 prosent har vært medlem mellom ett og to år og 22 prosent har vært medlem mellom to og tre år. Det er noen enkeltpersoner som har vært tilknyttet arbeidsutvalget i mer enn 8 år, men antallet er så lavt at det ikke slår ut statistisk. Derfor fremkommer de heller ikke i figuren.

Medlemmene i arbeidsutvalgene har kort fartstid, om lag tre av fire medlemmer har vært tilknyttet arbeidsutvalget i tre år eller mindre. Det kan umiddelbart forstås som at det er stort gjennomtrekk i arbeidsutvalgene. Vi må imidlertid ta i betraktning at halvparten av arbeidsutvalgene er blitt

opprettet i samme periode (2005 eller senere)¹⁹, noe som forklarer den korte fartstiden til mange av medlemmene, men ikke alle. For å forklare frafallet i restkategorien har vi sett på arbeidspress som en mulig forklaring, og spurt hvor mye tid utvalgsrepresentantene bruker på møter og koordineringsarbeid tilknyttet arbeidsutvalget. Fire av fem svarer at de bruker under 4 timer i måneden. 15 prosent bruker mellom fem og ni timer og de resterende 5 prosent bruker opp til 29 timer i måneden. Vi finner med andre ord en liten gruppe som bruker svært mye tid på SLT-arbeid, men for de fleste er tidsressursen som går med til SLT-arbeid forholdsvis liten. Det er derfor lite sannsynlig at arbeidsbelastningen er en fullgod forklaring på at folk slutter. Den mest sannsynlige årsaken til utskifting av medlemmer i arbeidsutvalgene er derfor at det skjer som en følge av at representantene slutter i stillingen de er ansatt i. All den stund representasjon i arbeidsutvalget i hovedsak følger funksjon og ikke person, medfører det at de også trekker seg fra utvalget.

Arbeidsutvalgets samarbeidsrelasjon

Arbeidsutvalget har representasjon fra etater/enheter som er forankret i hvert sitt lovverk. De kan ta i bruk ulike virkemidler og skiller seg også fra hverandre ved at de har forskjellige målgrupper. Noen bygger på et frivillighetsprinsipp, andre er obligatoriske og enkelte hjelpeinstanser har, sammen med politi, utvidede fullmakter så de kan iverksette tvangstiltak. Alle representanter bringer med seg sin fagkultur, sine metoder og sin kunnskap inn i arbeidsutvalget. Grunnideen med samarbeid er at man skal klare å utnytte den samlede kompetansen. Med økt kompetanse og flere 'utkikksposter' øker sjansen for å avdekke tidlig, initiere treffsikre tiltak og koordinere innsats – kriterier som kjennetegner godt forebyggende arbeid.

Forskning viser at ulikhet i maktforhold mellom aktørene, for eksempel hvem som er i posisjon til å definere innholdet i samarbeidet, har innvirk-

¹⁹ Beskrevet i kapittel 3.

ning på styring og håndtering av konflikter som samarbeidet kan resultere i (Crawford 1998: 171-174). Denne typen konflikter har ofte bakgrunn nettopp i ulike ideologier, yrkeskulturer, kompetanse og tradisjoner, og kommer til uttrykk i samarbeidspraksiser (Crawford 1998, Tellefsen 2004). Vi skal i fortsettelsen se på to faktorer knyttet til samarbeid: samarbeidsklima og definisjonsmakt.

Samarbeidsklima

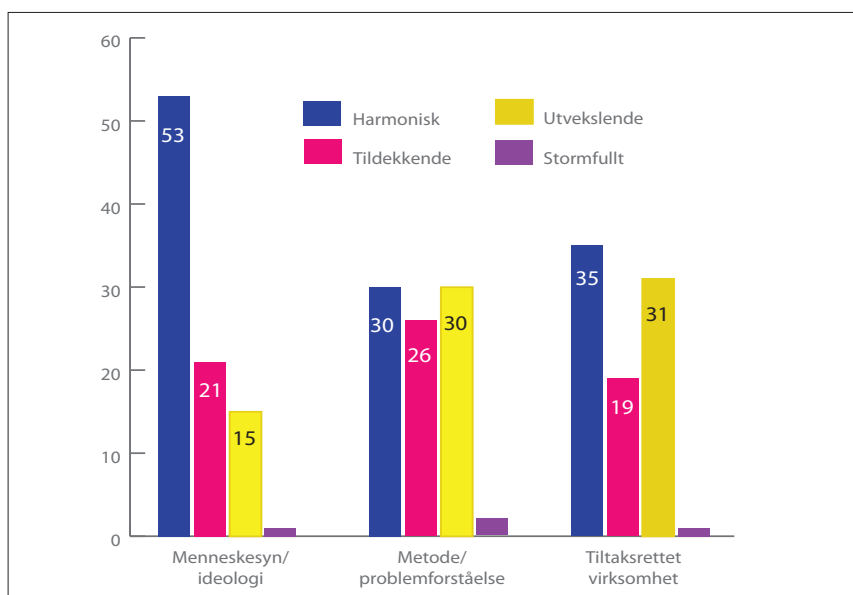
En kritisk faktor for å få til et optimalt samarbeid er et godt 'klima'. Erfaringsmessig er det i denne type samarbeidsgrupper enkelte temaområder som er en større utfordring for samarbeidet enn andre. Gjennom intervjudataene har vi identifisert disse områdene til å være ideologi/menneskesyn, problemforståelse/metode, taushetsplikt og i hvilken grad man skal jobbe på individ- eller systemnivå. Vi har spurt representantene om disse fagtemaene oppleves som konfliktområder og om det er åpenhet rundt temaene i samarbeidsutvalget. Svarene har vi delt inn i fire 'klima'-kategorier: «Tildekkende», «Stormfullt», «Harmonisk» og «Utvekslende». Figuren viser kriteriene for inndelingen og prosentandelen som tilhører hver kategori:

| | Åpenhet | Ikke åpenhet |
|----------------------------------|--|----------------------------|
| Oppleves ikke som konfliktområde | Harmonisk 39 % | |
| Oppleves som konfliktområde | Utvekslende 26 % Stormfullt 3 % | Tildekkende 22 % |

FIGUR 4.5: FIRE BETEGNELSER PÅ SAMARBEIDSKLIMA BASERT PÅ OM FAGTEMAENE OPPLEVES SOM KONFLIKTOMRÅDER OG OM DET ER ÅPENHET KNYTTET TIL TEMAENE.

Figur 4.5 viser i hvilken grad samarbeidsklima oppleves som «Harmonisk», «Utvekslende», «Stormfullt» eller «Tildekkende». Den oftest rapporterte samarbeidstilstanden er «Harmonisk» som får tilslutning av 39 prosent. I det ligger at det ikke er noen åpne eller underliggende konflikter. Omtrent hver fjerde (26 prosent) rapporterer at samarbeidsklima er «Utvekslende». Det innebærer at det finnes konfliktområder, men disse blir åpent diskutert og finner sin løsning. Innenfor samme 'boks' finner vi «Stormfullt» som omfatter 3 prosent. Denne kategorien skiller seg fra «Utvekslende» ved at konfliktene er tilbakevendende og vedvarende. 22 prosent rapporterer at samarbeidsklima er «Tildekkende». Det betyr at det er erkjente konfliktområder, men disse diskuteres ikke.

I figur 4.5 analyserte vi samarbeidsklima for alle fagtemaene samlet. I fortsettelsen ser vi på om samarbeidsklima varierer etter fagområde og bruker «menneskesyn/ideologi», «metode/problemforståelse» og «tiltaksrettet virksomhet» som analyseenhet (figur 4.6).



FIGUR 4.6: FIRE KATEGORIER FOR SAMARBEIDSKLIMA KNYTTET TIL TRE POTENSIELLE KONFLIKTOMRÅDER.

Når tema er menneskesyn/ideologi oppgir over halvparten at samarbeidsklima er «Harmonisk». Når tema er metode/problemforståelse har denne kategorien blitt redusert til 30 prosent, en tilsvarende andel opplever samarbeidsklima innenfor dette tema som «Utvekslende» og 26 prosent mener det er «Tildekkende». Når tiltaksrettet virksomhet diskuteres, er andelene henholdsvis 35, 19 og 31 prosent. Uansett tema er det få som opplever samarbeidsklima som «Stormfullt».

Samarbeidsklima varierer altså i forhold til hvilket tema som blir diskutert. Minst konfliktfylt er temaer knyttet til menneskesyn/ideologi. Det kan ha sammenheng med at temaene er på et overordnet nivå, og konfliktlinjer viser seg ofte ikke før man diskuterer «praksis». I den kvalitative delen av undersøkelsen fremkommer det i tillegg at disse overordnede temaene i liten grad blir diskutert.

De to mest interessante kategoriene er «Tildekkende» og «Utvekslende» som på mange måter representerer to ytterpunkter når man skal beskrive samarbeidsklima – det ene skaper avstand og mistillit, det andre åpenhet, gjensidighet og læring. At hver fjerde respondent opplever at problemer tildekkes når man diskuterer metode/problemforståelse og hver femte mener det samme om temaområdet tiltaksrettet virksomhet, er et problem. Resultatene kan forstås som at det ligger en motstand i enkelte arbeidsutvalg mot å diskutere uenighet.

Definisjonsmakt

Arbeidsutvalget skal ha representanter som innehar en ledende posisjon. Med det følger autoritet og makt. Det er med andre ord samlet mye formell makt når arbeidsutvalget møtes. En type maktrelasjon som *kan* følge formell makt, men også avvike fra de formelle maktstrukturene, er definisjonsmakt – det vil si å være i posisjon til å sette premisser for arbeidet. Vi har undersøkt hvem koordinator og medlemmene i utvalget mener har definisjonsmakten gjennom å spørre i hvor stor grad de mener ulike yrkesgrupper legger premissene for arbeidsutvalgets arbeid.

TABELL 4.1: GRAD AV DEFINISJONSMAKT (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD) (SLT-KOORDINATORER MED ARBEIDSUTVALG, SAMT DELTAKERE I ARBEIDSUTVALG).

| | N | Gjennomsnitt |
|---|----------|---------------------|
| SLT-koordinatorer | 592 | 4,01 |
| Utekontaktens representant(er) | 151 | 3,05 |
| Rusomsorgens representant(er) | 115 | 3,04 |
| Leder(e) for fritidsklubb(er) | 166 | 2,99 |
| Ungdomsskolens representant(er) | 439 | 2,92 |
| Kultur og fritids representant(er) | 375 | 2,89 |
| Familiekontorets representant(er) | 18 | 2,89 |
| Politiets representant(er) | 528 | 2,83 |
| Kommunehelsetj. representant(er) | 335 | 2,72 |
| Barnevernets representant(er) | 486 | 2,67 |
| Oppfølgingstjenestens (OTs) rep.(er) | 44 | 2,64 |
| Konfliktrådets representant(er) | 33 | 2,64 |
| Barne- og ungdomspsykiatriens rep.(er) | 121 | 2,61 |
| Sosialtjenestens representant(er) | 280 | 2,54 |
| PPTs representant(er) | 178 | 2,52 |
| Videregående skoles representant(er) | 223 | 2,51 |
| Næringslivets representant(er) | 10 | 2,50 |
| Barneskolens representant(er) | 253 | 2,43 |
| De frivillige organisasjonenes rep.(er) | 56 | 2,41 |
| Ungdomsrådets representant(er) | 30 | 2,23 |
| NAVs representant(er) | 51 | 2,16 |
| Teknisk etats representant(er) | 25 | 2,12 |
| Rep.(er) for ungdommers interesseorg.(er) | 1 | 2,00 |
| Kirkens representant(er) | 45 | 1,96 |
| Rep.(er) for politiske ungdomsorg.(er) | 0 | |

Som det fremkommer av tabellen er det SLT-koordinator som skårer høyest når det gjelder definisjonsmakt, med en skåre på over 4. Representantene som følger etter på de fem neste plassene representerer alle etater som jobber tett på ungdom – til dels med svært utsatt ungdom. Analysen viser med andre ord at personer som innehar denne type kunnskap også er premissleverandør i det forebyggende arbeidet.

Politiet har mye formell makt, og i den kvalitative intervjuundersøkelsen var det enkelte som fremhevet at det var en fordel å argumentere for sitt syn

før politiet tok ordet – for når de hadde snakket var «saken avgjort». Som vist i kapittel 2 opplever også mange av koordinatorene at politiet i høy grad er involvert i SLT-arbeid, og er mer støttende enn kommunens representanter. Man kunne derfor forvente at de også skåret høyt på definisjonsmakt, men vi finner ikke støtte for det i materialet. Politiets representanter finner vi et stykke ned på listen, og de har en skåre på 2,83.

Barnevernet og sosialtjenesten skårer også forholdsvis lavt. Det kan være en indikasjon på at de jobber på tiltakssiden med de mest utsatte, og i mindre grad er premisseleverandør for det *forebyggende* arbeidet som skal være arbeidsutvalgets fokus.

Når det gjelder representasjon fra skolene er det stor forskjell mellom de ulike skoleslagene. Når ungdomsskolen skårer langt høyere enn både videregående skole og barneskolen, er det et signal om at ungdomsskolen representerer den aldersgruppa som er SLT-arbeidets kjernemålgruppe.

Det er enkeltfunn som er interessante og verd å kommentere. For eksempel skårer representanter fra familiekontorene forholdsvis høyt. De er representert i bare et fåtall utvalg. Det kan tyde på at deres representasjon er knyttet til den enkeltes fagposisjon lokalt, fremfor den formelle tilknytningen etaten de representerer har i det forebyggende arbeidet.

Vi har tidligere påpekt den lave representasjonen av ungdom i arbeidsutvalgene. Denne analysen viser at de heller ikke er med på å sette premisser for arbeidet i de utvalgene de er representert.

Ut fra casestudiene ble vi klar over at definisjonsmakt ikke er et entydig begrep, og at det forstås på ulik måte. Det fremkommer blant annet under intervjuer der vi spurte de ulike informantene hvem de mente hadde definisjonsmakt:

Det handler mer om individuelle forskjeller. Noen er gode, andre er dårlige til å samarbeide i utgangspunktet. Personlige egenskaper.

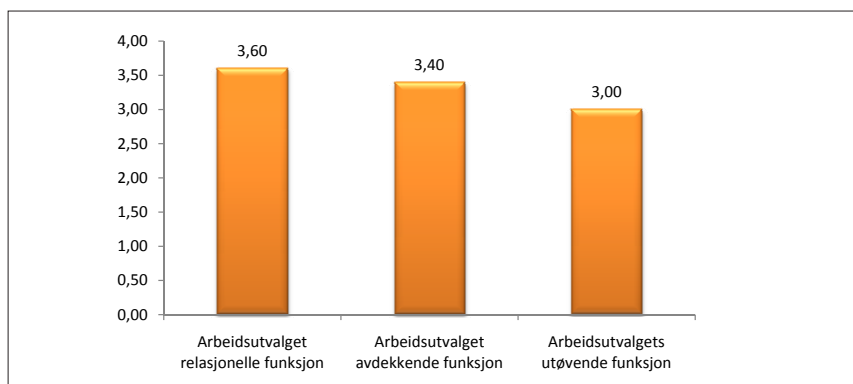
Medlem i styringsgruppa

Den definisjonsmakten er det jo vi som må tilta oss, når det kommer til konflikter. De representerer jo hvert sitt perspektiv på virkeligheten disse, så ingen av de har nok noe definisjonsmakt.

Medlem i styringsgruppa

Innsatsarenaer og arbeidsoppgaver

I casestudiene kom det frem at det var stor variasjon i forventningene til innholdet i arbeidsutvalgets møter. I spørreskjema inkluderte vi derfor en rekke utsagn som beskrev ulike arbeidsoppgaver, og ba respondentene svare på i hvilken grad de mente arbeidsutvalgets møter var egnet i forhold til de ulike oppgavene. Først gjennomførte vi en faktoranalyse. Faktoranalysen viste at materialet lot seg dele inn i tre dimensjoner. Den første dimensjonen har vi gitt navnet *Utøvende funksjon* og beskriver handling, for eksempel «iverksette», «tilrettelegge», «styre». Den andre dimensjonen har vi gitt betegnelsen *Avdekkende funksjon* og kjennetegnes ved oppgaver som blir beskrevet som «identifisere» og «oppdage». Den tredje dimensjonen beskriver utvalgets arbeid knyttet til områder som omtales som å «styrke tillit», «bygge nettverk» og «dele erfaring». Den har vi gitt betegnelsen *Relasjonell funksjon*. Figuren under viser i hvor stor grad koordinator og medlemmer av arbeidsutvalgene gjennomsnittlig sett mener utvalget er egnet til å ivareta oppgaver av utøvende, avdekkende og relasjonell karakter.



FIGUR 4.7: ARBEIDSUTVALGETS EGNETHET FORDELTE PÅ TRE DIMENSJONER. ARBEIDSUTVALGSMEDLEMMER OG KOORDINATORER. (1=SVÆRT LITE EGNET, 4=SVÆRT EGNET).

Figur 4.7 viser gjennomsnitt for alle arbeidsutvalg. Det er ikke store forskjeller mellom de tre funksjonene. Den relasjonelle dimensjonen skårer høyest med en skåre på 3,6 og den utførende funksjonen gir en skåre på 3,0.

De tre funksjonene i figuren fanger opp tre til dels svært ulike sider ved samarbeidet. Når vi betrakter arbeidsutvalgene *samlet* ser vi at respondentene mener utvalgene er egnet til å dekke alle tre funksjoner, og vi har en nærmest ideell situasjon der utvalget både ivaretar den sosialfaglige nettverksbyggingen og forebyggingens kanskje viktigste oppgave; å avdekke tidlig. I tillegg kommer at arbeidsutvalget også kan være utøvende i betydningen initiere og koordinere.

Vi har ikke det enkelte arbeidsutvalg som enhet i analysen. Vi vet derfor ikke i hvilken grad *hvert enkelt arbeidsutvalg* er en speiling av disse gjennomsnittsverdiene. Fra den kvalitative delen av evalueringen er det imidlertid mye som tyder på at arbeidsutvalgene i mindre grad er en blanding av alle tre funksjoner, men heller vektlegger en funksjon fremfor de andre. For eksempel er det enkelte utvalg som vektlegger den relasjonelle funksjonen i særlig grad, og mener det viktigste er å møtes og «bli kjent» og «få vite». Siden målet er å samordne tiltak, vil ofte kjennskap kunne være en viktig, men aldri tilstrekkelig funksjon for arbeidsutvalget.

Når vi møtes jevnlig blir det lettere å ta kontakt etterpå, for eksempel på telefon. Får vite om ting man ikke visste om fra før, og det opplever de at de gjør. Informasjonen tetter igjen mellomrom mellom stoler. Lærer om temaer de manglet kunnskap om, for eksempel flyktninger.

Representant i arbeidsutvalget

Siden de er så godt kjent, slipper man forposteringer – nyanser i grått.

SLT-koordinator

Hvis den tiltaksrettede funksjonen tillegges stor vekt, er det også problematisk. Arbeidsutvalget skal avdekke, initiere og koordinere, ikke være utøvende. Vi vet imidlertid fra spørsmål knyttet til taushetsplikten at enkelte

arbeidsutvalg både «behandler» enkeltsaker og beveger seg inn i den utøvende delen av SLT-arbeidet.

Innsatsarenaer

Som referert til i kapittel 3 om SLT-koordinatorene har vi nærmet oss vektleggingen av de ulike forebyggingsnivåene på to måter; en ved å spørre direkte om hvilken forebyggingsarena SLT-arbeidet retter seg mot, og en mer indirekte der respondentene blir spurt om hvor sentrale de mener ulike enkelttiltak og innsatsområder i SLT-arbeidet er. På grunnlag av svarene har vi konstruert tre indekser for henholdsvis byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (se vedlegg 3 for gruppering). Resultatene presenteres i tabell 4.2 og 4.3. Den første kan sies å representere en oppfatning av praksis i SLT-arbeidet, mens tabell 4.3 reflekterer hva som vektlegges basert på hvilke konkrete tiltak som vurderes som sentrale. I tabellene presenterer vi gjennomsnittlige vurderinger fra deltakere i arbeidsutvalgene og fra respondentene som har dobbeltrepresentasjon og sitter både i arbeidsutvalg og styringsgruppe.

TABELL 4.2: OPPFATTELSE AV OM SLT-ARBEIDET ER RETTET MOT ARENAER KNYTTET TIL BYGGENDE TILTAK, FOREBYGGENDE TILTAK ELLER KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggings-arena Respondent-gruppe | Arenaer knyttet til byggende tiltak | Arenaer knyttet til forebyggende tiltak | Arenaer knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak |
|---|-------------------------------------|---|--|
| Arbeidsutvalg | 3,6 | 3,7 | 3,5 |
| Styringsgruppe/ arbeidsutvalg | 3,9 | 4,0 | 3,9 |

Arbeidsutvalget opplever at SLT-arbeidet er nærmest like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak, med en skåre som varierer fra 3,5 til 3,7 for representanter i arbeidsutvalget og fra 3,9 til 4 for de som har en dobbeltfunksjon og sitter i begge utvalgene. Går vi nærmere inn på hvor sentrale tiltakene og innsatsområdene er (her representert ved indekstall), ser vi det i tabell 4.3:

TABELL 4.3: BYGGENDE, FOREBYGGENDE OG KRIMINALITETSFOREBYGGENDE INDEKSER BASERT PÅ HVOR SENTRALE TILTAK OG INNSATSMOMRÅDER ER FOR SLT-ARBEIDET DER DU JOBBER. N VARIERER. GJENNOMSNITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Respondent- gruppe | Forebyggings- arenaer | Hvor sentralt er byggende arbeid? | Hvor sentralt er forebyggende arbeid? | Hvor sentralt er kriminalitetsforebyggende arbeid? |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|---|--|
| Arbeidsutvalg | | 2,8 | 3,1 | 2,7 |
| Styringsgruppe/ arbeidsutvalg | | 3,0 | 3,2 | 2,8 |

Når vi fokuserer på faktisk vektlegging av ulike tiltak og innsatsområder, ser vi at heller ikke her er det store forskjeller, selv om representantene i arbeidsutvalget vurderer det kriminalitetsforebyggende arbeidet noe under de to andre. Representantene med dobbeltfunksjon som også sitter i styringsgruppe har litt høyere skåre på alle tre indekser.

At arbeidsutvalgene retter innsatsen både mot den byggende, den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende arena var ventet og i overensstemmelse med SLT-permen. Det er likevel påfallende at innsatsen på de tre arenaene er likt fordelt, og hvis vi kan snakke om en tendens så er den i disfavør av innsats på den kriminalitetsforebyggende arena. Sitatene under er typiske for synet på at «alt» er kriminalitetsforebygging:

Politiet her jobber som tradisjonelt bamsepoliti med besøk i skoler – tillitsforhold er viktig for kriminalitetsforebygging. Lettere å løse konflikt når man har tillit i bønn, er teorien.

Politi i arbeidsutvalg

Enighet om at byggende tiltak er det beste. Jobber byggende framfor straffende, tror på inkludering framfor ekskludering. Dette er et kontinuerlig arbeid hvor ulike parter kan bidra.

SLT-kordinator

Måloppnåelse

Som beskrevet i kapittel 1 har vi identifisert fire målkriterier for godt kriminalitetsforebyggende samarbeid. Målkriteriene er knyttet til i hvilken grad samarbeidet er i stand til 1) *avdekke* tendenser og uønsket utvikling tidlig 2) *initiere* treffsikre tiltak og metoder 3) *koordinere* arbeidet – både innad i arbeidsutvalget og i forhold til ungdommene og deres familier og 4) i hvilken grad arbeidet er *kunnskapsproduserende*. Vi har spurt om representantene i arbeidsutvalget mener organiseringen av SLT-arbeidet er med på å oppfylle disse målkriteriene, og tabell 4.4 viser fordelingen.

TABELL 4.4: SLT-MODELL OG OPPFATTELSE AV MÅL OPPNÅELSE INNENFOR DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE FELTET. N VARIERER. GJENNOMSITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Resultatindikatorer Respondentgruppe | SLT-organiseringen bidrar til å avdekke | SLT-organiseringen bidrar til å initiere tiltak | SLT-organiseringen bidrar til å koordinere | SLT-organiseringen bidrar til å produsere ny kunnskap |
|---|---|---|--|---|
| Arbeidsutvalg | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 3,6 |
| Styingsgruppe/ arbeidsutvalg | 3,8 | 3,8 | 4,0 | 3,7 |

Tabellen viser ingen markante mønstre eller forskjeller når det gjelder vurderinger av måloppnåelsen. De som er representert både i arbeidsutvalg og styringsgruppe er noe mer positive til hvordan SLT-organiseringen slår ut på resultatindikatorene, men forskjellene er små.

I tillegg til direkte spørsmål om hvorvidt målkriteriene er oppfylt, er det funn både i det kvalitative og kvantitative datamaterialet som gir grunnlag for å utdype i hvilken grad samarbeidet er rettet inn mot de fire målkriteriene. I fortsettelsen kommenterer vi måloppnåelse fra en slik vinkling.

Avdekke. Noe av det viktigste i forebyggende arbeid er å oppdage tidlig. En forutsetning for dette er at man har kunnskap og gode «utkikksposter». Spørsmålet er om sammensetningen av arbeidsutvalgene gjør utvalget til en god utkikkspost. Utvalgene mangler innspill fra ungdommene selv og teknisk etat. Etater knyttet til fylkesnivå (videregående skole, OT, BUP²⁰) er også i liten grad representert, noe som gjør at den eldste ungdomsgruppa kan bli marginalisert i utvalgets arbeid og innsats. Analysen har samtidig vist at det ikke er en ubetinget fordel at arbeidsutvalget består av mange medlemmer. Snarere tvert imot. Det er funn i analysen som tyder på at store utvalg får utrettet mindre enn små. Vi vil derfor argumentere for en endring i sammensetningen av arbeidsutvalget. I stedet for at alle representanter er faste kan man enten se for seg et «todelt» utvalg, hvor det er noen faste og noen ambulerende representanter, eller en løsning der arbeidsutvalget er definert til noen kjernerepresentanter, men at koordinators oppgave er å drive en utstrakt «edderkoppvirksomhet» og etablere forpliktende kontakt med aktuelle etater/personer uten at disse blir trukket inn i arbeidsutvalgene som faste representanter.

Et annet forhold som kan påvirke arbeidsutvalgenes egnethet som utkikkspost er at utvalgsmedlemmene er valgt ut i kraft av posisjon (etatsledere). Hensikten med at utvalgsmedlemmene skal være etatsledere er at de har oversikt og myndighet. Et spørsmål er om kriteriene for utvelgelsen av utvalgsmedlemmene gjør at det blir for stor avstand til fagfeltet og et for smalt blikk.

²⁰ BUP er forkortelse for Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker

Et siste forhold som påvirker sammensetningen av arbeidsutvalgene er at nesten halvparten av SLT-kommunene er organisert etter en tonivåmodell med resultatenheter. Det gjør at arbeidsutvalget ikke har et «logisk» nivå å hente sine medlemmer fra. Hvis arbeidsutvalget blir bemannet med lederne for resultatenheter er det ikke å forvente at de skal ha samme oversikt som etatsledere; på den andre siden har de (kanskje) et nærmere forhold til praksisfeltet.

Initiere. Det neste kriteriet som karakteriserer godt SLT-arbeid er evnen til å initiere treffsikre tiltak og metoder. Det gjøres i stor grad, men vi ser liten innsats rettet mot de mest utsatte – for eksempel de som allerede har begått lovbrudd. I SLT-permen er det lite vektlegging og forståelse for at også tiltak som iverksettes *etter* at lovbrudd er begått tilhører det kriminalitetsforebyggende feltet. Blant annet den lave representasjonen av konfliktråd i utvalgene er et signal om at denne delen av kriminalitetsforebygging har liten plass. Mye tyder på at det er tradisjonell sosialfaglig tenkning som legges til grunn når man skal initiere tiltak. Det medfører at kunnskap knyttet til alternative reaksjonsformer og situasjonell forebygging bare unntaksvis blir løftet frem og brukt innenfor den rammen SLT jobber.

Koordinere. SLT-modellen er en koordineringsmodell. På det grunnlaget kunne man forvente at koordinering skårer høyt. Vi ser en tendens til at dette målkriteriet fremheves i forhold til de tre andre, men mindre enn forventet. Koordinering i SLT sammenheng kan forstås på flere måter og fra ulike posisjoner, både «innenfra» og «utenfra». Sett innenfra arbeidsutvalget handler koordinering om å tilrettelegge for samarbeid. Sett utenfra – fra brukernes synsvinkel – vil koordinering i større grad være et spørsmål om de møter tjenester og tilbud som er samkjørte. Analysen har vist at det er til dels stor uenighet i utvalgene om problemforståelse og metode. Hvis uenighet ikke løses internt i utvalgene vil det øke sjansen for at konflikten flyttes til møtet med ungdommen og dennes familie og at de møter et lite koordinert tilbud.

Kunnskapsproduksjon. Det siste kriteriet vi har for godt SLT-arbeid er at det er kunnskapsproduserende. Kunnskapsproduksjon i utvalgene vil vari-

ere etter samarbeidsklima. Er klima preget av utveksling og åpenhet både i medgang og motgang, er det et godt grunnlag for læring for den enkelte. I hvilken grad man får til lærende prosesser avhenger av i hvor stor grad hver representant tematiserer erfaringer og kunnskap i egen virksomhet, men også – og i særlig grad – hvorvidt koordinatør klarer å samle og systematisere kunnskapen og gjøre den overførbar.

Oppsummering

Arbeidsutvalgene er bredt sammensatt. Politiet er representert i de fleste utvalgene. Fra kommunalt hold er det skole, barnevern og kultur og fritid som har sterkest representasjon. Det «ideelle» arbeidsutvalget skiller seg ikke dramatisk fra de faktiske arbeidsutvalg, men det er noen forskjeller som er verd å merke seg. Blant annet ønsker man i større grad representasjon fra tiltakssiden, og det er også funn som tyder på at det er ønske om mer kompetanse knyttet til eldre ungdommer.

Konfliktråd er i liten grad representert i det reelle utvalget, men er langt hyppigere representert i det ideelle. Det kan være et signal om at den mest utsatte ungdomsgruppa ikke får tilstrekkelig fokus i SLT-arbeidet og at kunnskap knyttet til for eksempel Restorative Justice i liten grad er inkludert.

En annen «underrepresentert» gruppe i arbeidsutvalgene er ungdom, og de er også i liten grad premissleverandører i de utvalgene de sitter. Utvalget mister dermed en viktig kilde til kunnskap om dagens ungdomsmiljø og fyller heller ikke en stadig tydeligere intensjon i offentlig forvaltning om medvirkning for denne gruppa.

Noen få utvalg hadde representasjon fra teknisk etat, men gjennomgående assosieres ikke denne etaten med forebygging. Ny plan og bygningslov inkluderer imidlertid kriminalitetsforebygging, noe som i fremtiden bør gjenspeiles i SLT-sammenheng.

SLT er et kommunalt tiltak. Videregående skole, barne- og ungdomspsykiatri, konfliktråd og enkelte andre sentrale etater i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er forankret på fylkesnivå. Det kan være årsaken til at de i liten grad er representert i arbeidsutvalgene. Ikke desto mindre svekker det utvalgets mulighet til å få viktige innspill.

Evalueringen har vist at det ikke er en ubetinget fordel at et arbeidsutvalg består av mange medlemmer– snarere tvert imot. Det er funn i analysen som tyder på at store utvalg er mindre «spisset» enn små.

Representasjon i arbeidsutvalget skal være i kraft av en myndighetsstilling i en sentral etat/enhet, og ikke som enkeltperson. Denne føringen gjenfinner vi i sammensetningen av utvalgene, og er den gjennomgående trenden. Likevel ser vi eksempler på at enkelte utvalg har representasjon fra enheter som tilsynelatende ikke er sentrale og personer uten formell makt. Vi vet ikke nok om disse personene, men det kan være enkeltpersoner som er medlem av arbeidsutvalget i kraft av det arbeidet de utfører eller den utkikksposten de har. Et eksempel kan være en helsesøster som jobber utradisjonelt og utadrettet og dermed har opparbeidet seg kjennskap til både enkeltungdommer og miljøer, et annet en medarbeider i et spesielt vellykket eller innovativt tiltak.

Faglig innhold/samarbeidsklima

Et spørsmål vi stilte oss var om det er kompetanselikheter eller -ulikhet som preger utvalgene. Ser vi på representasjonen er den tredelt: politiet, hjelpetjeneste og skole. De tre sektorene representerer ulike kompetanser, men det er mye som tyder på at det er den sosialfaglige tenkemåten som har forrang. Tradisjonelt er denne tilnæringsmåten problemfokuseret og individrettet. Forutsatt at grunnlaget i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er å få til endringsprosesser, vil det ligge en gevinst i å løfte frem tilnæringsmåter som er sterkere knyttet til mestring, kvalifisering og oppretting.

Gjennomgående i evalueringen har det vært rettet spesiell oppmerksomhet mot samarbeidet mellom kommune og politi. Selve definisjonen på kri-

minalitetsforebygging er enkelte steder at politiet er med i samarbeidet. Politiet er representert i så og si alle utvalgene, men politiets forebyggingsmetoder, situasjonell forebygging og POP, ikke er særlig synlige. Det ser heller ikke ut som alternative reaksjonsformer (som i mange tilfeller også involverer påtalejurister) i særlig grad blir utviklet innenfor SLT-systemet. At de politifaglige metodene i liten grad blir tatt i bruk, kan være en mulig forklaring på at politiet i mindre grad enn ventet setter premisser for samarbeidet. I intervjuene kom det også frem at det er ulike yrkeskulturer i politiet med varierende holdning til forebygging. Det er rimelig å tro at også det spiller en rolle for effekten av og tydeligheten i arbeidet.

Innsatsområder og målkriterier

Evalueringen viser at arbeidsutvalgene retter innsatsen både mot den byggende, den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende arena. Det var ventet, og i overensstemmelse med SLT-permen. Det påfallende er at innsatsen på de tre arenaene er likt fordelt. I den grad vi ser en tendens er den i disfavør av innsats på den kriminalitetsforebyggende arena.

Det har også vært et mål med evalueringen å vurdere arbeidsutvalgene ut fra hvor egnet de er i forhold til de fire målkriteriene 1) oppdage, 2) initiere, 3) koordinere og 4) produsere kunnskap. Vi har stilt spørsmål ved om sammensetningen av arbeidsutvalgene gjør utvalget til en god utkikkspost, og pekt på at de gjennomgående mangler innspill fra ungdommene selv, etater knyttet til fylkesnivå, teknisk etat og konfliktråd.

I forhold til å initiere tiltak og metoder har vi vist at både i SLT-permen og i det praktiske arbeidet er det lite vektlegging og forståelse for at også tiltak som iverksettes etter at lovbrudd er begått hører til det kriminalitetsforebyggende feltet.

Å koordinere er først og fremst SLT-koordinators oppgave. Dette målkriteriet kan forstås både som en teknisk/administrativ koordinering av samarbeidet internt og som en fagmetodisk koordinering som påvirker

praksisfeltet. Vi ser at det er til dels stor uenighet i utvalgene om problemforståelse og metode. Å ta tak i denne uenigheten i arbeidsutvalget så den ikke forflyttes til praksisfeltet er en viktig oppgave for koordinator.

Det siste kriteriet vi har for godt SLT-arbeid er at det er kunnskapsproduserende. En forutsetning for kunnskapsproduksjonen i utvalgene er blant annet et godt samarbeidsklima som tillater uenighet, men er løsningsorientert. En samlet analyse av det kvalitative og kvantitative materialet indikerer at det er store variasjoner mellom utvalgene på dette området og dermed et visst forbedringspotensial.

KAPITTEL 5

Styringsgruppa

I dette kapitlet beskriver vi først hvilke grupper som er representert i styringsgruppa. Deretter undersøker vi hvilke representanter i styringsgruppa som er i posisjon til å sette dagsorden; hvem som innehar såkalt definisjonsmakt. Det tredje hovedtema er knyttet til arbeidsform, innsatsarenaer og målkriterier. I hvilken grad arbeider styringsgruppa ut fra om det er den byggende, den generelt forebyggende eller den spesifikt kriminalitetsforebyggende arena som er hovedinnsatsområdet? Er arbeidsfordelingen mellom styringsgruppa og arbeidsutvalget hensiktsmessig i forhold til å avdekke, initiere og koordinere forebyggende arbeid? Genererer arbeidsfordelingen kunnskap som er avgjørende for styringsgruppas strategiske funksjon? Vi avslutter kapitlet med å drøfte hvorvidt det er overføringsverdi mellom SLT-modellen og politiråd, da styringsgruppa i SLT-modellen brukes som organisering av politiråd.

Styringsgruppas sammensetning og egnethet

Styringsgruppa er en av de faste bestanddelene i SLT-modellen. Likevel oppgir sju SLT-koordinatorer at det ikke er opprettet styringsgruppe. Det anbefales fra KRÅD at styringsgruppa ikke er for stor og bredt sammensatt. Det viktigste, står det i SLT-permen, er at den er forankret på høyeste nivå i lokalsamfunnet (*SLT-perm 2005: 22*). Politiet bør være representert med høyeste politimyndighet på stedet, og fra kommunen bør ordfører og/eller rådmann og andre faglige toppledere innen oppvekst delta. Hvordan er dette gjennomført i praksis? Tabell 5.1 viser hvem som er representert i styringsgruppa:

TABELL 5.1: I HVEM ER REPRESENTERT I STYRINGSGRUPPA? SLT-KOORDINATORER, N=127.

| | Antall |
|---|--------|
| Politimester | 13 |
| Lensmann/politistasjonssjef | 100 |
| Leder for forebygging/ungdomsseksjon i politiet | 16 |
| Rådmann/assisterende rådmann | 87 |
| Kommunalsjeferr | 32 |
| Etatssjefer | 32 |
| Ordfører | 83 |
| Andre politikere | 21 |
| Fylkesskolesjefen | 3 |
| Skolesjef | 24 |
| Andre | 81 |

Tabell 5.1 viser at fire grupper skiller seg ut når det gjelder antall. Det er lensmann/politistasjonssjef, rådmann/assisterende rådmann, ordfører og kommunalsjefer/etatssjefer. Siden sistnevnte gruppe kan ha overlappende stillingsbeskrivelser, og begge er representert med 32 personer, kommer de dermed høyt opp når det gjelder representasjon i styringsgruppa. Siden politiet er representert med til sammen 129 personer, betyr det at KRÅD har oppnådd høy deltakelse fra politiet i styringsgruppa. Sideanalyser viste at politiet er representert i 117 av de 127 styringsgruppene vi har informasjon om. Det innebærer at tolv av styringsgruppene er representert med flere enn en representant/instans fra politiet. I tillegg viser kategorien «andre» at mange utenfor de oppsatte gruppene deltar i styringsgruppene; for eksempel helsesøstre, leder av ungdomsråd, leder av NAV, leder innen psykisk helse, virksomhetsleder for kultur og undervisning og bydelsdirektører. Siden SLT er en samordningsmodell hvor det i SLT-permen legges vekt på samordning mellom politi og kommune, er det ikke forventet at fylkeskommunen som forvaltningsnivå deltar. Det at Fylkesskolesjefen kun er representert i tre utvalg er derfor ikke overraskende. Men sett i forhold til dette forvaltningsnivåets betydning, spesielt knyttet til videregående skole – slik vi drøftet det i kapitlet om arbeidsutvalg – er fylkeskommunen svakt

representert i styringsgruppa. Ved å ikke nevne fylkesskolesjefens betydning i SLT-permen, mister styringsgruppa en viktig representant.

Samlet viser funnene i tabell 5.1 at SLT-kommunene har lyktes med forankring i toppen. Både administrativ, økonomisk, politisk, faglig og strategisk myndighet er høyt representert blant deltakerne i styringsgruppa. Deltakerne har de beste forutsetningene for å legge sentrale føringer for SLT-arbeidet. Hvorvidt rammebetingelsene og forutsetninger for dette er til stede kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

Premissleverandører i styringsgruppa

Det å få innsikt i hvem som legger premisser i styringsgruppa, kan fortelle noe om hvilke grupper som har definisjonsmakt, og dermed om styringen av SLT fra styringsgruppas side. Tabell 5.2. viser SLT-koordinatorenes gjennomsnittlige vurdering av i hvilken grad de deltakende aktørene legger premisser i styringsgruppa:

TABELL 5.2: I HVOR STOR GRAD SYNES DU AT FØLGENDE LEGGER PREMISSENE I STYRINGSGRUPPA? N=137²¹
(1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD).

| | N | Gjennomsnitt |
|---|----|--------------|
| Etatssjefer | 30 | 3,2 |
| Kommunalsjefer | 28 | 3,1 |
| Leder for forebygging/ungdomsseksjon i politiet | 16 | 3,1 |
| Rådmann/assisterende rådmann | 79 | 3,0 |
| Ordfører | 75 | 2,9 |
| Lensmannen/politistasjonssjefen | 95 | 2,7 |
| Politimesteren | 10 | 2,7 |
| Skolesjefen | 23 | 2,5 |
| Politikere (andre enn ordfører) | 20 | 2,5 |
| Fylkesskolesjefen | 1 | 1,00 |

²¹ N varierer, ettersom det er avhengig av at respondentene har krysset av for at instansen/personen er med i styringsgruppa. Hvor mange som har vurdert hver enkelt er angitt i tabellen.

Tabell 5.2 viser at etatssjefer, kommunalsjefer, ledere for forebygging/ungdomsseksjon i politiet og rådmann rangeres høyest som premissleverandører i styringsgruppa.

Funnene i tabell 5.2 kan indikere at faglig kompetanse innenfor forebyggingsfeltet har stor betydning når det gjelder å legge premisser for styring av SLT-arbeidet. Både etatssjefer, kommunalsjefer, ledere for forebygging/ungdomsseksjon i politiet og rådmann har en slik kompetanse. Det at skolen primært ikke er utvikler av en slik kompetanse kan forklare at skolen i mindre grad legger premisser for SLT-arbeidet.

Skoledeltakelse etterspurt!

Dette betyr likevel ikke at skolekompetanse ikke er etterspurt når det gjelder SLT-arbeidet. Funn fra casestudiene indikerer at flere ønsker mer deltakelse og engasjement fra skolen innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, siden de møter hele barne- og ungdomsgruppa i tillegg til at de har direkte kontakt med foreldrene.

Som funnene i tabell 5.2 indikerer, oppleves det generelt at politikere og politiledere på sjef- og mesternivå i mindre grad legger premisser i SLT-arbeidet. Det å være på et høyt formelt nivå, er ikke tilstrekkelig for å bli en premissleverandør. Interessant nok er deltakelse fra disse aktørene hovedarenaen for politiråd. Dette kan legge føringer for at politirådenes profil blir annerledes enn profilen til SLT-styringsgruppene, noe vi drøfter mot slutten av kapitlet.

Premissleverandører fra toppen

I casekommunen med tverrsektoriell kommuneorganisering, opplever de at SLT-modellen løser problemet med at noen har definisjonsmakt og legger for mye premisser i SLT-arbeidet på feil premisser. I den grad det oppstår problemer i forhold til definisjonsmakt, forklarer de det med individuelle forskjeller. «Noen er i utgangspunktet gode eller dårlige til å samarbeide, så det handler om personlige egenskaper», forteller en i styringsgruppa. Styringsgruppa er opptatt av at de må sette standard for definisjonsmakten når det kommer til konflikter. «De representerer jo hvert sitt perspektiv på

virkeligheten disse, så ingen av de har nok noe definisjonsmakt», forteller en i styringsgruppa, for å understreke behovet for at definisjonsmakten må plasseres fra toppen.

Forebyggingsnivå sett fra styringsgruppa

Som beskrevet i kapitlet om SLT-koordinator, har vi, på samme måte som med arbeidsutvalgene, nærmet oss vektleggingen av de ulike forebyggingsnivåene på to måter. For det første har vi spurt direkte spørsmål om i hvilken grad SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til henholdsvis byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 5.3). Videre har vi spurt om hvor sentrale ulike enkelttiltak og innsatsområder er i SLT-arbeidet. Dette har vi deretter gruppert og presentert som indekser for henholdsvis byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 5.4, se vedlegg 3). Tabell 5.3 kan sies å representere en oppfatning av praksis i SLT-arbeidet, mens tabell 5.4 reflekterer faktisk vektlegging basert på hvilke konkrete tiltak som vurderes som sentrale. I tabellene presenterer vi gjennomsnittlige vurderinger fra deltakere i styringsgruppene.

TABELL 5.3: OPPFATTELSER AV OM SLT-ARBEIDET ER RETTET MOT ARENAER KNYTTET TIL BYGGENDE TILTAK, FOREBYGGENDE TILTAK ELLER KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK. N VARIERER . GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggingsnivå Respondent-gruppe | I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til byggende tiltak? | I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til forebyggende tiltak? | I hvilken grad oppfatter du at SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak? |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Styringsgruppe | 4,0 | 4,1 | 3,8 |

Ser vi hvordan vektleggingen av forebyggingsnivå beskrives ut fra styringsgruppa, oppfatter styringsgruppa det som at SLT-arbeidet er nærmest like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitets-

forebyggende tiltak. Det er arenaer knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak som peker seg ut med lavest gjennomsnittsverdi. Går vi nærmere inn på hvor sentrale tiltakene og innsatsområdene er (her representert ved indekstall), ser vi følgende:

TABELL 5.4: BYGGENDE, FOREBYGGENDE OG KRIMINALITETSFOREBYGGENDE INDEKSER BASERT PÅ HVOR SENTRALE TILTAK OG INNSATSOMRÅDER ER FOR SLT-ARBEIDET DER DU JOBBER. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggingsnivå Respondentgruppe | Hvor sentralt er byggende arbeid? | Hvor sentralt er forebyggende arbeid? | Hvor sentralt er kriminalitetsforebyggende arbeid? |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|
| Styringsgruppe | 3,0 | 3,1 | 2,7 |

Når vi fokuserer på faktisk vektlegging av ulike tiltak og innsatsområder (tabell 5.3), ser vi at styringsgruppa vurderer det kriminalitetsforebyggende nivået som det minst sentrale nivået. Tabell 5.4 viser også at kriminalitetsforebygging ikke markerer seg som et område som medlemmer i styringsgrupper oppfatter at det satses mer på enn de to andre forebyggingsnivåene. I den grad det bør legges mer vekt på å samordne *kriminalitetsforebyggende* tiltak, vil det være styringsgruppas ansvar å prioritere dette.

Variasjoner i innsatsområder og forebyggingsnivå

I casestudiene spurte vi om hvilket forebyggingsnivå SLT-arbeidet rettes mot; det byggende, forebyggende og/eller den kriminalitetsforebyggende arena? I en interkommunal SLT-enhet er de ganske omforent om at forebygging er et foreldreprosjekt. De jobber derfor med byggende tiltak rettet mot foreldregruppa.

I en annen kommune var det bred enighet om at SLT-arbeidet var konsentrert om det forebyggende, men i den enden av forebygging som grenser mot kriminalitetsforebygging. Selv «kultur og fritid» som definerer seg som rent byggende, mener at det er riktig at SLTs hovedinnsatsområde er på forebyggingsnivået. Innsatsområder som pekes ut knyttes til barn og familie, rus/psykiatri og inkludering av

de som er i ferd med å utstøtes, som SLT-koordinator selv formulerer det. Dette har stort sett medført at tiltak er iverksatt. Rus/psykiatri har ligget noe på vent, fordi de antar det er et stort felt som åpner seg. Derfor har de *«ikke turt å gå langt inn i det ennå»*. I en tredje kommune jobber de på alle tre arenaene, mens hovedtyngden er på forebyggingsnivået. Politiet er sterkt inne på en tidlig arena i forhold til kriminalitetsforebygging. Målgruppa er de som er i faresonen, eller kanskje bedre sviktsonen: *«De som begynner å fuske i rusfaget, der rus er innblandet»*, forteller SLT-koordinator. Segmentet for direkte kriminalitetsforebygging er så lite. De er også opptatt av å tenke videre enn kriminalitetsforebygging. Det å forebygge selvskader, rus og psykiatriske lidelser oppleves som like viktig som forebygging av kriminalitet. SLT er for mye bygget opp rundt skole, forteller SLT-koordinator. Dette hemmer et sterkere fokus på relasjonen mellom rus og psykiatri.

I en fjerde interkommunal SLT-enhet er innsatsområdet for SLT-arbeidet forebyggende og kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot barn og unge mellom 12 og 18 år. Målet er å komme tidlig inn før politiet blir involvert i saker. Det oppfattes som viktig å samarbeide med politiet før det blir en politisak. Både rus- og kriminalitetsforebygging er prioritert som innsatsområde, i tillegg til psykiatriske problemområder. *«Antall vandrer på tur er økende»*, forteller fagsjef som sitter i den interkommunale styringsgruppa, og fortsetter: *«Dette må vi gjøre noe med på flere områder»*.

I en femte kommune opplever styringsgruppa at de er omforent om tidlig intervensjon. Likevel får de inntrykk av at arbeidsutvalget har ulikt syn på hvordan man skal finne barn i risikozonen. En annen uenighet går på når det skal intervensjon: *«Ja både faglig og etiske betraktninger, hvor langt skal det gå i å screene en befolkning for å plukke ut de som har en dårlig oppvekstsituasjon»*, forteller en i styringsgruppa, og fortsetter:

«Skal du sende kommunale inspektører til hvert eneste hjem for å se hvordan det ser ut der, eller skal du bygge på andre typer vurderinger for å finne de som er i risikozonen. (...) Man kan også se på det slik, og det er styringsgruppas syn: Hva gjør man med disse? Som ikke klarer livet sitt, og som drar med seg ungene sine også inn en (...) de reproducerer sin egen fattigdom, reproducerer sine egne avvik.»

De fremhever at det viktigste med SLT-modellen er at den er vel gjennomtenkt når det gjelder forebyggingsnivå. Dette begrunnes med utgangspunkt i den klassiske inndelingen i primær-, sekundær- og tertiærforebyggende tiltak. Dernest selve måten å

jobbe på, tilnærmingen til og løsningen av problemene. Man kan ikke begynne tidlig nok. Dette innebærer at ansatte på helsestasjonene og i barnehagene læres opp til å se etter «faresignaler» for å fange opp disse barna og gi dem forsterkede tilbud. I tillegg til å gå tidlig inn med primærforebyggende tiltak, er også tidlig intervensjon før problemer oppstår og før barna blir eldre, en sentral handlingsnorm. Kommunen har valgt ut fire hovedområder for SLT-arbeidet. For det første tidlig intervensjon, som SLT-koordinator er prosjektleder for. For det andre barn- og unges medvirkning. Medvirkningsarbeid blir ansett for å være en byggende innsats (barn- og unges kommunestyre). For det tredje samarbeid med BUP, og for det fjerde kartlegging av trafikk til og fra skoler. De bruker sjeldent kriminalitetsforebygging som terminologi. Styringsgruppa er forent om at det er sosiale årsaker til kriminalitet, derfor blir språket mer knyttet til forebygging generelt.

Når det gjelder kunnskaper de bygger på, så hentes det fra generell kriminologisk forskning på årsaker til kriminalitet. Normaloppveksten skal være vidt forstått. Et mål er å ikke gjøre så mange spesielle ved å ha et bredt normalitetsbegrep. Det er heller ønskelig å kompensere med tilpasset opplæring, og jobbe med kompetanseutvikling på smalere og mer spesifikke områder. Et tredje mål er å forhindre skjevutvikling gjennom tidlig innsats i prosessen. De skal sette inn kompenserende tiltak for de som trenger noe ekstra. *«Vi må bli bedre på det generelle forebyggingsnivået når det gjelder oppvekst. Jo bedre vi blir på det allmenne, jo færre trenger noe spesielt!»*

Kunnskapsstyrt styringsgruppe?

I kapittel 2 presenterte vi ideelle mål for arbeidsdelingen mellom styringsgruppa og arbeidsutvalget. Det kommer klart frem i SLT-permen at styringsgruppa skal prioritere ut fra dokumentasjon og kvalitetssikrede analyser, og på den måten jobbe kunnskapsstyrt. Arbeidsutvalget skal anbefale, og komme med forslag. Styringsgruppa skal bestille analyser og kartlegginger. Det vil først og fremst være kunnskapsarbeidet SLT-koordinator gjør overfor styringsgruppa som ivaretar styringsgruppas kunnskapsgrunnlag (*SLT-perm 2005: 26*). I tillegg kommer det frem i SLT-permen at styring og prioriteringer av ulike tiltak skal skje gjennom den enkelte virksomhets arbeid. Dette indikerer en bottom-up strategi fremfor en top-down strategi.

Et dilemma er at når nyttige ferdigheter rangeres av SLT-koordinator i figur 3.2, rangeres kvalitetskontroll og det å utføre evalueringer lavt som viktige ferdigheter. Kunnskap om forskningsmetoder rangeres også lavt av SLT-koordinatorerne i figur 3.3. Dette kan indikere at SLT-koordinator i mindre grad prioriterer den type arbeid, og i så fall kan det ha en rekke forklaringer vi ikke kjenner til. Uansett årsak kan det innebære at SLT-koordinatorer er avhengig av at den type arbeidsoppgaver også må basere seg på andres innsats. Spesielt kunnskapsutviklingen som gjøres i arbeidsutvalget og på utførende nivå blir viktig å dra vekslers på i dette arbeidet.

I det følgende vil vi trekke frem noen utfordringer knyttet til å gjennomføre slike prosesser, slik det kom frem i casestudiene. I hvilken grad jobber styringsgruppa ut fra et bredt tilfang av metoder og kilder? Hvordan er arbeidsfordelingen mellom styringsgruppa og arbeidsutvalget?

Styringsgruppas kunnskapsgrunnlag

I kommunene vi har intervjuet er det svært varierende hvorvidt styringsgruppa bruker et bredt tilfang av kunnskapstyper som grunnlag for prioriteringer av innsatsområder. For en kommune betyr generell forskning på Kompetansesenteret for rusmiddelspørsmål og universitetet mye når SLT-koordinator skal forberede innspill til styringsgruppa. SLT-koordinator opplever at det er lite handlingsrom for at han selv initierer kartlegginger, på grunn av kommuneøkonomi. De produserer noe lokalt produsert kunnskap, for eksempel kartleggingsprosjekt i regi av utekontakten tre uker i året. Utekontakten har ellers sterk muntlig tradisjon, og de jobber nå med å utvikle et dataprogram slik at opplysninger fortløpende blir registrert inn i datasystemer. Kun ved direkte bestillinger gjennom styringsgruppa, settes det sporadisk i gang dokumentasjons- og evalueringsprosjekter. En forklaring SLT-koordinator gir på dette er at de mangler oppmerksomhet rundt kunnskapsutvikling i egen kommuneorganisasjon. Det er mer vekt på den egenerfarte kunnskapen. Ulempen ved den er at den i stor grad er personavhengig heller enn innbakt i strukturer i organisasjonen. På spørsmål om hvilke kunnskaper de bygger på når det gjelder å redusere barn og unges kriminalitetsfrykt og utsatthet som ofre, er svaret fra utekontakten at: *«I en travel hverdag faller de bort, men de som utsettes er også våre ungdommer».*

I en annen kommune opplever de at styringsgruppa opererer som bestiller av kunnskap. Dette gjelder også lokal produsert kunnskap, som «Ung i kommunen». Undersøkelsen sprang ut av et kunnskapsbehov avdekket gjennom SLT. Styringsgruppa opplevde at de trengte faglig dokumentasjon i bunn for å strategisk prioritere innsatsområder. De overvåker ny kunnskap på aktuelle felt som doping, familievold etc. SLT-koordinator opplever at de strever etter å bli en lærende organisasjon. De jobber for å dokumentere det de antar er den faktiske situasjonen, og motiveres av en vilje til å vite hvorfor ting skjer.

Politiet som kunnskapsgenererer

I en interkommunal SLT-enhet opplever de politiet som en svært viktig informant til kunnskap om kriminalitet. De som skal ta beslutninger må kjenne virkeligheten, og ruspolitikk er ikke bare næringspolitikk men også politifaglig viktig. Slik styringsgruppa fungerer i dag er politiet den viktigste kunnskapstegner og beskriver av kunnskapsgrunnlaget. Forebyggende politibetjent er også den som er til stede i alle de kommunale styringsgruppene.

De har gjort lite SLT-initierte kartleggingsundersøkelser i de involverte kommunene. Under intervjuet oppstår det en ide om at de bør søke midler fra KRÅD til dette. De mangler strukturer for å gå videre med saker når et mønster eller en tendens avtegner seg. Ungdomsteamet fanger opp problemer, utekontakten og ungdomsteam er ute i skolene i en av kommunene – dette fungerer godt som en utkikkspost. Koordinator melder også oppover i systemet. I en annen kommune som deltar i det interkommunale SLT-arbeidet, «hører og tror de mye» fremfor å jobbe kunnskapsbasert. Det foregår lite kartlegging før tiltak settes i gang, det meste er egenerfart.

Styringsgruppa som premissleverandør for politikken

I en kommune opplevde de at på det overordnede planet har SLT-arbeidet satt fokus på barn/unge og oppvekst. Virksomhetsleder for Barn og familie mener at SLT-arbeidet er en direkte årsak til at det nå er et politisk satsningsområde.

Kunnskap og tiltak rettet mot ofrene

Samtidig er det mye av kunnskapen man sitter med på forebyggingsfeltet som ikke løftes inn i styringsgruppa i casestudiene vi har intervjuet i. Et godt eksempel på det er

dokumentasjon og kartlegging av ofrenes situasjon. Vi spurte alle informantene hvilke kunnskaper de bygger på når det gjelder å redusere barn og unges kriminalitetsfrykt og utsatthet som ofre. Svært få var opptatt av dette annet enn på planleggingsstadiet i arbeidsutvalget. Det har blitt satt i gang få generelle tiltak for ofre. For eksempel spør vi i en kommune om observasjonen av at unge jenter hentes av eldre gutter i biler, og meldes inn som overgrep til helsesøster, er et tema som bringes inn og løftes opp i styringsgruppa? Og på den måten fører til systematisk kartlegging og tiltak rettet mot jentene som ofre for kriminalitet? Har de systemer for å fange opp dette? Nei, dette blir mer noe de snakker om i arbeidsutvalget, enn at det jobbes konkret og systematisk med. I en annen kommune forteller de at de har jobbet lite med det: *«Ja det blir jo ofte mye fokus på utøverne.»*

Bedre kunnskapsgrunnlag for styringsgruppa kan bidra til bedre koordinering og gjennomsiktighet i SLT-arbeidet, og også til tydeligere bestillinger til arbeidsutvalget. Dette henger sammen med hvorvidt styringsgruppa lokalt følger opp tiltakene og sørger for et bredt tilfang av evalueringer. Dette varierer i casestudiene.

Manglende måltall som problem

I en kommune velger de tiltak med innebygd evaluering for å sikre oppfølging av tiltakene. Målinger utføres av tiltak som hjem-skolesamarbeid, Olweus-programmet, ART-opplæring, Barnetråkk om farlig skolevei etc. De er opptatt av at kartlegging, analyse og evaluering bygges inn i prosjektene. Temaer og prosjekter er ofte et resultat av kartlegginger, helhet og sammenhenger. Kjennskap til andres erfaringer skaper behov for innsikt om nye typer kartleggingsverktøy. Tverrfaglighet er en nøkkel.

I en annen kommune opplever de at det er problematisk å gjøre forebyggende tiltak fordi det er etterforskning og tradisjonelt politiarbeid som teller som måloppnåelse. Det forebyggende er ikke målbart etter dagens suksesskriterier for godt politiarbeid, og blir dermed en salderingspost. Politiets «forebygger» som er involvert i SLT-arbeidet, skal derfor dokumentere det han gjør, registrere antall timer som brukes på skoler etc., og lage en sluttrapport ut fra det. De andre på driftsenheten vil heller avdekke, oppdage og iredetteføre straffesaker, forteller han. «Forebyggeren» må derfor hele tiden legitimere arbeidet sitt gjennom dokumentasjon. De har heller ingen målstyringsdokumenter internt i SLT-arbeidet. *«Vi snakker om at det er mulig å lage et delmål på et sosialt kompetansehevings-kurs.»*

Da kan vi si at hvis færre enn 90 % deltar, så vil tiltaket være mislykket fordi man da bare dyktiggjør de dyktige foreldrene», forteller SLT-koordinator.

I en tredje kommune mangler de også måltall for SLT-arbeidet. Det er ikke nedskrevet i politiets målstyringsdokumenter. Det eneste de har måltall for er registrering av nye kriminelle.

Vi har nå beskrevet variasjonene av lokal oppfølging og dette genererer en rekke spørsmål. Det vi vil fremheve her er i hvilken grad det indikerer variasjon i rammebetingelser for å anvende SLT-modellen til å bli bedre til å koordinere de kriminalitetsforebyggende tiltakene. Velger kommunen det som er best av forebyggingsstrategier, og anvender kunnskap som genereres ut fra tiltak som læring, eller styrer statlige midler tiltakene? I hvilken grad er prioriteringene kunnskaps- eller tiltaksstyrte? Den manglende lokale oppfølgingen i noen av kommunene nevnt over kan indikere at tiltakene i større grad initieres ut fra kommuneøkonomi og statlig styring fremfor oppmerksomhet mot hva som er best for barn og ungdom. Uansett, når SLT-arbeidet ikke dokumenteres, har man få argumenter å slå i bordet med når SLT-arbeidet går fra å være et prosjekt til ordinær drift.

Kunnskapsproduksjon

Som beskrevet i kapittel 2 er det omfattende oppgaver som tillegges koordinator i tilknytning til de tre organisasjonsnivåene. På styringsnivå skal koordinator i følge SLT-permen samle kunnskap og viten om barn og unges oppvekstvilkår og hva som finnes av aktiviteter og tiltak for barn og unge i kommunen. Sammen med politiet skal koordinator kartlegge og analysere barn og unges kriminelle aktiviteter og tegn på mistilpasning og problemer, og mulige årsaker til disse forholdene. Ut fra kunnskapen skal koordinator utføre omfattende arbeid, for eksempel skissere muligheter for å arbeide kriminalitetsforebyggende, følge med og analysere utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet og vurdere effekten av det samlede forebyggende arbeidet.

På arbeidsutvalgsnivå skal koordinator i følge SLT-permen tilrettelegge for informasjonsutveksling, systematisere og koordinere ulike tiltak, initiere nye sektorovergrepene tiltak, samle og systematisere erfaring samt evaluere og formidle resultater.

Styringsgruppa som arena for kunnskapsutvikling?

Funn fra casestudiene viser at det er vanskelig å få til både kartlegging, drøfting av virksomheten, utarbeiding av mål og evaluering på styringsnivå. I en kommune er de opptatt av at det må mer fokus på kunnskapsproduksjon inn i arbeidsutvalgets SLT-arbeid. Da blir det mulig å skille tydeligere mellom strategisk styring i styringsgruppa og dokumentasjonsarbeid og analysearbeid i arbeidsutvalget. Det er viktig at koordinator blir en inspirator for å få deltakerne i arbeidsutvalget til å eie utviklingsarbeidet. I arbeidsutvalget er målet å stille spørsmål som «Er det dette vi får til bedre når vi koordinerer?» Innenfor SLT-arbeidet blir det avgjørende å stille krav til å oppnå resultatindikatorer, slik at SLT blir noe mer enn å bare sitte i møter. Det er et mål for SLT-koordinator at kunnskapsutvikling genereres fra utføringsnivåets praksis. De har fått dokumentert at ungdom trives bedre enn før i kommunen, og at volds- og rusproblematikk har gått ned. Koordinator må hele tiden minne arbeidsutvalget om behovet for dokumentasjon og egevalueringer, og kommunisere resultater fra slikt arbeid videre til styringsgruppa.

Måloppnåelse

For å få kunnskap om hvordan styringsgruppa oppfatter at SLT-organisering bidrar til en måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, spurte vi også denne respondentgruppa om dette. Tabell 5.5 viser hvordan sammenhengen mellom SLT-organisering og oppfattelser av måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet slår ut hos styringsgruppa:

TABELL 5.5: SLT-MODELL OG OPPFATTELSE AV MÅLOPPNÅELSE INNENFOR DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE FELTET. N VARIERER. GJENNOMSITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Resultat-indikatorer | AVDEKKING | INITIERING | KOORDINERING | KUNNSKAPS-UTVIKLING |
|----------------------|-----------|------------|--------------|---------------------|
| Respondent-gruppe | | | | |
| Styringsgruppe | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 3,9 |

Tabellen peker ikke på noen markante mønstre eller forskjeller når det gjelder styringsgruppas vurderinger av måloppnåelsen. Medlemmene ser ut til å mene at måten SLT-arbeidet er organisert på er egnet til høy grad av måloppnåelse på alle fire kriterier. I SLT-modellen har koordinator en sentral funksjon. At det fremkommer en liten positiv forskjell knyttet til koordinering, er ikke overraskende.

Politiråd og SLT-modellen

Etableringen av politiråd har bidratt til at det er interessant å undersøke hvordan man har håndtert grenseoppgangen mellom politiråd og SLT i de kommuner hvor begge var etablert. Det var etablert politiråd i noe over halvparten (69) av SLT-enhetene som har svart. Der det var etablert politiråd fungerte politirådet som styringsgruppe for 38 av SLT-kommunene. Når politiråd ikke var styringsgruppe, var SLT-koordinator representert i 19 av de 69 politirådene. I 12 av SLT-enhetene som hadde etablert politiråd, var verken SLT-koordinator eller SLT styringsgruppe representert. I forhold til Politidirektoratets (2007a) anbefalinger, betyr det at SLT er forholdsvis godt representert i politiråd. Dette indikerer at den største utfordringen for KRÅD og Justisdepartementet blir i hvilken grad SLT innlemmes i politiråd som ikke har innført SLT-modellen fra før.

Organisatorisk er likheten mellom politiråd og SLT at politiråd skal organiseres på samme måte og ha sammenfallende arbeidsområde som SLT-

modellens styringsgruppe. Felles mål for SLT og politiråd er forbedret informasjonsflyt og samvirkerelasjoner mellom politiet og kommunen. Kommunale myndigheter skal få innsikt i politiets prioriteringer og innsatsområder. Målet er også gjensidig påvirkning når det gjelder utvikling av både politiets og kommunens handlingsplaner, styringsdokumenter og prioriteringer. Men der SLT er opptatt av kommunikasjon mellom politiet og kommunens faginstanser, er politiråd i større grad opptatt av informasjonsflyt mellom kommunen og politikere. En viktig grunn til det er at politiråd og SLT har ulike mål og målgrupper. Målet til SLT er å forebygge kriminalitet i målgruppa barn og unge. Politirådets mål er trygghet i lokalsamfunnet og målgruppa er alle kommunens innbyggere.

Når det gjelder formålet med politiråd er det ønskelig at politiråd samarbeider med kommunen på et strategisk og ikke operativt nivå. SLT har som mål å skape samvirkerelasjoner hvor prioriteringer i styringsgruppa nedfeller seg på praksisplanet. Samtidig er det også et mål å etablere toveiskommunikasjon mellom enhetene. Der SLT-modellens siktemål er å koordinere ulike kriminalitetsforebyggende tiltak knyttet til oppvekst, handler politirådsmodellen først og fremst om samhandling og dialog mellom politi og kommune. Der SLT-modellen er innført og man omgjør SLT-styringsgruppe til politiråd, vil også de andre elementene i modellen følge med. Blant annet vil SLT-koordinator kunne fungere som bindeledd mellom politiråd og SLT-arbeidet.

SLT-styringsgruppe = politiråd

Når en SLT-styringsgruppe fungerer som politiråd, utvides politiråd til også å inkludere deltakere utover politiet og det politiske nivået. Ofte består nemlig en SLT-styringsgruppe kun av deltakelse fra kommuneadministrasjonen og politiet. For eksempel består en SLT-styringsgruppe av en lensmann, rådmann og SLT-koordinator som er sekretær. De møtes en gang i måneden. Politirådet er i etableringsfasen og skal delvis erstatte styringsgruppa. Planen er at de inkluderer ordfører og møtes to ganger i året.

I en annen kommune, som også har brukt SLT-styringsgruppe som politiråd, kommer det klart fra politiets representant i begge forumene at kriminalitetsforebygging er mer enn

det tverrsektorielle arbeidet med fokus på barns og unges oppvekst som tas opp i SLT-sammenheng. Temaer for politirådsmøte vil omhandle bosettingsmønstre, sosialt klientell generelt, reduksjon av stigmatisering av visse marginaliserte grupper etc.

Man kan tenke seg ulike former for anvendelser av SLT-styringsgruppe som politiråd. Et eksempel er at politiråd består av gruppelederne for de politiske partiene, ordfører, rådmann, politistasjonssjefen, lederne av ordensavsnittet og kriminalitetsavsnittet. Rådet skal møtes ca. to ganger i året; vår og høst. SLT-koordinator har ansvar for å forberede/innkalle til/referere fra møtene og være politirådets saksbehandler. Rådmannen har ansvar for å informere aktuelle aktører i kommunen og initiere politirådets satsningsområder overfor virksomhetene. Det ble bestemt at alle deltakerne i politirådet kan foreslå konkrete prosjekter, forslagene drøftes og det avklares om de skal satses videre på. SLT skal benyttes som det operative nivå i politirådets arbeid. Blant annet kan dette bestå i å kartlegge og innhente informasjon fra virksomheter som arbeider forebyggende; utekontakten, barnevern, ungdomshelsestasjonen, ungdomskubbene, skolene og ungdomsetterforsker i politiet (U-18), samt gjennomføring av konkrete prosjekter som kan bidra til å skape et trygt og sikkert lokalmiljø for alle byens borgere. Politirådet holdes oppdatert om SLT-arbeidet gjennom blant annet referater fra SLT-møtene.

Politirådets ambisjoner?

Når politiråd opprettes uavhengig av SLT-modellen, vil resten av SLT-modellens organisasjonsstruktur for det kriminalitetsforebyggende arbeidet mangle. Verken koordinator, arbeidsutvalg og utøvende nivå vil understøtte praktiseringen av politirådets prioriteringer. Hvorvidt det oppleves som en mangel for et politiråd, vil være avhengig av politirådets mandat og målsettinger. Ulfrstad (1993: 66) konkluderer med at definerte målsettinger og mandat for det kriminalitetsforebyggende arbeidet er avgjørende for hvorvidt iverksetting av planer skal være del av målsettingene. Hovedpoenget må være at: «(...) *organisasjonsstruktur må stå i forhold til definerte målsettinger eller mandat, og at organisasjonens kommunikasjons- og beslutningslinjer muliggjør iverksetting av planer*» Ulfrstad (1993: 66). I Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007: 92) for Justisdepartementet

fremgår det at regjeringen ønsker å etablere politiråd ut fra svært høye målsettinger om iverksetting av planer. I kapittel 1.2.1 «Forebygge og bekjempe kriminalitet» står det for eksempel at: «*Politiråd gir en arena for å omsette kunnskap om lokale problemer til en samordnet innsats. (...) For regjeringen vil etableringen av Politiråd være et viktig virkemiddel i en videre utvikling av politiets samarbeid med andre offentlige og private aktører*» (s. st.). Dette gjør det presserende å klargjøre hva man vil med politiråd, for deretter å spørre hvordan man vil gjennomføre dette arbeidet. Hva er ambisjonene? Skal politirådet arbeide på et strategisk høyt nivå uten kontakt med utførernivået? Eller skal politirådets legitimitet anvendes på en måte slik at det får gjennomslag i ulike etats- og fagkulturer i kommune og politi? Spørsmålet blir da hvordan politirådet kan virke inn på etablerte tverretatlige samarbeid i kommunen. Siden det ikke er lagt konkrete sentrale føringer på dette, blir det opp til kommunene å bestemme politirådernes virkemidler for å oppnå målsettinger.

Spørsmålet blir da hvorvidt organisasjonsstruktur står i forhold til målsettingene, og hvorvidt den formelle organisasjonsstrukturen samsvarer med den reelle. Ulfrstad (1993: 66) understreker nettopp at samsvar mellom formell og reell organisasjonsstruktur er avgjørende for at SLT-arbeidet skal nå sine definerte målsettinger. For å kontrollere for et slikt samsvar understreker han at egevaluering er av avgjørende verdi. Rutiner for egevaluering er en forutsetning for en dynamikk som kontrollerer for samsvar mellom formelle og reelle organisasjonsstrukturer.

I den grad man er opptatt av at politirådet både skal være rettet mot omfattende planleggingsarbeid og praktisk gjennomføring av tiltak, viser vår evaluering av SLT-modellen at dette kan bli vanskelig å få til i praksis så lenge resten av SLT-modellens struktur ikke er på plass. Det å tilrettelegge for informasjonsflyt både vertikalt og horisontalt vil bli en utfordring uten koordinator og SLT-organiseringen. Våre data indikerer at SLT-koordinator har en viktig rolle når det gjelder å følge opp planer.

SLT – bånd til utførernivå

I flere av kommunene vi intervjuet blir det understreket hvor viktig det er at koordineringen skjer mellom de tre nivåene for å gjøre godt SLT-arbeid. Det blir lite samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak om arbeidsutvalget ikke er beslutningsdyktig eller om det er svake forbindelser til førstelinjetjenesten i kommunen. SLT-modellens styrke er at den skal bidra til å danne helhetlige strukturer som fungerer både vertikalt og horisontalt.

Opprettelsen av politiråd forutsetter ikke en koordineringsfunksjon som SLT-koordinator. Siden politirådsmodellen mangler en leder som er ansvarlig for å sikre horisontale strukturer fra styringsgruppa til utførernivået, og koordinering av tverretatlige strukturer, kan dette få konsekvenser for gjennomføringen av planer.

Politirådets politikkblikk

Det er opp til kommunene å bestemme hvorvidt de vil inngå samarbeid med politiet, og hvem som skal delta. Vi har ikke systematisk oversikt over hvem som deltar i politirådene per i dag. Men mange av de nyetablerte politirådene hvor SLT-modellen ikke er innført fra før, trekker først og fremst inn politi og det politiske nivået (ordfører og politikere) i rådet. Tidligere har vi sett på hvilke deltakere som legger premisser i styringsgruppa. Våre data viser at det i større grad er fagpersoner enn personer med høyest formell myndighet som legger premissene. Politikere og politiledere på sjef- og mesternivå legger i mindre grad premisser for SLT-arbeidet enn leder for forebygging og ungdomsseksjon i politiet gjør. Når politiråd etableres uten forbindelser til SLT, kan det bety at dagsorden blir en annen enn i en SLT-styringsgruppe, nettopp på grunn av deltakerne som legger premissene. Dette kan i visse sammenhenger være en fordel, fordi det kan skape en arena hvor andre premissleverandører setter dagsorden. Samtidig kan det være en ulempe at premissleverandører med annen

faglig kompetanse ikke trekkes inn i arbeidet med å skape trygge lokalsamfunn. I den grad politirådet blir satt sammen av politi og politikere, kan mangelen på sosialfaglig kompetanse bidra til for ensidig vekt på 'kriminalisering'. For at fokus skal bli bredere og rette oppmerksomhet mot 'trygghet i lokalsamfunnet' kan det være viktig at faglig forankrede kommunale ledere med bakgrunn utenfor justissektoren samarbeider med eller inngår i politiråd. Dette vil kunne øke politirådets dyktighet når det gjelder å ta kunnskapsbaserte strategiske beslutninger i forhold til trygghet i lokalsamfunnet.

Oppsummering

Analysen viser at SLT-kommunene har lykket med forankring i toppen. Både administrativ, økonomisk, politisk, faglig og strategisk myndighet er høyt representert blant deltakerne i styringsgrupper. Fylkeskommunen og andre forvaltningsorganer er svakt representert i styringsgrupper. Siden videregående skole og oppfølgingstjenesten faller inn under andre forvaltningsorganer, burde overordnede forvaltningsnivåer i større grad vært representert. Når vi ser på i hvor stor grad de enkelte deltakerne er premissleverandører i sin styringsgruppe, er det små forskjeller, men tendensen er at etatssjefer, kommunalsjefer, ledere for forebygging/ungdomsseksjon i politiet og rådmann skiller seg ut som viktige. Politikere og politiledere på sjef- og mesternivå, samt skolesjef og fylkesskolesjef, vurderes som i mindre grad å legge premisser i styringsgruppa.

Når det gjelder vektlegging av forebyggingsnivå, mener medlemmene i styringsgruppene – i likhet med de øvrige aktørene i SLT – at SLT arbeidet er like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak. Det ligger i styringsgruppas mandat å stake ut hovedlinjene i SLT-arbeidet. I den grad man vil endre profilen og tydeliggjøre en vektlegging på kriminalitetsforebygging vil det være styringsgruppas ansvar å prioritere dette ut fra kartlegging og analyse.

I SLT-permen angis det at en stor del av kunnskapsproduksjonen skal utføres av SLT-koordinator overfor styringsgruppa. Likevel har vi sett at SLT-koordinator rangerer evalueringer og kvalitetskontroll av praksis lavt. Dette kan tolkes som at SLT-koordinatorer er avhengig av at denne type arbeidsoppgaver baserer seg på andres innsats. Spesielt kunnskapsutviklingen som gjøres i arbeidsutvalget og på utførende nivå blir viktig å dra veksler på i dette arbeidet. Dette betyr at styringsgruppas bestillerrolle i forhold til kartlegginger og evalueringer bør fremheves i SLT-permen. På den måten tilrettelegges det også bedre for at kunnskapsutvikling generert i fylkeskommunen, andrelinjetjenesten og spesialisthelsetjenesten trekkes inn i SLT-arbeidets kunnskapspraksiser.

Når politiråd innføres i kommuner hvor SLT er etablert fra før, integreres som oftest SLT-arbeidet i politirådet. Dette blir gjort enten ved at politiråd fungerer som styringsgruppe, eller ved at SLT-koordinator deltar i politiråd. Når det gjelder overføringsverdi fra SLT-modellen til politiråd, er det avgjørende å klargjøre målsettinger og mandat for politiråd lokalt. Dette får spesielt betydning når politiråd opprettes uavhengig av SLT-organiseringen. Når verken koordinator, arbeidsutvalg eller utøvende nivå er etablert, kan det være problematisk med ambisjoner om å iverksette prioriteringer. Våre data indikerer at SLT-koordinator har en viktig rolle når det gjelder å følge opp planer. Derfor anbefaler vi at SLT-organisasjonen i størst mulig grad integreres med politiråd. Det å tilrettelegge for informasjonsflyt både vertikalt og horisontalt vil bli en utfordring uten koordinator og SLT-organisering. Hvorvidt dette oppleves som en stor utfordring vil være avhengig av politirådets mandat og målsettinger. Når politiråd etableres uten SLT, vil det å inkludere andre faglige premissleverandører enn politiet redusere muligheten for ensidighet i prioriteringer og innsatsområder. Der SLT-organisering finnes fra før vil vi anbefale å bygge på denne modellen. Det vil tilrettelegge for kommunikasjonslinjer fra politirådet til planleggings- og utøvende nivå.

KAPITTEL 6

Er taushetsplikten et hinder for effektiv samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak²²?

Basert på tilbakemeldinger fra de som er involvert i SLT-arbeid, og på et stort antall forespørsler om foredrag om hvilke begrensninger og muligheter taushetsplikten gir de ulike aktører, kan det legges til grunn at taushetsplikten i ikke liten utstrekning oppleves som en usikkerhetsfaktor i samordningen av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. I en evaluerende undersøkelse av SLT-arbeidet er det derfor naturlig både å gi en beskrivelse av hovedtrekkene i den taushetsplikt som de forskjellige aktører forholder seg til, og å undersøke i hvilken grad denne rettslige reguleringen oppleves som tilfredsstillende eller utilfredsstillende av de ulike aktørene. I fremstillingen nedenfor gis det først en oversikt over den rettslige reguleringen, og dernest gjengis og vurderes utfallet av spørreundersøkelsen om disse spørsmål. Avslutningsvis foretas en oppsummering og en vurdering av om det er grunn til å foreslå endringer i den rettslige reguleringen, særlig med tanke på å legge forholdene til rette for et mer effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid.

Den rettslige regulering

Hva er taushetsplikt?

Taushetsplikt beskrives som en kommunikasjonshindring og er regler som i utgangspunktet skal hindre at opplysninger **O** som befinner seg hos **A**, bringes videre til **B**.

²² En bredere fremstilling av temaer i dette avsnittet finnes særlig i Ohnstad (2003), Oma (1998), Myhrer (2001) og Rasmussen (1997).

Offentlige etater som barnevern, sosialkontor, skoler og politiet, og yrkesutøvere i enkelte profesjoner (helsepersonell, prester) er i stor grad pålagt taushetsplikt ved lov. Private organisasjoner og sammenslutninger har i en viss utstrekning bestemmelser om taushetsplikt i sine vedtekter eller i interne instruksjoner. Når slike etater, profesjoner eller organisasjoner ønsker å innlede et formelt samarbeid eller utveksle informasjon i form av rapportering, ligger det i taushetspliktens natur at den i beste fall vil representere en begrensning, i verste fall helt vil hindre slikt samarbeid (Oma 1998).

Typer og begrunnelse

Taushetsplikten kan være av forskjellig karakter og ha forskjellige begrunnelser. Et hovedskille går mellom taushetsplikt til vern om private interesser og til vern om offentlige interesser (Myhrer 2001: 30-31).

I gruppa taushetsplikt til vern om private interesser, er det for SLT-samarbeidet taushetsplikt om personlige eller private forhold som er den sentrale.²³ Dette er opplysninger som er egnet til å fortelle omgivelsene noe om hvordan en person er, hvordan vedkommende lever og har ordnet livet sitt (Myhrer 2001: 129 flg., Rasmussen 1997: 392 flg., Ohnstad 2003: 37-41). Når slik informasjon er belagt med taushetsplikt er hovedbegrunnelsen at opplysningene kan brukes til «sosial regulering» overfor den det gjelder. «Sosial kontroll» omfatter alt fra at vedkommende blir behandlet noe mer forbeholdent i omgangskretsen til mer omfattende sosial utelukkelse, og over til at det blir iverksatt formalisert kontroll eller forfølgning, for eksempel straffeforfølgning. Når personer enten formelt har vært forpliktet til å avsløre slike opplysninger om seg selv, for eksempel som følge av lovpålagt opplysnings- eller vitneplikt, eller har vært i en situasjon hvor de rent faktisk har vært nødt til eller vært tjent med å gi slike opplysninger (f.eks. ved legebehandling), skal reglene om taushetsplikt gi vedkommende et vern mot, eller i alle fall mulighet for å forutbetre om opplysningene kan bringes videre til andre.

²³ Den andre type er vern av sensitive drifts- eller forretningshemmeligheter, som er helt uten interesse i den foreliggende sammenheng.

I tillegg til å være et vern mot sosial regulering, skal taushetsplikten også gi den enkelte en viss kontroll over hvilken oppmerksomhet en blir til del. Dette innebærer at også positive opplysninger anses som personlige eller private forhold. I den foreliggende sammenheng er denne side av taushetsplikten av mindre interesse.

Taushetsplikt til vern om offentlige interesser kan være av mange forskjellige slag. I denne sammenheng er det likevel bare den taushetsplikt som politiet har om etterforskningsopplysninger som er aktuell (Myhrer 2001: 354-384). Politiets mulighet for å delta i et samarbeid med, eller rapportere til andre etater, profesjoner eller organisasjoner kan derfor begrenses også av plikten til å bevare taushet om opplysninger som må behandles fortrolig av hensyn til effektiviteten i etterforskningen. Det er likevel grunn til å understreke at taushetsplikten om etterforskningsopplysninger i tilknytning til de kriminalitetstyper som er aktuelle i det tverrfaglige arbeid med det sosiale hjelpeapparat og skoleverket, neppe vil være noe hinder av betydning for politiets deltakelse i informasjonsutvekslingen. Denne taushetsplikten behandles derfor ikke ytterligere i det følgende.

Relevant regelverk

Det er hensiktsmessig å dele aktørene som kan være aktuelle deltakere i informasjonsutvekslingen inn i fire: Helsepersonell, statlige eller kommunale forvaltningsorganer, politiet og frivillige/private organisasjoner.

Helsepersonell: Dette omfatter en forholdsvis stor gruppe, jf. helsepersonelloven av 2. juli 1999 nr. 64 §§ 2 og 3, og 48, og vil blant annet være aktuelt for kommunelege, helsesøster og skolepsykologer. Taushetsplikten for dette personell er først og fremst regulert av bestemmelsene i helsepersonelloven kap. 5 og 6, og med de mest sentrale bestemmelser i §§ 21-25. Hvis den aktuelle informasjon hentes ut fra helseregistre – hvilket kan være aktuelt når flere har hatt ansvaret for pasienten og over lang tid – finnes det sup-

plerende bestemmelser i helseregisterloven av 18. mai 2001 nr. 24 kap. 3, særlig §§ 14 og 15.

Statlige eller kommunale forvaltningsorganer: Det sentrale taushetspliktsregelverk er forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 flg. For skoleverket følger det av opplæringsloven av 17. juli 1998 nr. 61 § 15-1 at taushetspliktsreglene i forvaltningsloven §§ 13 flg. kommer til anvendelse i sin helhet, og at de gjelder også for private skoler med offentlig godkjenning.

Også sosialtjenesteloven av 12. desember 1991 nr. 81 § 8-8 og barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100 § 6-7 viser til forvaltningslovens regler og gjør dem gjeldende for etatens tjenestemenn. Men for disse etater er det gjort viktige begrensninger i hvilke av de unntak fra taushetsplikt som er angitt i forvaltningsloven § 13b som kommer til anvendelse. Begrensningene er av særlig interesse i den foreliggende sammenheng, fordi de innskrenker den ytringsrett som følger av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5 og 6, og som nettopp omhandler adgang til å gi opplysninger til andre offentlige organer eller anmelde straffbare forhold til politiet.

Politiet: Taushetsplikten for politiet er i det alt vesentlige regulert i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 §§ 61a flg. og politiloven av 4. august 1995 nr. 53 § 24, jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. Reglene preges av en forholdsvis vid adgang til å formidle opplysninger videre. Som fremstillingen nedenfor vil vise har dette sammenheng med politiets funksjoner og oppgaver. For opplysninger knyttet til enkelte informasjonskilder har politiet en mer absolutt taushetsplikt. Dels gjelder dette fremdeles for registeropplysninger hvor strafferegistreringsloven av 11. juni 1971 nr. 52 med forskrift av 20. desember 1974 nr. 3 regulerer i hvilken grad slik informasjon kan bringes videre til andre.²⁴ Viktigere er trolig at bestemmelsen i straffeprosessloven § 216i belegger informasjon innhentet ved kommunikasjonskontroll (herunder telefonavlytting) med en særlig streng taushetsplikt. Bestemmel-

²⁴ Reglene for registeropplysninger er under revisjon, jf. NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*.

sen setter forbud mot at opplysninger fra kommunikasjonskontroll gjøres kjent for andre offentlige myndigheter med mindre det er nødvendig for å *avverge* straffbare handlinger. Det siste er viktig, idet telefonavlytting ikke sjelden kan gi verdifull overskuddsinformasjon som det kan være aktuelt å bruke i *forebyggende* øyemed. Bruk av slike opplysninger er likevel bare tillatt når den straffbare handling er umiddelbart forstående.

Frivillige/private organisasjoner: I hvilken grad det deltar private organisasjoner og aktører i SLT-samarbeidet varierer. Aktuelle aktører kan være idrettsforeninger, ungdomsorganisasjoner eller hjørnestenbedrifter i lokalsamfunnet. Slike deltakere vil ikke ha noen lovbestemt taushetsplikt, men kan ha interne regler som hindrer dem i å bidra med informasjon. Hovedproblemer med private aktører i en SLT-sammenheng vil ofte bestå i at andre aktører vil ha mer begrensede muligheter for å bidra med informasjon til slike private mottakere.

Hva er taushetsbelagt?

Det er ikke grunn til å bruke mange ord på hvilke typer opplysninger som omfattes av taushetsplikten om private og personlige forhold for de forskjellige aktører. Taushetsplikten forankret i forvaltningsloven og straffeprosessloven (som opplæringsloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven, helseregisterloven og politiloven viser til) knytter taushetsplikten til «noens personlige forhold». Helsepersonelloven bruker betegnelsen «opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold». Av formuleringen «eller andre» følger at alternativene legems- og sykdomsforhold først og fremst er en fremheving av de grupper av «personlige forhold» som er særlig aktuelle for helsepersonell. Som den store hovedregel kan en derfor legge til grunn at aktørene vil ha den samme taushetsplikt, og at den i alle fall vil omfatte (Myhrer 2001: 129 flg., Rasmussen 1997: 392 flg.):

- Identifiserende data, navn, adresse, fødested, yrke m.v.
- Opplysninger om familiære og huslige forhold.

- Opplysninger om økonomi og materiell standard.
- Helseopplysninger og opplysninger om sosiale forhold også av ikke-økonomisk karakter, for eksempel arbeidsmessig og sosialt fungeringsnivå, kriminalitet m.v..
- Holdninger og legninger.
- Konkrete hendelser og opplevelser knyttet til personen og som ikke er alminnelig kjent.

Når samarbeid eller informasjonsutveksling mellom etater eller profesjoner er eller oppleves som vanskelig, er årsaken *ikke* at reglene vedrørende *omfanget* av taushetsplikten – dvs. hvilken type opplysninger som er taushetsbelagt – er ulike. Ulikhetene er å finne på annen kant, nemlig hvor mange og hvor omfattende unntak som er gjort fra taushetsplikten. Med andre ord hvor *absolutt* taushetsplikten er. Det vil derfor først og fremst være unntakene fra taushetsplikten – det en gjerne kaller *ytringsretten* – som er bestemmende for i hvilken utstrekning aktørene kan samarbeide og informere hverandre.

Ytringsretten

Begrepet 'ytringsrett' eller 'taushetsrett' betegner situasjonen hvor en opplysning er omfattet av taushetsplikten, men hvor det er gjort unntak fra plikten til fordel for bestemte formål, mottakere eller i bestemte situasjoner (Myhrer 2001: 23, Rasmussen 1997: 403-405). Et slikt delvis «fravær» av taushetsplikt skaper ingen plikt til å formidle opplysninger til den mottaker eller det formål unntaket gjelder. Dette innebærer at etatens eller yrkesutøverens generelle innstilling til å samarbeide med andre, kan bli avgjørende for i hvilken utstrekning samarbeid eller informasjonsutveksling rent faktisk finner sted. Skal en være sikker på at informasjonen blir formidlet, må det enten fastsettes en lovforankret informasjonsplikt, slik det for eksempel er gjort i barnevernloven § 6-4, eller gjennom instruksjer gjøres til tjenesteplikt å gi informasjonen.

Det er grunn til å tro at det er en viss sammenheng mellom omfanget av unntakene fra taushetsplikten og taushetspliktssubjektenes vilje til å bruke dem. Yrkesutøvere som har forholdt seg til en forholdsvis absolutt taushetsplikt, vil naturlig nok ha liten erfaring med å formidle taushetsbelagt informasjon til andre, og vil trolig være forsiktig med å bruke også de hjemler som finnes. Selv om det derav er forsvarlig å fortolke regelverket slik at det gir grunnlag for det samarbeid eller den informasjonsutveksling man i dag ønsker, kan det uten nye instruksjoner eller lovendringer forandre en langvarig holdningsendring før praksis forandres.

Når en opplysning med hjemmel i reglene om yringsrett er formidlet videre, er det - med mindre annet er uttrykkelig bestemt - taushetsplikten i mottakerorganet (sammen med personopplysningsloven av 14. april 2000 nr. 31) som er bestemmende for hvilken videre spredning informasjonen kan bli gjenstand for. Det er ikke slik at mottakeren «overtar» eller «arver» avgiverens taushetsplikt, og dette bidrar nok til at avgiverens følelse av å miste kontrollen over informasjonen forsterkes, særlig når den formidles til mottakere med en annen og mindre absolutt taushetsplikt.

Hvilke omstendigheter påvirker omfanget av yringsretten?

Blant profesjoner og etater med lovbestemt taushetsplikt er det betydelige forskjeller i hvilken adgang det er til å formidle taushetsbelagte opplysninger videre til andre. Tre forhold - med en betydelig indre sammenheng - påvirker hvor omfattende yringsretten er, eller med andre ord hvor absolutt taushetsplikten er for de ulike etater:

- (1) Gjennomføres virksomheten på klienten eller pasientens premisser, eller er det allmenne interesser som er bestemmende?*

Sentralt i denne sammenheng er hvorvidt virksomheten er basert på at klientene tar kontakt frivillig og selv kan avgjøre når forholdet skal avsluttes, i motsetning til der hvor etaten har plikt og adgang til å agere på eget eller utenforståendes initiativ. Blant de aktuelle etater og profe-

sjoner vil helseprofesjonene i utpreget grad drive sin virksomhet på pasientens premisser, mens politi/påtalemyndighet i liten grad gjør det. Barnevernet, sosialetaten og skoleverket må plasseres i en mellomstilling, men slik at barnevernet og sosialetaten nok ligger nærmere helseprofesjonene.

(2) Hva er det som sterkest preger virksomheten: Hjelp eller kontroll og sanksjon?

Fordelingen blir langt på vei den samme som i (1) om man plasserer etatene og profesjonene etter i hvilken grad det er hjelp og bistand som preger virksomheten, eller om det er kontroll og sanksjon. Dette er i og for seg ikke overraskende: Hjelp og bistand ytes gjerne av hensyn til den enkelte, mens kontroll og sanksjon gjerne er begrunnet i allmenne eller offentlige interesser. For helse- og sosialetatene er det pasienter eller klienter som er målgruppa, mens for politi og påtalemyndighet er det primært allmennheten og offentlige interesser som skal beskyttes.

(3) Hvilke faktiske og rettslige informasjonskanaler har virksomheten tilgang til?

En kan også dele inn virksomhetene etter hvilke midler og muligheter de har for å skaffe seg den informasjon som er av betydning for den virksomhet de driver. Også her utgjør helseprofesjonene og politiet ytterpunktene. Helseprofesjonene er nær sagt helt avhengig av hva pasienten kan fortelle: Dels fordi det bare er pasienten som kjenner de opplysninger som er nødvendige, og dels fordi helseprofesjonene ikke har adgang til å innhente opplysninger ved tvang. Hvis pasienten på grunn av manglende tillit til helsepersonellens evne eller vilje til å behandle informasjonen fortrolig, enten velger å ikke ta kontakt med helsevesenet, eller i alle fall blir forbeholden med å gi fullstendig og korrekt informasjon, kan dette være skadelig både for den enkelte og for folkehelsen (Rasmussen 1997: 28-29).

Politi og påtalemyndighet baserer seg derimot ikke på hva hovedklienten – mistenkte – vil fortelle. Mistenkte har tvert imot en lovbestemt rett til å forholde seg taus. På den annen side har politi og påtalemyndig mulighet for å kreve at andre bidrar med opplysninger, og kan via tvangsmidler som ransaking, beslag av dokumenter og gjenstander, avlytting av telefonsamtaler m.v. skaffe seg den nødvendige informasjon på annen måte (Myhrer 2001: 32-34).

Informasjonsutveksling på like vilkår er verken mulig eller ønskelig

Fremstillingen ovenfor har vist at omfanget av taushetsplikten til aktører som deltar i et kriminalitetsforebyggende samarbeid i det alt vesentlige er den samme. Som det vil bli utdypet i følgende punkter, er det imidlertid betydelige forskjeller når det gjelder unntakene som etablerer yringsrett. Konsekvensene av dette er at de etater eller virksomheter som har den mest absolutte taushetsplikt – i utpreget grad helseprofesjonene og i noe mindre grad barnevern og sosialkontorene – i en slik informasjonsutveksling kan bidra med forholdsmessig færre opplysninger enn etater som forholder seg til et regelverk med flere unntak – her i utpreget grad politiet. For personer som skal delta i et slikt samarbeid er det viktig å være oppmerksom på dette, fordi erfaring har vist at manglende *adgang* til å bidra med opplysninger av andre lett blir oppfattet som manglende *vilje*. Dette kan skape et klima av irritasjon og mistenksomhet, som kan ha negativ virkning også for de muligheter for samarbeid og informasjonsutveksling som regelverket gir adgang til.

Med bakgrunn i ovenstående kan det være naturlig å spørre om taushetspliktregelverket bør endres slik at også omfanget av yringsretten blir mer ensartet. De ulike hensyn som gjør seg gjeldende som begrunnelse for taushetsplikten, innebærer at det verken er ønskelig eller realistisk å arbeide for en likestilling mellom for eksempel helseprofesjonene og politiet. På den annen side bør en ta i betraktning at den «storebror-ser-deg-frykten» som preget lovforarbeidene da de grunnleggende taushetspliktsnormer ble ved-

tatt for ca. 30 år tilbake (i forvaltningsloven i 1977 og i den tidligere legelov i 1980) i alle fall til en viss grad har vist seg ubegrunnet. Sammen med utviklingen i retning av en mer spesialisert offentlig forvaltning som nødvendigjør samarbeid over etatsgrensene for at klientene skal få et fullstendig og tilpasset tilbud, kan dette tilsi at taushetspliktsreglene i en tverrfaglig sammenheng bør være annerledes i dag enn da de ble til, jf. nærmere nedenfor i delkapitlet «Avslutning og forslag».

Oversikt over aktuelle samarbeidsfundamenter i SLT-arbeidet

Når en i dag skal avgjøre i hvilken grad taushetspliktsreglene åpner for et kriminalitetsforebyggende samarbeid og informasjonsutveksling, er det sentrale spørsmålet: Hvilke unntak fra taushetsplikten kan tjene som grunnlag for samarbeid som inneholder de forskjellige regelverk, og i hvor stor grad er de felles for de involverte aktører? Den videre fremstillingen konsentreres om følgende samarbeidsfundamenter:

- Anonymisering
- Samtykke
- Kommunikasjon av opplysninger som middel til å løse primærformålet
- Adgang til å gi informasjon til andre offentlige organer
- Kommunikasjon i kriminalitetsforebyggende øyemed / sterke allmenne hensyn
- Informasjonsplikter

Anonymisering

Alle de aktuelle regelverk gjør unntak²⁵ fra den kommunikasjonssperre som taushetsplikten innebærer når behovet for beskyttelse anses ivaretatt ved at individualiserende kjennetegn er utelatt, jf. forvaltningsloven § 13a første ledd nr. 2, straffeprosessloven § 61b nr. 2 og helsepersonelloven § 23 nr. 3. (Myhrer 2001: 224 flg., Ohnstad 2003: 71, Rasmussen 1997: 331 flg.).

Så lenge samarbeidet skjer på det generelle og tilretteleggende plan, vil dette unntaket danne et godt grunnlag. For de arbeidsutvalgene som ikke behandler enkeltsaker, men driver ren tilretteleggende virksomhet vil derfor taushetsplikten ikke være noe problem, jf. i denne sammenheng også resultatene fra spørreundersøkelsen gjengitt nedenfor. Som samarbeidsfundament kan anonymisering være nyttig og hensiktsmessig først og fremst i to situasjoner:

Planlegging: Som middel til mer generell planlegging av rutiner og fremgangsmåter for hvordan en informasjonsutveksling eller et samarbeid skal foregå, vil anonymisering være et hensiktsmessig fundament når det er behov for å illustrere problemstillingene med virkelige tilfeller. For dette formål er det mulig å være mindre detaljert i omtalen, og risikoen for at man legger igjen så mange tolkingsdata at andre kan forstå hvilke faktiske hendelser eksemplet er hentet fra, er derfor vesentlig mindre.

Konsultasjoner: Før avgiveren beslutter å informere eller inngå i et samarbeid med andre, vil det ofte være av betydning hva mottakerne vil gjøre med den informasjon de får, og eventuelt hvilke tiltak som vil bli satt i verk. I slike sammenhenger kan det være hensiktsmessig på forhånd å konsultere og drøfte saken i anonymisert form i de aktuelle etater, institusjoner eller profesjoner. I denne sammenheng er det imidlertid grunn til å understreke at anonymisering er noe mer og annet enn avidentifisering – dvs. at navn, nummer og adresse fjernes. Skal informasjonen anses for å være anonymisert

²⁵ Å betrakte anonymisering som et unntak fra taushetsplikten er i og for seg ikke helt treffende. Det er like treffende å se anonymisering som en måte å ivareta taushetsplikten på. Personopplysningsloven er en god illustrasjon på dette. Hvis opplysningen ikke kan knyttes til en person, anses den ikke som en personopplysning.

må det heller ikke gis andre opplysninger, som sammen med de opplysninger mottakeren allerede har, kan lede til at personen blir identifisert. På mindre steder hvor «gjennomsiktigheten» i lokalsamfunnet er stor, kan dette gjøre det vanskelig med slik anonym konsultasjon.

For den konkrete informasjonsutveksling knyttet til enkeltsaker eller enkelthendelser, og hvor siktemålet er å gjøre andre etater oppmerksom på at de bør foreta seg noe i forhold til involverte personer, er selvsagt anonymiseringer ikke noe aktuelt samarbeidsfundament.

Samtykke

På samme måte som anonymisering, utgjør samtykke et generelt samarbeidsfundament, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 1, straffeprosessloven § 61b nr. 1 og helsepersonelloven § 22 (Myhrer 2001: 204 flg., Ohnstad 2003: 67-71, Oma 1998: 193 flg., Rasmussen 1997: 224 flg.).

Ved å basere kommunikasjonen på samtykke fra den berettigede oppnår vedkommende nettopp den kontroll og forutberegnlighet som er taushetspliktsreglenes begrunnelse, jf. underkapitlet «Typer og begrunnelse» foran.

Som samarbeidsgrunnlag krever samtykket avklaring på to punkter: Hvilke krav stilles til samtykket, og hvem er det som kan og må avgi samtykket.

Krav til samtykke: Som hovedregel krever en at samtykke skal være frivillig, uttrykkelig og informert.

Uttrykkelig innebærer at man krever et uttalt samtykke, og at et stilltiende samtykke normalt ikke er tilstrekkelig.

For vilkåret *frivillig* har en ikke primært tvang og trusler i tankene. Det er forhåpentligvis uansett uaktuelt. Vilkåret har størst praktisk betydning i forhold til personer som befinner seg i en tvangssituasjon. Først og fremst kan det gjelde personer som er fengslet, og som føler at det vil være gunstig for spørsmålet om løslatelse om de samtykker. Det kan også være

en aktuell problemstilling for personer som risikerer negative vedtak, for eksempel fra barnevernet på grunn barnas oppvekstmiljø, og som anser muligheten for å avverge dette som større hvis de samtykker til at opplysninger bringes videre.

Kravet om at samtykke er *informert* er trolig det viktigste i denne sammenheng. I dette ligger at den som skal samtykke må vite hvilke opplysninger det er aktuelt å formidle, hvem de skal gjøres kjent for, og ikke minst hvordan mottakeren antas å ville bruke opplysningene og hvilke konsekvenser dette kan få – ganske særlig om formidling av opplysningen kan lede til negative tiltak overfor den samtykkende selv eller dennes nærstående.

Hvem skal gi samtykke? Samtykke skal gis av den berettigede, og generelt anses det å være den opplysningene angår – med andre ord den eller de det kan føre til «sosial regulering» overfor hvis opplysningen blir kjent. Det følger av dette at samtykkekompetansen kan ligge hos andre enn den eller de som er klient og hos andre enn den som har gitt opplysningen. For taushetsplikten etter helsepersonelloven § 21 legges det imidlertid til grunn at *både* den opplysningen angår, og den som har gitt opplysningen må samtykke etter lovens § 22 (Rasmussen 1997: 204 flg.).

For personer under 18 år må en som hovedregel legge til grunn at både den umyndige og vergen(e) skal samtykke hvis barnet er over 15 år, jf. blant annet barnevernloven § 6-3. Gjelder det opplysninger fra helseprofesjonene følger det av helsepersonelloven § 22 og pasientrettighetsloven av 2. juli 1999 nr. 63 § 4-4 at pasienten selv samtykker alene fra 16 år.

Hvordan skal samtykke gis? Det er ikke et krav at samtykke skal innhentes skriftlig, men normalt bør det gjøres. Hvis man samtidig sørger for at det skriftlige samtykket inneholder opplysninger om hvilke grupper eller typer av opplysninger samtykket gjelder, til hvem det samtykkes til at opplysningene formidles og til hvilket formål, vil det både sikre at samtykket er overveid og hindre at det oppstår konflikt eller usikkerhet om hva samtykket omfatter. Det er et krav at samtykket er gitt i en konkret situasjon. Et generelt forhåndssamtykke vil ikke være tilstrekkelig til å oppheve taushetsplikten.

Bruk til primærformålet

Den forvaltningsmessige taushetsplikt inneholder et generelt unntak fra taushetsplikten når «opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for», jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2 og straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 2 (Myhrer 2001: 251 flg., Ohnstad 2003: 76, Oma 1998: 101 flg.). Dette unntak er rent formålsbestemt og legger ingen begrensninger for hvem opplysningene gjøres kjent. Arbeider sosialkontoret for å oppnå løsning av et problem for en familie, og det i denne sammenheng er nødvendig eller hensiktsmessig å få opplysninger fra skoleverket eller politiet, vil ikke taushetsplikten være til hinder for at man formidler de opplysninger som er nødvendig for å få svar. Om man gjennom slike henvendelser gir opplysninger som leder til at mottakeren – sammen med den informasjon denne selv sitter inne med – får kunnskap om eller kan slutte seg til opplysninger om for eksempel forholdene i hjemmet, vil dette ikke være brudd på taushetsplikten. Når flere etater alle arbeider med samme sakskompleks og det er behov for en helhetlig og tilpasset løsning, åpner unntaket for «primærformålet» for et tverrfaglig samarbeid uten hinder av taushetsplikten.

Helseprofesjonene har ikke noe unntak som gir noen generell adgang til å formidle og bruke taushetsbelagt informasjon til løsning av primærformålet. Lovens § 25 første ledd gir adgang til å formidle opplysninger til «samarbeidende personell» med mindre pasienten motsetter seg dette. Med samarbeidende personell siktes det primært til helsepersonell selv om loven ikke er begrenset til disse. Men uansett er det nok et krav om en mer aktiv medvirkning i behandlingen enn en slik innhenting av opplysninger som er beskrevet ovenfor. Det følger dessuten av bestemmelsen at pasienten skal være informert om samarbeidet, og i denne forbindelse i alle fall stilltiende ha gitt sitt samtykke (dvs. ikke motsatt seg det).

Informasjonsadgangen til offentlige etater utenfor den konkrete sak

For den forvaltningsmessige taushetsplikt er det også utenfor behandlingen av den konkrete sak etablert en yringsrett til fordel for andre forvaltningsorganer om «opplysninger det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver», jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5, straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 7, sosialtjenesteloven § 8-8 tredje ledd, barnevernloven § 6-7 tredje ledd og helseregisterloven § 15 tredje ledd (Myhrer 2001: 306, Oma 1998: 109).

For den ordinære forvaltning og politiet er det dessuten en generell rett til å gi opplysninger om selve klientforholdet (forbindelsen med organet) og hvilke avgjørelser som er truffet. Denne yringsrett kommer imidlertid ikke til anvendelse for opplysninger som reguleres av sosialtjenesteloven § 8-8 tredje ledd, barnevernloven § 6-7 tredje ledd og helseregisterloven § 15 tredje ledd. Slike rene opplysninger om klientforholdet og avgjørelser antas imidlertid å være av mindre interesse i et SLT-samarbeid, og behandles derfor ikke ytterligere.

For taushetsplikt etter helsepersonelloven finnes ingen tilsvarende bestemmelse om meddelelse til offentlige organer, og eventuell informasjon til forvaltningsorganer må følgelig hjemles i lovens § 23 nr. 4. Denne bestemmelse behandles nedenfor i neste punkt idet informasjon til offentlig myndighet med hjemmel i helsepersonelloven § 23 nr. 4 vil være mest aktuelt for å avverge eller forebygge (forsatte) straffbare handlinger.

Bestemmelsen om yringsrett overfor andre forvaltningsorganer gir langt fra noen fri adgang til formidling av opplysninger innen den offentlige sektor. Tvert imot har lovgivers siktemål vært at yringsretten skal være forholdsvis begrenset.²⁶ Det er to forhold som avgjør i hvilken grad for eksempel sosialetaten eller skoleetaten har adgang til å bringe opplysninger videre til andre offentlige etater når dette ikke er del i behandlingen av en konkret sak: Det første er hva som ligger i «nødvendig», og det andre er hvor vid angivelsen av *organets oppgaver* er.

²⁶ Se Innst. O 50 (1976-77) side 3-4 og Odelstingsforhandlingene 1977 side 373-382, hvor det fremgår at Stortinget forandret kravet i forvaltningslovens bestemmelse fra «naturlig» til «nødvendig».

Nødvendighetskravet: Da den grunnleggende bestemmelse i forvaltningsloven 13b første ledd nr. 5 ble utformet, var det foreslått at kommunikasjon til andre offentlige organer kunne skje når det var «*naturlig*» ut fra formålet. Blant annet basert på den skepsis mot informasjonsutveksling mellom forskjellige offentlige etater som rådet på dette tidspunkt, jf. foran, ble kravet skjerpet til «*nødvendig*».

På dette grunnlag må det legges til grunn at det ikke åpnes for en informasjonsutveksling med andre offentlige organer bare fordi dette fremstår som hensiktsmessig eller nyttig. Skal en formidling av opplysninger sies å være «*nødvendig*» må det få *negative konsekvenser* for organets oppgaveløsning om ikke opplysningen kommuniseres. At noe som allerede er tilfredsstillende blir bedre, vil normalt ikke være nok. Vurderingen må nødvendigvis bli skjønnsmessig, og i grensetilfellene må det være berettiget å legge vekt på en *forholdsmessighetsvurdering*: Hva kan oppnås ved kommunikasjonen og hvilke negative konsekvenser kan den trekke etter seg for den eller dem opplysningene gjelder og som har krav på taushet?

Kravet om «*nødvendighet*» sikter også til en *konkret nødvendighet*. Det vil følgelig ikke være adgang til å legge opp til informasjonsrutiner som avslører taushetsbelagt informasjon fordi det for avgiverorganet generelt sett er nødvendig med et godt samarbeid med en eller flere andre etater. Den riktige spørsmålsstilling er følgelig: Hvis ikke denne eller disse konkrete opplysninger bringes videre, vil vi da ivareta våre oppgaver?

Etatens oppgaver: De fleste spesielle forvaltningslover har innledningsvis bestemmelser om hva som er lovens – og dermed gjerne også etatens – formål eller oppgaver. Slik er tilfellet for lov om sosiale tjenester § 1-1, barnevernloven § 1-1, opplæringsloven § 1-2 og politiloven § 2. Dess mer omfattende og mangeartet etatens oppgaver er beskrevet, dess større vil adgangen til å formidle opplysninger til andre etater for å oppfylle avgiverorganets oppgaver være. For etater hvor tyngdepunktet av oppgavene er hjelp og bistand, vil det utenfor behandling av den konkrete sak bare i unntakstilfeller være nødvendig å formidle opplysninger til etater som har

sin hovedtyngde i kontroll og sanksjon for å løse avgiverorganets oppgaver. Når en ser bort fra de tilfeller hvor det er snakk om å forebygge eller avverge kriminelle handlinger, jf. delkapitlet «Anmeldelsesrett og yringsrett med formål å forebygge eller avverge straffbare handlinger» nedenfor, ligger det derfor i etatenes roller og oppgaver at sosialtjenesten og barnevernet – som i sine formålbestemmelser fremhever hjelp, bistand og omsorg utenfor den enkelte sak – sjelden antas å fremme sine oppgaver ved å gi informasjon til politiet. Er det derimot grunnskolen som er mottaker av opplysningene fra sosialtjenesten, kan det stille seg annerledes, jf. opplæringsloven § 1-2 første ledd. For sosialtjenesten å gi opplysninger om en voldelig far og dårlig fungerende mor til grunnskolen slik at det kan vurderes særlige tiltak i skolehverdagen for familiens barn, kan være nødvendig for at disse skal få en aktiv og meningsfylt tilværelse, jf. sosialtjenesteloven § 1-1 bokstav b).

Anmeldelsesrett og yringsrett med formål å forebygge eller avverge straffbare handlinger

Alle de etater og profesjoner som er sentrale i det tverrfaglige kriminalitetsforebyggende arbeid, vil i større eller mindre utstrekning ha anledning til å gi opplysninger til politiet med det formål å avverge eller anmelde (alvorligere) straffbare handlinger. På dette området er det imidlertid betydelig ulikheter i de regler som gjelder.

Anmeldelse finner sted etter at den straffbare handling har skjedd, og avvergingen før. I praksis er det likevel gjerne slik at anmeldelsen av noe som har funnet sted samtidig er et middel til å avverge nye overtredelser. Fremstillingen nedenfor vil vise at både sosialtjenesteloven og barnevernloven behandler spørsmålet om anmeldelse og avvergelse under ett.

Politiet

For *politiet* inneholder taushetspliktreglene naturlig nok ingen bestemmelse om rett til å anmelde forhold. På den annen side har etaten en vid adgang til å formidle opplysninger til både offentlige og private med det formål å avverge eller forebygge straffbare handlinger. Til andre offentlige etater har politiet en alminnelig rett til å formidle taushetsbelagte opplysninger i forebyggende øyemed, jf. straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 6²⁷ og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2. Adgangen er rent formålsbestemt. Det er nok at politiet finner at involvering av andre etater er en hensiktsmessig måte å bidra til å forebygge overtredelser på.

Til private – for eksempel private bedrifter, institusjoner eller idrettsforeninger – inneholder politiets taushetspliktsregler et krav om nødvendighet for å bringe opplysninger videre i kriminalitetsforebyggende øyemed. Basert på praksis må det innfortolkes tre delkrav i dette nødvendighetskriterium: Det må foreligge objektive holdepunkter for at det vil finne sted en straffbar handling, det må være vanskelig å nå den forebyggende virkning med andre midler, og det må være en viss forholdsmessighet mellom personvern-krenkelsen ved å formidle opplysningene og det som skal avverges. I praksis skal det ikke så mye til for å oppfylle disse krav (Myhrer 2001: 453 flg.).

Opplysninger som politiet har ervervet gjennom kommunikasjonskontroll (telefonavlytting) kan bare benyttes til å avverge straffbare handlinger som kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 216 i første ledd bokstav d). «Avverge» betegner gjerne en situasjon hvor den straffbare handling er forholdsvis umiddelbart forestående, og brukes i motsetning til den mer generelle forebygging. Begrensningen til handlinger som kan medføre frihetsstraff er uten nevneverdig betydning. Er vilkårene til stede, skiller bestemmelsen ikke mellom hvem opplysningene gjøres kjent for, og den kan derfor brukes både til å gi andre offentlige etater og institusjoner opplysninger, og til private personer og organisasjoner.

²⁷ Slik den lyder etter lovendring 21. mars 2003, jf. Ot.prp. nr. 106 (2001-2002).

Den ordinære forvaltning og skoleetaten

Skoleetaten følger forvaltningslovens ordinære regler, og det som sies i dette punkt vil derfor gjelde for all annen ordinær forvaltningsvirksomhet. Forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 bestemmer at taushetsplikten ikke er til hinder for at et forvaltningsorgan anmelder eller gir andre opplysninger til politiet (eller kontrolltater) når det er ønskelig av allmenne hensyn (eller lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver). Bestemmelsen gir rett både til å anmelde og å gi opplysninger egnet til å forebygge lovbrudd. Hvorvidt allmenne hensyn tilsier at politiet varsles, henger sammen både med den straffbare handlingens art og alvorlighet. Straffbare handlinger av en viss alvorlighet, for eksempel omsetning av narkotika eller omfattende helerivirksomhet må det kunne gis opplysninger om til politiet, selv om virksomheten ikke berører skolen direkte.

Sosialtjenesten og barnevernet

Begge disse etater har i bestemmelsen om taushetsplikt i h.h.v. sosialtjenesteloven § 8-8 tredje ledd og barnevernloven § 6-7 tredje ledd, gjort unntak fra den anmeldelses og rapporteringsadgang som følger av forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 (jf. ovenfor). Disse etater kan bare gi opplysninger (som ikke fremmer etatens egne oppgaver) «for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse». Hensynet til klientforholdet har her slått igjennom, og det er forutsetningen at bestemmelsen bare gir adgang til kommunikasjon i helt spesielle tilfeller. Bare hvor det foreligger en forholdsvis nærliggende fare (jfr. «vesentlig fare») for alvorligere tilfeller av voldsutøvelse, narkotikaomsetning m.v., gir bestemmelsene adgang til å informere politiet. Skal det bli sammenheng i systemet kan en imidlertid ikke kreve at de straffbare handlinger det er fare for er så alvorlige at de faller inn under oppregningen i straffeloven § 139. I så fall kunne en langt på vei har klart seg med straffeloven § 139 som ikke bare gir en rett til å gi informasjonen, men gjør det til en straffesanksjonert plikt å avverge gjennom anmeldelse.

Helsepersonell

Helsepersonells adgang til å gi politiet (eller andre etater) opplysninger i forebyggende eller avvergende øyemed, må forankres i helsepersonellovens § 23 nr. 4 hvor det bestemmes at helsepersonellets taushetsplikt «ikke er til hinder for at opplysninger gis videre når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre» (Rasmussen 1997: 557 flg.). Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at den forutsetter en vesentlig interesseovervekt i favør av å bringe opplysningene videre. Det må være forsvarelig å legge til grunn at helsepersonell i medhold av denne bestemmelsen vil ha adgang til å gi opplysninger for å avverge straffbare forhold i de samme tilfeller som sosialtjenesten og barnevernet, jf. ovenfor. Det heter riktignok i forarbeidene at den nødvendige interesseovervekt først vil foreligge når det er fare for 'grov legemsbeskadigelse'.²⁸ Grov legemsbeskadigelse er omhandlet i straffeloven § 231, og forstått slik vil bestemmelsen i relasjon til det å avverge voldshandlinger ikke gå lenger enn det som allerede følger av straffeloven § 139, og det følger av de samme forarbeider at ytringsretten § 23 nr. 4 var ment å gå lenger.²⁹ Bestemmelsen i § 23 nr. 4 er ikke begrenset til tilfeller hvor det foreligger fare for liv og helse. Men utenfor disse tilfeller stilles det nok et krav om en betydelig overvekt før hensynet til samfunnsvernet går foran konfidensialiteten. Utenom voldstilfellene må situasjonen trolig ligge i grenseområdet for anmeldelsesplikten etter strl. § 139 for at formidlingsadgang etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 skal inntre.

Informasjonsplikter

Som nevnt ovenfor følger en opplysningsplikt av straffebestemmelsen i straffeloven § 139. Bestemmelsen inneholder en straffesanksjonert plikt til blant annet ved anmeldelse til politiet å avverge visse alvorlige straffbare handlinger. En *rett* til å melde fra til politiet vil oppstå før handlingene blir så alvor-

²⁸ Ot.prp. nr. 13 (1998-99), side 228.

²⁹ L.c. side 232.

lige, jf. ovenfor. Betydningen av straffeloven § 139 er derfor begrenset til at det oppstår en plikt til å bruke ytringsretten.³⁰

Også barnevernloven § 6-4 annet og tredje ledd bør nevnes i denne sammenheng. Bestemmelsene gir offentlige tjenestemenn og helsepersonell en opplysningsplikt uavhengig av taushetsplikt når barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Alvorlig omsorgssvikt vil foreligge blant annet hvis det er grunnlag for inngrep etter barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav a), for eksempel fordi det er alvorlige mangler ved den personlige kontakt og *trygghet* som barnet behøver.

Hvordan praktiseres og oppleves taushetsplikten i SLT-arbeidet?

I spørreundersøkelsen ble det stilt noen spørsmål om hvordan aktørenes taushetsplikt oppleves og påvirker SLT-arbeidet. SLT-koordinatorerne ble spurt om det var utarbeidet rutiner for hvordan taushetsplikten skulle håndteres i arbeidsutvalget (tabell 6.1) og hva disse rutiner i så tilfelle gikk ut på (tabell 6.2):

TABELL 6.1: HAR DERE UTARBEIDET RUTINER FOR HVORDAN DERE SKAL HÅNTERE TAUSHETSPLIKTEN I ARBEIDSUTVALGET? SLT-KOORDIATORER, N=120.

| | Antall | Prosent |
|--|--------|---------|
| Ja, vi har rutiner for hvordan taushetsplikten skal håndteres. | 40 | 33,3 |
| Nei, vi forteller det som er nødvendig for å opplyse saken, og har tillit til at ingen lekker taushetsbelagte opplysninger videre. | 29 | 24,2 |
| Ikke aktuelt, vi befatter oss ikke med enkeltsaker. | 42 | 35 |
| Vet ikke. | 5 | 4,2 |
| Ikke svart. | 4 | 3,3 |
| Sum | 120 | 100 |

³⁰ Tilsvarende i kjønnslemlestelsesloven (15.12.1995 nr. 74) § 2.

TABELL 6.2: RUTINER FOR Å HÅNDTERE TAUSHETPLIKTEN (FLERE SVAR MULIG). SLT-KOORDIATORER, N=40.

| Rutiner | Antall |
|---|--------|
| Når det er taushetsbelagt informasjon benytter vi samtykkeerklæring. | 28 |
| Vi har ikke rutiner for å benytte samtykkeerklæring, men unnlater å gi taushetsbelagt informasjon til bestemte aktører, for eksempel politi, barnevern eller privat sektor. | 2 |
| Selv om det er taushetsbelagt informasjon benytter vi ytringsretten (unntakene fra taushetsplikt) i nærmere angitte tilfeller (såkalt lokal ytringsrett). | 17 |
| Hvorvidt taushetsbelagt informasjon skal videreformidles vurderes på et høyere nivå i organisasjonen (f.eks. etatsnivå) fra sak til sak. | 4 |

Til medlemmene i arbeidsutvalgene ble det stilt spørsmål om i hvor stor grad de opplevde taushetsplikten som et hinder og i hvor stor grad de opplevde taushetsplikten som en hjelp i SLT-arbeidet. Respondentene ble delt inn i grupper etter etatstilknytning (tabell 6.3 og 6.4). Tabellene kommenteres samlet.

TABELL 6.3: I HVILKEN GRAD OPPLIVER DU AT TAUSHETSPLIKT ER TIL HINDER FOR SLT-ARBEIDET? (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD). MEDLEMMER I SLT-ARBEIDSUTVALG, N=466.

| | N | Gjennomsnitt | Standardavvik |
|--------------------------|-----|--------------|---------------|
| Politi | 73 | 2,32 | 1,28 |
| Barnevern, sosial og rus | 81 | 1,81 | 0,88 |
| Helse | 41 | 2,22 | 1,08 |
| Skole, PPT og OT | 119 | 2,27 | 1,34 |
| Annet | 152 | 2,35 | 1,23 |
| Totalt | 466 | 2,22 | 1,22 |

TABELL 6.4: I HVILKEN GRAD OPPLER DU AT TAUSHETSPLIKT ER TIL HJELP FOR SLT-ARBEIDET? (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD). MEDLEMMER I SLT-ARBEIDSUTVALG, N=364.

| | N | Gjennomsnitt | Standardavvik |
|--------------------------|-----|--------------|---------------|
| Politi | 69 | 1,65 | 0,98 |
| Barnevern, sosial og rus | 63 | 2,44 | 1,13 |
| Helse | 28 | 2,61 | 1,20 |
| Skole, PPT og OT | 87 | 2,05 | 1,12 |
| Annet | 117 | 2,35 | 1,13 |
| Totalt | 364 | 2,18 | 1,14 |

Respondentene i tabell 6.3 og 6.4 er medlemmer i arbeidsutvalg, og gruppene er konstruert ut fra hvilken etat/enhet respondentene har oppgitt at de tilhører. Gruppen «Helse» består hovedsakelig av representanter for kommunehelsetjenesten (4 oppgir at de representerer BUP; ingen er fra familievernkontor). PPT er sortert sammen med skole, selv om mange ansatte i PPT (psykologene og antagelig også sosionomene) er autorisert som helsepersonell. I gruppa «Annet» er det noen (15) som muligens kunne falle inn i andre kategorier. Når det foretas en skjønsmessig rekoding av disse aktører, endres likevel resultatene bare i andre desimal. Vi har derfor valgt å opprettholde de opprinnelige kategoriene.

For oversiktens skyld har vi laget en grafisk fremstilling av verdiene som er vist i tabellene 6.3 og 6.4 (figur 6.1).

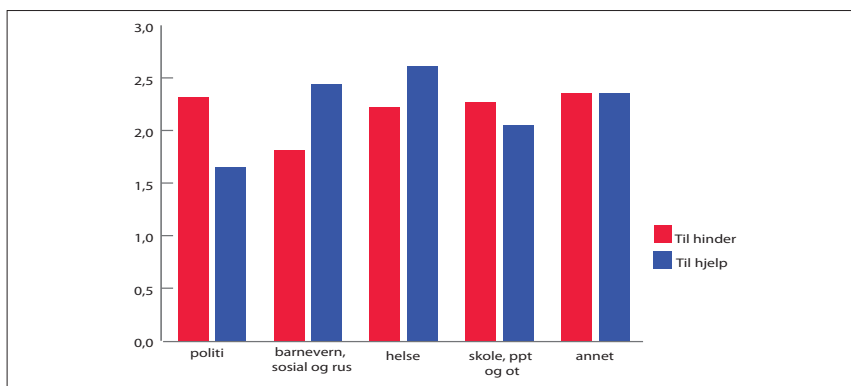


FIG. 6.1: VURDERINGER AV I HVILKEN GRAD TAUSHETSPLIKTEN ER TIL HINDER OG TIL HJELP I SLT-SAMARBEIDET, FORDELTE PÅ ORGANISATORISK TILHØRIGHET. (1=I SVÆRT LITEN GRAD, 5=I SVÆRT STOR GRAD.) MEDLEMMER I ARBEIDSUTVALG, N=466 (HINDER) OG 364 (HJELP).

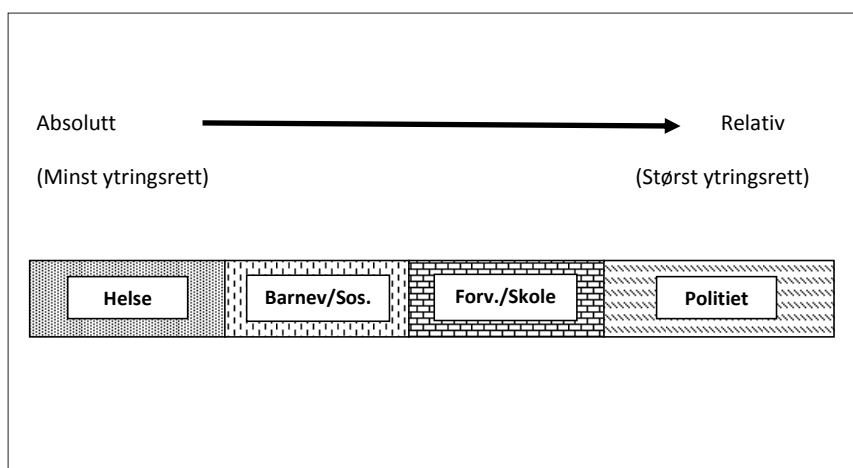
Basert på svarene i den gjennomførte spørreundersøkelse er hovedinntrykket at taushetsplikten i det daglige arbeid ikke oppleves som noe stort hinder. Av 120 SLT-koordinatorer er det bare 1/3 som oppgir at de har utarbeidet rutiner for hvordan taushetsplikten skal håndteres. Legger en til grunn at utarbeiding av slike rutiner til en viss grad er drevet av hva som anses å være behov for, er det følgelig slik at ca. 2/3 ikke har følt behovet stort nok til å ta arbeidet med å lage slike. Denne antakelse understøttes også av de svar som er gitt av medlemmene i arbeidsutvalgene. Av de 466 personer som har svart, er gjennomsnittsvaret for alle gruppene at taushetsplikten i liten grad anses som et hinder i SLT-arbeidet. Og selv når man går til de enkelte grupper som er involvert i SLT-arbeidet, er det ikke noen grupper som i gjennomsnitt anser at taushetsplikten i stor grad er et hinder. Tar man størrelsen av standardavviket i betraktning, fremgår det også at hovedvekten av svarene har gått ut på at taushetsplikten er i svært liten grad, liten grad eller nøytral som hinder for samarbeidet. (Hovedtyngden av svarene ligger mellom verdiene 1,0 og 3,5).

Den omstendighet at de spurte rent faktisk ikke opplever taushetsplikten som noe stort hinder i SLT-samarbeidet, kan likevel ikke uten videre tas til inntekt for at den rettslige regulering er ideell. Det kan selvsagt være slik at taushetspliktsreguleringen for de ulike aktører i SLT-samarbeidet, slik den i hovedtrekk er beskrevet foran, er slik at aktørene jevnt over føler at de kan formidle de opplysninger det er behov for. To andre forklaringer må imidlertid også trekkes frem.

Det kan være at partene som deltar i SLT-samarbeidet ideelt sett ønsker å utveksle mer informasjon eller at informasjonsutvekslingen skulle være mer uformell og effektiv, men at de har tilpasset seg det eksisterende regelverk og i dag opplever det som «slik det skal være». Noen av svarene kan trekke i den retning, men kan også ha andre forklaringer. Det at hele 35 prosent av SLT-koordinatorene svarer at de ikke behandler enkeltsaker, kan tyde på at SLT-arbeidet er lagt på det generelle plan. Dette var også forutsetningene for arbeidsutvalgene, men som det fremgår i kapitlet om arbeidsutvalg, er dette ikke fulgt opp i praksis idet flere arbeidsutvalg også behandler

enkeltsaker. Men for de arbeidsutvalg som har beholdt arbeidet på det generelle plan, vil man også i stor grad skjære klar av taushetsplikten. Dette har selvsagt påvirket svarene som er gitt. En annen forklaring på at taushetsplikten ikke oppleves som noe hinder, kan være at aktørene ikke har forstått hvilke begrensninger som følger av reglene. At ca. 1/4 av SLT-koordinatorne har svart bekreftende på at de «forteller det som er nødvendig for å opplyse saken, og har tillit til at ingen lekker taushetsbelagte opplysninger videre» kan trekke i den retning. Problemet med taushetsplikten er jo at den også hindrer at opplysninger gjøres kjent for andre aktører som deltar i samarbeidet, selv om mottakerne også i egen virksomhet har taushetsplikt.

Enkelte av resultatene fra de yrkesgrupper som deltar i arbeidsutvalgene, gir også grunnlag for kommentarer. Den grunnleggende forskjell mellom de ulike aktører er ikke knyttet til hva de har taushetsplikt om, men derimot hvor absolutt denne taushetsplikten er. På en akse fra «mest absolutt til mest relativ» plasserer gruppene seg slik:



FIGUR 6.2: VARIASJONEN I TAUSHETSPLIKTENS RELATIVITET.

I en situasjon hvor flere aktører, som alle er underlagt taushetsplikt, skal utveksle informasjon, skulle en i utgangspunktet anta at de aktører som har

den meste absolutte taushetsplikt i størst grad skulle oppleve taushetsplikten som et hinder, og at de som har den mest relative skulle oppleve dette i minst utstrekning. Dette tilsier at helsepersonellet skulle ha høyeste verdier for spørsmålet om «taushetsplikten er til hinder for SLT-arbeidet», og politiet de laveste. Som det fremgår av tabell 6.3 hvor 466 medlemmer av arbeidsutvalgene har svart på spørsmålet om taushetsplikten er et hinder, samsvarer resultatene ikke med denne antakelsen.

Som man ser av tabell 6.3 er det tvert imot politiet som har den høyeste verdi, og således i størst utstrekning anser taushetsplikten som et hinder for samarbeid. Tar en taushetspliktsregulering for politiet i betraktning, jf. foran, er den mest sannsynlige forklaring på dette resultat at de polititjenestemenn som har svart på spørsmålet, først og fremst har gitt uttrykk for at taushetsplikten for andre aktører hindrer disse i å bidra med opplysninger som politiet ønsker i sitt forebyggende arbeid. Spørsmålet skiller ikke på om den som svarer uttaler seg om egen taushetsplikt eller taushetsplikten «mer generelt». At politiet i denne forbindelse blir skuffet i sine forventninger, forsterkes trolig av at de selv har en taushetspliktregulering som i det alt vesentlige setter dem i stand til å bidra med de opplysninger de finner det formålstjenlig å formidle. At det er andres taushetsplikt politiet har hatt i tankene understøttes også av at de er den etat som i minst utstrekning ser taushetspliktsreguleringen som en hjelp i SLT-arbeidet. Dette er svar som er avgitt fra den eneste etat som har et formålsbestemt unntak fra taushetsplikten når siktemålet er å forebygge kriminalitet, og derfor neppe kan reflektere synet på egen taushetsplikt!³¹

Tilsvarende overraskende er det at de yrkesgrupper som har den strenge taushetsplikt, helsepersonell og ansatte i barnevern og sosialtjenesten, er de som i størst grad opplever taushetspliktreglene som hjelp i arbeidet. Dette kan antagelig ikke forklares på annen måte enn at disse aktører legger betydelig vekt på klientkonfidensialiteten og at de forholdsvis absolutte

³¹ Det er en teoretisk mulighet for at svarene også har en annen begrunnelse. Det kan være at politiet opplever taushetsplikten som er pålagt dem om sensitiv etterforskningsinformasjon som et problem hvis antall deltakere i arbeidsutvalget er stort. Risikoen for at opplysningene kan lekke ut, er da større. Tatt i betraktning karakteren av de saker som er av interesse i et SLT-samarbeid, er likevel denne forklaring mindre sannsynlig.

taushetspliktsreglene innebærer at de ikke settes under press for å bryte denne konfidensialitet. Er dette en riktig antakelse, innebærer dette at selv om det for disse etater i større grad ble åpnet for å formidle informasjon, er det ikke sikkert at dette vil bidra til en større informasjonsutveksling. Det er grunn til å anta at helsepersonell m.v. ikke vil benytte seg av en slik yringsrett, men av hensyn til tillitsforholdet til klient ville avstå fra å formidle informasjonen inntil samtykke fra klient er blitt innhentet.

Barnevernet er den etat som i minst utstrekning anser taushetsplikten som et hinder for SLT-samarbeidet. Deltakerne fra barnevernet er også de som er mest samstemte, idet de har den minste spredningen i fordelingen av svarene (standardavvik = 0,88). Hovedtyngden av svarene fra denne gruppa har følgelig ligget mellom 1,0 og 2,5. Forklaringen på dette er trolig å finne i at barnevernet i medhold av opplysningsplikten i barnevernloven § 6-4 har krav på å få de opplysningene de måtte ønske uavhengig av andres taushetsplikt. Samtidig opplever etatens ansatte trolig at deres egen taushetsplikt gir anledning til å formidle de opplysninger som anses forenelig med etatens klientfokus, jf. avsnittet foran.

Avslutning og forslag

Fremstillingen foran har vist at for de etater og profesjoner som er sentrale i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeid, vil taushetsplikten i varierende grad representere en hindring for utveksling av informasjon på det konkrete individplan. Resultatene av den gjennomførte spørreundersøkelse viser likevel at de involverte ikke opplever taushetsplikten som noe vesentlig hinder. Selv om dette delvis kan bero på at taushetspliktsreglene ikke etterleves, gir undersøkelsen ikke noe sterkt argument for å gjøre endringer i regelverket.

Hvorvidt det likevel bør gjøres endringer i de foreliggende regler, er i det alt vesentlige et rettspolitisk spørsmål hvor forskjellige sider av personvernet og rettssikkerheten, samt hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse må veies mot hverandre. Tre endringer eller justeringer av

mindre omfang kan likevel nevnes til overveielse. Forslagene er i hovedsak basert på inntrykk gjennom kontakt med SLT-koordinatorer og ulike yrkesgrupper som deltar i arbeidet, og i mindre grad på den gjennomførte spørreundersøkelse.

1. Adgangen etter den forvaltningsmessige taushetsplikt til å underrette andre offentlige organer bør utvides gjennom å endre «nødvendig» til «naturlig», jf. foran. Den frykt man i på 1970-tallet hadde for «overvåkningssamfunnet» har vel vist seg ubegrunnet. Med et velfungerende Datatilsyn og med en generell personopplysningslov som supplerer taushetsplikten når opplysninger skal utleveres til andre formål enn de er innhentet for, må en slik oppmykning antas å være ubetenkelig.
2. For etater med hovedsakelig hjelp- og bistandsoppgaver (sosialtjenesten og barnevernet) kan det også være hensiktsmessig med en gjennomgang og vurdering av om ikke det å bidra til at det settes en stopper for kriminell atferd, må anses for en viktig oppgave også for disse etater. Det er sannsynligvis ikke nødvendig med noen lovendring for å oppnå dette. Formålbestemmelsene er generelt utformet og gir rom for flere tolkninger. Autoritative retningslinjer eller tolkninger om hva som er etatens oppgaver vil formentlig være nok. En slik moderert eller klargjort oppfatning av hva som er formålet, kan igjen åpne for en noe større grad av informasjonsutveksling.
3. På samme måte ville det også være hensiktsmessig om Statens Helse-tilsyn gjennom retningslinjer foretok en viss «normering» av når det etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 foreligger tungtveiende allmenne interesser (slik man bl.a. har gjort i forhold til psykisk syke personer med skytevåpen). Slike retningslinjer ville tjene to formål: For det første vil de gi helsepersonell en større grad av trygghet for at de opptrer i samsvar med regelverket hvis de velger å formidle informasjonen. Det er grunn til å tro at noen underretninger uteblir fordi taushetspliktssubjektet er redd for bryte taushetsplikten. Den andre

virkning er at en slik retningslinje også kan gjøres kjent for pasienter, og derved bidra til å opprettholde den forutberegnlighet som taushetspliktreglene skal gi.

Et vesentlig større skritt, og som krever en mer inngående rettspolitisk overveielse, vil det være å generelt gjøre det kriminalitetsforebyggende arbeid til et formål som taushetsplikten viker for. Det er grunn til å understreke at resultatene i den gjennomførte spørreundersøkelse i liten grad bidrar til å underbygge behovet for en slik endring. Skulle en likevel ønske å legge til rette for et større og enklere samarbeid og informasjonsutveksling, kunne det for eksempel tas inn en bestemmelse i barnevernloven kap. 3 med følgende ordlyd:

Når det på lokalt nivå er opprettet samarbeidsorgan for å samordne kriminalitetsforebyggende tiltak overfor barn og ungdom, er taushetsplikten for offentlige myndigheter og etater som deltar i samarbeidet ikke til hinder for at det gis opplysninger som i det enkelte tilfelle er nødvendig for å beslutte eller iverksette tiltak.

En slik bestemmelse ville omfatte også kommunehelsetjenesten (kommunelege, helsesøster) i den grad de deltar i SLT-samarbeidet, mens helseprofesjoner i det private virke, vil falle utenfor. Bestemmelsen vil bidra til å fjerne eventuell usikkerhet hos deltakerne om hva de kan bidra med og vil trolig effektivisere det kriminalitetsforebyggende arbeid. Men samtidig vil en slik bestemmelse innebære en vesentlig reduksjon i den siden av personvernet som taushetsplikten skal ivareta. En slik regel vil også forutsette at retten til å delta i SLT-arbeidet og oppgavene som ligger til SLT må defineres og avgrensnes vesentlig klarere enn i dag. Avgjørelsen hvorvidt en slik regel bør innføres, er uansett i utpreget grad basert på et rettspolitisk verdistandpunkt.

KAPITTEL 7

Forebyggingsnivå og måloppnåelse – koordinatorene, arbeidsutvalget og styringsgruppa sett under ett

I dette kapitlet vil vi se samlet på to av spørsmålene i spørreundersøkelsen som i tidligere kapitler er presentert for seg. For det første oppfattelser av måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, og for det andre vektleggingen av de ulike forebyggingsnivåene.

Måloppnåelse

For å få kunnskap om hvordan de ulike respondentgruppene oppfatter at SLT-organisering bidrar til en måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, spurte vi direkte om dette. Tabell 7.1 viser hvordan sammenhengen mellom SLT-organisering og oppfattelser av måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet slår ut hos ulike respondentgrupper.

TABELL 7.1: SLT-MODELL OG OPPFATTELSE AV MÅLOPPNÅELSE INNENFOR DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE FELTET. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Resultat-indikatorer / Respondent-gruppe | avdekke | initiere | koordinere | Kunnskap-produksjon |
|--|---------|----------|------------|---------------------|
| SLT-koordinator med arbeidsutvalg | 4,0 | 4,0 | 4,2 | 4,1 |
| SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | 3,6 | 3,8 | 3,6 | 3,4 |
| Arbeidsutvalg | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 3,6 |
| Styringsgruppe/ arbeidsutvalg | 3,8 | 3,8 | 4,0 | 3,7 |
| Styringsgruppe | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 3,9 |

Tabellen peker ikke på noen markante mønstre eller forskjeller når det gjelder de enkelte respondentgruppenes vurderinger av organiseringens innvirkning på måloppnåelsen. Dette er interessant sett i lys av at de ulike respondentgruppene ser og deltar i SLT-organisasjonen fra helt ulike vinkler. SLT-koordinator skiller seg noe ut med mer positiv vurdering av organiseringens hensiktsmessighet. SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg og arbeidsutvalg skiller seg ut med de mest negative vurderingene av organiseringens hensiktsmessighet.

En konklusjon fra undersøkelsen er at en bred tverrfaglig deltakelse i SLT-arbeidet, bidrar til at avdekking, initiering av tiltak, koordinering og resultatoppnåelse bygger på et bredt og tverrfaglig sammensatt kunnskapsgrunnlag. Men det bygger også på en bred forståelse av hva som skal samordnes av kriminalitetsforebyggende tiltak. Siden begrepet 'kriminalitetsforebygging' oppfattes så vidt blant SLT-deltakerne, er det uvisst hvilken forståelse som ligger bak vurderingen av måloppnåelsen over.

Arenaer for innsats

Som beskrevet i de tre kapitlene om SLT-koordinator, arbeidsutvalg og styringsgruppe, har vi nærmet oss vektleggingen av de ulike forebyggingsnivåene på to måter. For det første har vi spurt direkte spørsmål om i hvilken grad SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 7.2). Videre har vi spurt om hvor sentrale ulike enkelttiltak og innsatsområder er i SLT-arbeidet. Dette har vi deretter gruppert og presentert som indekser for henholdsvis byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak (tabell 7.3, se vedlegg 3). Tabell 7.2 kan sies å representere en oppfatning av praksis i SLT-arbeidet, mens tabell 7.3 reflekterer faktisk vektlegging basert på hvilke konkrete tiltak som vurderes som sentrale. I tabellene presenterer vi gjennomsnittlige vurderinger fra deltakere i styringsgruppene.

TABELL 7.2: OPPFATTELSE AV OM SLT-ARBEIDET ER RETTET MOT ARENAER KNYTTET TIL BYGGENDE TILTAK, FOREBYGGENDE TILTAK ELLER KRIMINALITETSFOREBYGGENDE TILTAK. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggingsnivå Respondentgruppe | SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til byggende tiltak? | SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til forebyggende tiltak? | SLT-arbeidet er rettet mot arenaer knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak? |
|--------------------------------------|---|---|--|
| SLT-koordinator med arbeidsutvalg | 3,9 | 4,3 | 3,9 |
| SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | 3,9 | 3,5 | 3,3 |
| Arbeidsutvalg | 3,6 | 3,7 | 3,5 |
| Styringsgruppe/ arbeidsutvalg | 3,9 | 4,0 | 3,9 |
| Styringsgruppe | 4,0 | 4,1 | 3,8 |

Sammenligner vi hvordan forebyggingsnivå vektlegges av de ulike respondentgruppene, viser tabell 7.2 at SLT-arbeidet er nærmest like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak. Det er arenaer knyttet til det kriminalitetsforebyggende feltet som peker seg ut med lavest gjennomsnittsverdi. Går vi nærmere inn på hvor sentrale tiltakene og innsatsområdene er (her representert ved indekstall), ser vi følgende:

TABELL 7.3: BYGGENDE, FOREBYGGENDE OG KRIMINALITETSFOREBYGGENDE INDEKSER BASERT PÅ HVOR SENTRALE TILTAK OG INNSATSOMRÅDER ER FOR SLT-ARBEIDET DER DU JOBBER. N VARIERER. GJENNOMSNIITT. (1=PASSER OVERHODET IKKE, 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Forebyggingsnivå Respondentgruppe | Hvor sentralt er byggende arbeid? | Hvor sentralt er forebyggende arbeid? | Hvor sentralt er kriminalitetsforebyggende arbeid? |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|
| SLT-koordinator med arbeidsutvalg | 3,0 | 3,2 | 2,8 |
| SLT-koordinator uten arbeidsutvalg | 3,0 | 3,0 | 2,7 |
| Arbeidsutvalg | 2,8 | 3,1 | 2,7 |
| Styringsgruppe/ arbeidsutvalg | 3,0 | 3,2 | 2,8 |
| Styringsgruppe | 3,0 | 3,1 | 2,7 |

Kriminalitetsforebygging slår ikke spesielt ut i forhold til arenaer knyttet til forebygging i tabell 7.3. De tallmessige forskjellene mellom gruppene har neppe noen praktisk betydning.

Når vi ser på tiltaks-indeksene (tabell 7.3) ut fra forebyggingsnivå, og ser på hvor sentrale de ulike nivåene for forebygging er, uttrykker heller ikke funnet noen markante mønstre når det gjelder sentrale innsatsområder. Det som blir påfallende er hvor innbyrdes enighet det er om hvor sentrale tiltakene er for de enkelte respondentgruppene. Det skiller lite på forebyggingsnivå - *kriminalitetsforebygging* skiller seg ikke ut.

Dette kan forstås på flere måter. En forklaring kan være at det er liten ideologisk debatt om begrepsbruk innenfor arbeidsutvalgene, slik vi har vist i kapittel 4. Til tross for at tiltakene er konkrete og presise, kan kategoriene de plasseres i av den enkelte respondenten være overlappende. Dette har bakgrunn i at inndelingen i de tre forebyggingsnivåene er en svært grov inndeling. Det kan være uklart om et tiltak er ment å være kriminalitetsforebyggende eller forebyggende på et tidligere stadium. En annen forklaring er at SLT-arbeidet kun blir matet med problemer som oppstår, og på den måten blir et spill av tiltak som er igangsatt. Koordinator koordinerer eksisterende tiltak, og er for lite aktiv når det gjelder å initiere tiltak. Dette kan ha opphav i at SLT-permen er uklar på hvorvidt initiering av tiltak er koordinators oppgave. Dette kan ha ført til at SLT-modellen i liten grad har vært pådriver for at forebygging av kriminalitet også handler om alternative reaksjoner rettet mot ungdom som har begått lovbrudd. SLT-modellen har bakgrunn i en velferdsstatlig forståelse av kriminalitet som samfunnsskapt, og det har vært lite fokus på det å rette forebyggende arbeid også mot de som allerede har begått kriminalitet.

Det at det har vært lite fokus på kriminalitetsforebygging kan derfor i vel så stor grad ha bakgrunn i at politiet har vært lite opptatt av å utvikle sine politifaglige forebyggingsstrategier. Politiet har et stort potensial når det gjelder å implementere forebyggende strategier i daglig praksis. Flere forskningsprosjekter viser for eksempel at politiet i alt for liten grad tar i bruk

situasjonelle forebyggingsstrategier (Gundhus 2006). Når slike forebyggingsstrategier tas i bruk, anvendes de ofte innenfor en reaktiv ramme, hvor etterforskning og påtale raskt settes inn (Erstad 1997, Lid 2007, Lomell 2007). Dette er problematisk når målsettingen er å ha en inkluderende tilnærming til barne- og ungdomskriminalitet. Metoder som anvendes på den kriminalitetsforebyggende arenaen bør da ha som mål å unngå en ekskluderende strafferettslig rettshåndhevelse, og i større grad ta i bruk tiltak som er basert på en inkluderende Restorative Justice-tankegang som legger vekt på endring, mestring og oppretting (Egge 2004, Muncie 2002).

Det å forebygge kriminalitet blant barn og unge skjer altså på arenaer utenfor justissektoren. Siden SLT-koordinator skal koordinere etablerte kriminalitetsforebyggende tiltak, er koordinator avhengig av arbeidet som allerede foregår mellom politi og kommune. Dette setter grenser for SLT-arbeidet, slik det fremgikk i kapittel 3.

Et hovedfunn er dermed at SLT-modellens kriminalitetsforebyggende overskrift ikke dominerer i forhold til koordinering av andre forebyggende oppgaver innenfor felt som psykisk helse, fattigdom, fysisk helse, sosial og flerkulturell integrasjon. Funnet peker heller på det motsatte, at til tross for at SLT skal koordinere kriminalitetsforebyggende tiltak, er tiltakene i like stor grad forankret på den byggende og forebyggende arenaen. For det første kan det ha sammenheng med forståelsen av årsaker til kriminalitet blant barn og unge, som preges av en sosialfaglig profil. Strafferettslige virkemidler trekkes i mindre grad inn, men heller ikke alternative reaksjoner. Dette kan ha sammenheng med at SLT er for lite integrert i prosesser som skjer innenfor det alternative reaksjonsfeltet, og for mye rettet mot områder knyttet til oppvekst, folkehelse og rusforebygging.

Funn fra både spørreundersøkelsen og casestudiene viser at politiet er sterkt inne i SLT-arbeidet, men på «kommunale» premisser. Det at SLT-modellen er kommunal kan bidra til at politi opplever seg som gjester innenfor SLT-modellen. Vi ser for eksempel lite til bruk av politifaglige verktøy som situasjonell forebygging, til tross for at det også kan brukes innenfor en

sosial forebyggingsprofil (Barne- og likestillingsdepartementet 2008). Det å ta i bruk slike metoder, har også en rekke fordeler, siden de kan virke mindre stigmatiserende overfor barn og ungdom når de anvendes innenfor en sosialforebyggende forebyggingsstrategi. Vi ser også for lite til bruk av alternative reaksjoner og Restorative Justice i en modell som skal samordne lokale kriminalitetsforebyggende tiltak.

Spørsmålet blir da hvordan man kan få politiet til å delta på en mer aktiv måte i SLT-arbeidet. Selv om politiet deltar i styringsgruppe og arbeidsutvalg, tyder funnene på at det er en utfordring å få integrert politifaglige strategier og metoder i SLT-arbeidet. Når det nå er vedtatt at plan- og bygningsloven skal vektlegge kriminalitetsforebyggende analyser i planarbeidet i kommunene, er dette et virkemiddel nettopp for å få knyttet det politifaglige og kommunale planverket tettere sammen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

Det at SLT er så lite spisset mot det kriminalitetsforebyggende, kan dermed forstås ut fra både eksterne og interne faktorer. Siden tiltakene som koordineres er rettet mot byggende og forebyggende strategier, former dette i stor grad SLT-arbeidets forebyggingsnivå. SLT-modellens vekt på å koordinere det som finnes av tiltak bidrar til at det blir for lite vekt på nyskaping og initiering av nye tiltak. Uten initiering av tiltak vil ikke SLT-modellen kunne tilføre særlig nytt på den kriminalitetsforebyggende arena. Hvis SLT-koordinator får ytterligere ansvar for initiering av tiltak i samarbeid med politiets representant i SLT, kan dette øke politiets aktive deltakelse i SLT. Mer vekt på lokal oppfølging, selvevaluering og utvikling av gode lokale indikatorer kan også forsterke en slik endring.

Lokal egenevaluering

En viktig debatt innenfor forskning på evaluering er hvorvidt målstyringsverktøyet kun måler intern validitet, og ikke trekker inn endringer i eksterne forhold som kan ha like stor betydning for måloppnåelse. Man måler før et

tiltak settes i gang og etterpå, men ikke hva som gjøres av praksis i mellom målingene. Dette er man i ferd med å gå bort fra innenfor anerkjente skole-retninger av evaluering av forebyggende tiltak. Helhetlig forebygging handler nå i større grad om å følge tiltaksprosessene for å bidra til kunnskapsutvikling på feltet. For eksempel tilbyr ikke ICPC (2008) liste over modeller av tiltak som kan tilpasses lokalt, men valide verktøy tilpasset gitte sammenhenger og temaområder, som kan anvendes lokalt. Tilnærmingene innenfor evalueringsforskning på feltet har også blitt mer mangfoldig, og inkluderer både aksjonsforskning, prosessevaluering og følgeforskning. Det er ikke kun forbeholdt strenge evalueringer å vurdere dokumentasjon av effekter og evidens-styrt kriminalitetsforebygging. Diskusjonen som omhandler det å vurdere evidens og effektivitet inkluderer i dag bredere vurderinger enn 'what works' perspektivet argumenterer for (ICPC 2008: 167-170). Det er for smalt å argumentere for at kun prosjekter som har gjennomgått den strengeste form for evaluering og deretter blitt klassifisert som effektive og repliserbare, skal tas i bruk. Mange av de sosiale og lokalt forankrede kriminalitetsforebyggende tiltakene kan ikke forvente mer enn medium eller langsiktige resultater. Siden dette må evalueres ut fra en rekke indikatorer og dimensjoner, inkludert etiske aspekter, kan det også være fruktbart å evaluere hvem som jobber med hva innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, og undersøke hvordan dette fungerer etter en vifte av suksesskriterier. På den måten undersøker man den svarte boksen før og etter oppstart av et tiltak, og det er ut fra analyser av den det kan ligge størst læring i evalueringen.

SLT-modellen er fleksibel for å kunne implementeres i kommuner med svært ulike utfordringer når det gjelder forebygging av kriminalitet. SLT-modellen bygger også på ideer om selvstyring og betydningen av å danne lokale nettverk for å oppnå helhetlige tilnærminger til forebyggingsstrategier (Gilling & Schuller 2007). Siden SLT vektlegger lokale forhold, er målet å mobilisere positive faktorer lokalt for å aktivisere nærmiljøets midler for å skape trygge lokalsamfunn. Ideen om trygge lokalsamfunn står i kontrast til opplevelser av global utrygghet (Aas 2006). Man kan spørre seg om det

er mulig å tilrettelegge for lokal trygghet i en velferdsstatlig og inkluderende ramme, uten å ta i bruk ekskluderingsstrategier for å bortvise de man ikke vil ha innenfor sine grenser. Vi bør ha de beste forutsetningene for å få dette til. Frønes (2006: 54) argumenterer for eksempel for at norsk er det eneste språket hvori det er et språklig slektskap mellom «trygghet» og «trygd» – som gir rom for trygghet i et velferdsstatlig perspektiv.

For å ivareta disse aspektene anbefaler vi at målet om lokal oppfølging av SLT-arbeidet fortsetter, men at det lages sterkere incentiver for at dette gjøres ut fra et mangfold av evalueringsmåter og suksessindikatorer. I kapittel 1 presenterte vi en analysemodell, som også kan brukes som et verktøy for å analysere implementering av SLT-modellen. Ved å få oversikt over hvordan ulike aktører avdekker, initierer tiltak, koordinerer og genererer kunnskap på den byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende arena, blir det mulig å sikre kvalitet på SLT-arbeidet lokalt (se også Egge m.fl. 2008). Det kan da være en fordel at de involverte aktører fyller inn i analysemodellen underveis, slik at informasjonen registreres i forkant av «etterkontrollen». På den måten unngår man store skippertak, noe som blir tilfellet når evalueringer gjøres retrospektivt.

For å kunne sette kvalitetsstempel ved måten det avdekkes og initieres kunnskap på, på ulike innsatsarenaer, bør det lages indikatorer som tar i bruk kunnskap fra ulike datakilder som selvrapporterings- og offerundersøkelser, brukerundersøkelser og trygghetsmålinger, samt følge- og prosessevalueringer. Likevel, det er viktig å understreke at det finnes grenser for nyttig registrering i datasystemer. Skjemaene for innrapportering lokalt bør være gjennomtenkte, og designes for at de skal anvendes til å lage analyser. Det finnes nok av eksempler fra rapporteringssystemer i offentlig forvaltning som ikke anvendes, men heller brukes til å samle inn store datamengder. Fimreite, Aars og Opdals (2007) undersøkelse av KOSTRA, tyder på dette. Her er det lagt alt for mye vekt på mengder av registreringsopplysninger, som i alt for liten grad brukes til det det er tenkt til, nemlig å sammenligne ressursbruken mellom kommuner.

Oppsummering

I det følgende oppsummerer vi hovedfunn fra evalueringen av SLT-modellen, og peker på noen sentrale fremtidige utfordringer for SLT-modellen. Denne evalueringen av SLT er en modellevaluering. Modellevaluering baserer seg i utstrakt grad på gjennomsnittsverdier, noe som betyr at variasjoner i de enkelte SLT-enhetene forsvinner. Som deltaker i de enkelte SLT-enhetene vil det være vanskelig å kjenne seg igjen når det kvantitative materialet presenteres. Noe gjenkjennelse kan likevel hentes fra eksemplene som trekkes frem i casestudiene; et grep vi tok i bruk for å illustrere variasjon og ulike lokale SLT-utfordringer.

SLT-organisering

I denne rapporten har vi klargjort begrepsbruk og beskrevet tidligere forskning på samordningsmodeller. Vi har også belyst utfordringer når det gjelder nye relasjoner mellom politi og kommune som kan få betydning for koordineringen mellom aktørene. Deretter har vi presentert KRÅDs «gullstandard» for SLT-arbeidet, som SLT-arbeidets praksis kan måles mot.

SLT-modellens «gullstandard» består i utgangspunktet av en koordinator og en trenivåmodell for organisering av det kommunale samarbeidet. De tre nivåene er styringsgruppe, arbeidsutvalg og utføringsnivå. Norske kommuner representerer stor variasjon. Nesten halvparten av SLT-kommunene er organisert etter en tonivåmodell med resultatenheter. Det er grunn til å påpeke at for disse kommunene representerer trenivåmodellen til SLT et potensielt problem da de mangler et naturlig mellomnivå mellom styringsnivå og utføringsnivå hvor det ville være naturlig å finne deltakere til arbeids-

utvalg. Det kan resultere i at dette nivået i modellen svekkes, fordi arbeidsutvalget blir dårlig forankret og lite aktivt.

Til tross for at SLT-ordningen ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, oppgir fire av fem av koordinatorene at deres kommune(r) har praktisert SLT i 5 år eller mindre. SLT-arbeidet er dermed en ung ordning i mange kommuner.

Analysen viser at SLT-modellen er godt forankret i kommunens planverk, både i den politiske og forvaltningsmessige ledelse. På grunn av mange «vet ikke» svar fra SLT-koordinatorene, er det usikkerhet knyttet til SLTs forankring i politiets planverk. Noe som imidlertid indikerer en sterk forankring i politiet er at SLT-koordinatorene opplever at politiets øverste ledelse gir mer støtte til SLT-arbeidet enn kommunens administrative og politiske ledelse. En lignende tendens blir også registrert blant de øvrige deltakerne i SLT-arbeidet og er en indikasjon på den innsats politiledelsen legger i samarbeidet. SLT-koordinatorene uten et virksomt arbeidsutvalg skiller seg ut som den gruppa som opplever minst støtte fra alle de tre ledergruppene. Alle respondentgruppene svarer at politiet i høy grad er involvert i SLT-arbeidet.

Når det gjelder økonomi- og tilskuddsordninger finner vi at SLT-arbeidet først og fremst finansieres av kommunene, men med støtte fra KRÅD. Så å si alle stillingene finansieres av kommunene, mens KRÅD bidrar i en femdel av SLT-enhetene. SLT kan dermed betraktes som et økonomisk samarbeidsprosjekt mellom kommune og KRÅD. Evalueringen viser at SLT-koordinatorenes vurdering av de økonomiske rammene varierer. Dette ser blant annet ut til å ha en viss sammenheng med innbyggertallet i SLT-enheten. Fordi SLT i utgangspunktet skal effektivisere allerede igangsatte tiltak, er tanken at arbeidet ikke skal koste mer enn finansiering av koordinatorstillingen. Derfor var det noe overraskende at svært få anser de økonomiske rammene som svært gode. Gjennomsnittlig viser undersøkelsen at økonomien vurderes som noe under middels bra.

Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- Halvparten av kommunale SLT-enheter er organisert som resultatenheter i en tonivåmodell. Dette kan være en utfordring for SLT-modellens inndeling i tre nivåer.
- SLT-arbeidet er en ung ordning i de fleste kommunene.
- SLT er godt forankret i kommunens planer.
- SLT-koordinatorene opplever å få god støtte fra ledelsen i politiet.
- SLT-arbeidet finansieres først og fremst av kommunen og KRÅD.

SLT-koordinator

SLT-koordinator har en sentral rolle i SLT-arbeidet. Det at koordinatorstillingen oppfattes som betydningsfull bekreftes i undersøkelsen hvor vi spør hvor viktig det er for det kriminalitetsforebyggende arbeidet at det er opprettet en stilling som SLT-koordinator. Nytt fra 2008 er at KRÅD nå forutsetter at det opprettes en koordinatorstilling på minimum 30 prosent for at det skal tildeles stimuleringsmidler, mot kravet om 20 prosent tidligere. Spørreundersøkelsen viser at en tredjedel av koordinatorene har 100 prosent stilling. For SLT-koordinatorer som ikke har 100 prosent, er det en betydelig andel som har under 30 prosent stilling. Vi finner at stillingsandel til en viss grad følger befolkningsgrunnlaget i SLT-enhetene.

Ut fra flere indikatorer har vi også målt SLT-koordinators opplevelse av hensiktsmessig organisering. Analysene viser at det oppleves som mest hensiktsmessig å være plassert i rådmannens stab for å bygge nettverk, sikre informasjonsflyt og få oversikt over aktører og etater. Samtidig peker ikke funnene på at plassering i rådmannens stab går på bekostning av nærhet til tjenesteutøvende virksomhet, faglig oversikt og oversikt over tiltak.

Vi har beskrevet tre kategorier av SLT-arbeid – administrativt, faglig og operativt arbeid – som koordinatorrollen vurderes opp mot. «Administrativt

arbeid» peker seg ut som den mest dekkende beskrivelsen av *hva som faktisk gjøres*. Kategorien «faglig arbeid» kommer deretter, og innenfor den er det indikatorer knyttet til 'god ledelse' som slår høyt ut. «Operativt arbeid» oppleves som den minst dekkende beskrivelsen av koordinatorens arbeid. Dette kan tolkes som at SLT-koordinatorene jobber administrativt og faglig, men i mindre grad operativt.

Når det gjelder koordinators oppfatninger av hvilke ferdigheter og kunnskapsområder som trengs i SLT-arbeidet, fremhever de evnen til å jobbe tverrfaglig, kommunikasjon, det å håndtere komplekse prosesser og utviklingsarbeid i lokalsamfunnet. Substansiell kunnskap om forebygging av og årsaker til kriminalitet anses for å være viktig i arbeidet som SLT-koordinator. Det samme gjelder kunnskap om lokalsamfunnet og hvordan skape trygge nærmiljøer. De mer fagadministrative tekniske ferdighetene, som evaluering, kvalitetskontroll og økonomi, nedtones. I forhold til at det er SLT-koordinators ansvar å ivareta kravet om lokal oppfølging av SLT-arbeidet, er det påfallende at evaluering rangeres så lavt.

Som vi ser er det en diskrepans mellom på den ene siden hva koordinator faktisk gjør mest av og hvilke ferdigheter de rangerer høyest, og på den andre siden hvilke kunnskaper koordinator mener trengs for å gjøre et godt arbeid. Dette kan tolkes som at behovet for mer kunnskap om ledelses- og organisasjonskunnskap og evaluering er større enn det oppleves av koordinatorene. På den andre siden er det ikke overraskende at faglig kunnskap om kriminalitetsforebygging oppleves som svært viktig, fordi det kan gi status og posisjon som koordinator innenfor SLT-enheten.

Når det gjelder yrkeserfaring dominerer erfaring fra sosialfaglig arbeid rettet mot barn og unge. Få har erfaring fra politiet eller kriminalomsorgen, selv om erfaring fra forebygging og justissektoren fremheves som nyttig kompetanse i hverdagen. Få av koordinatorene fikk også opplæring som SLT-koordinator ved tilsetting, og over halvparten av de som ikke fikk det savner en slik opplæring. Dette peker på et stort potensial for kompetanseheving, som KRÅD blir nærmeste adressat for.

Respondentgruppa SLT-koordinatorer uten virksomt arbeidsutvalg avviker fra koordinatorer med virksomt arbeidsutvalg på flere områder, blant annet ved at de jobber minst kriminalitetsforebyggende. Dette kan tolkes som at manglende arbeidsutvalg reduserer oppmerksomhet mot kriminalitetsforebyggende tiltak. Det er likevel viktig å nevne at forskjellene er små, og at antallet respondenter i kategorien «SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg» er lite.

Det oppstår interessante grenseflater mot andre koordinatorstillinger i kommunen, spesielt når ulike koordinatorfunksjoner er tillagt samme person. SLT står nå overfor en situasjon hvor det er viktig å gå opp grenseganger mot andre koordinatorroller. På det nåværende tidspunkt er spesielt folkehelsearbeid og oppvekstkoordinator to koordinatorstillinger som SLT-arbeidet bør klargjøres overfor. Folkehelsearbeid er forankret i partnerskapstanken og mange kommuner ansetter folkehelsekoordinator som også deltar i regionalt partnerskap ledet av Sosial- og helsedirektoratet (Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003)).

Analysen viser at koordinatorene vektlegger byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende innsatsområder like mye. Utvidet kunnskap om politiets forebyggende metoder og alternative reaksjoner overfor lovbrudd, kan tilrettelegge for at SLT-koordinator blir mer aktiv i forhold til det kriminalitetsforebyggende feltet.

SLT-koordinator står i et dilemma. Koordinatoren skal utgjøre en forskjell. Det er for eksempel nevnt i anbefalingene fra KRÅD at koordinator skal initiere nye sektorovergrepene tiltak. Samtidig er målet at de skal koordinere og rasjonalisere tiltak som finnes, for å få mer effekt ut av igangsatte tiltak. SLT skal være en samordningsmodell og ikke et aktivitetsprogram. For å ha tiltak å samordne, er koordinator avhengig av det som finnes av tiltak, og dermed kommunens satsing på forebygging av kriminalitet. Det er også funn som indikerer at noen jobber eller ønsker å jobbe mer tiltaksrettet. Blant annet ønske om driftsbudsjett og det at det hos enkelte bare er en liten del av stillingen som går til koordinering og møter, peker på dette. Hvis man

ønsker en mer endringsrettet modell, er det viktig å tydeliggjøre koordinators rolle som initierer av tiltak i SLT-arbeidet.

Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- En tredjedel av koordinatorene har 100 prosent stilling. Dette har en viss sammenheng med antall innbyggere i SLT-enheten.
- En betydelig andel koordinatorene har under 30 prosent stilling.
- Det oppleves som mest hensiktsmessig å være plassert i rådmannens stab; det gir oversikt og ser ut til gi godt resultat i forhold til de fire resultatindikatorne avdekke, initiere tiltak, koordinere og produsere kunnskap.
- SLT-koordinator jobber både administrativt og faglig, men i mindre grad operativt.
- Det er et potensiale for å jobbe mer kunnskapsstyrt; funnene avdekker lite vekt på evaluering og kvalitetskontroll.
- SLT-koordinator har ofte sosialfaglig bakgrunn, få har erfaring fra justissektoren, selv om erfaring fra justissektor oppleves som den nyttigste yrkesfaglige kompetanse.
- SLT-koordinator vektlegger i like stor grad den byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende arena. SLT-koordinator uten virksomt arbeidsutvalg vektlegger i minst grad den kriminalitetsforebyggende arena.
- Få rapporterer om opplæring som SLT-koordinator, og mange savner slik opplæring.

På bakgrunn av det har vi laget følgende anbefalinger:

- Det er behov for mer kunnskap om administrativt og organisasjonsfaglig arbeid.

- Siden SLT-koordinators arbeid skal være kunnskapsbasert, anbefaler vi at det drøftes hvilken type faglighet som trekkes inn i arbeidet.
- SLT-koordinator bør få en mer aktiv rolle når det gjelder å initiere tiltak.
- Klargjøre rollen overfor andre koordinatorroller, for eksempel folkehelsekoordinator.
- SLT-koordinator bør utvide sin kunnskap om politiets metodebruk, og alternative reaksjoner overfor lovbrudd.

Arbeidsutvalg

Arbeidsutvalgene er bredt sammensatt. Politiet er representert i de fleste utvalgene. Fra kommunalt hold er det skole, barnevern og kultur og fritid som har sterkest representasjon. Det «ideelle» arbeidsutvalget skiller seg ikke dramatisk fra det faktiske (gjennomsnittelige) arbeidsutvalget, men det er noen forskjeller som er verd å merke seg. Blant annet ønsker man i større grad representasjon fra tiltakssiden og det er også funn som tyder på at det er ønske om mer kompetanse knyttet til eldre ungdommer.

Konfliktrådet er i liten grad representert i det reelle utvalget, men er langt hyppigere representert i det ideelle. Det kan være et signal om at den mest utsatte ungdomsgruppa ikke har tilstrekkelig fokus i SLT-arbeidet og at kunnskap knyttet til for eksempel Restorative Justice i liten grad er inkludert.

En annen «underrepresentert» gruppe i arbeidsutvalgene er ungdom, og de er også i liten grad premissleverandører i de utvalgene de sitter. Utvalget mister dermed en viktig kilde til kunnskap om dagens ungdomsmiljø og fyller heller ikke en stadig tydeligere intensjon i offentlig forvaltning om medvirkning for denne gruppa.

Noen få utvalg hadde representasjon fra teknisk etat, men gjennomgående assosieres ikke denne etaten med forebygging. Ny plan og bygningslov

inkluderer imidlertid kriminalitetsforebygging, noe som i fremtiden bør gjenspeiles i SLT-sammenheng.

SLT er et kommunalt tiltak. Videregående skole, barne- og ungdomspsykiatri, konfliktråd og enkelte andre sentrale etater i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er forankret på fylkesnivå. Det kan være årsaken til at de i liten grad er representert i arbeidsutvalgene. Ikke desto mindre svekker det arbeidsutvalgets mulighet til å få viktige innspill.

Evalueringen har vist at det ikke er en ubetinget fordel at arbeidsutvalget består av mange medlemmer – snarere tvert imot. Det er funn i analysen som tyder på at store utvalg får utrettet mindre enn små.

Representasjon i arbeidsutvalget skal være i kraft av en myndighetsstilling i en sentral etat/enhet, og ikke som enkeltperson. Denne føringen gjenfinner vi i sammensetningen av utvalgene, og er den gjennomgående trenden. Likevel ser vi eksempler på at enkelte utvalg har representasjon fra enheter som tilsynelatende ikke er sentrale og personer uten formell makt. Vi vet ikke nok om disse personene, men det kan være enkeltpersoner som er medlem av arbeidsutvalget i kraft av det arbeidet de utfører, eller den utkikksposten de har, for eksempel en helsesøster som jobber utradisjonelt og utadrettet og dermed har opparbeidet seg kjennskap til både enkelttundommer og miljøer, eller en medarbeider i et spesielt vellykket eller innovativt tiltak.

Faglig innhold/samarbeidsklima

Et spørsmål vi stilte oss var om det er kompetanselikheter eller ulikheter som preger utvalgene. Ser vi på representasjonen er den tredelt: politiet, hjelpetjeneste og skole. De tre sektorene representerer ulike kompetanser, men det er mye som tyder på at det er den sosialfaglige tenkemåten som har forrang. Tradisjonelt er denne tilnæringsmåten problemfokuseret og individrettet. Forutsatt at grunnlaget i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er å få til endringsprosesser, vil det ligge en gevinst i å inkludere tilnæringsmåter som er knyttet sterkere til mestring, kvalifisering og oppretting.

Gjennomgående i evalueringen har vi vært spesielt oppmerksomme på samarbeidet mellom kommune og politi. Selve definisjonen på at det drives kriminalitetsforebygging er enkelte steder at politiet er med i samarbeidet. Politiet er representert i så og si alle utvalgene, men politiets forebyggingsmetoder, situasjonell forebygging og POP er ikke særlig synlige. Det ser heller ikke ut som alternative reaksjonsformer (som i mange tilfeller også involverer påtalejurister) i særlig grad blir utviklet innenfor SLT-systemet. At de politifaglige metodene i liten grad blir tatt i bruk kan være en mulig forklaring på at politiet i mindre grad enn ventet setter premisser for samarbeidet. I intervjuene kom det også frem at det er ulike yrkeskulturer i politiet med varierende holdning til forebygging. Det er rimelig å tro at også det spiller en rolle for effekten av arbeidet.

Innsatsområder og forebyggingsnivå

Evalueringen viser at arbeidsutvalgene retter innsatsen både mot den byggende, den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende arena. Det er ventet, og i overensstemmelse med SLT-permen. Det påfallende er at innsatsen på de tre arenaene er likt fordelt. I den grad vi ser en tendens er den i disfavør av innsats på den kriminalitetsforebyggende arena.

Det har også vært et mål med evalueringen å vurdere arbeidsutvalgene ut fra hvor egnet de er i forhold til de fire målkriteriene 1) oppdage, 2) initiere, 3) koordinere og 4) produsere kunnskap. Vi har stilt spørsmål ved om sammensetningen av arbeidsutvalgene gjør utvalget til en god utkikkspost, og pekt på at de gjennomgående mangler innspill fra ungdommene selv, etater knyttet til fylkesnivå (videregående skole, OT, BUP) teknisk etat og konfliktråd.

I forhold til å initiere tiltak og metoder har vi vist at både i SLT-permen og i det praktiske arbeidet er det lite vektlegging og forståelse for at også tiltak som iverksettes etter at lovbrudd er begått hører til det kriminalitetsforebyggende feltet.

Å koordinere er først og fremst koordinators oppgave. Dette målkriteriet kan forstås både som en teknisk/administrativ koordinering av samarbeidet internt og som en fagmetodisk koordinering som påvirker praksisfeltet. Vi ser imidlertid at det er til dels stor uenighet i utvalgene om problemforståelse og metode. Denne uenigheten kan forskyve seg til praksisfeltet og gjøre iverksatte tiltak mindre effektive.

Det siste kriteriet vi har for godt SLT-arbeid er at det er kunnskapsproduserende. En forutsetning for kunnskapsproduksjonen i utvalgene er blant annet et godt samarbeidsklima som tillater uenighet, men er løsningsorientert. En samlet analyse av det kvalitative og kvantitative materialet indikerer at det er store variasjoner mellom utvalgene på dette området.

Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- Arbeidsutvalget, vurdert etter sammensetning, fremstår som en allianse mellom politiet og tunge sosialpedagogiske barne- og ungdomsetater.
- Vi finner liten grad av medbestemmelse fra ungdom i utvalgene, og heller ikke prosesser som sikrer at deres stemme blir hørt.
- Politiet er sterkt representert, men hvordan de influerer er ikke like tydelig.
- Arbeidet fordeler seg likt på forebyggingsnivåene.
- Samarbeidsklima som sikrer utveksling og læring er til stede, men kan forbedres.

Styringsgruppe

Analysen viser at SLT-kommunene har lykket med forankring i toppen. Både administrativ, økonomisk, politisk, faglig og strategisk myndighet er høyt representert blant deltakerne i styringsgrupper. Fylkeskommunen og andre forvaltningsorganer er svakt representert i styringsgrupper. Siden videregående skole og oppfølgingstjenesten faller inn under andre forvaltningsorganer, burde overordnede forvaltningsnivåer i større grad vært representert. Når vi ser på i hvor stor grad de enkelte deltakerne er premissleverandører i sin styringsgruppe, er det små forskjeller, men tendensen er at etatssjefer, kommunalsjefer, ledere for forebygging/ungdomssekasjon i politiet og rådmann skiller seg ut som viktige. Politikere og politiledere på sjef- og mesternivå, samt skolesjef og fylkesskolesjef, vurderes som i mindre grad å legge premisser i styringsgruppa.

Når det gjelder vektlegging av forebyggingsnivå, mener medlemmene i styringsgruppene – i likhet med de øvrige aktørene i SLT – at SLT arbeidet er like mye rettet mot arenaer knyttet til byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende tiltak. Det ligger i styringsgruppas mandat å stake ut hovedlinjene i SLT-arbeidet. I den grad man vil endre profilen og tydeliggjøre en vektlegging på kriminalitetsforebygging vil det være styringsgruppas ansvar å prioritere dette ut fra kartlegging og analyse.

I SLT-permen angis det at en stor del av kunnskapsproduksjonen skal utføres av SLT-koordinator overfor styringsgruppa. Likevel har vi sett at SLT-koordinator rangerer evalueringer og kvalitetskontroll av praksis lavt. Dette kan tolkes som at SLT-koordinatorer er avhengig av at denne type arbeidsoppgaver baserer seg på andres innsats. Spesielt kunnskapsutviklingen som gjøres i arbeidsutvalget og på utførende nivå blir viktig å dra veksler på i dette arbeidet. Dette betyr at styringsgruppas bestillerrolle i forhold til kartlegginger og evalueringer bør fremheves i SLT-permen. På den måten tilrettelegges det også bedre for at kunnskapsutvikling generert i fylkeskommunen, andrelinjetjenesten og spesialisthelsetjenesten trekkes inn i SLT-arbeidets kunnskapspraksiser.

Når politiråd innføres i kommuner hvor SLT er etablert fra før, integreres som oftest SLT-arbeidet i politiråd. Dette blir gjort enten ved at politiråd fungerer som styringsgruppe, eller ved at SLT-koordinator deltar i politiråd. Når det gjelder overføringsverdi fra SLT-modellen til politiråd, er det avgjørende å klargjøre målsettinger og mandat for politiråd lokalt. Dette får spesielt betydning når politiråd opprettes uavhengig av SLT-organiseringen. Når verken koordinator, arbeidsutvalg eller utøvende nivå er etablert, kan det være problematisk med ambisjoner om å iverksette prioriteringer. Våre data indikerer at SLT-koordinator har en viktig rolle når det gjelder å følge opp planer. Derfor anbefaler vi at SLT-organiseringen i størst mulig grad integreres med politiråd. Det å tilrettelegge for informasjonsflyt både vertikalt og horisontalt vil bli en utfordring uten koordinator og SLT-organisering. Hvorvidt dette oppleves som en stor utfordring vil være avhengig av politirådets mandat og målsettinger. Når politiråd etableres uten SLT, vil det å inkludere andre faglige premissleverandører enn politiet redusere muligheten for ensidighet i prioriteringer og innsatsområder. Der SLT-organisering finnes fra før vil vi anbefale å bygge på denne modellen. Det vil tilrettelegge for kommunikasjonslinjer fra politirådet til planleggings- og utøvende nivå.

Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- SLT-arbeidet har lyktes med forankring av SLT på høyeste nivå i kommune og politiet.
- Andre forvaltningsnivåer er for svakt representert i styringsgruppa i forhold til behov.
- Deltakere med fagkompetanse oppleves i større grad som premissleverandører enn deltakere med høy formell myndighet.
- Styringsgruppa har uklare prioriteringer mot det spesifikt kriminalitetsforebyggende arbeidet.
- SLT er i høy grad integrert med politiråd der dette er innført i SLT-kommunene.

- Der politiråd etableres uten SLT-enheter, kan det bli problematisk med målsetting om iverksetting av planer så lenge det ikke trekkes inn koordineringsfunksjoner for å iverksette planene.

På bakgrunn av det har vi laget følgende anbefalinger:

- Angi klarere mål og prioriteringer for SLT-arbeidet, slik at det i større grad handler om samordning av lokale *kriminalitetsforebyggende* tiltak.
- Styringsgruppa bør i større grad bestille kartlegginger fra arbeidsutvalget, og legge føringer på at arbeidsutvalget genererer kunnskap.
- SLT-modellen bør ta høyde for at formell makt ikke alltid gir reell makt og legitim autoritet.
- Vi anbefaler at SLT-enheten etablerer en type samarbeid med politiråd der SLT er etablert. Om det skjer ved at SLT-koordinator deltar i politiråd eller om SLT styringsgruppe fungerer som politiråd, må avklares og avgjøres lokalt.

Taushetsplikt

I rapporten gis det først en oversikt over den rettslige regulering av taushetsplikt. Dernext gjengis og vurderes funn fra SLT-evalueringens spørreundersøkelse om disse spørsmålene.

Den rettslige gjennomgangen viser at omfanget av taushetsplikten til aktører som deltar i et kriminalitetsforebyggende samarbeid i det alt vesentlige er den samme. Det er imidlertid betydelige forskjeller når det gjelder unntakene som etablerer ytringsrett. Konsekvensene av dette er at de etater eller virksomheter som har den mest absolutte taushetsplikt – i utpreget grad helseprofesjonene og i noe mindre grad barnevern og sosialkontorene – i en slik informasjonsutveksling kan bidra med forholdsmes-

sig færre opplysninger enn etater som forholder seg til et regelverk med flere unntak – her i utpreget grad politiet. For personer som skal delta i et slikt samarbeid er det viktig å være oppmerksom på dette fordi erfaring har vist at manglende *adgang* til å bidra med opplysninger av andre lett blir oppfattet som manglende *vilje*. Dette kan skape et klima av irritasjon og mistenksomhet, som kan ha negativ virkning også for de muligheter for samarbeid og informasjonsutveksling som regelverket gir adgang til.

For etater og profesjoner som er sentrale i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeid, vil taushetsplikten, i varierende grad, representere en hindring for utveksling av informasjon på individplan. Resultatene av den gjennomførte spørreundersøkelse viser likevel at de involverte ikke opplever taushetsplikten som noe vesentlig hinder. En forklaring på at taushetsplikten ikke oppleves som noe hinder, kan være at aktørene ikke har forstått hvilke begrensninger som følger av reglene. At ca. 1/4 av SLT-koordinatorene har svart bekreftende på at de *«forteller det som er nødvendig for å opplyse saken, og har tillit til at ingen lekker taushetsbelagte opplysninger videre»*, kan trekke i den retning. Problemet med taushetsplikten er jo at den også hindrer at opplysninger gjøres kjent for andre aktører som deltar i samarbeidet, selv om mottakerne også i egen virksomhet har taushetsplikt.

Hvorvidt det bør gjøres endringer i de foreliggende regler, er i det alt vesentlige et rettspolitisk spørsmål hvor forskjellige sider av personvernet og rettssikkerheten, samt hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse, må veies mot hverandre. I gjennomgangen nevnes tre endringer eller justeringer av mindre omfang til overveielse. Et vesentlig større skritt, og som krever en mer inngående rettspolitisk overveielse, vil det være å generelt gjøre det kriminalitetsforebyggende arbeid til et formål som taushetsplikten viker for. Resultatene i den gjennomførte spørreundersøkelse underbygger i liten grad behovet for en slik endring.

To veier

I denne rapporten har vi prøvd å besvare to spørsmål. Det første er om «gullstandarden» er en god modell for å kunne drive et godt kriminalitetsforebyggende arbeid. Det andre spørsmålet er i hvilken grad de ulike SLT-enhetene faktisk følger «gullstandarden» i sitt arbeid.

Organiseringen av SLT er tydelig og modellsterk, med organisering på tre kommunale nivåer gjennom styringsgruppe, arbeidsutvalg og utøvende nivå. Både styringsgruppe og arbeidsutvalg skal være forankret i ledelsesnivå. I tillegg har modellen en koordinator som skal lede arbeidsutvalget og sikre forbindelse mellom de tre nivåene.

Organiseringen av modellen møter imidlertid problemer når den skal tilpasses en tonivå kommune. Den er heller ikke spesielt godt egnet til å inkludere andre forvaltningsnivåer enn det kommunale.

Representasjon både i styringsgruppe og arbeidsutvalg er fra øverste nivå i henholdsvis kommunen og innenfor de enkelte etater. Dette skaper en topptung organisering og er en utfordring i forhold til å sikre tilstrekkelig kompetanse om og kjennskap til praksisfeltet. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på kriteriene for utvelgelse til arbeidsutvalget, og eventuelt oppgradere faglige kvalifikasjoner på bekostning av administrative.

Koordinatorstillingen er i liten grad beskrevet, verken når det gjelder kvalifikasjon eller innhold. Evalueringen viser at det er ulike forventninger til koordinator både som fagperson og organisator. Det ser ut til å være mye å hente på en tydeligere rollebeskrivelse og bedre tilbud om opplæring.

SLT-permen har en utydelig kriminalpolitisk profil som blant annet gir seg utslag i uklarhet når det gjelder forebyggingsnivå. For eksempel trekkes alternative reaksjoner på lovbrudd sjeldent inn i forebyggingsbegrepet. SLT-permen inkluderer i liten grad alternative kriminalitetsforebyggende teorier som for eksempel Restorative Justice. De enkelte SLT-enhetene kan derfor ikke 'klandres' for at de ikke arbeider etter disse

metodene eller er klarere i sine prioriteringer – det er mer snakk om at «gullstandarden» er mangelfull.

Det er snart 20 år siden ideen om SLT ble lansert i Norge, og modellen ble i hovedsak utviklet på 1990-tallet. Evalueringen viser at SLT-samarbeidet står ved et veiskille. Begge «veier» finnes innenfor systemet i dag, og representerer derfor ikke noe revolusjonerende nytt. Det handler mer om å tydeliggjøre hvilken vei man vil gå slik at SLT kan bli mer gjenkjennelig.

Den ene veien fører til et SLT som betyr Samordning av Lokale *Forebyggende* Tiltak. Mange SLT-enheter jobber allerede på denne måten, hvor SLT-arbeidet favner all type forebygging. Tiltakene som iverksettes under denne SLT-paraplyen tilhører alle innsatsarenaer, og koordinator er i større grad en oppvekstkoordinator enn en kriminalitetsforebyggende koordinator. Politiets rolle i en slik modell vil variere, men tilsvarende representasjon som i dag synes lite hensiktsmessig. Det er kanskje heller ikke ønskelig ut fra et rettssikkerhets- og personvern hensyn. Hvis SLT går i en slik retning er det vanskelig å forsvare at ordningen ligger under Justisdepartementet alene. Det naturlige ville være flere departementer, eventuelt Barne- og likestillingsdepartementet, som har et spesielt ansvar for samordning av tiltak for barn og unge.

Den andre veien SLT kan utvikles er mot en spissing av det kriminalitetsforebyggende. I en slik modell er det naturlig at styringsgruppa enten slås sammen med politiråd eller at koordinator har plass i politiråd. Det fagmetodiske og innholdsmessige må også tydeliggjøres, og konfliktløsning, alternative reaksjonsformer og lignende vil være en del av dette. Målgruppa må inkludere eldre ungdommer og man må i en viss grad søke nye samarbeidspartnere i konfliktrådene, kriminalomsorgen og også knytte seg opp til påtale i politiet. På tiltakssiden må fokus rettes mot tiltak som gir kvalifisering og er opprettende. Det forutsetter samarbeid både med skolesystemet og NAV.

SLT-modellens styrke er at den gir mulighet til å avhjelpe økende fragmentering som preger offentlige tjenester. Samtidig bidrar den til å opprett-

holde et sivilt preget politi som virker i samspill med publikum og er integrert i lokalsamfunnet. Gjennom modellens muligheter til å ansvarliggjøre kommune og fylkeskommune på det kriminalitetsforebyggende feltet, har den et potensiale til å bidra til å styrke det sivile samfunnsengasjementet, oppfordre til egenaktivitet og redusere kriminalisering av ungdomsproblemer. Samordningens mål er at aktører som er best egnet, gis muligheter til å gjøre noe med årsaker til problemet.

Litteratur

- Baklien, B. m. fl.** (2007). *Regionprosjektet - nyttig forebygging?: Evalueringen av et pilot-prosjekt om lokalt basert rusforebygging*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Balvig, F. & Holmberg, L.** (2004). *Politi og Trygghed: Forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Barne- og likestillingsdepartementet** (2008). *Føre var og etter snar: Om ungdom, gjeng og kriminalitet*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet m. fl** (2007). *Forebyggende innsats for barn og unge*. Oslo: Departementene. (Rundskriv Q16/2007).
- Bergesen, R. & Hauge, H.A.** (2003). Hva skal evalueringer brukes til?: Et bidrag til utvikling av bestillerkompetanse i forebyggende og helsefremmende arbeid. I: H.A. Hauge & M.B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bourdieu, P.** (1990). *In other words: Essays towards a reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P.** (1999). *Meditasjoner*. Oslo: Pax.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D.** (1993). *Den kritiske ettertanke: Grunnlag for samfunnsanalyse*. Oslo: Samlaget.
- Bøhm, H.** (2003). *Samordning av oppvekstiltak: Første runde i evalueringen av SOT-prosjektet, 13. november 2003*. Asker: Asker kommune. (Upublisert).
- Bøhm, H.** (2004). *Samordning av oppvekstiltak: Andre runde i evalueringen av SOT-prosjektet, 15. mars 2004*. Asker: Asker kommune. (Upublisert).
- Christophersen, J.G.** (2005). *Bruk av stimuleringsmidler i SLT-samarbeidet i kommunene*. Oslo: KRÅD (upublisert).
- Crawford, A.** (1997). *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Crawford, A.** (1998). *Crime prevention and community safety: Politics, policies and practices*. London: Longman.

- Davidson, S. (1976). Planning and co-ordination of social services in multiorganisational contexts. *Social services review*, 50, 117-37.
- Egge, M. (2004). *Forsøk med ungdomskontrakter – en alternativ reaksjonsform rettet mot unge loubrytere*. Oslo: Politihøgskolen. (PHS Forskning 2004:1).
- Egge, M. m. fl. (2008). *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene: En evaluering av praksis i fem kommuner*. Oslo: NIBR/Politihøgskolen. (Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen).
- Erstad, O. (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. Oslo: Politihøgskolen. (PHS Forskning 1997:3).
- Fimreite, A.L., Aars, J. & Opdal, G.I. (2007). Kostra – et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet? I: T. Tranvik (Red.), *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fridhov, A.M. (2006). *SLT-koordinatorenes stand og stilling*. Oslo: KRÅD.
- Fridhov, A.M. & Gjefsen, B. (1998). *Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak: Startperm*. Oslo: KRÅD i samarbeid med Politiavdelingen i Justisdepartementet.
- Frønes, I. (2006). *Risikosamfunnets rasjonalitet*. I: T. Hylland-Eriksen (Red.), *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gilling, D. & Schuller, N. (2007). No escape from the iron cage?: Governmental discourse in new labour's community safety policy. *Crime prevention and community safety*, 9, 229-251.
- Glavin, K. & Erdal, B. (2007). *Tverrfaglig samarbeid i praksis – til beste for barn og unge i Kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gundhus, H.O. (2006). «For sikkerhets skyld»: IKT, kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet. Dr.polit. avhandling, Universitetet i Oslo.
- Gundhus, H.O. (2008). «Mot et kunnskapsbasert lokalorientert politi». Innlegg på presentasjon av publikasjoner fra The International Centre for the Prevention of Crime, 7. oktober 2008, Oslo.
- Holmberg, L. (2004). Community policing in the nordic countries. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime prevention*, 5, 205-219.
- Hovik, S. & Stigen, I.M. (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR. (NIBR-rapport 2008:20).
- Hughes, G. (2007). *Politics of crime and community*. New York: Palgrave Macmillan.
- 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. *Criminal Justice*, 4, 129-149.

- International Centre of Crime Prevention.** (2008). *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*. Montreal: ICPC.
- Jacobsen, D.I.** (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? I: P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (s. 75-114). Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnston, L. & Shearing, C.** (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.
- Jon, N.** (1994). *Ungdomsarbeid i Skien kommune: En studie av prosjektet «Samordning av lokale tiltak» (SLT): Rapport 1994*. Oslo: KRÅD.
- Justis- og politidepartementet** (2005). *Sammen mot barne og ungdomskriminalitet: Handlingsplan (2005-2008)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Knudsen, H.** (2004). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I: P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (s. 19-74). Oslo: Universitetsforlaget.
- Det kriminalitetsforebyggende råd** (1998). *Bedre planlegging – færre farer*. (Kriminalitetsforebyggende sjekkliste for planleggere). Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd.
- KRÅD** (2008). SLT-modellen. URL: <http://www.krad.no/SLT/SLT-modellen/> [Lesedato 30.11.2008]
- Lauvås, K. & Lauvås, P.** (2004). *Tverrfaglig samarbeid – perspektiv og strategi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lid, S.** (2007). *Samarbeid mellom skole og politi. Et tveegget sverd*. Masteravhandling, Universitetet i Oslo.
- Lomell, H.M.**(2007). *Selektive overblikk. En studie av videoovervåkingspraksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Muncie, J.** (2002). A new deal for youth? Early intervention and correctionalism. I: G. Hughes, E. McLaughlin & J. Muncie (Eds.), *Crime prevention and community safety : new directions* (p. 142-159). London: SAGE.
- Myhrer, T.G.** (2000). *Politiet og taushetsplikten: Et hinder for samarbeid med andre etater?* Oslo: Justisdepartementet.
- Myhrer, T.G.** (2001). *Personvern og samfunnsforvar: Om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- NOU 1981:3** (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. (Delutredning 1). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2003: 21** (2003). *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

- NOU 2008:15 (2008). *Barn og straff. Utviklingsstøtte og kontroll*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ohnstad, B. (2003). *Taushetsplikt, personvern og informasjonsikkerhet i helse- og sosialsektoren*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Oma, A. (1998). *Teieplikt og samarbeid innanfor velferdstenestene*. Oslo : Kommuneforlaget.
- Ot.prp. nr. 106 (2001-2002). Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2005). *Politiet i lokalsamfunnet: Veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå*. Oslo: Politidirektoratet. (12/2005).
- Politidirektoratet (2007a). Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd) av 30. mars 2007. Politidirektoratet. (005/2007).
- Politidirektoratet (2007b). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet. (POD-publikasjon:5).
- Politiets kriminalitetsforebyggende forum (2008). URL: <http://www.pkforum.no/> [Lesedato 22.10.2008].
- Rasmussen, Ø. (1997). *Kommunikasjonsrett og taushetsplikt i helsevesenet*. Ålesund: A.S. Borgund
- Sandberg, S. & Pedersen, W. (2006). *Gatekapital*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selbekk, A.S., Lunestad, J. & Østby, L. (2005). *Kriminalitetsforebyggende arbeid i skjæringspunktet mellom offentlig byråkrati og lokalt engasjement: En evaluering av SLT-arbeidet i Ski kommune*. Oslo: Diakonhjemmet høyskole, Avdeling for forskning og utvikling. (Rapport 1/2005).
- Sherman, L.W. m. fl. (1998). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. National Institute of Justice, July1998. URL: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/171676.pdf> [Lesedato 03.06.2008].
- Sherman, L.W. m.fl. (2002). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- SLT-perm (2005). Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd/Justis- og politidepartementet.
- Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

- Stortingsmelding nr. 16** (2002-2003). *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken (Folkehelsemeldingen)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 20** (2005-2006). *Alternative straffereaksjonar overfor unge lov- brytarar*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 1** (2006-2007). *For budsjetterminen 2007*. Oslo: Justis- og politi- departementet.
- Sætre, M.** (2007). *Analysar i kriminalitet. En innføring i data og metoder i samfunnsviten- skapelige og strategiske kriminalanalyser*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget.
- Tellefsen, T.** (2004). Hva har ideologien å si for hverdagspraksisen? I: P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (s. 126-146). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tilley, N.** (2006). Knowing and doing: guidance and good practice in crime prevention. I: J. Knutsson & R.V. Clarke (Eds.), *Putting theory to work: Implementing situational prevention and problemoriented policing editors* (p. 217-249). NY: Criminal Justice Press.
- Ulfstad, L.M.** (1993). *Forebygging på tvers? Organisering og arbeidsprosesser i prosjektene «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak»*. Oslo: Norges byggforsknings- institutt. (Prosjektrapport 1993:131).
- Ødegård, A.** (2008). *Exploring perceptions of interprofessional collaboration in child mental health care*. Dr.polit. dissertation, University of Oslo.
- Aas, K.F.** (2006). Ta vare på deg selv, lommeboka, mobilen og dine venner. I: T. Hylland- Eriksen (Red.), *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

VEDLEGG 1. ANGI HVOR GODT DE FØLGENDE BESKRIVELSENE PASSER PÅ SLT KOORDINATORS ARBEID. (1=PASSER OVERHODET IKKE OG 5=PASSER SVÆRT GODT).

| Koordinators roller | Koordinator | Arbeidsutvalg | Styringsgruppe |
|--|-------------|---------------|----------------|
| Har ansvar for rapportering oppover i systemet | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Er møteplanlegger | 4,4 | 4,3 | 4,3 |
| Er pådriver for arbeidsutvalget | 4,3 | 4,1 | 4,1 |
| Er pådriver for å oppnå resultater | 4,3 | 3,8 | 4,0 |
| Bidrar til et godt samarbeidsklima | 4,2 | 4,1 | 4,3 |
| Er organisatorisk tilrettelegger | 4,2 | 4,0 | 4,2 |
| Er nettverksbygger | 4,2 | 3,9 | 4,1 |
| Er sekretær | 4,1 | 3,9 | 4,2 |
| Er ansvarlig for prosjektsøknader | 4,1 | 4,0 | 4,3 |
| Har faglig oversikt | 3,9 | 3,8 | 4,3 |
| Er inspirator | 3,9 | 3,7 | 4,1 |
| Gir faglig påfyll | 3,5 | 3,1 | 3,7 |
| Er politisk saksforbereder | 3,5 | 3,4 | 3,3 |
| Er saksbehandler | 3,4 | 3,4 | 3,6 |
| Er ansvarlig for gjennomføring av tiltak | 3,3 | 3,1 | 3,6 |
| SLT-arbeidet står og faller med koordinatoren | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Er lobbyist | 3,2 | 3,0 | 3,1 |
| Er økonomi- og budsjettansvarlig | 3,0 | 3,1 | 3,0 |
| Er megler i samarbeidet | 2,9 | 2,5 | 3,0 |
| Er brannslukker | 2,5 | 2,4 | 2,8 |

VEDLEGG 2. FAKTORANALYSE AV FLERDIMENSJONALE VARIABLER SOM BESKRIVER SLT-KOORDINATORS ARBEID.

| | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Inspirator | 0,84 | 0,11 | 0,22 |
| Pådriver for å oppnå resultater | 0,80 | 0,19 | 0,21 |
| Bidrar til godt samarbeidsklima | 0,77 | 0,19 | 0,18 |
| Nettverksbygger | 0,76 | 0,15 | 0,32 |
| Faglig oversikt | 0,75 | 0,13 | 0,15 |
| Gir faglig påfyll | 0,73 | 0,13 | 0,24 |
| Organisatorisk tilrettelegger | 0,64 | 0,46 | 0,02 |
| Pådriver for arbeidsutvalget | 0,62 | 0,33 | 0,28 |
| Møteplanlegger | 0,30 | 0,74 | -0,09 |
| Sekretær | 0,16 | 0,71 | -0,06 |
| Saksbehandler | 0,00 | 0,69 | 0,41 |
| Politisk saksforbereder | 0,06 | 0,66 | 0,30 |
| Ansvarlig for prosjektsøknader | 0,28 | 0,62 | 0,17 |
| Ansvar for rapportering oppover i systemet | 0,34 | 0,53 | 0,18 |
| Brannslukker | 0,20 | 0,04 | 0,76 |
| Megler i samarbeidet | 0,38 | -0,01 | 0,69 |
| Ansvarlig for gjennomføring av tiltak | 0,29 | 0,08 | 0,57 |
| SLT-arbeidet står og faller med meg/ham/henne | 0,18 | 0,22 | 0,53 |
| Økonomi- og budsjettansvarlig | -0,02 | 0,43 | 0,53 |
| Lobbyist | 0,40 | 0,13 | 0,44 |

Forklaring: Uthevede faktorladninger viser hvilke testledd som inkluderes i hver av de tre faktorene. Noen ledd er multifaktorielt determinert, dvs. at de lader (>0,40) på flere enn en faktor. Disse leddene er utelatt fra gjennomsnittsindeksene som er bygget på grunnlag av faktoranalysen.

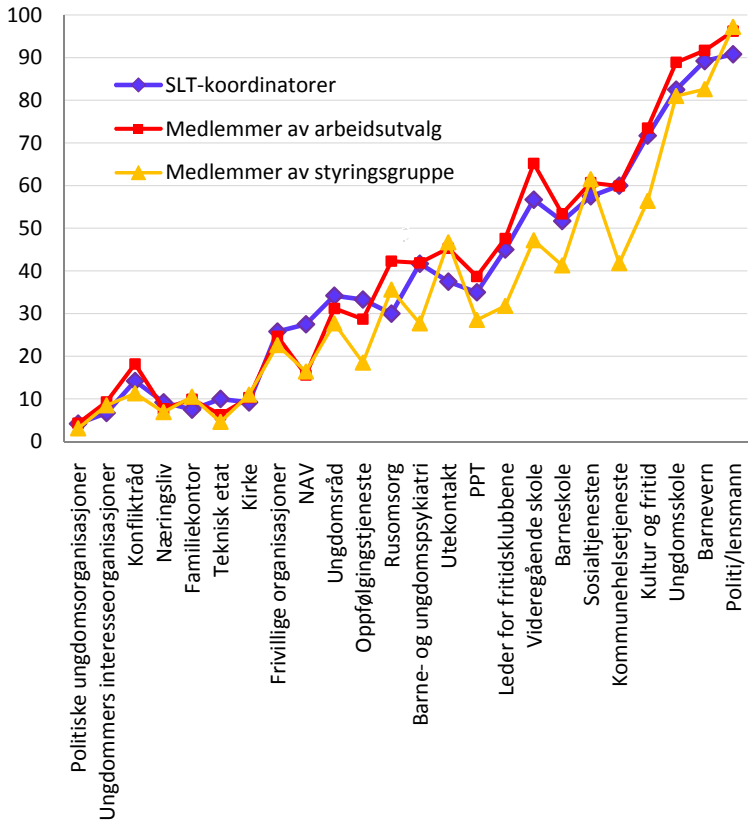
VEDLEGG 3. HVOR SENTRALE ER FØLGENDE TILTAK OG INNSATSONRÅDER FOR SLT-ARBEIDET DER DU JOBBER?

| Byggende | Forebyggende | Kriminalitetsforebyggende |
|--|---|--|
| Sosiale mestringsprogram i barneskolen | Utekontakt / oppsøkende virksomhet | Utforming av alternative reaksjonsformer for lovbrystere |
| Sosiale mestringsprogram i ungdomsskolen | Oppfølging av enkeltungdommer og enkeltbarn over tid | Trygging av nærmiljøet (f.eks. Natteravnere) |
| Holdningskampanjer | Aktiviteter for uorganiserte ungdommer | Endring av kriminalitetsskapende situasjoner |
| Foreldresamarbeid | Støttetiltak i skolen (f.eks. leksehjelp, pedagogisk tilrettelegging) | Megling |
| Tilrettelegging av uteområder | Barneverntiltak | |
| Arealplanlegging | Oppdage problemer tidlig (trender og tendenser) | |
| | Tidlig intervensjon | |
| | Arbeidstiltak gjennom NAV | |
| | Kartlegging av ungdomsmiljøer | |
| | Tverrfaglig samarbeid om enkeltelever | |
| | Redusere risikofaktorer i nærmiljøet | |
| | Innsats overfor utsatte barne- og ungdomsgrupper | |

VEDLEGG 4. PROSENTANDLER REELT OG IDEELT ARBEIDSUTVALG.

| Enhet | Reelt | Ideelt |
|------------------------------------|-------|--------|
| Politiske ungdomsorganisasjoner | 0 | 4,2 |
| Ungdommers interesseorganisasjoner | 0 | 6,7 |
| Konfliktråd | 1,7 | 14,2 |
| Næringsliv | 1,7 | 9,2 |
| Familiekontor | 3,3 | 7,5 |
| Teknisk etat | 5 | 10 |
| Kirke | 7,5 | 9,2 |
| Frivillige organisasjoner | 10,8 | 25,8 |
| NAV | 10,8 | 27,5 |
| Ungdomsråd | 12,5 | 34,2 |
| Oppfølgingstjeneste | 13,3 | 33,3 |
| Rusomsorg | 24,2 | 30 |
| Barne- og ungdomspsykiatri | 27,5 | 41,7 |
| Utekontakt | 27,5 | 37,5 |
| PPT | 33,3 | 35 |
| Leder for fritidsklubbene | 33,3 | 45 |
| Videregående skole | 39,2 | 56,7 |
| Barneskole | 45,8 | 51,7 |
| Sosialtjenesten | 54,2 | 57,5 |
| Kommunehelsetjeneste | 64,2 | 60 |
| Kultur og fritid | 71,7 | 71,7 |
| Ungdomsskole | 78,3 | 82,5 |
| Barnevern | 86,7 | 89,2 |
| Politi/lensmann | 90,8 | 90,8 |

VEDLEGG 5. DET IDEELLE ARBEIDSUTVALG VURDERT AV KOORDINATOR, ARBEIDSUTVALG OG STYRINGSGRUPPE. PROSENT. N VARIERER.



FIGURKOMMENTAR

Koordinator, arbeidsutvalg og styringsgruppe følger hverandre i synet på hvordan det ideelle arbeidsutvalget skal settes sammen. Styringsgruppa plasserer seg på mange av indikatorene litt under arbeidsutvalget og koordinatorene, noe som indikerer at de ønsker færre medlemmer i arbeidsutvalget, men forskjellene er ikke store.



Modell for forebygging av kriminalitet?

Evaluering av Samordning
av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak
(SLT).

Det er snart 20 år siden ideen om Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT) ble lansert i Norge av Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD). SLT-modellen ble i hovedsak utviklet på 1990-tallet, og har tre nivåer: styringsnivå, arbeidsutvalg og utførende nivå. Modellen forutsetter ansettelse av en SLT-kordinator som både har et administrativt og faglig ansvar. Dette er den første generelle evalueringen av SLT-modellen slik den anbefales av KRÅD.

Evalueringen viser at SLT er godt forankret i kommunens planer, og at politiledelsen er sterkt inne som støttespillere for SLT. Men til tross for at SLT skal samordne kriminalitetsforebyggende tiltak, vektlegger SLT-arbeidet i like stor grad den byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende arena. SLT-arbeid er fundert på en sosialfaglig ramme, og verken politiets forebyggingsstrategier eller alternativ konfliktløsning preger SLT-arbeidet i særlig grad. Rapporten konkluderer med at SLT-arbeidet står ved et veiskille. Begge «veier» finnes innenfor systemet i dag, og representerer derfor ikke noe revolusjonerende nytt. Det handler mer om å tydeliggjøre og utvikle modellen slik at SLT kan bli mer målrettet og gjenkjennelig.

En viktig målgruppe for denne evalueringen er deltakere i SLT-arbeidet. Håpet er at resultatene kan brukes til å vurdere praksis og som grunnlag for utvikling av evalueringsverktøy til bruk i egen virksomhet.



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET



POLITIHØGSKOLEN
PHS Forskning 2008:4

Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no