

Lars-Marius Ulfrstad

Forebygging på tvers?

Organisering og arbeidsprosesser i prosjektene «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak»

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Lars-Marius Ulfrstad

Forebygging på tvers?

Organisering og arbeidsprosesser i prosjektene «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak

Prosjektrapport 131 – 1993

Prosjektrapport 131
Lars-Marius Ulfrstad

Forebygging på tvers?

Organisering og arbeidsprosesser i prosjektene
«Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende
tiltak» (Forkortet SLT)

ISBN 82-536-0426-2
100 eks. trykt av
Lobo Grafisk A/S
Cyclus resirkulert papir
omslag 200 g innmat 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1993

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Fax 22 69 94 38 og 22 96 55 42


FORORD

Boligforskningsavdelingen ved BYGGFORSK ble høsten 1992 engasjert av Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) for å studere organisasjonsmodeller i kriminalitetsforebyggende arbeid i 4 norske kommuner.

Sund, Sandnes, Skien og Bodø har sammen med 3 andre kommuner inngått et samarbeid med Det kriminalitetsforebyggende råd om å utprøve og utvikle nye samarbeidsmodeller i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det spesielle ved modellene er at kommunene både skulle utvikle et samarbeid på tvers av etater og nivåer i kommunen, og et samarbeid mellom kommunen og politiet. BYGGFORSK' oppdrag gikk ut på å skaffe informasjon om de ulike samarbeidsmodeller kommunene har utviklet, og innsikt i de prosessene som har ført frem til de konkrete modellene.

Forsker Berit Nordahl har vært prosjektleder for arbeidet. Forsker Lars-Marius Ulfrstad har gjennomført det meste av det konkrete arbeidet og har skrevet rapporten. Vi vil benytte anledningen til å takke våre kontaktpersoner i de 4 kommunene og Det kriminalitetsforebyggende råd for velvillig samarbeid.

Kirsten Arge


forskningssjef

Berit Nordahl


prosjektleder

INNHold:

| | |
|--|----|
| 1. SAMORDNING AV LOKALE TILTAK - STRATEGIER FOR KRIMINALITETSFOREBYGGING..... | 6 |
| 1.1 Bakgrunn og målsetting | 6 |
| 1.2 Samarbeidsmodellene..... | 6 |
| 1.3 Samarbeidet mellom kommunene og Det kriminalitetsforebyggende råd | 8 |
| 1.4 NBI's oppdrag/problemstillinger..... | 8 |
| 1.4 Utvalg, datainnsamling og intervjuer..... | 10 |
| 2. SLT-PROSJEKTENE I KOMMUNENE | 12 |
| 2.1 Målgrupper, målområder og "kriminalitetsforebygging" | 12 |
| 2.2 Organiseringen av det tverrfaglige arbeidet | 13 |
| 2.3 Prosjektarbeidet formelt og i praksis | 13 |
| 2.4 "Samarbeid" og "samordning" - begrepsdiskusjon | 14 |
| 3. SLT-PROSJEKTET I SANDNES KOMMUNE..... | 16 |
| 3.1 Målsettinger og strategier for det forebyggende arbeidet | 16 |
| 3.2 Organiseringen av prosjektet | 17 |
| 3.3 Arbeidet innen organisasjonen | 18 |
| 3.4 Beslutnings- og kommunikasjonslinjer mellom SLT-organisasjonen og forvaltningen..... | 21 |
| 4. DET LOKALE KRÅD I SUND KOMMUNE..... | 23 |
| 4.1 Målsettinger og strategier for det forebyggende arbeidet..... | 23 |
| 4.2 Organiseringen av det lokale KRÅD | 24 |
| 4.3 Arbeidet innen organisasjonen | 26 |
| 4.4 Det lokale KRÅD fremover | 28 |
| 5. SLT-PROSJEKTET I SKIEN KOMMUNE..... | 29 |
| 5.1 Målsettinger og strategier for SLT-prosjektet i Skien kommune..... | 29 |
| 5.2 Organiseringen av prosjektet | 30 |
| 5.3 Arbeidet innen organisasjonen | 31 |
| 5.4 Prioritering av arbeidet..... | 33 |
| 5.5 Økonomi | 34 |
| 6. DET LOKALE KRÅD I BODØ | 35 |
| 6.1 Målsettinger for det lokale KRÅD i Bodø kommune..... | 35 |
| 6.2 Organiseringen av prosjektet | 37 |
| 6.3 Arbeidet innen organisasjonen | 38 |
| 7. VURDERINGER AV ARBEIDET I DE FIRE KOMMUNENE..... | 41 |
| 7.1 Målsettinger og organisering..... | 42 |
| 7.2 SLT-arbeidet - prosjektorganisering eller integrert i forvaltningen..... | 45 |
| 8. IVERKSETTING AV MÅLSETTINGER | 47 |
| 8.1 Konsensus om målsettinger | 47 |
| 8.2 Nye målsettinger for etatene? | 49 |
| 8.3 Organisasjonen - en annerledes arbeidsform..... | 52 |
| 8.4 Konklusjoner om iverksetting..... | 55 |
| 9 STABILITET I PROSJEKTARBEIDET - ORGANISERING OG PÅDRIVERE | 56 |
| 9.1 Formalisering av det tverrfaglige samarbeidet | 56 |
| 9.2 Leder og pådriverrollen i SLT-prosjektene..... | 57 |

| | |
|---|----|
| 10. AKTIVISERING SOM MIDDEL I FOREBYGGINGSARBEIDET..... | 60 |
| 11. FOREBYGGING AV KRIMINALITET..... | 63 |
| 12. KONKLUSJONER/ANBEFALINGER..... | 66 |
| | |
| VEDLEGG..... | 68 |
| LITTERATUR: | 72 |

1. SAMORDNING AV LOKALE TILTAK - STRATEGIER FOR KRIMINALITETSFOREBYGGING

1.1 Bakgrunn og målsetting

Det kriminalitetsforebyggende råd henvendte seg i 1989 til de enkelte kommuner i Norge med forslag om å samordne og styrke den kriminalitetsforebyggende virksomhet i kommunene. Det forslaget til modeller og arbeidsmetoder som ble tilbudt kommunene bygget på erfaringer fra det tverrfaglige kriminalitetsforebyggende arbeidet i Danmark, det såkalte SSP-samarbeidet mellom sosial- og sunnhetsforvaltningen, skole- og fritidsforvaltningen, og politiet.

Heftet "Forebygging av kriminalitet" ble distribuert til kommunene i forbindelse med forslaget om samordningsprosjektene¹. I dette begrunnes behovet for samordning av den kriminalitetsforebyggende innsatsen med at de forskjellige etater, institusjoner, organisasjoner og enkeltpersoner som arbeider overfor barn og unge, stort sett arbeider for seg selv. Dermed vil det på noen områder og overfor noen barn kunne bli mange tilbud, mens det overfor andre ikke blir noen. Målet for det samordnede arbeid heter det her er å "...nå fram til hele barne- og ungdomsgruppen for å dekke de enkeltes ulike behov. For å sikre bredden i tilbud og tiltak, må planleggingen skje på tvers av sektorene og den må skje i samarbeid sektorene i mellom."²

Prosjektet **Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)** har samordning eller samarbeid mellom etater og institusjoner som den sentrale arbeidsform. Selv om tverrfaglig- og tverrsektorielt samarbeid har vært utprøvd på mange områder de senere år, er dette noe som går på tvers av både tradisjoner og struktur i offentlig kommunal forvaltning. De aller fleste kommuner her i landet er fortsatt organisert rundt etater der ansvaret for de kommunale oppgaver underordnes de enkelte etatenes fag eller kunnskapsområde.

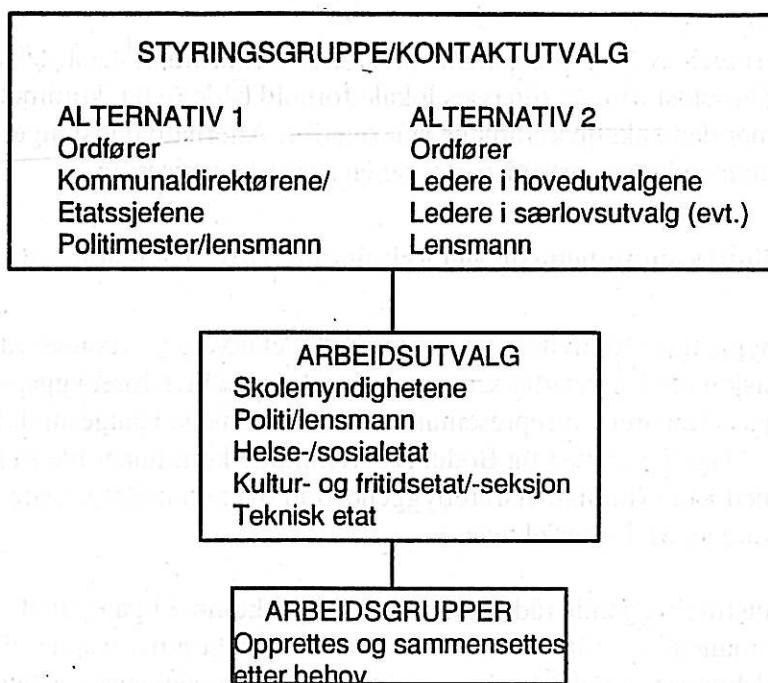
Tverrfaglig samarbeid og samordning er et forsøk på å bryte med denne inndelingen og istedet danne organisasjoner rundt arbeidsoppgavene som består av alle de faggrupper som er nødvendige for å gjennomføre arbeidet.

1.2 Samarbeidsmodellene

I heftet "Forebygging av kriminalitet" foreslår Det kriminalitetsforebyggende råd prosjektorganisering av samordningstiltakene. Modellene for organisering som foreslås er som følger:

¹Det kriminalitetsforebyggende råd/Statens Informasjonstjeneste

²Ibid, s.7



Modellene bygger på erfaringer fra det danske SSP-samarbeidet og tidligere forsøk med samordning av kriminalitetsforebyggende virksomhet i Norge, bl.a. evaluert av Østlandsforskning.³

Det kriminalitetsforebyggende råd peker i sitt forslag på at det er vesentlig at etatsledelsen i kommunene medvirker aktivt både når det gjelder å få i gang et samarbeid og for å drive arbeidet framover. For å gi legitimitet til arbeidet og for å motivere til samarbeid foreslås det at også politiske representanter deltar.

- Styringsgruppen/kontaktutvalget:

Alternativ 1 for styringsgruppen skal være tilpasset større kommuner, alternativ 2 mindre kommuner.

Styringsgruppen skal i følge forslaget ha som oppgave å utnevne personer og utforme et tidsbegrenset mandat for et arbeidsutvalg. Styringsgruppen skal også ta de prinsipielle avgjørelser, følge opp arbeidsutvalgets arbeid, og motivere til videre samarbeid. Det vises til erfaringer fra Norge og Danmark som tilsier at deltakerene i styringsgruppen bør inneha høye posisjoner i kommunen for å kunne forplikte samarbeidet.

- Arbeidsutvalget:

Arbeidsutvalget foreslås å bestå av 6-7 ledere/mellomledere med beslutningsmyndighet i egen etat. Dette utvalget skal stå for planlegging og gjennomføring av konkrete tiltak. Et av medlemmene i arbeidsutvalget anbefales å ha det koordinerende ansvar for prosjektet.

- Arbeidsgruppene:

Arbeidsgrupper foreslås opprettet etter behov. Disse bør være sammensatt av en representant fra arbeidsutvalget, samt personer fra førstelinjetjenesten.

³Ole Petter Askheim og Rolf Rønning; Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte ungdomsgrupper, Østlandsforskning 1987

I forslaget til organiseringen av SLT-prosjektene presiserer Det kriminalitetsforebyggende råd at organisering og arbeidsform må tilpasses lokale forhold både m.h.t. kommunenes struktur og de problemer den enkelte kommune står overfor. Alternative løsninger i kommunen kan innebære andre samarbeidsparter og en annen organisering.

1.3 Samarbeidet mellom kommunene og Det kriminalitetsforebyggende råd

Det kriminalitetsforebyggende råd inviterte sommeren 1989 et utvalg kommuner til seminar for å gi videre informasjon om tverretattlig samordning av kriminalitetsforebyggende virksomhet. Tilstede på seminaret var representanter fra kommunene Haugesund, Meland, Skien, Sund, Sandnes, Oslo, Drammen og Bodø. De fremmøtte kommuner ble så høsten '89 tilbudt et samarbeid med Det kriminalitetsforebyggende råd over en treårsperiode for utvikling og videreføring av SLT-prosjektene.

I følge Det kriminalitetsforebyggende råd var det vanskelig å komme i gang med prosjektene fordi kommunene var tilbakeholdne av økonomiske grunner. Da de fikk opplyst at Det kriminalitetsforebyggende råd ikke disponerte midler til prosjektene var fler av kommunene engstelig for at prosjektene kunne medføre for store ekstraavgifter for kommunen.

Kommunene meldte seg imidlertid etter hvert på, og det ble etablert samarbeid med de åtte prøvekommunene Bodø, Sund, Haugesund, Meland, Sandnes, Oslo, Skien og Drammen. Et seminar avholdt i Horten i september 1990 var den første samlingen for kommunene.

Det kriminalitetsforebyggende råds del av dette samarbeidet har for det første bestått i å bidra med modeller og forslag til arbeidsmåter. For det andre har det bestått i å arrangere seminarer der erfaringsutveksling mellom kommunene og tilføring av kunnskap om kriminalitetsforebyggende virksomhet og tverretattlig samordning, har vært temaene. Det kriminalitetsforebyggende råd har ikke hatt økonomiske midler å tilføre prosjektene og har heller ikke hatt andre ressurser til å drive tett oppfølging av arbeidet i kommunene.

Som følge av dette har ikke Det kriminalitetsforebyggende råd hatt noen sanksjons- eller styringsmuligheter overfor prosjektene. Påvirkningsmulighetene har vært begrenset til informasjonsvirksomheten, samt veiledning gjennom seminarer der alle kommunene har deltatt. Utviklingen av prosjektene har derfor i første rekke vært styrt av lokale forhold i de forskjellige kommunene.

1.4 NBI's oppdrag/problemstillinger

Norges byggforskningsinstitutt's oppdrag består i å gjøre en studie av organisasjonsmodellene i SLT-prosjektene i Sandnes, Sund, Skien og Bodø. Vi har ønsket å gjøre dette ved å søke innsikt i *arbeidsprosessene* i prosjektene "Samordning av lokale tiltak". For å undersøke organisasjonsmodellenes hensiktsmessighet vil vi derfor vurdere hvordan prosjektene er organisert i forhold til de målsettinger man har definert i hver enkelt kommune og hvordan arbeidet gjennomføres eller iverksettes innen de organisatoriske rammer.

Vi skal derfor først reise spørsmål om i hvilken grad det er utarbeidet *målsettinger* for hvert enkelt prosjekt, og i så fall *hva slags* målsettinger dette er. Er det konkrete målsettinger? Er det målsettinger som innebærer praktisk arbeid/tiltak? Er det målsettinger som innebærer visse strategier for forebyggingsarbeidet?

Vi vil også reise spørsmålet om hvilken betydning enighet om prosjektenes målsettinger har. Medfører utbredt *tverrfaglig* enighet om målsettingene at det er lettere å gjennomføre prosjektarbeidet?

Hva betyr det om *de enkelte etater* har avvikende målsettinger i forhold til prosjektene?

Videre skal vi se på organiseringen av prosjektene *i forhold til* disse målsettingene. Reflekterer prosjektenes organisasjonsstruktur det arbeid man har planlagt å gjennomføre? Vil organisasjonsstrukturen ivareta de nødvendige beslutnings- og kommunikasjonslinjer for gjennomføringen av arbeidet?

Vi skal også reise spørsmål om *representasjonen* i organisasjonene. Er det f.eks samsvar mellom en organisasjon med målsettinger om gjennomføring av praktiske forebyggende tiltak, og representantenes posisjoner i den kommunale forvaltning? Har representantene myndighet til å binde opp ressurser i egne etater for å gjennomføre tiltak i SLT-prosjektets regi? Har man representanter fra posisjoner i den kommunale forvaltning som er egnet til gjennomføringen av det praktiske arbeid?

En gjennomgående problemstilling i hele undersøkelsen er prosjektenes relasjon til den kommunale forvaltning. Hvilke linjer følger kommunikasjonslinjene mellom SLT-prosjektene og etatene? Hvor ligger beslutningsmyndigheten til gjennomføring av tiltak, i de enkelte etater, eller i SLT-prosjektens utvalg? I hvilken grad prioriteres arbeidet i de enkelte etater?

Det siste spørsmålet skal også reises i forbindelse med en undersøkelse av forholdet mellom *formell og reell* organisasjonsstruktur. Går kommunikasjonslinjer og beslutningslinjer de veier den formelle struktur skulle tilsi, eller arbeides det annerledes i praksis? Vi skal også undersøke om *arbeidsprosessene* følger de formelle planer, eller om praksis er annerledes.

SLT-prosjektene er *tverretatlige* samarbeidsprosjekter. Det tverretatlige samarbeidet er også den sentrale *strategi* i prosjektenes kriminalitetsforebyggende arbeid. Et gjennomgående tema under alle de spørsmål vi har reist over, vil derfor også være hvordan samordningen av de forskjellige fagenes perspektiver og arbeidsmåter fungerer. Dette gjelder både den *horisontale* samordning - samordning mellom representanter på samme organisatorisk nivå i prosjektene, og den *vertikale* samordning - mellom de forskjellige nivåer i organisasjonene.

Alle de fire kommunene har fått Det kriminalitetsforebyggende råds anbefalte organisasjonsmodell. Denne har de så tilpasset sine lokale forutsetninger. Oppdraget fra Det kriminalitetsforebyggende råd var å gi en beskrivelse av de faktiske organisasjonsmodellene.

Studien kan til en viss grad kalles en *summativ*, resultatorientert evaluering. Den er *summativ* ved at vi på to tidspunkt har tatt kontakt med kommunene og fått deres organisering av prosjektet beskrevet. Vi har fått et bilde av arbeidssituasjonen i prosjektene

fra kommunene og fra politiet, og fått oppsummert prosessene som førte til at modellene ble slik de i dag er.

Vi har imidlertid ikke fulgt prosessene i hver av de fire kommunene nært, og har ikke gode nok data til å kunne evaluere selve prosessene, til å peke ut årsaker til utviklingstrekk og utviklingsretninger i hver av organisasjonsmodellene. Vi har heller ikke tilbakeført våre kunnskaper til kommunen underveis, og på den måten gitt dem kunnskaper de kunne gjøre seg nytte av.

Evalueringen kan kalles *resultatorientert* ved at vi legger avgjørende vekt på den organisasjonsmodellen kommunene hadde utviklet ved prosjektperiodens avslutning.

Evaluering som sådan innebærer en vurdering av resultatene. I denne studien har vi sett modellene i sammenheng med kommunenes egne forutsetninger og målsettinger. Vi har ikke sett Det kriminalitetsforebyggende råds modell som noen fasit kommunene burde etterstrebe. Det er viktig å understreke at det sentrale vurderingskriteriet er hvorvidt kommunenes organisering er egnet ut fra de lokale målsettinger. Når vi likevel trekker frem Det kriminalitetsforebyggende råds modell er dette for å systematisere materialet og analysen på en ensartet måte.

Vi har også sett det som viktig at Det kriminalitetsforebyggende råd får kommunenes erfaringer knyttet til "sin" modell slik at man kan nyansere modellen og gi anbefalinger om tilpasning ut fra lokale forhold.

1.4 Utvalg, datainnsamling og intervjuer

Som første skritt i evalueringsarbeidet deltok Norges byggforskningsinstitutt på et seminar for kommunene arrangert av Det kriminalitetsforebyggende råd. Vi hadde her samtaler med enkelte representanter og grupper av representanter fra kommunene. På basis av denne første orienteringen om arbeidet i de fire kommunene ble opplegget for studien utarbeidet. Det ble formulert en omfattende intervjuguide og kriteriene for utvalg av informanter ble bestemt.

Datainnsamlingen har foregått på følgende måte:

Fra hver av de fire kommunene er fire personer intervjuet over telefon. Ved valget av informanter i hver kommune er det lagt vekt på å intervjuer både personer som er engasjert i planleggingsarbeidet i SLT og personer som er engasjert i praktisk gjennomføring av tiltak. Personene er funnet frem til ved at det først ble tatt kontakt med koordinator, leder eller sekretær for SLT-prosjektene. Vedkommende ble spurt om å nevne så mange forskjellige navn som mulig av de som har vært engasjert i prosjektet.

De oppgitte navn ble så sammenholdt med en liste over kontaktpersoner i SLT-prosjektene fra Det kriminalitetsforebyggende råd i Oslo. På bakgrunn av hvilket nivå i organisasjonen hver representant deltok, og de oppgitte oversikter over navn ble så fire personer plukket ut i hver kommune. Koordinatoren/sekretæren for prosjektet, samt representant fra politiet ble intervjuet i alle kommunene.

Fordi noen av de vi hadde plukket ut av forskjellige grunner ikke var tilgjengelige, ble utvalget fra Sund kommune tildels bestemt av hvem vi fikk tak i. Fra Bodø kommune var det vanskelig å finne frem til fire personer som var villig til å delta i intervjuene. Utvalget ble derfor bestemt av dette.

Intervjuene ble gjennomført på grunnlag av en spørsmålsguide med faste spørsmål og åpne svaralternativ. Det ble valgt faste spørsmål for å få et best mulig sammenligningsgrunnlag mellom de fire kommunene. Spørsmålsguiden er vedlagt bak.

Telefonintervjuene ble gjennomført i februar/mars 1993. Hvert intervju varte fra en til to timer. På grunnlag av analyser av telefonintervjuene ble det skrevet en foreløpig rapport fra hver kommune.

I de første intervjuene erfarte vi en viss tilbakeholdenhet fra informantene med å formidle vanskelige sider av prosjektarbeidet. Det ble derfor besluttet å ikke gjengi opplysninger under navn eller stilling. Da dette videre ble opplyst informantene opplevde vi en større åpenhet. De gjengitte uttalelser som er hentet fra telefonintervjuene er derfor ikke direkte sitater og er heller ikke gjengitt under navn eller stilling.

Telefonintervjuene var samtaler med enkeltpersoner, og de fremstillinger vi her fikk var de enkeltes tolkninger av situasjonen for prosjektet i sin kommune. Våre tolkninger igjen av dette materialet kunne bli basert på mye subjektive oppfatninger. Det ble derfor besluttet å presentere rapportene fra hver kommune i forbindelse med gruppeintervjuer med representanter fra SLT-prosjektene.

I juni i år ble Bodø, Sandnes, Skien og Sund kommune besøkt og gruppeintervjuene gjennomført.

For å samle informanter til gruppeintervjuene ble koordinator/leder eller sekretær i hver kommune kontaktet og bedt om å samle fire personer fra hver kommune til gruppeintervju. Det ble bedt om at en representant fra politiet skulle være tilstede og at det skulle være representanter fra både planleggende og praktisk nivå i SLT-prosjektene.

På gruppeintervjuene i de fire kommune var følgende representanter tilstede:

- Bodø: En polititjenestemann, sekretæren for det lokale KRÅD, helse og sosialsjef, samt en politisk representant.
- Skien: hele arbeidsutvalget
- Sandnes: Samordningsutvalget, samt en representant fra en distriktsgruppe og en tiltaksgruppe.
- Sund: en politisk representant (lederen av det lokale KRÅD), representant fra politiet, samt helse- og sosialsjef.

Gruppeintervjuene ble tatt opp på bånd og informasjonen herfra ble satt sammen med rapportene fra telefonintervjurunden. Denne rapporten er utarbeidet på basis av disse data.

2. SLT-PROSJEKTENE I KOMMUNENE

Presentasjonen av kommunene vil for det første ha som utgangspunkt å se på sammenhengen mellom hva hver kommune har definert som prosjektets oppgaver/målsettinger og hvordan man har organisert prosjektet.

For det andre skal vi også se på om det er samsvar mellom den formelle organiseringen av prosjektet og slik organisasjonen fungerer i praksis.

For det tredje skal vi se på hvordan organisasjonen arbeider, dvs hvordan den utfører de pålagte oppgaver/målsettinger.

SLT-arbeidet innebærer målsettinger på to forskjellige nivåer:

- På den ene side det man kan betegne som arbeidets hensikt å forebygge kriminalitet.
- På den annen side innebærer SLT en annerledes arbeidsform i det kriminalitetsforebyggende arbeid. Samordning av Lokale Tiltak er en organisasjonsform der *samarbeid* mellom etater og avdelinger/institusjoner er middel for å oppnå bedre forebyggende arbeid.

Denne evalueringen skal primært ta for seg arbeidsformen, men denne kan ikke vurderes uavhengig av hva man ser som arbeidets målsetting.

Vi skal derfor først gi en fremstilling av de opplysningene vi har fått gjennom våre informanter om det enkelte SLT-prosjekts refleksjoner omkring forebyggingsarbeidet, hvilke målsettinger man har satt seg og hvilke strategier som peker seg ut for praktiske forebyggende tiltak.

Derefter skal vi se på hvordan SLT-prosjektene er organisert i de fire kommunene og hvordan man gjennomfører det tverrfaglige forebyggende arbeidet innen disse organisasjonene for å realisere målsettinger og planer for forebyggingsarbeidet.

2.1 Målgrupper, målområder og "kriminalitetsforebygging"

Få ting har vist seg vanskeligere å definere enn forebyggingsbegrepet. I tillegg er det problematisk å gi noen utfyllende definisjon av hva som er kriminell atferd. Spesielt gjelder dette den såkalte "småkriminaliteten", eller atferd som grenser opp mot denne. Problemet blir enda større fordi oppgaven å forebygge kriminalitet nødvendigvis innebærer å gjennomføre tiltak *før* kriminelle handlinger har funnet sted, eller ved en antakelse om at kriminell atferd er i ferd med å utvikle seg i visse grupper eller hos visse personer: Å forebygge vil si å hindre at noe oppstår.

Vi skal derfor ikke stille opp en forventning her om at de engasjerte i SLT-prosjektene har en avklart forståelse av hva begrepet kriminalitetsforebygging skal innebære, men man skal i dette prosjektet utføre tiltak med den hensikt at kriminalitet ikke skal oppstå. Det er derfor av interesse å få vite om kommunene har problematisert hvordan man i dette tilfellet vil forstå "kriminalitetsforebygging" gjennom diskusjoner i den tverretatlige gruppen.

Ved å spørre om dette ønsker vi å få vite *hvordan* den enkelte kommune vil arbeide forebyggende, og ikke minst hvordan den enkelte kommune har reflektert rundt de forskjellige perspektiver et tverretatlig forum innebærer.

For å søke svar på *hvem* det kriminalitetsforebyggende arbeidet er rettet mot, og hvor innsatsen konsentreres i de forskjellige kommuner, har vi spurt våre informanter følgende spørsmål:

- *Hvis du ser på gjennomførte tiltak; hva slags kriminalitet er det man forebygger?*
Spesielle grupper av ungdom (alder, kulturbakgrunn, sosial bakgrunn, mm.)?
Spesielle områder i kommunen (sentrum i by, bydeler, bygder, stasjoner, skole, annet)?

Vi ber her om å bestemme målgrupper og målområder ut fra *gjennomførte tiltak* for å få vite konkret hvordan man har lagt opp målene for arbeidet.

På basis av dette vil vi så gjengi hvorfor man i kommunene har valgt ut de respektive målområder og målgrupper og hvorfor man har funnet det viktig å prioritere nettopp disse.

2.2 Organiseringen av det tverrfaglige arbeidet

Etter å ha beskrevet hva de forskjellige kommunene bestemmer som prosjektets målsettinger og arbeidsfelt skal vi se på hvordan dette arbeidet er organisert. For det første skal vi se på hvilke nivåer organisasjonene omfatter. I forslaget fra Det kriminalitetsforebyggende råd til prosjektorganisering var det tatt med tre nivåer; et overordnet nivå som gir mandat til organisasjonens utvalg, et planleggende nivå, og et nivå som har ansvar for å gjennomføre de praktiske tiltak.

Vi skal vise hvilke nivåer kommunene har med i organisasjonen og hvilke arbeidsoppgaver de forskjellige nivåene har. Vi skal også se på sammensetningen av de forskjellige utvalg, og fra hvilke posisjoner i den kommunale forvaltningen representantene kommer.

2.3 Prosjektarbeidet formelt og i praksis

Som nevnt er den tverrfaglige samordningen ikke bare et middel i forebyggingsarbeidet, men også et mål i SLT-prosjektene. Tverrfaglig/tverrsektoriell samordning har vist seg generelt vanskelig i mange kommuner. Noe av årsakene til problemene er at samarbeid og samordning går på tvers av tradisjonell kommunal forvaltningsstruktur med klare arbeidsfelt, arbeidsoppgaver og avgrensninger i forhold til den andre etat.

Arbeidet innen tverretatlige samordningsfora går også på tvers av våre tilvente *arbeidsmåter*. Innen tradisjonelt avgrensede strukturelle forhold ligger hovedvekten av samarbeid på relasjoner mellom over- og underordnede i stillingshierarkiene. I tverrfaglige samarbeidsfora er hensikten å samarbeide på tvers av ulike perspektiver mellom medarbeidere der ingen har større formell autoritet enn andre. Dermed stilles det annerledes krav til frivillig, og ut fra egen interesse, å gå inn på andres perspektiver og forståelsesmåter enn i etatsarbeidet.

Tidligere erfaringer fra tverretatlig samarbeid/samordning har vist at det er vanskelig å få alle partene i samarbeidsprosjektene til å prioritere dette arbeidet. Det har også vist seg vanskelig å få kommunene til å sette på dagsorden de utfordringer prosjektet tar opp og å få til gode samarbeidsformer med den kommunale forvaltning. Hvilken "tyngde" skal samordningsforaene ha i forhold til etatene m.h.t. beslutningsmyndighet og myndighet til å

gjennomføre tiltak? Har utvalgene egen beslutningsmyndighet eller er de kun rådgivende organer overfor etatene?⁴

Prosjektene i de forskjellige kommunene møter forskjellige problemer og utfordringer. I presentasjonen av kommunene vil det derfor bli lagt noe forskjellig vekt prosjektarbeidets forskjellige utfordringer. Vi vil imidlertid for alle kommunene beskrive formelle sider ved arbeidsprosessene, som de forskjellige utvalgenes oppgaver og ansvarsområder, og hvordan representantene opplever å gjennomføre prosjektarbeidet innen disse rammene. Vi vil legge vekt på å fremstille sider ved det *tverrfaglige* samarbeidet som kommunikasjons- og beslutningslinjer både vertikalt og horisontalt i organisasjonene.

Videre vil vi gi beskrivelser av noen av deltakerenes innsats. Det vil her bli lagt spesiell vekt på politiets, barnevernets og pådriverens rolle i samarbeidet.

2.4 "Samarbeid" og "samordning" - begrepsdiskusjon

Vi har hittil i denne rapporten brukt samordnings- og samarbeidsbegrepene om hverandre. De fleste av oss legger imidlertid umiddelbart noe forskjellig i disse begrepene. *Samarbeid* leder tankene til et arbeid som skal utføres i felleskap, mens begrepet *samordning* kan assosieres med å ordne våre forskjellige oppgaver i forhold til hverandre. Prosjektene *Samordning av lokale tiltak på lokalplanet* (heretter SLT) har samordningsbegrepet i sin tittel. Vi skal derfor omtale bruken av samordningsbegrepet.

Ole Petter Askheim og Rolf Rønning diskuterer samordningsbegrepet i rapporten "Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte ungdomsgrupper". Hovedpoenget med begrepet, sier Askheim og Rønning, er at det gjøres felles beslutninger overfor et felles handlingsmiljø; "Deltakerene i en samordning må altså være orientert mot det samme handlingsmiljøet. Målsettingen blir så å komme fram til beslutninger på grunnlag av felles interesser."⁵

Etter dette første premiss blir samordning beskrevet som en samhandlingsform av mer formell karakter enn det vi gjerne kaller samarbeid, selv om begrepet ikke her forbindes med konkret grad av organisering. Samordning kan både være i en formell organisasjonsmessig struktur, og i formelle relasjoner som ikke er underlagt samme grad av organisasjons-hierarkier og -strukturer.

Samordning innebærer større grad av forpliktelse for deltakerene og er av mer varig karakter enn samarbeid, sies det videre. Begrepet samordning krever dermed en del tilleggskriterier i forhold til samarbeidsbegrepet.

Uansett hvilken grad samordningen er lagt inn i en organisasjonsstruktur vil en analyse av samordning måtte ha både et organisasjonsaspekt og et innholdsaspekt, føyer Årset og Rønning til; "Organisasjonsaspektet omhandler hvordan beslutningstakerne er organisert i

⁴Susanne Søholt; *Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner; Ny giv for velferdsstaten?*, Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport nr.99 - 1992, s.62

⁵Ole Petter Askheim og Rolf Rønning; *Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte ungdomsgrupper*, Østlandsforskning 1987, s.45

forhold til hverandre, og hvilke relasjoner de innehar i forhold til hverandre. Med innholdsaspektet tenker vi på resultatet av samordningen, hva det samordnes rundt."⁶

Den uttalte hensikt innen SLT-prosjektene er å *samordne* etatenes innsats i det kriminalitetsforebyggende arbeid. Det er også vår hensikt i denne rapporten å beskrive sider både ved organisasjonsaspektet og innholdsaspektet i samordningsprosjektene. Det er nettopp i spennet mellom *organiseringen* av prosjektene og *hva det samordnes rundt* de interessante problemstillingene dukker opp.

Rent begrepsmessig vil vi imidlertid ikke avgrense oss til å bruke "samordning". SLT-prosjektene gjennomføres på forskjellige måter i de fire kommunene, og det konkrete arbeidet arter seg forskjellig på forskjellige nivåer innen organisasjonene. Vi vil derfor finne beskrevne relasjoner som strekker seg fra de formelle og forpliktende - der arbeidet går ut på å *ordne* de forskjellige deltakerenes innstas i forhold til hverandre, og relasjoner der man arbeider på samme konkrete oppgave, eller har samarbeid av mindre formell art.

Uten at det videre gjøres noe vesentlig poeng av begrepsbruken vil vi være åpne for å bruke samhandling- og samordningsbegrepene ut fra hvordan relasjonene defineres i de forskjellige kommunene, og de forskjellige fora.

⁶Ibid.s.46

3. SLT-PROSJEKTET I SANDNES KOMMUNE

Sandnes kommune vedtok i 1986 å utarbeide en barne- og ungdomsplan som skulle innebære et omfattende kartleggingsarbeid av oppvekstssituasjonen i bydelene i Sandnes, og forslag til tiltak ut fra de behov som kom frem i kartleggingen. Kommunen arrangerte i løpet av 1988 bydelskonferanser, der beboerne av de forskjellige bydelene bidro med synspunkter på situasjonen i sin bydel. Barne- og ungdomsplanen som ble utarbeidet i 1989 baserte seg på det som kom frem gjennom disse konferansene. I mars 1991 ble det avholdt nye bydelskonferanser. Disse ble gjennomført av SLT-organisasjonen.

SLT-prosjektet i Sandnes er en del av realiseringen av barne- og ungdomsplanen. De som er engasjert i de forskjellige SLT-utvalg opplever ikke arbeidet i organisasjonen som prosjektarbeid, eller et "SLT-prosjekt", men rett og slett som en organisering av kommunens tverretatlige forebyggende arbeid for å realisere barne- og ungdomsplanen. Kommunen har imidlertid vært i samarbeid med Det kriminalitetsforebyggende råd i hele den perioden SLT-prosjektene har pågått. Vi vil derfor, i det minste for enkelthets skyld, benevne det tverretatlige kriminalitetsforebyggende arbeidet i Sandnes kommune som et SLT-prosjekt.

3.1 Målsettinger og strategier for det forebyggende arbeidet.

I Sandnes SLT har det vært diskusjoner om hva man skal forstå med kriminalitetsforebygging, uten at det ser ut som det har vært et sentralt tema. Dette må sees i sammenheng med at hensikten med SLT-organisasjonen er realiseringen av kommunens barne- og ungdomsplan som også innebærer nærmiljøarbeid av mer generell karakter.

De involverte i prosjektet i Sandnes kommune er imidlertid enig om to målsettinger for SLT-arbeidet:

- å angripe problemene tidlig der uønsket atferd har oppstått eller der man ser muligheten for at uønsket atferd kan oppstå, og
- å arbeide lokalt på bydelsnivå.

Det konkrete forebyggingsarbeidet på bydelsnivå skal være å gi *aktivitetstilbud* til de ungdommer som "utvikler seg den gale veien", sies det så:

- *Når vi har fått fatt på ungdommer som utvikler seg den gale veien, så må vi aktivisere disse så de ikke har tid til å drive med det kriminelle.*

Aktivisering er det mest fremhevende middelet vi har fått beskrevet for forebyggingsarbeidet av de intervjuede i Sandnes kommune. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette kun forstås som første skritt i forebyggingsarbeidet. Videreføringen skal være å gå inn med det en betegner som "aktive faglige tiltak". Konkret hva dette skal innebære er det vanskelig å få tak på. Vi antar at det kan dreie seg om individrettede tiltak gjennom sosialinstitusjoner, jobbtilbud gjennom arbeidsformidlingen, spesielle opplegg i skolene, o.l..

Målgruppen for SLT-arbeidet i Sandnes er barn og ungdom i aldersgruppene opp til 18 år. Spesielt ønsker man å arbeide overfor de foreningsløse, de som ikke deltar i noe

aktivitetstilbud. Denne gruppen er imidlertid vanskeligst å nå frem til, det er innen organisasjonene man lettest kan nå barn og unge.

Som *målområder* i Sandnes for det kriminalitetsforebyggende arbeid pekes det ut én bydel der det har vært en del mer kriminalitet og uro enn i de andre bydelene. Fler av de intervjuede forklarer vanskelighetene i denne bydelen med stor gjennomtrekk og ustabile boforhold:

- De som bor der ser livet i bydelen som forbigående før de flytter på seg. Dermed blir det en ansvarsfraskrivelse, man tar ikke ansvar for sitt boområde.

Målsettingene, målgrupper og målområder for prosjektet er lite presist definert i Sandnes. Dette kan henge sammen med de problemer vi får pekt på med å samkjøre forskjellige faglige perspektiver og arbeidsmåter i et udatert notat vi fikk fra kulturetatens representant i samordningsutvalget, undertegnet av samme person. Dette innleder med følgende ord: "Svarene fra sektorene og fagavdelingene viser at vi i Sandnes kommune i dag ikke har noen samlet felles forståelse av begrepet forebyggende arbeid. Både faglig og politisk oppleves forebyggende arbeid ganske entydig ut fra ens eget ståsted..." Videre gir notatet en oversikt over de forskjellige etaters innfallsvinkler som klart avviker fra hverandre.

Notatet tyder på at en manglende fellesforståelse av det felt man skal arbeide overfor i alle fall til en viss grad har vært vanskelig i prosjektet.

3.2 Organiseringen av prosjektet

Gjennomføringen av SLT-prosjektet/barne- og ungdomsplanen i Sandnes er lagt inn i en organisasjon med et omfattende nett av utvalg.

Etatsjefsgruppen består av helse- og sosialsjef, skolesjef og kultursjef. Vi har ikke sett noe mandat for denne gruppen. Vi må derfor anta at den er en konsultasjonsgruppe, en arena der de forskjellige sektoransvarlige møtes for å utveksle erfaringer og ideer. Om denne gruppen har noen annen funksjon i SLT-organisasjonen er uklart. Etatsjefsgruppen har ikke fast møtefrekvens.

Samordningsutvalget har formelt ansvar for distrikts- og etatsovergrepene utfordringer og for å koordinere og følge opp arbeidet i kommunens forskjellige distrikter. Her deltar nestleder ved sosialkontoret, førstekonsulent i kulturetaten, leder av oppsøkende gruppe ved Rogaland politikkammer, og nestleder i skoleetaten. Samordningsutvalget skal rapportere hver tredje måned til etatsjefsgruppen. Samordningsutvalget har ikke fast møtefrekvens.

De tre *distriktsgruppene* har ansvar for hvert sitt distrikt i Sandnes. Hvert distrikt omfatter flere bydeler. Hver av disse gruppene er sammensatt av representanter fra kulturetaten, skoleetaten, sosialetaten, helseinstitusjon og politiet. Distriktsgruppene har ansvaret for å holde seg orientert om oppvekstmiljøet i sitt distrikt. Det er her det praktiske arbeidet skal gjennomføres. Distriktsgruppene skal også samordne de forskjellige etaters virksomhet i sitt distrikt og står for praktisk oppfølging av planleggingsarbeidet. Distriktsgruppene møtes en gang i måneden.

Hvert av de tre distriktene har også to *tiltaksgrupper* med ansvar for enkeltklienter der den ene skal arbeide overfor klienter i alderen 0-12 år, den andre for aldersgruppen 13-18 år. Tiltaksgruppene ser ut til å ha et relativt frittstående mandat i forhold til resten av SLT-organisasjonen fordi man ikke har del i det generelle forebyggingsarbeidet. Representanter fra PP-tjenesten og sosialkurator utgjør tiltaksgruppene faste kjerne. Ved behov innkalles helsesøster og sosiallærer fra de aktuelle skoler, samt politi. Tiltaksgruppene møtes en gang pr. måned.

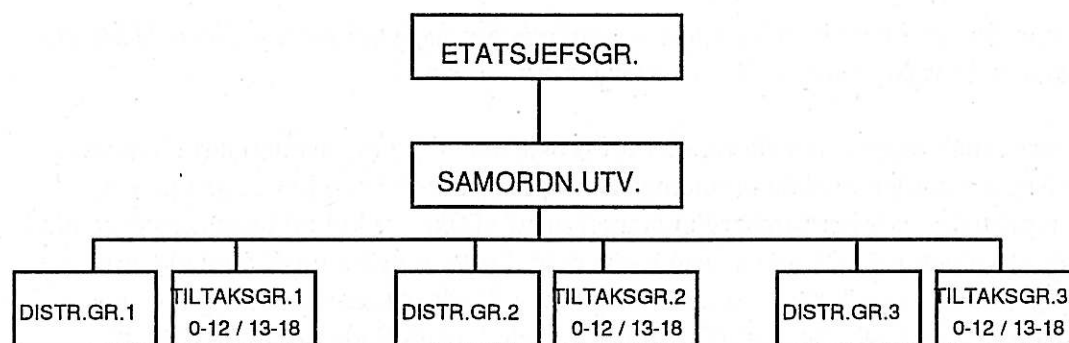


Fig.1 Organiseringsen av SLT-prosjektet i Sandnes kommune

3.3 Arbeidet innen organisasjonen

Tross den omfattende organiseringen av prosjektet er de formelle rutiner for vedtak og gjennomføring av tiltak noe uklare i Sandnes. Prosjektet skal ikke være noen ny forvaltningsstruktur. De forskjellige utvalg er derfor ment å være rådgivende organer for etatene m.h.t. forebyggende arbeid overfor barn og ungdom.

Mandatet pålegger samordningsutvalget oppfølgingsansvar overfor tiltaks- og distriktsgruppene. Det skal også utgjøre et mellomledd mellom praktisk nivå og kommuneledelsen. Ser man mandatet sammen med den hierarkiske oppbygningen av organisasjonen, tilsier dette en saksgang der samordningsutvalget konkret vurderer, koordinerer og følger opp forslag fra tiltaks- og distriktsgrupper overfor etatsledere. Våre informasjoner tyder på at samordningsutvalget ikke forestår disse oppgavene. Vi skal nå se på hvordan det istedet arbeides innen organisasjonen.

Som nevnt er realiseringen av planene etter bydelskonferansene i 1991 et av ansvarsområdene til SLT-organisasjonen. På konferansene ble forskjellige behov uttrykt i forskjellige bydeler. I den første perioden etter dette prosjektets oppstart formidlet distriktsgruppene behov og ønsker for tiltak i bydelene ved å sende dem til samordningsutvalget før det gikk til etatene. Samordningsutvalget tok imidlertid ikke standpunkt til forslagene, men formidlet dem kun videre. I dag sendes forslagene direkte fra distriktsgruppene til etatene.

De av våre informanter som deltar i distrikts- og tiltaksgruppene opplever at denne manglende oppfølgingen av arbeidet fra kommunens mellomleder- og ledernivå er vanskelig. En av disse formulerer dette slik:

- Vi vet ikke om de som sitter i samordningsutvalget kjenner til hva vi steller med. Det er vanskelig å få tilbakemelding om det vi gjør er riktig eller ikke.

Det kan se ut som samordningsutvalget, etter å ha hatt en sentral pådriverrolle i hele oppstartingsfasen, tildels har sklidd ut av både det praktisk kriminalitetsforebyggende arbeid og planleggingsarbeidet. Utvalget har ingen sentral plass i organisasjonsarbeidet i dag. En av de som nå sitter som leder for en distriktsgruppe visste for eksempel ikke at det eksisterte noe samordningsutvalg. Andre sier de ikke er klar over hvorfor dette nivået er med i organisasjonen, og at det hadde vært lettere med direkte kontakt mellom praktisk nivå og ledelsen.

Etter en aktiv oppstartingsfase der samordningsutvalget hadde ansvaret for å dra det hele i gang, har samordningsutvalget satset på lederopplæring og kompetanseutvikling. Utvalget har arrangert fire seminarer, en del halvdagssamlinger og en studietur til Danmark. Samordningsutvalget laget også en ti punkts prioriteringsliste på bakgrunn av alle ønsker som kom frem gjennom bydelskonferansene. I følge de som er engasjert i dette utvalget var planen at samordningsutvalget skulle trappe ned etter den første perioden da oppgaven var å få organisasjonen i gang.

En av de som deltar i samordningsutvalget forklarer imidlertid den nedtrappede aktiviteten på følgende måte:

- Samordningsutvalget har hatt mannefall. Man har ikke fått noen ny i denne stillingen. (...) Vedkommende fra kultur har jo sluttet... du kan si vi andre skulle jo ha trådd til, men vi har altså ikke gjort det.

Dette mannefallet var altså én mann som hadde sluttet. Vedkommende var representant fra kulturetaten, og hadde en uformell pådriverrolle i prosjektet. Benevnelsen "mannefall" er betegnende for den viktighet alle de intervjuede legger til å ha en pådriver. Alle hevder at organisasjonen ville ha vanskeligheter med å fungere uten en pådriver. En av de intervjuede mener den ville dø en stille død... .

Den som overtok etter representanten som sluttet, tok tilsynelatende ikke på seg pådriverrollen. Ser vi mangelen på pådriver i sammenheng med uttalelsene om at en pådriver er nødvendig for at organisasjonen skal fungere, kan dette være en av forklaringene på at aktiviteten har sunket det siste et- til halvannet år.

I dag er imidlertid den tidligere pådriver tilbake i sin gamle stilling.

Distriktsgruppene og tiltaksgruppene ser ut til å gjennomføre praktiske tiltak relativt uavhengig av resten av organisasjonen. *Det er i distriktsgruppene og tiltaksgruppene man jobber*, sier en av de som deltar i samordningsutvalget. Disse gruppene er godt i gang med praktisk arbeid, selv om aktivitetsnivået synes å være noe varierende.

Et problem man peker på i samarbeidet er henvisninger til taushetsplikten:

- Taushetsplikten har vært et problem oppigjennom arbeidet. En tilbakevendende problemstilling er hvem som skal få være med når saker omkring enkeltungdom taes opp. Hos oss ledere er det en grunnleggende holdning at alle skal få være med. Alle ivaretar

en eller annen funksjon. Dette er en slags barnevernsarbeid fra alles side. ...Dette er en stadig tilbakevendende problemstilling.

Flere av de andre etatene i SLT-prosjektet hevder at det ikke bare er hensynet til klientene, men også andre motiver for å holde tilbake informasjon. De samme etater som holder på taushetsplikten er også de som viser minst interesse for denne typen generelt forebyggingsarbeid. Dette blir dermed oppfattet som et vikarierende argument for å skjule manglende interesse.

En av de intervjuede i distriktsgruppene hevder imidlertid at man i dag har gitt opp å arbeide for realiseringen av bydelskonferansene. En grunn til dette hevdes å være at de forslag til tiltak som er utarbeidet på bakgrunn av kartleggingen som ble gjort i konferansene, ikke har hatt noen nevneverdig påvirkning av etatenes prioriteringer. En annen grunn er den manglende oppfølging fra samordningsutvalget.

En forklaring på den synkende aktiviteten kan være den nevnte lave prioriteringen av SLT-prosjektet fra etatslederens side. For det første har etatene i følge våre informanter i liten grad latt forslag og planer fra distriktsgruppene virke inn på sine planer. For det andre er etatene lite villig til å sette av tidsressurser til SLT-arbeidet. Hver representant har fått avsatt og disponerer *tre og en halv time pr. måned* fra etatsledelsen. Alle de intervjuede opplever at dette er for lite og det gjør det vanskelig å gjennomføre arbeidet innen prosjektet.

SLT-prosjektet i Sandnes har ikke eget budsjett. Distriktsgruppene jobber med midler fra etatene. De fleste intervjuede opplever ikke at økonomi begrenser prosjektarbeidet i vesentlig grad. De økonomiske begrensningene som ligger på dette arbeidet går på at det det siste året har minket på midler til barne- og ungdomsarbeid.

En av de intervjuede er imidlertid kritisk og hevder at prosjektet er økonomisk nedpriorotert av kommunen, og at det ikke har vært avsatt noen ekstra midler til kriminalitetsforebyggende tiltak:

- En av etatssjefene sa på det første møtet: ingen må bruke penger dei ikke har! ...Når man ikke har noen, kan man ikke bruke noen.

Dette kan tyde på at det ikke er brukt noen vesentlige summer til tiltak innen prosjektet. Det er vanskelig å få konkrete opplysninger om hva som er gjort i det hele tatt etter at bydelskonferansene ble avsluttet, men mengden tiltak i det generelle forebyggingsarbeidet som er gjennomført siden prosjektets oppstart er så vidt vi kan se liten.

Skal vi dømme etter den innsats som ble lagt inn i kartleggingsarbeidet ved bydelskonferansene i 1988 og 1991, var intensjonen å sette inn mye ressurser på barne- og ungdomsarbeid i Sandnes. Slik det ser ut nå er det lite samsvar mellom de ressurser som ble satt inn i å få oversikt over oppvekstsituasjonen, og hva man har gjennomført av tiltak på bakgrunn av de behov man fant gjennom konferansene.

I dag ser det ut som arbeidet med oppfølging av bydelskonferansene for en stor del er oppgitt. Man har skrevet referater fra de forskjellige bydelskonferansene, men disse er lagt til side og benyttes ikke i dag til planlegging verken i samordningsutvalget eller i

distriktsgruppene. Samordningsutvalget har riktignok laget den nevnte ti-punkts prioriteringslisten, men det er lite som tyder på at listen har noen sentral plass verken i SLT-organisasjonenes egen planlegging, eller i etatenes prioriteringer. På spørsmål rettet til Samordningsutvalget om referatene eller prioriteringslisten fra bydelskonferansene brukes i deres planleggingsarbeid i dag, svares det benektende.

3.4 Beslutnings- og kommunikasjonslinjer mellom SLT-organisasjonen og forvaltningen

Distriktsgruppene jobber i dag ut fra egne ideer og ut fra den kjennskap man har til lokalområdene. Tiltak avklares med de respektive etater og gjennomføres av distriktsgruppene. Tiltaksgruppene arbeider overfor enkeltungdommer og er derfor uansett relativt uavhengige av det generelle forebyggingsarbeidet.

Kommunikasjonslinjene i SLT-prosjektet, og mellom prosjektet og kommuneforvaltningen ser derfor i dag ut til å være som følger:

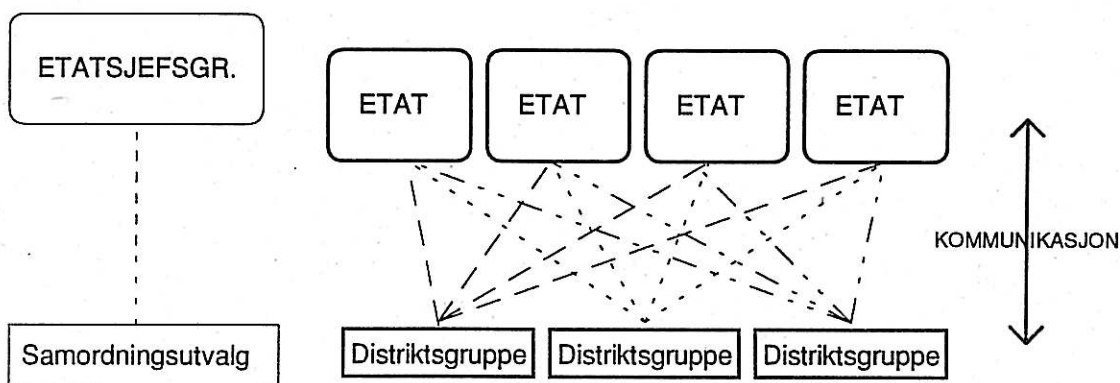


Fig.2 Kommunikasjonslinjer mellom SLT-prosjektet og forvaltningen

På den ene siden er kontakten mellom samordningsutvalget og etatsjefgruppen bestemt gjenopptatt; samordningsutvalget skal avlegge rapporter hver tredje måned. Kommunikasjonen her ser imidlertid ut til å være relativt uavhengig av kommunikasjonen mellom distriktsgruppene og etatene. Isteden for en kontinuerlig kommunikasjon gjennom den hierarkisk oppbygde organisasjonen får vi to parallelle systemer.

Det er for oss umulig å si hvordan linjene for det *uformelle* samarbeidet går. Alle de vi har spurt om dette er enige om at det har blitt mer uformelt samarbeid siden det formelle samarbeidet ble etablert. De som deltar i distriktsgruppene er stort sett fra de samme etater som representantene i samordningsutvalget. Vi må derfor regne med at en del av kontakten mellom representantene på de forskjellige nivåer i SLT-organisasjonen skjer på uformelt plan i egne etater. Imidlertid fører dette kommunikasjon og planlegging tilbake til de enkelte etater, og bort fra de tverretatlige fora SLT skulle utgjøre.

Ser vi på kommunikasjonslinjene i prosjektet er det lite samsvar mellom formell og reell organisasjonsstruktur. I følge våre informasjoner er kommunikasjonslinjene sammenfallende med beslutningslinjene. Det er derfor lite samsvar mellom prosjektets mandat og dagens konkrete arbeidsform og -oppgaver.

Tross dette har man utvalg som greier å jobbe praktisk forebyggende både gjennom individrettede tiltak og generelle forebyggende tiltak og har dermed kommet relativt langt i organiseringen av tverretattlig forebyggende arbeid.

4. DET LOKALE KRÅD I SUND KOMMUNE

SLT-betegnelsen brukes i Sund kommune for all tverretattlig samordning av konkrete tiltak. Det forum som har kriminalitetsforebygging som sitt tema kalles *Det lokale KRÅD* (kriminalitetsforebyggende råd).

Fordi denne kommunen har lagt om hele sin forvaltning til tverretattlige fora og innsatsområder, og fordi det er en svært liten kommuneadministrasjon; mellom 30 og 40 ansatte, er arbeids- og kommunikasjonsformene svært annerledes her enn i andre kommuner. Det må derfor sies at det har vært vanskelig å få innblikk i arbeidsformer og -måter i denne kommunen. Mye tyder på at på grunn av den nye forvaltningsstrukturen og de tette arbeidsforhold mellom et så lite antall ansatte, skaper helt andre forutsetninger for uformelt samarbeid enn det som er tilfelle i andre kommuner. Det som for oss kan tyde på et slags "flyt" i forvaltningslinjene der det ene griper inn i og glir over i det andre og derfor er svært uoversiktlig, kan være tegn på at man nettopp har fått til å bryte ned de tradisjonelle etats- og faggrensene og i dag arbeider rundt innsatsområdene.

Disse forhold bør taes i betraktning når man leser vår tolkning av arbeidet innen Det lokale KRÅD i Sund.

4.1 Målsettinger og strategier for det forebyggende arbeidet

Heller ikke i Sund kommune ser det ut til at begrepet "kriminalitetsforebygging" har vært gjenstand for noen *avgrensende* diskusjon. Man har diskutert temaet, men flere av de vi har intervjuet uttrykker at det ikke er ønskelig å trekke noe skarpt skille mellom kriminalitetsforebygging og annen forebyggende virksomhet. Én av de intervjuede mener det ikke er mulig å skille kriminalitetsforebygging fra andre typer forebygging.

Som en konsekvens av dette brukes kriminalitetsforebyggingsbegrepet svært vidt om de forskjelligste typer tiltak. En målsetting for forebygging skiller seg imidlertid umiddelbart ut i samtalene med de engasjerte i Sund KRÅD: å gjøre noe med alkoholbruken i kommunen.

Det er flere forhold som spiller inn på dette: For det første har det vært noe medieoppmerksomhet i lokalpressen omkring alkoholbruk. Saken gjaldt en bryggedans der gjestene drakk medbragt alkohol og det var en del fyll. For det andre uttrykker fler av de intervjuede at for liberalistisk alkoholpolitikk fremmer kriminalitet. For det tredje er dette et regionalt spørsmål der det har vært ført forskjellig politikk i de tre nabokommunene. De tre kommunene Fjell, Øygarden og Sund ligger på øya Sotra utenfor Bergen. En relativt liten befolkningsmengde er spredt ut over et forholdsvis lite areal. Sund kommune opplever derfor at det ikke har noen funksjon å stenge kranene i egen kommune, hvis man ikke gjør det samme i begge nabokommunene. Da vil ungdommen forflytte seg dit og få den servering de ønsker.

Erfaringsmessig handler regional alkoholpolitikk også om næringspolitikk og næringshensyn. Alkoholservering er knyttet til arbeidsplasser og kommunale inntekter (?). Hvis alkoholservering begrenses i en kommune og folk reiser til en nabokommune for å få servering, vil nabokommunen "overta" sysselsetting og fortjenest.

Ut fra den plass dette tema ser ut til å ha i kriminalitetsforebyggingsøyemed ville man forvente at alkoholbruk utgjorde et vesentlig problem i Sund kommune. Dette svares det imidlertid benektende på. Man har ingen spesielle "alkoholreder" i kommunen, verken private eller skjenkesteder. Alkohol har heller ikke på annen måte vært knyttet til kriminalitet i kommunen bortsett fra mindre ordensforstyrrelser og hærverk på en bensinstasjon.

Det ser likevel ut til å være bred oppslutning om viktigheten av dette tema i forebyggingsarbeidet blant alle de vi har intervjuet. Dette forklares med det dårlige oppvekstmiljø alkoholbruk kan skape i familiene.

Av *målområder* for forebyggingsarbeidet nevnes noen byggefelt der utbyggingen skjedde raskt. I disse feltene har det ikke vært tid til å bygge opp de sosiale nettverk som er nødvendige for å fange opp de som faller utenfor, sier en av de intervjuede.

Den viktigste *målgruppen* for det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Sund kommune er den samme som i Sandnes:

- Forebyggingen gjelder mest den uorganiserte ungdommen. Det vil si de som ikke deltar i fotball, mekkegrupper, kor, osv.. Vi prøver å nå de som faller utenfor alt dette.

Aktivisering ser også i Sund ut til å være forstått som det viktigste middel i forebyggingsarbeidet. Dermed er den viktigste målgruppen de som ikke allerede er organisert.

Som eksempel på et vellykket forebyggende tiltak nevnes byggingen av motorcrossbane og opprettelsen av mekkegrupper fordi disse både aktiviserer ungdom som ellers ville falt utenfor de eksisterende tilbud, og fordi dette er "alkoholfrie, sunne miljøer".

4.2 Organiseringen av det lokale KRÅD

Det lokale KRÅD i Sund kommune består av ett utvalg. I dette deltar følgende stillinger:

| |
|--|
| Representant fra formannskapet (leder av KRÅD) |
| Ordfører (møter delvis) |
| En politiker fra kulturstyret |
| Helse- og sosialsjef |
| Skolesjef |
| Teknisk sjef/plansjef |
| Lensmannen eller den han bemyndiger |
| Prest |
| Miljøvernrådgiver |
| Sekretær |

I følge de vi har intervjuet skal dette forum forstås som en slags styringsgruppe som har ansvaret for å tenke og planlegge kriminalitetsforebyggende på kommunens vegne.

Som tidligere nevnt er "SLT" betegnelsen man bruker på alle konkrete samarbeidstiltak i kommunen. Imidlertid er forholdet mellom SLT og KRÅD i flg. en av de intervjuede som følger:

- Det er ikke lett å si hva som er hva. (...) SLT og KRÅD er paraplybetegnelser, mest overskrifter. Tiltak og planer flyter mellom disse.

For likevel å få et grep om hvordan det arbeides i denne kommunen har vi laget en modell som skisserer forvaltningsstrukturen, og hvor det lokale KRÅD er plassert i denne.

Forslag bygget på en modell oversendt fra sosialsjefen/Sund kommune:

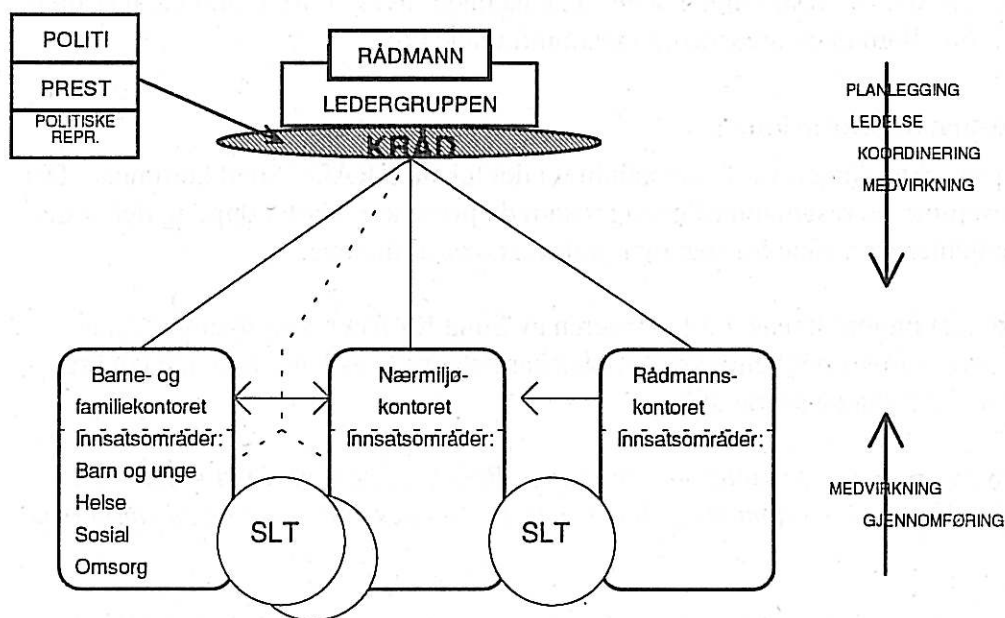


Fig.3 KRÅDs plassering i forvaltningsstrukturen i Sund kommune
(Bearbeidet forslag fra Sund kommune)

Tar vi for oss modellen (Fig. 3) og begynner ovenfra, er RÅDMANNEN leder av LEDEGRUPPEN. Denne ledergruppen er sammensatt av tidligere etatsledere.

KRÅD er plassert mellom ledergruppen og innsatsområdene. Det lokale KRÅD er sammensatt av de fleste fra ledergruppen, samt en representant fra politi, prest, og politiske representanter. KRÅD fungerer dermed som en *utvidet ledergruppe* med ansvar for kriminalitetsforebyggende arbeid overfor barn og unge. KRÅD skal påvirke kriminalitetsforebyggende tenkning og planlegging på de fleste innsatsområder, men er spesielt tilknyttet innsatsområdene under barne- og familiekontoret, nærmiljøkontoret og rådmannskontoret.

Mellom innsatsområdene finner vi de forskjellige SLT (Samordning av Lokale Tiltak). Her står SLT for de konkrete samordninger av praktiske tiltak. Hvert SLT består av personell som settes sammen ut fra de oppgavene som skal løses. Kommunens personale er ikke lenger organisert i etater, men hver stilling deltar i innsatsområdene og SLT-tiltakene etter hvor det er behov.

Den øverste pilen til høyre for modellen skal indikere at rådmannen, ledergruppen og KRÅD skal planlegge og koordinere for alle innsatsområdene og SLT. Også medvirkning er satt opp her, fordi kommunens ledere og KRÅD kan føre saker frem til konkret gjennomføring.

Pilen som peker nedenfra skal markere at det øvrige personalet skal stå for gjennomføring av de forskjellige innsatsområdene og SLT, men også medvirke i planlegging.

Det lokale KRÅD i Sund kommune er en slags styringsgruppe som har ansvaret for å planlegge for kommunens kriminalitetsforebyggende arbeid, og for at kriminalitetsforebyggende tenkning skal bli del av kommunens forskjellige innsatsområder. De fleste av kommunens ledere deltar i KRÅD. Av denne grunn har man ikke sett behov for noe mandat for KRÅD. Man har valgt å heller ikke ha underutvalg fordi kommunen er liten og det er kort vei mellom planleggende og gjennomførende nivå.

4.3 Arbeidet innen organisasjonen

Det har i hele prosjektperioden vært stor stabilitet i det lokale KRÅD i Sund kommune. Det er stort sett de samme representanter i utvalget som da prosjektet startet opp, og det er de samme representanter som både formelt og i praksis møter til møtene.

KRÅD har ikke fast møtefrekvens, i følge lederen av Sund KRÅD møtes man når det er behov for det. Hva som skaper behov for å møtes har det vært vanskelig å få noe konkret svar på. En av de intervjuede svarer slik:

- Vi snakker jo mye sammen, vi møtes nesten daglig. Behov og behov, vi må jo ha et møte av og til... . (...) Vi snakker sammen og finner ut at nå trenger vi et møte og så snakker vi om ting.

Uttalelsen vitner om det uformelle preget det er på rammene rundt det lokale KRÅD i Sund. For det første er det mindre behov for formalisering fordi kommuneforvaltningen er liten og det er tett kontakt. For det andre ligger ikke KRÅD i Sund som et tverretatlig samarbeidsforum på siden av en tradisjonell etatsstruktur. Hele forvaltningen i Sund er organisert på tvers av etats- og faggrensene. Dermed er tverrsektorielt samarbeid en integrert del av kommunens arbeidsform og det er mindre behov for å befeste en slik samarbeidsform i kriminalitetsforebyggende sammenheng med formelle rammer.

Spørsmål om hvordan KRÅD går frem for å kartlegge kriminalitetssituasjonen i kommunen vitner igjen om de samme uformelle forhold:

- Rådet spør lensmannen om hvordan det står til med kriminaliteten nå. (...) Vi får beskjed om han synes kriminaliteten går opp eller ned.

Alle de intervjuede karakteriserer det tverretatlige samarbeidet som meget godt. Man hevder å være over det stadium andre kommuner befinner seg på når de strever med dette som en ny arbeidsform. Samarbeidet beskrives harmonisk av de fleste, men en av de intervjuede hevder at denne harmonien til en viss grad har slått over i passivitet og mangel på kreativitet:

- Man er veldig enige her. Kanskje for enige. Det kunne kanskje vært mer kreativitet hvis man var mer uenige.

En annen av våre informanter beskriver også en viss passivitet og stillstand i prosjektet i dag:

- Det fungerer rimelig bra. Dette er fordi vi jobber slik ellers og. (...) Det er ikke noe spesielt med KRÅD. (...) Har ikke hørt at det er en ressurs, men heller ikke at det er en belastning.

Representanten fra kommunens formannskap er leder av KRÅD. Den som betegnes som *pådriveren* i KRÅD er lederen av helse og sosialsaker. De fleste av de intervjuede nevner denne representanten som deres viktigste samarbeidspartner. Som i Sandnes, sier de fleste også i Sund at uten en slik pådriver ville prosjektet falle fullstendig sammen.

Selv om grunnlagstenkning om kriminalitetsforebygging er den primære hensikt med utvalget, har det lokale KRÅD stått for en del praktiske tiltak. F.eks. er det ved skolene opprettet kameratstøtteordninger på initiativ fra utvalget. KRÅD tok også initiativet til opprettelsen av konfliktråd i kommunen. Man har fått laget rullekøytelane og motorcrossbane og opprettet mekkeklubber.

Mindre sentral ser politiets rolle i prosjektet ut til å ha vært. Politiets representant betegner selv sin rolle som lite aktiv. Vedkommende opplever at politiet sitter på siden av det kommunale arbeidet og er usikker på hvordan man skal få til et tettere samarbeid. Politiet forklarer det manglende engasjement med at politiets ansvarsområde også omfatter Fjell kommune som er tre ganger så stor. Også m.h.t. kriminalitet er Fjell en "større" kommune. Politiet har dermed ikke ønsket å prioritere Sund kommune frem for Fjell.

Tross dette mener politietaten å ha hatt nytte av samarbeidet fordi man har fått impulser fra andre og fordi man har blitt bedre kjent med forvaltningen og personer i kommunen.

Også representanter fra kommuneadministrasjonen beskriver samarbeidet med politiet som utilstrekkelig:

- Det som mangler i dag er forholdet til politiet og nærheten der. Skal vi gjøre noe mer, må vi gjøre noe der.

Politiets representant mener på den annen side at etatens deltakelse likevel har hatt visse virkninger for den kriminalitetsforebyggende tenkningen i kommunen. F.eks. de ansatte på skoler og ungdomsklubber er i dag mye mer bevisst å ta dette med som et aspekt i sitt arbeid.

Om dette skyldes politiets deltakelse i KRÅD eller annen aktivitet fra politiets side blir mer usikkert når det tilføyes at akkurat det samme er tilfelle i nabokommunen Fjell, der man ikke har noe KRÅD eller noen SLT-organisasjon.

Fra de intervjuede betegnes imidlertid en slik påvirkning som hensikten med det lokale KRÅD. KRÅD skal påvirke og koordinere kriminalitetsforebyggende planlegging og aktiviteter i kommunen. Det viktigste man også sier å ha oppnådd er å ha påvirket kommuneplanene på alle nivåer:

- Ordet KRÅD-tenkning går igjen i alt daglig arbeid....
- ...det farger hele kommuneplanen. Om vi definerer dette vidt og bredt så har vi det med over hele linjen.

4.4 Det lokale KRÅD fremover

Det har vært, og det er, svært liten kriminalitet i Sund kommune. Hensikten med KRÅD var at det skulle fortsette slik. Vi må anta at dette er grunnen til at KRÅD i mindre grad har vært orientert mot gjennomføring av konkrete praktiske tiltak, enn å arbeide for at det kriminalitetsforebyggende aspekt skal være del av all planlegging i kommunen.

Aktiviteten i KRÅD betegnes av de aller fleste intervjuede som svært høy i begynnelsen for så å dabbe av. Det siste halve året har KRÅD stått bak et møte for lag og organisasjoner om alkoholbruk. Det ser ellers ikke ut til å ha vært noen særlig aktivitet:

- Vi merker at aktiviteten i rådet har vært mindre det siste året enn de tre tidligere. (...) Vi er kjørt. Det er mye jobbing i forhold til få personer.

Det lokale KRÅD i Sund er organisert etter en svært sårbar modell. Prosjektorganisasjonen er lite formalisert. Man har ikke fast møtrefrekvens, ikke noe formelt mandat, og ingen definerte arbeidsoppgaver. Vi vil derfor anta at SLT-arbeidet i Sund kommune er svært avhengig av innsatsvilje fra de enkelte representanter.

Sund har enda ikke tatt stilling til om SLT-prosjektet skal videreføres. Det er nylig planlagt opprettet eller opprettet en administrativ samarbeidsgruppe på tvers av de tre nabokommunene Fjell, Sund og Øygarden. Denne gruppen har som oppgave å arbeide med planlegging av forebyggende virksomhet. Et av de temaer vi får nevnt er felles alkoholpolitikk for de tre kommunene. Politiet er ikke bedt om å delta i gruppen.

5. SLT-PROSJEKTET I SKIEN KOMMUNE

Skien kommune var en av de som satte tidligst i gang med tverretattlig samarbeid i SLT-form. I løpet av prosjektperioden har denne kommunen på seminarer og samlinger blitt presentert som eksemplet på hvordan et godt tverretattlig samarbeid om kriminalitetsforebyggende virksomhet kan legges opp.

I føle. informanter ved Skien politikammer har da også dette prosjektet vært vellykket. Nedgang i ungdomskriminalitet og ordensforstyrrelser i løpet av de siste tre år begrunnes delvis i SLT-prosjektets arbeid.

Vi skal nå se på hvilke målsettinger denne kommunen stiller opp for det forebyggende arbeidet, hvordan man har organisert sitt prosjekt, og hvordan arbeidsprosessene er innen organisasjonen.

5.1 Målsettinger og strategier for SLT-prosjektet i Skien kommune

I virksomhetsplanen for 1993 for SLT-arbeidet i Skien kommune settes følgende opp som arbeidets målsetting, den første går på generell forebygging, den andre går på tiltak overfor enkeltpersoner:

1. Sikre barn og unge trygge oppvekstvilkår, slik at de kan bli harmoniske og lovlidige samfunnsborgere.
2. Iverksette tiltak overfor barn og unge som en får kjennskap til vokser opp under dårlige forhold, viser dårlig tilpasning til omgivelsene, foretar lovbrudd, eller er utsatt for omsorgssvikt.⁷

- Man er enig om å jobbe med nærmiljø, sier en av våre informanter, og med holdningsskapende arbeid.

Bortsett fra disse svært generelle rammene har det også i Skien vært vanskelig å få noen mer avgrensede bestemmelser av hva man regner som *kriminalitetsforebyggende* arbeid til forskjell fra annet nærmiljøarbeid. Det har heller ikke vært lagt vekt på å diskutere dette temaet. I den grad selve forebyggingsspørsmålet er tatt opp, er det i forbindelse med diskusjoner omkring konkrete tiltak.

Det er også bare gjennom å spørre om gjennomførte tiltak vi har kunnet få antydning en noe mer avgrensede bestemmelse av hva forebygging skal være. På spørsmål om man kan trekke noen konklusjoner ved å se på gjennomførte tiltak blir fellesnevneren på de opplysninger vi får *aktivisering* også i Skien.

*- Vi ønsker å få fatt på de som ikke har noe tilbud hjemme.
- Vi trekker enkeltungdommer med for å arbeide på arrangementene. Disse holder seg vekk fra kriminalitet. De får noe meningsfylt å gjøre. Vi opplever at de blir engasjert.*

Videre vil man legge disse aktiviseringstilbudene til barn og unges nærmiljø for å skape lokal tilhørighet og et bedre nærmiljø.

⁷Skien kommune, SLT-Årsrapport 1992, s. 37ff.

I virksomhetsplanen for SLT-prosjektet i 1993 er det imidlertid formulert noen delmål for arbeidet. Disse delmålene spesifiserer arbeidsformen, konkretiserer noen virkemidler for forebyggingsarbeidet, og prioriterer en del praktiske tiltak.

Det skiller seg ut to *målgrupper* for det forebyggende arbeid i Skien:

- de som ikke har noe tilbud hjemme
- de som faller utenfor eksisterende aktivitetstilbud.

På bakgrunn av to ungdomsundersøkelser fra hhv. 1985 og 1991 har man kartlagt "problemområdene" i kommunen. Visse målområder er avgrenset der det er større behov for tiltak enn andre steder. Spesielt satser man på en av bydelene der det har vært mer kriminalitet enn andre, og på sentrum av byen.

En prioritert årstid er våren fordi våren er en periode som assosieres med økende ordensforstyrrelser. Over flere år er det satt i gang "forebyggende vårtiltak" med mange slags aktiviseringsstilbud for å holde de unge borte fra uønsket virksomhet:

- *Vi vil trekke ungdom ut av bykjernen når det begynner å bli varmt*, uttaler en av de intervjuede; *reducere helgefylla, osv.. Dette henger sammen med økt ungdomsfyll.*

Det kan stilles spørsmål ved denne siste prioriteringen av arbeidet om det er en reel økning av kriminalitet og alkoholbruk om våren og sommeren, eller om oppmerksomheten omkring dette, og den opptrappede aktiviteten i forebyggingsarbeidet har sitt utgangspunkt i at ungdom om våren skifter *oppholdssted* fra privat til offentlig arena. I følge våre informanter er det ikke gjort noe spesielt kartleggingsarbeide for å gjøre årstidssammenligninger av kriminalitetsfrekvens og alkoholforbruk.

En av begrunnelsene for å fortsette prioriteringen av tiltakene om våren er at alle skolene har ønsket at forebyggende vårtiltak skal opprettholdes.

5.2 Organiseringen av prosjektet

SLT-prosjektet er organisert i en styringsgruppe, et arbeidsutvalg, og arbeidsgrupper som nedsettes etter behov.

Styringsgruppen har som oppgave å trekke opp hovedlinjer for SLT-arbeidet. Gruppen består av ordfører, leder for hovedutvalg helse og sosial, leder kultur/undervisning, rådmannen, 2 kommunaldirektører, skolesjef, sosialsjef, kultursjef, helsesjef, samt politimesteren ved Skien politikammer. SLT-koordinator er sekretær for utvalget.

Saker som er mer ressurskrevende enn det representantene i arbeidsutvalget disponerer over skal også behandles her. Styringsgruppen behandler også forslag til større tiltak på forslag fra arbeidsgruppen. Styringsgruppen møtes formelt og i praksis 4 ganger i året.

Arbeidsutvalget er det forum der de som er ansvarlig for det praktiske forebyggende arbeid i etatene møtes. Det er her ideer diskuteres, det er her de aller fleste mindre tiltak blir besluttet, og det er her planer for gjennomføring legges. Arbeidsutvalget er

sammensatt av ungdomskonsulent i kulturetaten, rektor ved en av skolene, poltiavdelingssjef ved forebyggende avdeling/Skien politikammer, helsesøster, barnevernskonsulent, og SLT-koordinator.

Arbeidsutvalget utarbeider planer for SLT-arbeidet som legges frem for styringsgruppen. Man har en formell møtefrekvens på én gang pr. mnd., men møtene blir i praksis oftere, rundt 15 ganger i året.

Arbeidsgruppene er de utvalg som nedsettes for å utføre det praktiske arbeidet. Hvilke grupper man skal ha og hvem som skal sitte i hver av dem, blir vedtatt på første arbeidsutvalgsmøte i året. Sammensetningen bestemmes ut fra hva som er hensiktsmessig i forhold til arbeidsoppgaver. I de fleste tilfeller deltar minst en av representantene fra arbeidsutvalget sammen med personer som hentes fra praktiske stillinger. Det er for 1993 nedsatt ni arbeidsgrupper.

Ungdom har i noen tilfeller vært representert i arbeidsgruppene. Man har også hatt samarbeid med skolenes elevråd.

Arbeidsgruppene har ingen fast møtefrekvens. Møter avtales etter behov, men i innsatsperioder kan møtefrekvensen være opptil en gang pr. uke.

Frivillige organisasjoner og foreninger og andre kommunale instanser trekkes inn i arbeidet der det er behov.

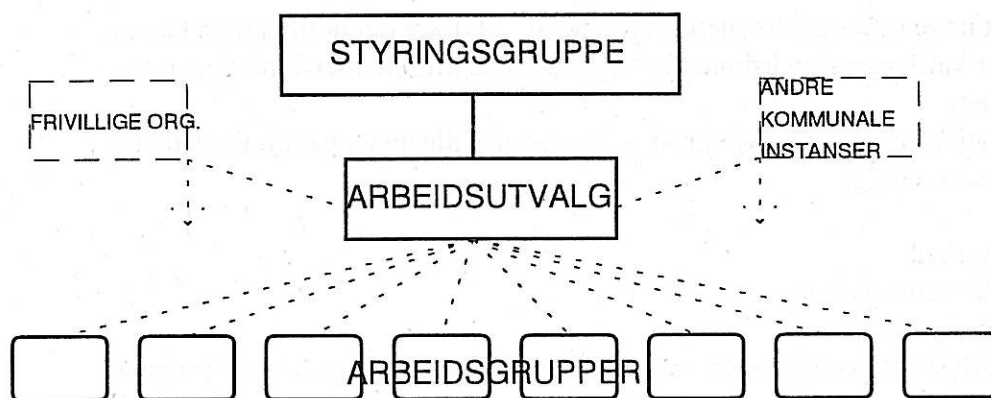


Fig. 4 Organiseringen av SLT-prosjektet i Skien kommune

5.3 Arbeidet innen organisasjonen

Alle utvalgene i SLT-organisasjonen har faste representanter og det er også disse som møter i praksis. Det har vært stor stabilitet i representasjonen gjennom prosjektperioden. Representantene sitter i arbeidsutvalget ca. 2 år om gangen. I styringsgruppen har det vært svært liten utskiftning.

Formell politisk legitimitet for arbeidet har man ved at målsettingen for SLT-prosjektet opprinnelig ble vedtatt i kommunestyret i 1990. Etter dette har styringsgruppen med politiske og administrative ledere årlig vedtatt fornyelse av mandatet.

Fra arbeidsutvalget skrives det regelmessig referater fra møter og det lages årsmeldinger. Arbeidsutvalget setter frister for tilbakemelding fra arbeidsgrupper til arbeidsutvalg om

fremdriften av tiltakene. Arbeidsgruppene nedsettes ved årets begynnelse og gjennom dette foregår en stor del av delegeringen av arbeidsoppgaver. Dukker det opp nye oppgaver opprettes nye arbeidsgrupper.

SLT-arbeidet i Skien blir ledet av en koordinator som er ansatt i full stilling. En polititjenestemann har fått permisjon fra sin stilling ved Skien politikammer for å drive arbeidet på heltid. Stillingen er lønnet av Skien kommune og underlagt kommunaldirektøren for helse og sosial. Koordinator deltar både i styringsgruppen og i arbeidsutvalget, samt de fleste av arbeidsgruppene. Koordinator har blant annet ansvar for referatskriving og rapportering mellom de forskjellige gruppene som utgjør SLT, og er budsjettansvarlig.

Alt tyder på at koordinators stilling er meget sentral. Alle regner koordinator som den viktigste samarbeidspart både når det gjelder planleggingsarbeid og praktisk gjennomføring av tiltak. Uttalelser om at vedkommende har de fleste ideer til tiltak, at koordinator er den "som drar lasset", er pådriver, organisator, og inspirator understreker viktigheten av koordinators innsats.

Fler av våre informanter går så langt at dette arbeidet ikke ville fungere i det hele tatt uten en slik pådriver, og alle understreker at arbeidet uten pådriver fort ville dabbe av.

På grunn av det nære samarbeidet mellom politiet og SLT ser det ut til at man har en del materiale for kartlegging av kriminalitet og pågående kriminalitetsforebyggende tiltak i kommunen.

Foruten systematiske oversikter over kriminalitet nevnes tilgangen på informasjon fra følgende kilder som viktig:

- Politiets vaktjournal
- Fritidsklubbenes informasjon
- Politiets observasjoner
- Utvalgsmedlemmenes oversikt over byens forskjellige miljøer/"det vi hører fra gata"

Systematisk oversikt over kriminalitet har Skien fått fra en ungdomsundersøkelse gjennomført av UngForsk. Data herfra er fordelt på bydelsnivå. I tillegg benyttes data fra politets straffesakregister - STRASAK.

Kommunen har fått midler fra Det kriminalitetsforebyggende råd sentralt for å utarbeide rapporter av dette materialet.

SLT-prosjektet i Skien har også "bakgrunnsvariable" for kriminalitetsforebyggende arbeid, d.v.s. mer generelle data om barn og ungdoms oppvekstsituasjon i kommunen. Det er gjennomført to større UngForsk-ungdomsundersøkelser, og på basis av disse er det utarbeidet en rapport fra Telemark Distriktshøyskole.

Når det gjelder oversikter over pågående kriminalitetsforebyggende tiltak i kommunen skal dette finnes. Denne har tilsynelatende liten utbredelse da det bare er en av de intervjuede som kjenner til en slik oversikt.

Det ser heller ikke ut til at det er noen bred oversikt over det som finnes av data og rapporter. Ingen av de intervjuede hadde full oversikt over hva som var tilgjengelig av de typer data nevnt over.

De to ungdomsundersøkelsene fra 1991 og 1985 har vært trukket konkret inn i planleggingsarbeidet. På spørsmål om hvilke områder i byen som prioriteres m.h.t. forebyggende tiltak svares det at man har tatt utgangspunkt i disse undersøkelsene. De har også vært brukt for å se på konsekvenser av forebyggende arbeid;

- *..gjennom ungdomsundersøkelsen så vi at bydelen som kom dårligst ut i 1985, der det ble satt i gang en masse tiltak, den kom best ut i 1991.*

5.4 Prioritering av arbeidet

SLT-prosjektet synes stort sett å være høyt prioritert både politisk og administrativt i Skien kommune. Administrasjonsledelse og politikere deltar i prosjektets styringsgruppe og gir på den måten legitimitet og autoritet til arbeidet. I noen tilfeller betegnes imidlertid administrasjonsledelsen som en bremse på arbeidet. Forskjellige tiltak har blitt stoppet herfra uten at dette har vært begrunnet i ressursmessig belastning av etatene.

Alle de intervjuede mener at *egen* etat prioriterer arbeidet høyt mht. både planlegging og gjennomføring av tiltak. Fra andre etater fremheves spesielt politiet som en aktiv etat som det også er lett å samarbeide med:

- *Bydelspolitiet er svært interesserte og positive. Det kan ikke være det politikammer i Norge der man føler seg så velkommen i dette arbeidet. Det er fantastisk. Man skal være klar over politiets rolle i dette arbeidet.*

Politiets representant i arbeidsutvalget understreker også at SLT-prosjektet er høyt prioritert ved Skien politikammer, i alle fall økonomisk. Politiet bidrar med en vesentlig andel av SLT-prosjektets budsjett. Personellmessig ser det ut til at situasjonen er noe vanskeligere. Forebyggende avdeling skal bestå av tolv personer. I dag er det bare åtte fordi resten er avgitt til andre stillinger.

Det kan se ut som noen av de tiltak SLT står for ikke oppleves som viktig politiarbeid innad ved politikammeret, og at det derfor er en viss motstand mot å avsette personell til dette.

Bare barnevernet betegnes som en instans som ikke prioriterer arbeidet innen SLT-prosjektet. Barnevernet deltar i dag i prosjektet etter direktiv fra kommunens sosialsjef. Det hevdes at barnevernet hittil i prosjektperioden ikke har stilt til fastlagte møtetidspunkter og at man stadig har måttet flytte møtene for at disse skal delta. Man opplever også at barnevernet holder tilbake mer informasjon enn nødvendig, gjennom henvisninger til taushetsplikten.

Det er tre distriktssosialkontorer i Skien. Andre representanter i SLT-utvalgene må forholde seg til forskjellige barnevernkontorer ved forskjellige saker. SLT-prosjektet har derfor ønsket en representant fra barnevernet som kunne ta beslutninger på vegne av alle tre kontorene og frigjøre de ressurser det er behov for. Dagens representant fra barnevernet har

ikke en slik lederposisjon og kan dermed ikke forplikte sin etat, slik de andre representantene i arbeidsutvalget kan.

Det er vanskelig å trekke noen konklusjon ut fra våre informasjoner om hvorfor barnevernet i Skien har prioritert SLT-prosjektet lavt. Vårt inntrykk er heller at barnevernets manglende innsats skyldes intern arbeidssituasjon og fagtradisjoner, enn forhold ved SLT-organisasjonen.

Barnevernet har ikke hatt fast representant i SLT før 1993. Etter at det ble opprettet barnevernsvakt ved Skien politikammer har denne representert barnevernet og samarbeidsforholdene har blitt bedre.

5.5 Økonomi

SLT-prosjektets budsjett i Skien er for 1993 totalt 815 000 kr. Av disse går 335 000 til drift og ca. 480 000 til tiltak.

Skien kommune finansierer driften med litt under 300 000. Dette inkluderer koordinators stilling.

Av øvrige midler bidrar Skien politikammer med mellom 100 000 og 150 000. Barne- og familiedepartementet 155 000, 300 000 fra stiftelsen UNI, samt andre mindre sponsormidler. I tillegg har det vært søkt midler til konkrete tiltak fra statlige instanser.

Gjennomsnittlig har Skien kommune hatt 100-180 000 i utgifter til drift pr. år. Til tiltak har kommunen ikke hatt utgifter. SLT innebærer derfor i følge arbeidsutvalget i SLT ikke en omorganisering av det kommunale barne- og ungdomsarbeidet, eller en omfordeling av midler, men er et rent tillegg. Kommunen har kun gitt en del økonomiske garantier i forbindelse med tiltak, men disse har stort sett gått med overskudd.

Alle våre informanter betegner det som vesentlig for å lykkes i dette arbeidet at man har eget budsjett.

De som i dag er involvert i SLT-prosjektet stiller spørsmål ved videreføringen av prosjektet. Ikke minst er dette et økonomisk spørsmål. De statlige midler tilføres i denne perioden, men etter dette er det usikkert hva som vil komme inn:

- Det kan bli blåmandag for kommunen når disse midlene faller bort.

6. DET LOKALE KRÅD I BODØ

Som i Sund kalles SLT-utvalget i Bodø for *det lokale Kriminalitetforebyggende råd* (KRÅD).

Også i Bodø betegnes kriminaliteten som lav av de involverte i prosjektet.

6.1 Målsettinger for det lokale KRÅD i Bodø kommune

I Bodø-KRÅD's mandat formuleres følgende målsettinger:

"Det Kriminalitetsforebyggende Råd i Bodø har til oppgave å

- Hindre at barn og unge utvikler seg til kriminelle
- Være våkne for de signaler som finnes i samfunnet på at noe er i ferd med å gå galt, og raskt kunne sette inn virkemidler."⁸

For å få et innblikk i hvordan man i Bodø reflekterer over arbeidets målsetting, ble de intervjuede spurt om man i det lokale KRÅD har hatt noen diskusjon rundt forebyggingsbegrepet:

- *Ja, vi hadde en diskusjon for tre år siden. Politiet var sentral i denne. De viste statistikker og reiste spørsmålet om hvorfor noen områder hadde mer kriminalitet enn andre.*

Siden dette ser det imidlertid ikke ut som om man har tatt dette opp som konkret problemstilling igjen. Alle de intervjuede, bortsett fra politiet svarer at dette ikke er noe konkret tema.

I den innledende diskusjonen var politiet den sentrale aktør. Det ser ut som om det er politiets forståelse som også videre har lagt grunnen for det arbeid man har gjort:

- *Vi har ikke hatt diskusjon på hva forebyggingsarbeid skal være. Vi har i stor grad godtatt politiets oppfatning om praktiske arbeid.*

Representantene fra andre etater ser ikke ut til å ha sett å problematisere dette videre. Politiets oppfatning har vært tilstrekkelig, sier de fleste av våre informanter.

Uten å nedvurdere politiets arbeid er en av de intervjuede kritisk til dette fordi det lokale KRÅD ikke skulle være et vedheng til politets arbeid, men et organ der de forskjellige etatene skulle samarbeide gjennom sine forskjellige innfallsvinkler:

- *Det blir for mye "politiet og forebygging", ikke samarbeid på tvers av etater, fag og perspektiver, er det en som sier.*

Vedkommende hadde ønsket at alle de deltakende etater hadde involert seg i en diskusjon omkring temaet kriminalitetsforebygging fordi samordningen av de forskjellige tverrfaglige perspektiver og arbeidsformer er selve hensikten med det lokale KRÅD.

⁸Bodø Kommune 14.12.89

Mandatet for det lokale KRÅD i Bodø innebærer også en presisering av at *målgruppene* for dette arbeidet ikke bare skal være de samme som politiet tradisjonelt arbeider overfor:

"Kriminalitetsforebyggende arbeid må planlegge med sikte på å nå frem til hele barne- og ungdomsgruppen, ikke bare risikogrupper."⁹

Mandatet bestemmer altså at det lokale KRÅD skal arbeide overfor både barn og ungdom, og at man i tillegg til å henvende seg til risikogrupper også må rette seg mot barn og ungdom som *ikke*-enda har vist tegn på kriminell virksomhet.

En av de intervjuede hevder imidlertid at spørsmålet om målgrupper for arbeidet er lite aktuelle, rett og slett fordi KRÅD-arbeidet i svært liten grad er ført frem til praktiske tiltak:

- Ingen spesiell gruppe er prioritert fordi det bare er gjennomført et tiltak - Prosjekt Natteravn. Mange har vært planlagt, men har bare falt bort.

Det er større enighet og engasjement når det gjelder å bestemme viktige målområder for det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Bodø. Gågaten i Bodø er bygget inn under glasstak og har fått betegnelsen "Glasshuset". Ved å skape et oppvarmet inneområde med butikker og steder der man kan hvile bena under handleturen, har man også gitt byens belastede miljø et sted å oppholde seg. Etter at glassgaten ble bygget har dette vært området for ordensforstyrrelser og utgangspunktet for noe kriminell virksomhet.

Politet har ønsket å patruljere i glassgaten på kveldstid. Bygningsetaten har ønsket å gjøre noe med de fysiske forhold i gaten for å påvirke hvordan den blir brukt som oppholdsrom. Etaten er imidlertid i villrede hvordan man kan gå frem både for å gjøre dette, og for å drive annet slags forebyggende arbeid her.

Andre målområder i Bodø er de nyetablerte boområdene. Man har i perioder hatt en rask utbygging av boliger uten at utbyggingstakten av skoler og fritidstilbud har vært like høy. En konsekvens man ser av dette, er at det har vært en del uro i disse drabantbyene blant ungdommer:

- Vi har hatt problemer i de såkalte drabantbyene. Det var en slags "ungdomsopptøyer" der.

Å kunne gjøre noe med disse områdene bestemmes av våre informanter som de største utfordringer for kriminalitetsforebyggende arbeid i Bodø. Ikke minst fremheves behovet for å etablere skoler i disse lokalområdene. I dag fraktes barn og ungdom herfra i buss lange veier til skolene og mister på denne måten en viktig tilknytningsfaktor til sitt eget nærmiljø.

⁹Notat til rådmannen; Kriminalitetsforebyggende råd - mandat/oppgaver", datert Bodø 1989

6.2 Organiseringen av prosjektet

Det lokale KRÅD i Bodø i dag utgjøres av ett utvalg. Dette er sammensatt av følgende representanter og etater:

Det lokale KRÅD:

Politisk representant ved hovedutvalgsleder for helsevern og sosial omsorg
Helse og sosialavdeling repr.v. sosialsjefen
Kirke-, kultur og undervisningsavdelingen v. personalkonsulenten
Flyktningekontoret v. flyktningekonsulent
Politiet v. politimesteren

Sekretariatet er lagt til utekontakten og utføres av leder for utekontakten i Bodø kommune. Sekretæren er ikke medlem av rådet.

Gjennom intervjuene med våre informanter har vi fått svært avvikende informasjon om hvordan utvalget er formelt sammensatt. Sammensetningen slik den er gjengitt over er imidlertid nå bekreftet av fler av representantene i det lokale KRÅD.

Disse uklarhetene kan skyldes at det har vært en del endringer i organiseringen. I utgangspunktet var det meningen med en tung representasjon i det lokale KRÅD. Utvalget skulle bestå av ledere for de forskjellige avdelinger. I dag er det bare sosialsjefen som møter på møtene. Den andre lederen som formelt fortsatt sitter i utvalget - politimesteren - har ikke møtt på svært lang tid.

I instruksene fra rådmannskontoret i Bodø kommune, for det lokale kriminalitetsforebyggende råd, kan vi lese følgende:

"Med i rådet skal det være en representant fra hver avdeling. Representanten må ha myndighet til å forplikte avdelingen.
Politiet skal være representert i rådet. (...) Rådet kan til enhver tid etablere arbeidsgrupper for spesielle prosjekt."¹⁰

Generelt ser det ut til å ha vært en delegering av ansvaret for KRÅD nedover i etatene. I dag er det bare to av representantene som kommer fra posisjoner i etatene som kan forplikte egen avdeling, og bare en av disse møter på møtene.

Representantene skulle sitte sammen i et planleggende og beslutende utvalg. Utvalget skulle nedsette arbeidsgrupper for å gjennomføre konkrete tiltak. Det har vært nedsatt et par arbeidsgrupper i prosjektperioden, men da disse falt fra hverandre uten at man hadde fått gjennomført de planlagte tiltak. Det ser i dag ut til at de dårlige erfaringene førte til at en gav opp denne arbeidsformen.

Man har opprinnelig vedtatt en formell møtefrekvens på et møte i måneden. I slutten av februar i år ble møtefrekvensen betegnet på denne måten:

¹⁰Bodø Kommune 14.12.89

-Det har vært en møtefrekvens som har vært sporadisk. Møtefrekvensen har vært dårlig. Det har ikke vært noe møte i år. Siste var vel i november eller desember i fjor.

KRÅD samles uregelmessig, men totalt møtes man ca. hver annen måned.

Ledelsen av det lokale KRÅD er lagt til representanten fra kirke-, kultur- og undervisningsavdelingen. Det ser imidlertid ut som vedkommende ikke ønsket å være leder og at lederskapet er pålagt:

-Lederen ønsket ikke å være leder. Vedkommende ble valgt da han ikke var tilstede.

Det lokale KRÅD har ingen ansatt koordinator. Det uformelle koordineringsansvaret ser ut til å ha vært tillagt sekretæren for KRÅD - lederen av utekontakten.

Det finnes et mandat for SLT-arbeidet, men dette mandatet er datert i 1989. Det er ingenting som tyder på at man formelt har fått dette fornyet. Mandatet er undertegnet av avdelingsleder på helse- og sosialavdeling, ikke av noen instans som kan forplikte alle de involverte etater.

Da prosjektet hverken har deltakelse eller mandat fra kommunens administrative ledelse, eller fra kommunens politiske organer, innebærer grunnlaget for arbeidet i KRÅD altså svært liten formell forpliktelse for kommunen.

En av de intervjuede karakteriserer arbeidet i i KRÅD på følgende måte:

-Minimalt av vedtak gjøres. Tiden går med til å diskutere hvordan man skal organisere dette her. Det har vært en parodi.

6.3 Arbeidet innen organisasjonen

Det kan se ut som KRÅD har fungert som en slags referansegruppe for politiets forebyggende arbeid i stedet for å utgjøre en selvstendig arbeidende organisasjon. På spørsmål om hvordan man har gått frem for å fordele arbeidet i KRÅD fikk vi følgende svar fra en av representene:

-Det er ikke aktuelt å fordele dette. Politiet gjennomfører sine ting.

Som vi har sett pålegges KRÅD i mandatet å arbeide for å "hindre at barn og unge utvikler seg til å bli kriminelle". Mandatet sier også at arbeidsgrupper skal opprettes ved behov. I følge mandatet er det derfor klart at KRÅD skulle være både en planleggende og en praktisk utøvende instans.

En av de intervjuede hevder at feil organisering av prosjektet er grunnen til at det ikke har fungert slik det skulle:

-KRÅD fungerer ikke som det skulle i dag fordi man ikke har klart å få dette ned på et annet nivå. Man kan ikke ha de samme som skal planlegge og som skal gjennomføre. Fotsoldatene mangler.

Det sies videre at det burde ha vært engasjert en koordinator som kunne lede et arbeidsutvalg i tillegg til KRÅD-utvalget. Ut fra dagens organisering av KRÅD er det kun et planleggende organ. Prosjektet hadde mandat til å nedsette arbeidsgrupper, men har ikke benyttet dette ut over to spede forsøk.

Dette sammen med den lave prioriteringen fra alle plan i kommuneadministrasjonen sies å ha skapt svært vanskelige arbeidsforhold.

Som vi har sett har for det første bare en av representantene fra administrasjonsledelsen stilt opp til dette arbeidet. For det andre opplever flere av våre informanter at de har blitt plassert i e for at andre skal slippe:

- Jeg ble plassert i Rådet så slapp andre... jeg har for begrenset myndighet til å disponere ressurser. Skal jeg få til noe må jeg gå til mine overordnede, noen ganger en hel runde, og da kommer det an på den enkeltes goodwill. Det skulle vært fler i KRÅD med disposisjonsmulighet over ressurser.

Videre sier en at det oppleves som å plage ledelsen når man henvender seg til dem med KRÅD-saker.

Noen av de intervjuede opplever også at økonomien begrenser arbeidet i KRÅD. Langtidsbudsjettet i Bodø prioriterer eldre, blir det sagt, og dermed mangler man penger til barne- og ungdomsarbeid.

Andre hevder at dette ikke er noen begrensning for KRÅD fordi erfaring tilsier at det er greit å få penger til forebyggende tiltak overfor barn og ungdom. Begrensningen ligger heller i at KRÅD som forum blir økonomisk nedprioritert fordi man ikke har greid å arbeide slik det var planlagt.

Også fler av deltakerne i KRÅD ser ut til å ha prioritert dette arbeidet lavt. En av disse uttaler følgende om det å følge opp dette arbeidet:

- Dette er noe som ligger et stykke bak i bevisstheten. Det er ikke ofte det er møter og det er jo en type møter det desverre er lett å prioritere bort. I alle fall noe man ikke forbereder seg til.

- Ingen føler ansvar for dette, er det en annen som sier. Den som tidligere ledet KRÅD og som nå har sluttet i dette utvalget gjennomførte ti minutters møter slik at man aldri fikk gjort noe vettugt, sies det videre.

Tross disse arbeidsforhold opplever i dag alle de involverte at KRÅD-arbeidet har hatt en viss nytte. Som det viktigste fremheves det at man "har fått et ansikt på etatene". De involverte har lært hverandre å kjenne, de vet hva de forskjellige arbeider med og det er lettere i dag å ta kontakt med hverandre enn tidligere. Videre fremheves fra politiet de sentralt arrangerte seminarene som nyttige, fordi man har fått del i andre erfaringer og har kunnet bruke denne kunnskapen i egen jobb. Andre etater fremhever nytten av å ha lært politiet å kjenne. Man har sett mer av hva politiet arbeider med og opplever at politiet i dag står nærmere kommunen. En av våre informanter oppsummerer dette slik:

-Hver av oss har nok fått utvidet kretsen av mulige samarbeidspartnere.

Det er også tilsynelatende en god del tverrfaglig forebyggende arbeid overfor barn og unge i Bodø, men dette foregår i andre fora enn KRÅD. En oversikt over det forebyggende arbeidet i kommunen viser en rekke omfattende tiltak. De fleste av tiltakene involverer to eller fler av kommunens etater.¹¹ I notatet nevnes også en rekke fora for tverrfaglig forebyggende arbeid i kommunen. De fleste av disse er temaorientert som f.eks. Trafikkfaglig forum. En av disse er imidlertid et forum som skal drive generelt forebyggende arbeid overfor barn og ungdom i kommunen. Dette forum har betegnelsen USA (ungdoms-samarbeid) og består av representanter fra utekontakten, PPT, barnevernsvakten, politiets forebyggende kontor, kulturkontoret, konfliktrådslederen og barnevernskonsulenten.

USA er et tverrfaglig informasjonsutvekslingsorgan. Utvalget ble opprettet i løpet av SLT-prosjektets arbeidsperiode. Arbeidsgrupper nedsettes for å gjennomføre praktiske tiltak. Utvalget er ledet av barnevernskonsulenten og møtes regelmessig en gang i måneden.

På basis av arbeidsform og arbeidsoppgaver synes det nærliggende at USA hadde vært lagt inn under det lokale KRÅD, f.eks. som arbeidsgruppe/-utvalg. På spørsmål om hvorfor dette ikke er lagt hit, får vi svaret at det er fordi KRÅD ikke har fungert.

Det ser ut til at man gjennom USA har det tverrfaglige forum som både driver planleggingsarbeid og gjennomfører praktiske tiltak som KRÅD i følge sitt mandat skulle ha vært.

¹¹ Bodø 29.04.93, undertegnet av sekretæren for KRÅD

7. VURDERINGER AV ARBEIDET I DE FIRE KOMMUNENE

Å forebygge kriminalitet er det overordnede mål for SLT-prosjektene i alle kommunene. Tverretattlig samordning eller samarbeid er tilsvarende et felles virkemiddel i prosjektene for å realisere den overordnede målsetting.

Slik vi viste under beskrivelsene av kommunene, varierer det i hvilken grad konkrete målsettinger defineres for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Felles for alle kommunene er imidlertid at man både vil samordne den kriminalitetsforebyggende virksomhet på et mer overordnet og prinsipielt plan, og at man vil gjennomføre konkrete tiltak.

Organiseringen av SLT-prosjektene er forskjellig i alle de fire kommunene. Vi skal nå ta for oss noen tidligere erfaringer med tverretattlig samarbeid og se hvilke konklusjoner disse har trukket når det gjelder forholdet mellom målsettinger og organisering. I lys av disse konklusjoner skal vi så vurdere organiseringen av prosjektene i de fire kommunene.

Videre skal vi gjengi et sett med påstander organisasjonsteoretikerne Van Meter og Van Horn har formulert på basis av erfaringer fra tverretattlige samarbeidsprosjekter. Van Meter og Van Horn har vurdert de endrede målsettinger og organisasjonsformer som følger av et tverretattlig samarbeid. De har sett på hvordan dette henger sammen med deltakerenes evne til å gjennomføre eller *iverksette* arbeidet. Vi skal bruke disse påstandene til å vurdere organisasjonene og arbeidet i de fire SLT-prosjektene

Vi har valgt å legge vekt på vurdering av prosjektene i et gjennomførings- eller iverksettingsperspektiv. Dette er fordi det konkrete organisasjonsarbeidet spilles ut i spennet mellom organisasjonsstrukturene og målsettingene for prosjektet.

Iverksetting må ikke her forstås som i hvilken grad kriminaliteten har sunket. En måling av årsaks- og virkningsforhold av dette har vist seg svært vanskelig, og ligger dessuten utenfor vårt oppdrag.

Van Meter og Van Horn definerer iverksetting som "handlinger utført av offentligheten, eller private individer eller grupper, rettet mot gjennomføringen av på forhånd definerte mål"

En bedømmelse av iverksettingen dreier seg altså ikke først og fremst om vurdering av måloppnåelse, men om *prosessen* som utspiller seg i arbeidet med å gjennomføre målene.

Iverksetting er derfor bare tildels vurdert ut fra våre informasjoner om omfanget av gjennomførte tiltak i kommunene. SLT-prosjektene har som mål å *samordne* de enkeltetaters innsats. Dette dreier seg ikke bare om tiltak man gjennomfører i samarbeid, men også om å koordinere tiltak mellom etatene. I tillegg til dette er det i mange tilfeller uklart hvilken instans som har stått for, eller som skal ha "æren" for det enkelte tiltak. Planer og ansvar for gjennomføring av praktisk arbeid forskyves og forflyttes mellom prosjekter, og mellom forskjellige kommunale instanser.

Iverksetting av SLT-prosjektene målsettinger kan derfor ikke vurderes ut fra antall og omfang av praktiske kriminalitetsforebyggende tiltak. Vi har derfor valgt å legge hovedvekten på *de enkelte informanters-, og de intervjuede gruppers oppfatning av*

hvordan man har lyktes i å gjennomføre arbeidet innen organisasjonene og å nå de mål man har satt seg.

7.1 Målsettinger og organisering

Tidligere erfaringer

Askheim og Rønning viser i rapporten "Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte barn- og ungdomsgrupper" til Mulford og Rogers(1982) som har utarbeidet en modell for hvordan strategier eller midler må velges etter hvilke mål man definerer. Mulford og Rogers stiller opp to alternativ for organisering av tverretatlige samarbeidsorganer, det ene for det administrativt planleggende forum, det andre for et praktisk gjennomførende forum:

En omfattende organisasjon som skal samordne flere etaters virksomhet og som har vide målsettinger må hente aktørene fra en posisjon høyt oppe i hierarkiet. Det er disse posisjoner som har den nødvendige myndighet til å binde opp etatenes ressurser og underordne de enkelte etaters målsettinger de felles mål.¹²

En organisasjon med hensikt å arbeide med enkeltsaker og gjennomføre praktiske tiltak må omvendt hente sine aktører fra posisjoner som er involvert i konkrete saker og praktisk arbeid. Det er disse som har kunnskap om og engasjement i enkelttilfellene og situasjonen "på gata".

I sin evaluering av de tidlige SSP-prosjektene i norske kommuner konkluderer imidlertid Askheim og Rønning noe annerledes. De finner at for å ha en organisasjon som effektivt greier å gjennomføre målsettinger som inkluderer planleggingsarbeid og praktisk gjennomføring av tiltak er det nødvendig med *kombinasjonen* av Mulford og Rogers to nivåer. Det er behov for samordning mellom de forskjellige etater, men også mellom nivåene i etatene. Den mest effektive organisasjon for å realisere målsettinger om gjennomføring av tiltak, blir dermed en samordnings-organisasjon som inkluderer både representanter fra høyt opp i etatshierarkiene og representanter fra førstelinjetjenesten. En slik organisasjon vil kunne legge rammene for både vertikal og horisontal samordning, sier Askheim og Rønning og viser hvordan disse linjene går med følgende modell:

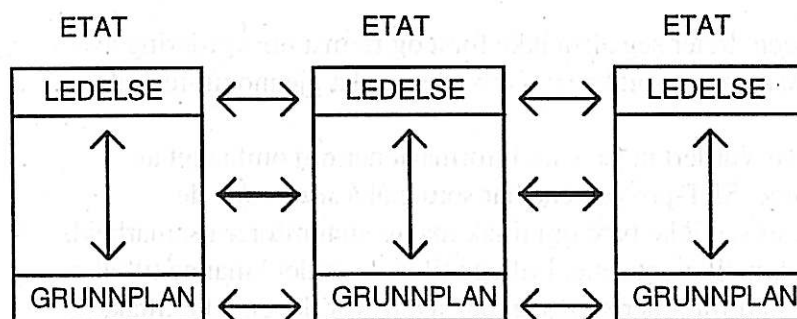


Fig. 5 Sammenhengen mellom horisontal og vertikal samordning¹³

¹²Ole Petter Askheim og Rolf Rønning; Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte ungdomsgrupper, Østlandsforskning 1987

¹³Ibid. s.63

Det er også dette som ligger i forslaget fra Det kriminalitetsforebyggende råd om modeller for organisering av SLT-prosjektene. Slik vi så i innledningskapitlet omfattet denne modellen utvalg på tre forskjellige nivåer; administrativt/politisk ledernivå, et mellomledernivå, og et nivå med ansvar for utføringen av de konkrete tiltak.

Skien og Sandnes kommune har begge organisert SLT prosjektene over flere nivåer. Skiens organisasjonsmodell er tilnærmet identisk med forslaget fra det kriminalitetsforebyggende råd.

Skien

Gjennom mandatet som årlig vedtas av styringsgruppen har man legitimitet for-, og også prioritering av arbeidet på høyt politisk og administrativt plan. Kommunens ledelse holder seg orientert om prosjektarbeidet gjennom tilsendte referater og rapporter. Styringsgruppen er sammensatt av representanter fra de fleste etater og seksjoner i kommunen og sørger dermed for en viss samordning av kriminalitetsforebyggende planlegging også på dette nivå.

Arbeidsutvalget i Skien er sammensatt av mellomledere som har nær kontakt med de konkrete tjenester overfor barn og ungdom. På dette nivået har man oversikt over oppvekstsituasjonen i de forskjellige bydeler i Skien. Her samordnes strategier og planer for forebyggende *tiltak*.

Arbeidsgruppene står for den praktiske gjennomføringen av tiltakene og er sammensatt av én representant fra arbeidsutvalget, samt personer som hentes fra kommunens førstelinjetjeneste. Disse utvider den vertikale kommunikasjonen ved å tilføre kunnskap om om barn og unges oppvekstsituasjon gjennom erfaringer fra direkte kontakt med disse aldersgruppene. Arbeidsgruppene avlaster også arbeidsutvalget ved å stå for det praktiske arbeidet.

I Skien ser det ut som denne organisasjonen fungerer godt som middel for realiseringen av egne målsettinger for prosjektet.

Sandnes

Sandnes SLT skulle arbeide for å realisere kommunens barne- og ungdomsplan og de behov i bydelene som kom frem gjennom bydelskonferansene. Med begrunnelse i kommunens størrelse ble SLT-prosjektet organisert i tre forskjellige distriktsgrupper og tiltaksgrupper med ansvar for hver sine distrikter i kommunen. Samordningsutvalget skulle koordinere forslag, planer og tiltak mellom disse, og rapportere til etatsjefsgruppen.

Det ser ut som samordningsutvalget har blitt et mellomledd mellom kommunens ledelse og distriktsgrupper/tiltaksgrupper uten noen vesentlig praktisk funksjon. Samordningsutvalget står i dag for oppgaver som ikke er direkte knyttet til kriminalitetsforebyggende tiltak, og har ikke vært den praktisk koordinerende og planleggende instans mellom de forskjellige distrikter slik det var planlagt.

På grunn av manglende kommunikasjon mellom distriktsgrupper/tiltaksgrupper og samordningsutvalg (slik det er beskrevet i avsnitt 3.2.4) går kommunikasjonslinjene i dag fra tiltaks- og distriktsgrupper og til de respektive etater, og utenom samordningsutvalget og etatsjefsgruppen.

Fra fler av de som er engasjert i praktisk arbeid oppgis dette som en av grunnene til at man ikke har greid å arbeide for å realisere målsettingene for SLT-prosjektet.

Også Sandnes har en hierarkisk oppbygd organisasjon over flere nivåer i kommunehierarkiet, men her synes ikke organisasjonen i samme grad å fungere for å realisere sine målsettinger.

Sund

Sund kommune har som hovedmålsetting at man skal virke for en overordnet *kriminalitetsforebyggende tenkning* og planlegging på politisk og administrativt plan i kommunen. Det lokale KRÅD skal dermed ikke først og fremst drive praktisk forebyggende arbeid selv om man i noen tilfeller har gjennomført praktiske tiltak.

Sund kommune har organisert seg tilsvarende det første alternativet i Mulford og Rogers modell. Kommunen stiller opp svært vide målsettinger for det lokale KRÅD og utvalget har som mål å virke inn på store deler av kommunes planleggingsarbeid. Utvalget er også sammensatt av de fleste av kommunens administrative ledere, samt politiske representanter.

Det er vanskelig å uttale seg om hvor hensiktsmessig organiseringen av prosjektet i Sund er fordi det lokale KRÅD skal være en slags påvirkningsfaktor overfor kommunens planleggingsarbeid. Det faktum at det lokale KRÅD har stått for forholdsvis få praktiske tiltak i prosjektperioden sier lite om organisasjonens iverksettingsevne.

I følge representantene i det lokale KRÅD har utvalget hatt en betydelig påvirkning av det kommunale planleggingsarbeid. I følge politiets representant har det også hatt effekt på førstelinjestatusjoner ved at skoler og fritidsklubber i dag i større grad enn tidligere tar kriminalitetsforebyggende tenkning med i sin planlegging.

Bodø

SLT-prosjektet i Bodø kommune er også organisert i ett utvalg, men målsettingene er her ikke bare på et planleggende nivå som i Sund. I følge mandatet for det lokale KRÅD i Bodø skal utvalget:

(A) "hindre at barn og unge utvikler seg til å bli kriminelle ved (B) å være våkne for de signaler som finnes i samfunnet og (C) *raskt sette inn virkemidler*" (avsnitt 3.5.1).

A sier hva organisasjonen skal arbeide for, B og C sier hvordan den skal arbeide for dette. Siste ledd (C) i dette mandatet kan vi vanskelig forstå som annet enn en henvisning til praktisk gjennomføring av tiltak. Vi skulle dermed forvente en organisering etter Det kriminalitetsforebyggende råds modell, eller det praktisk orienterte alternativ til Mulford og Rogers.

Organisasjonen i Bodø er ikke lagt opp etter Det kriminalitetsforebyggende råds anbefalinger, eller tilsvarende noen av Mulford og Rogers modeller. Prosjektet er organisert i ett utvalg, men representantene i dette utvalget er fra svært varierende posisjoner i forvaltningen. Representasjonen reflekterer også i liten grad målsettingene om å drive praktisk forebyggende arbeid.

Det lokale KRÅD i Bodø var formellt et administrativt toppunkt utvalg. Det var sammensatt av etatsledere og politimester og var dermed et utvalg som var orientert mot planlegging og samordning på overordnet nivå. Organisasjonsmessig var utvalget ikke nær signaler om at barn og unge utvikler seg til å bli kriminelle (mandat B) og *raskt* kan sette inn virkemidler (C).

I løpet av prosjektperioden har ansvaret for representasjon i det lokale KRÅD blitt delegert nedover i en del av etatshierarkiene. I dag har man en sammensetning av utvalget som består i en blanding av ledere og mellomledere. Det ser dermed ut til at representantene har lite mulighet til å samordne sine etaters virksomhet på samme nivå.

Det lokale KRÅD i Bodø synes derfor lite egnet til hverken å være et overordnet planleggende utvalg, eller et praktisk utøvende.

7.2 SLT-arbeidet - prosjektorganisering eller integrert i forvaltningen

For å gi en beskrivelse av forskjellene i organiseringen av SLT-arbeidet i de fire kommunene skal vi se hvordan disse er organisert i forhold til kommunenes forvaltning. SLT-arbeidet kan være *prosjektorganisert* eller *integrert* i forvaltningsstrukturen. Prosjektorganisering kjennetegnes ved at organisasjonen har en tidsavgrenset varighet og at den utgjør et tillegg til både organisasjonsstruktur og arbeidsoppgaver i forvaltningen. Prosjektorganisering innebærer også andre informasjons- og beslutningslinjer enn i etatene.

Er derimot SLT-arbeidet integrert i forvaltningsstrukturen vil organisasjonen være lagt inn som et ledd i den øvrige kommunale organisasjon, og være del av realiseringen av de kommunale arbeidsoppgaver.

I Sund kommune innebærer SLT-prosjektet hverken annerledes struktur eller arbeidsform enn kommuneforvaltningen ellers. SLT går inn i den generelle struktur og utgjør kun et påvirkende element i de allerede eksisterende tverretatlige kommunikasjons- og samarbeidslinjer. Organiseringen av SLT-arbeidet i Sund er dermed i høy grad *integrert* i den kommunale forvaltningsstruktur.

Sandnes kommune har gitt SLT-arbeidet en organisasjonsstruktur som tilsvarende det vi vanligvis forbinder med prosjektorganisering. Det er likevel en del kjennetegn ved organisasjonen som gjør at den har mer karakter av å være integrert i forvaltningen.

For det første har man knyttet SLT-organisasjonens oppgaver til realiseringen av kommunens barne- og ungdomsplan. Dette er en plan som er en del av forvaltningens generelle arbeids- og ansvarsfelt. SLT-organisasjonens arbeidsoppgaver er dermed ikke et tillegg til kommunens forøvrigt arbeid, men realiseringen av kommunale forvaltningsmessige oppgaver.

For det annet er barne- og ungdomsplanen heller ikke en tidsavgrenset plan. Med realiseringen av denne som hovedoppgave får SLT-organisasjonen i Sandnes en permanent karakter.

For det tredje hevder de som er engasjert i dette arbeidet i Sandnes å ikke oppleve dette som prosjektarbeid. De forbinder organisasjonen med realiseringen av barne og ungdomsplanen, og ikke et SLT-prosjekt.

Vi velger dermed å tolke organisasjonsstrukturen for SLT-prosjektet i Sandnes som integrert i forvaltningsstrukturen.

SLT-prosjektene i Bodø og Skien er begge tidsavgrensede. De oppgaver SLT-prosjektet i Skien er ansvarlig for er utpreget et tillegg til kommunale forvaltningsoppgaver, ikke minst fordi alle tiltak er finansiert av statlige- og sponsormidler. Bodø SLT's oppgaver er noe mer diffuse, men ved å betegne seg som en slags referansegruppe for politiets forebyggende arbeid, utgjør den et tillegg til forvaltningens ansvars- og arbeidsområder. Prosjektene i både Bodø og Skien er plassert utenfor forvaltningens beslutnings- og informasjonslinjer. SLT-organisasjonene i Skien og Bodø er dermed kjennetegnet av å være *prosjektorganisert*.

Videre er det forskjeller mellom kommunene i hvilken grad SLT-prosjektene er hierarkisk organisert. Skien kommune har en klart hierarkisk oppbygd organisasjon med tre nivåer bestående av ledere, mellomledere og representanter fra førstelinjetjenestene. Sandnes kommune har et enda mer omfattende hierarki, selv om beslutnings- og autoritetsstrukturene her ikke er like klare. Formellt er tiltaksgrupper og distriktsgrupper "nederst" i organisasjonen, samordningsutvalget i mellomposisjon mellom nederste og øverste nivå som utgjøres av etatssjefsgruppen.

Kommunene Bodø og Sund har ikke hierarkisk oppbygde organisasjoner. SLT-prosjektene i begge kommunene består av ett utvalg.

Ser vi nå organisasjonsstrukturene for SLT-prosjektene i de fire kommunene i lys av begge disse innfallsvinklene - prosjektorganisering eller integrert organisasjon på den ene side og ett utvalg eller hierarkisk organisert på den andre side, kan vi stille opp følgende tabell for beskrivelse av organiseringen i de fire kommunene:

| | | ETT UTVALG FLER NIVÅER | |
|--------------|-----------|------------------------|---------|
| | | BODØ | SKIEN |
| ORGANISERING | PROSJEKT | BODØ | SKIEN |
| | INTEGRERT | SUND | SANDNES |

Tabell 1 Beskrivelse av hierarkisk eller ikke-hierarkiske SLT-organisasjoner, og prosjektorganisering eller integrering i kommuneforvaltningen.

8. IVERKSETTING AV MÅLSETTINGER

Vi har nå sett på målsettinger og organisering av SLT-prosjektene i de fire kommunene. Både målsettinger og organisering utgjør rammene rundt det arbeid som skal utføres. Ingen organisasjon og ingen mål vil ha noen kriminalitetsforebyggende effekt uten at det arbeides innen organisasjonen for å gjennomføre eller *iverksette* målsettingene. I beskrivelsene av kommunene har vi under avsnittene om arbeidet innen organisasjonen gitt et bilde av arbeidsprosessene i prosjektene. På basis av de mål og den organisasjonsstruktur kommunene har valgt, skal vi nå se på hvordan SLT-prosjektene greier å iverksette sine målsettinger og hvilke faktorer som spiller inn på iverksettingen.

Som bakgrunn for en teori om iverksetting av målsettinger viser Van Meter og Van Horn i artikkelen *The Policy Implementation Process* til tidligere empiriske undersøkelser og fremsetter følgende påstander:

1. Iverksetting vil influeres av i hvilken grad det er konsensus om målene mellom deltakerene i iverksettelsesprosessen
2. Iverksetting vil influeres av i hvilken grad politikken (målene) avviker fra tidligere politikk (mål). Små endringer gir mer sannsynlig positiv respons enn drastiske.
3. Deltakelse i beslutningsprosessene på alle plan skaper større grad av konsensus.
4. Prosessen influeres av graden av organisasjonsmessig forandring som kreves. Mindre organisatoriske endringer vil gi mer effektiv iverksetting enn større, og større endringer i relasjonene mellom aktørene er vanskeligere enn mindre.¹⁴

Vi skal nå se på SLT-prosjektene i lys av av disse påstandene. Vi vil ikke ta for oss 3. påstand som eget avsnitt fordi deltakelse i beslutningsprosessene og den vertikale samordning delvis er behandlet i avsnittet om målsettinger og organisering, og delvis vil være et underliggende perspektiv i behandlingen av pkt. 1, 3 og 4.

8.1 Konsensus om målsettinger

Som første forutsetning for iverksetting av målsettinger setter Van Meter og Van Horn enighet om målsettingene. For vår del vil dette innebære at iverksetting av SLT-prosjektene influeres av hvilken grad det er konsensus (enighet) om målene i hvert enkelt prosjekt. Er enigheten stor vil iverksettingen gå lettere.

For at det skal være enighet om mål må det imidlertid være stilt opp mål. Et av de problemer vi har påpekt i forbindelse med SLT-prosjektene i de fire kommunene er at de fleste prosjektene har definert svært lite spesifikke målsettinger for sitt arbeid. Som nevnt innledningsvis er heller ikke dette forbausende når vi tar i betraktning de generelle vanskeligheter med å gi operasjonelle definisjoner av hva kriminalitetsforebygging er, eller skal være.

I Sandnes har man som mål å realisere barne- og ungdomsplanen ved å gjennomføre tiltak på basis av bydelskonferansenes kartlegging. Konkret hvordan dette knyttes an til kriminalitetsforebyggende arbeid ser ut til å være lite avklart. I Bodø er ikke dette spørsmålet tatt opp i nevneverdig grad. Dette begrunnes med at det er bred oppslutning om

¹⁴Van Meter og Van Horn; *The Policy Implementation Process*, Administration and society, Febr. 1975, s. 458

politiets forebyggende arbeid. Dette kan imidlertid neppe sies å være målsettinger for det *tverrfaglige* arbeidet.

I Sund kommune er det overordnede mål å arbeide for å trekke kriminalitetsforebyggende tenkning inn på alle områder i den kommunale planlegging overfor barn og unge. Det er imidlertid uklart for oss hvordan man i denne kommunen skiller kriminalitetsforebyggende arbeid fra annet nærmiljøarbeid.

Skien er den eneste kommunen i følge våre informasjoner som har definert formelle delmål for arbeidet. Disse delmålene spesifiserer arbeidsformen, konkretiserer noen virkemidler for forebyggingsarbeidet, og prioriterer en del praktiske tiltak.

Konsensus, eller enighet om målsettinger innebærer for SLT-prosjektene tverrfaglig enighet. Ikke i noen av de fire kommunene ser det ut til at uenighet mellom de forskjellige faggrupper har vært noe vesentlig hinder for arbeidet. Fordi det er få definerte målsettinger i de fleste prosjektene, og fordi disse er lite spesifikke, er det i utgangspunktet lite å være uenig om.

Den uenighet om målsettinger som har vært, ser først og fremst ut til å ha vært knyttet til etater som tradisjonelt bare har arbeidet overfor enkeltklienter. Målsettingene i det klienterrettede arbeidet avviker tildels fra målsettingene i den generelle forebyggende virksomhet, og det har vært vanskelig å trekke disse etatene med i SLT-prosjektene. Dette skal vi imidlertid komme mer utfyllende tilbake til.

Bortsett fra dette som gjelder enkelte etater ser det ut til at uenighet mellom faggruppene, i den grad dette har forekommet, har vært knyttet til innfallsvinklene til- eller *virkemidlene* i forebyggingsarbeidet. Vi har tidligere vist til et notat fra Sandnes SLT der de forskjellige fagenes perspektiver på forebyggingsarbeid skisseres. At representantenes innfallsvinkler i SLT-prosjektet har sitt utgangspunkt i den enkeltes faglige og yrkesmessige bakgrunn innebærer ikke nødvendigvis uenighet om målsettingene for det tverrfaglige forebyggende arbeidet.

Det dominerende bilde fra våre informanter i alle de fire kommunene er at faglig uenighet ikke har vært noe vesentlig hinder for iverksetting av arbeidet innen prosjektene. Bare en har oppgitt at bred enighet om innfallsvinklene til arbeidet i sitt forum har vært en viktig faktor for iverksetting av tiltak.

I følge Van Meter og Van Horn vil iverksetting influeres av i hvilken grad det er konsensus om målene mellom deltakerene i iverksettelsesprosessen. I SLT-prosjektene er enigheten stor om de generelle målsettinger.

At det har vært noe uenighet om virkemidlene kan tyde på at de forskjellige fagenes perspektiver ville trådt tydeligere frem i diskusjoner om målsettinger som i større grad innebærer praktiske konsekvenser.

Det er imidlertid fortsatt et åpent spørsmål om konsensus om så lite spesifikke mål i særlig grad virker inn på iverksettelsesprosessen. Vi kan kanskje få noen svar på dette ved å se på de enkelte etaters egne målsettinger og arbeidsmåter, og hvordan disse står i forhold til SLT-prosjektens målsettinger.

8.2 Nye målsettinger for etatene?

Van Meter & Van Horns andre påstand var at iverksetting vil influeres av i hvilken grad politikken (målene) avviker fra tidligere politikk (mål). Små endringer gir mer sannsynlig positiv respons enn drastiske.

SLT-prosjektene innebærer samarbeid om mål som tildels avviker fra de tradisjonelle målsettinger i de forskjellige etater. For det første er det ikke alle etater som har hatt kriminalitetsforebyggende arbeid overfor barn og unge på dagsorden i det hele tatt. For det annet innebærer det generelle forebyggende arbeid nye målsettinger for klientrettede etater og institusjoner.

Vi skal derfor se i hvilken grad målene i SLT-prosjektene avviker fra tidligere målsettinger i noen etater, og om dette virker inn på oppslutningen om prosjektarbeidet.

I de fire kommunene deltar tildels forskjellige etater/avdelinger i SLT-prosjektet. Sentrale er imidlertid kulturetaten, sosialetaten v. barnevernet, skoleetaten og politiet .

Vi skal ta for oss hver av disse etatene og se hvordan de i de forskjellige kommunene slutter opp om arbeidet i SLT-prosjektene.

- Barnevernet:

Alle kommunene har problemer med å trekke barnevernet og andre avdelinger som arbeider overfor enkeltpersoner (PPT, m.m.), inn i det generelle forebyggende arbeidet.

Med begrunnelse i hensyn til sine klienter har de instanser som arbeider overfor enkeltpersoner ofte vært svært lukket overfor andre etater. Disse instanser har krav på opplysninger fra andre, men er ikke forpliktet til å formidle den informasjon de selv sitter inne med. Den nye barnevernsloven har ytterligere forsterket denne enveis informasjonsplikten. F.eks. har politi, helsepersonell, skole, m.fl. opplysningsplikt til barnevernet. Tilbakemelding fra klientorienterte etater oppleves imidlertid generelt vanskelig.

En av verdiene ved et samarbeid mellom etater er at man kan oppdage utsatte grupper og problemområder tidlig ved å samle de instanser som sitter inne med informasjon om barn og ungdom i kommunen. Å oppdage og påvirke utsatte barn og ungdom er også en av de uttalte hensikter med SLT-prosjektene. En forutsetning for dette er imidlertid at alle de involverte instanser formidler det de sitter inne med av informasjon til gruppen. Dette gjelder imidlertid ikke følsomme opplysninger om enkeltklienter, men informasjon om lokalmiljøer eller generelle slutninger som kan trekkes på basis av kunnskap om enkelttilfellene.

Sannsynligvis vil nettopp de etater og instanser som i sterkeste grad er underlagt taushetsplikten fordi de arbeider overfor enkeltpersoner, også være de instanser som sitter inne med den mest nødvendige informasjon for det generelle forebyggingsarbeidet. Ved siden av systematisk kartlegging av barn- eller ungdoms oppvekstssituasjon vil vi tro at den viktigste informasjon om problematikk om belastede miljøer og områder kommer via enkeltpersoner. De andre etatene som er involvert i SLT-prosjektene opplever et sterkt behov for at disse avdelingene, og spesielt barnevernet, skal delta i samarbeidet.

Andre etater i SLT-prosjektene opplever at henvisningene til taushetspliketen brukes av barnevernet som unnskyldning for ikke å delta i det generelle forebyggende arbeidet, og at grunnen til den manglende deltakelse er manglende interesse og ikke faglige grunner. Fordi barnevernets tradisjonelle oppgaver er å arbeide overfor enkeltklienter og fordi de daglig ser behovet for arbeid overfor disse, antar fler av representantene fra andre etater at barnevernet ser dette arbeidet som det viktigste.

Uansett hva begrunnelsen er for ikke å delta i SLT-prosjektene kan vi konkludere med at målsettingen om SLT som et tverrfaglig informasjonsutvekslingsforum avviker i høy grad fra barnevernets og andre enkeltklientorienterte avdelingers tidligere målsettinger om å være svært tilbakeholdne med å formidle informasjon. Også målsettingene om generell forebyggende arbeid avviker fra disse institusjonenes tidligere målsettinger.

Kulturetaten

Som vi har sett er aktivisering av barn og ungdom som faller utenfor de eksisterende aktivitetstilbud en sentral strategi i kriminalitetsforebyggingsarbeidet. Aktivisering innebærer stort sett organiserte aktiviteter som f.eks. ungdomsklubber, mekkeklubber, motorcrossbaner eller mødregrupper for unge enslige mødre. Slike aktiviteter som SLT-prosjektene i dag jobber med, har tradisjonelt vært kulturetatens ansvarsområde.

Arbeidet i SLT-prosjektene ligger dermed for kulturetatene svært nær en vesentlig del av det som har vært etatens tidligere målsettinger eller arbeidsområder. Etaten ser også ut til å være en av de viktigste bidragsyterne til iverksetting av SLT-prosjektens målsettinger i de kommunene der man arbeider med *praktiske* forebyggende tiltak. Etatens rolle i Bodø og Sund er imidlertid noe mer uklar. I Bodø-SLT er kulturetaten representert ved personalkonsulenten. I Sund deltar en politiker fra kulturstyret i det lokale KRÅD. Hvor sentral disse representantenes rolle er kjenner vi ikke til.

Etaten er representert i alle SLT-prosjektene, og i Skien og Sandnes der organisasjonen har flere utvalg, er etaten representert i alle utvalgene.

- Skole

For skoleetaten er mange av de målsettinger som defineres av SLT-prosjektene overlappende med skolens egne. Skolens ansvar for elevene gjelder ikke bare ren kunnskapsformidling, men også et noe videre omsorgsansvar. Skolen har vært opptatt av å være våkne for signaler om elever og grupper av elever som har tilpasningsvanskeligheter av både sosial og kunnskapsmessig art, eller avvikende atferdsmønstre, og å kunne sette inn tiltak overfor disse.

Før elevenes fritid nylig ble knyttet til skolene gjennom skole-fritidsordningene var fritiden utenfor skolens ansvarsområde. SLT-prosjektens målsettinger i arbeidet overfor barn og ungdom dreier seg først og fremst om innsats i det som er barnas fritid fra skolen. For skolene er dermed disse målsettingene nye, men *innholdsmessig* skiller de seg lite ad fra tidligere målsettinger.

Skolene betegnes av de fleste av våre informanter som viktige samarbeidsparter i SLT-prosjektene. Skoleetaten deltar i SLT-arbeidet i alle kommunene, og i de kommuner der

man har flere utvalg deltar representanter fra skolesektoren i alle utvalg. Det ser derfor ut som responsen fra skoleetaten er positiv til SLT-prosjektene.

- Politiet

Politiet betegnes i Skien kommune som den av etatene som er den viktigste samarbeidspartner for andre etater. I Bodø er det politiets oppfatning og politiets praktiske arbeid som utgjør kjernen i det lokale KRÅD. I Sandnes betegnes også politiet som en sentral instans, spesielt i det praktiske arbeidet. Sund kommune er den eneste av de fire SLT-kommunene der politiets rolle betegnes som lite sentral, både av politiet selv og av de andre deltakerene i det lokale KRÅD.

Totalt sett ser politiet ut til å være en av de mest aktive instanser i SLT-arbeidet. Ser vi dette i forhold til Van Meter og Van Horns påstand om at høy oppslutning om arbeidet avhenger av lite avvik fra tidligere målsettinger kan politiets rolle være noe forbausende. Politiet har tradisjonelt vært en kontrollerende etat. Deres oppgave har tidligere bare vært å befatte seg med de allerede kriminelle. Genrelt forebyggingsarbeid innebærer derimot å hindre at denne kriminaliteten oppstår, altså å angripe problemene fra den motsatte innfallsvinkel.

De fleste politikamre har imidlertid i løpet av de siste år opprettet egne kriminalitetsforebyggende enheter. Dette kan være alt fra en enkeltperson med ansvar for forebyggende arbeid til relativt store forebyggende avdelinger, som f.eks. ved Skien politikammer. Politiet har dermed i løpet av disse årene bygget opp kompetanse og målsettinger om generelt forebyggingsarbeid, og satt betydelige ressurser inn i dette arbeidet.

Ved mange politikamre satses det i dag i stor grad på kriminalitetsforebyggende arbeid. "Stovnermodellen" har blitt et begrep i dette arbeidet. Denne modellen for forebyggende arbeid har sin opprinnelse fra Stovner bydelspolitistasjon i Oslo. Modellen har som sentral arbeidsform samarbeid mellom politiet og lokalforvaltningens etater og institusjoner.

I forhold til de forebyggende avdelinger i politiet er det høyt sammenfall mellom politiets forebyggende arbeid og SLT-arbeidet. Det viktigste nye i denne sammenheng er informasjonsutvekslingen av delvis følsomme opplysninger om forhold i kommunens lokale miljøer. Det ser imidlertid ikke ut til at dette har skapt problemer for politiets samarbeid med kommunale etater.

Et annet aspekt som kan virke inn på politiets engasjement er at politiet er en statlig etat. Politiet formidler fra fler av kommunene at de har opplevd å stå på siden av den kommunale forvaltning, og tildels savnet samarbeid med kommuneledelsen.

Generelt ser det ut til at politiet både gjennom kompetanse- og ressurstilførsel er svært sentrale i SLT-prosjektene. En årsak til at samarbeidet mellom politiet og SLT-prosjektet er mindre aktivt i Sund kommune kan være at politiets målsettinger i forebyggingsarbeidet er svært praktisk orientert, mens målsettingene i Sund-SLT i mindre grad er dette.

Vi kan konkludere med at SLT-arbeidet avviker vesentlig fra politiets tradisjonelle rolle som kontrollerende etat, men at det er sammenfall mellom målsettingene for politiets kriminalitetsforebyggende arbeid og målsettingene for SLT-prosjektene. Politiet bidrar

vesentlig til iverksetting av SLT-prosjektenes målsettinger i de kommunene der disse er praktisk orientert.

Konklusjon

De klientorienterte tjensteyteres målsettinger avviker fra målsettinger om informasjonsutveksling og generelt forebyggende arbeid i SLT-prosjektene. Det er også disse etater og institusjoner kommunene opplever som vanskeligst å involvere i prosjektet.

Kulturetatens ordinære virksomhet overfor barn og ungdom sammenfaller med målsettingene om aktivisering som virkemiddel i SLT-prosjektene. Kulturetaten betegnes i to av kommunene som en aktiv etat i SLT-prosjektene, og som en meget sentral etat i gjennomføringen av tiltak.

En stor del av SLT-prosjektenes målsettinger innebærer arbeid overfor barn og ungdoms fritid. Dette medfører tildels utvidete målsettinger for skolene. Skoleetatens målsettinger om å ta ansvar for elevene utover ren kunnskapsformidling er likevel tildels sammenfallende med målsettingene for SLT-prosjektene.

Skoleetaten betegnes også som en viktig samarbeidspart og deltar aktivt i SLT-prosjektens utvalg.

Politiets målsettinger for sitt kriminalitetsforebyggende arbeid ser i høy grad ut til å være sammenfallende med SLT-prosjektens målsettinger og politiet har en meget sentral posisjon i alle prosjektene bortsett fra i Sund.

På basis av de etatene vi her har omtalt er det sammenfall mellom liten grad av avvik mellom egne og SLT-prosjektens målsettinger og etatenes oppslutning om SLT-arbeidet.

8.3 Organisasjonen - en annerledes arbeidsform

Av Van Meter og Van Horns fire påstander dreide den siste seg om sammenhengen mellom graden av organisasjonsmessig forandring og iverksetting av målsettinger: (Iverksettings-)prosessen influeres av graden av organisasjonsmessig forandring som kreves. Mindre organisatoriske endringer vil gi mer effektiv iverksetting enn større, og større endringer i relasjonene mellom aktørene er vanskeligere enn mindre.¹⁵

Tverretatlige samordningsprosjekter er ikke nye i kommunene. Arbeid innen slike organisasjonsformer har vært utprøvet i flere prosjekter i mange kommuner. Bl.a. var Sandnes kommune i gang med tverrfaglig kriminalitetsforebyggende arbeid (det såkalte SSP-samarbeid) før man startet SLT-prosjektene.

Selv om organisert tverretatlig samarbeid tidligere er gjennomført, er den organisasjonsstruktur SLT-prosjektene representerer i alle kommunene, bortsett fra Sund, et brudd med de organisasjonsstrukturer representantene til daglig arbeider under i forvaltningen. Skien, Sandnes og Bodø kommune er organisert i de tradisjonelle kontorer eller etater.

¹⁵Van Meter og Van Horn; The Policy Implementation Process, Administration and society, Febr. 1975, s. 458

SLT-prosjektene skal ikke være et nytt forvaltningssystem, men er ment som koordineringsinstanser for etatenes innsats. Her er imidlertid den tiltenkte rolle for SLT-prosjektene noe uklar, både i forslaget til organisering fra Det kriminalitetsforebyggende råd, og i de fire kommunene. I forslaget fra Det kriminalitetsforebyggende råd blir det anbefalt at representanter i SLT-prosjektene skal ha myndighet til å *forplikte egen etat*. Dette innebærer at beslutninger bør kunne fattes i SLT-foraene og på basis av disse beslutninger kunne gjennomføres i (gjennom) etatene uten å måtte overprøves i disse.

Den uklare rollen for SLT-prosjektene går på en glidende overgang mellom om organisasjonene skal være rene samordningsinstanser, eller instanser for *forvaltning* av kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid overfor barn og ungdom. En organisasjon med selvstendig beslutnings- og gjennomføringsmyndighet vil tendere mot å ha forvaltningsmyndighet overfor sitt ansvarsområde.

Formellt har Skien organisert SLT-arbeidet i organisasjonsstrukturer som muliggjør selvstendige informasjons-, beslutnings-, og gjennomføringsmuligheter. SLT-prosjektene i denne kommunen har også mandat for dette. I Sandnes tilsier organiseringen av prosjektet en tilsvarende beslutnings- og gjennomføringsmyndighet, men her er mandatet noe mer uklart. Dette gjelder også mandatet for Bodø-SLT, men her har man heller ikke organisert prosjektet tilsvarende.

SLT-prosjektet i Sund kommune skal først og fremst være et planleggende organ.

Slik det tilsynelatende var planlagt i Sandnes, Skien og Bodø, skulle dermed SLT-prosjektene innebære vesentlige organisasjonsmessige forandringer i forhold til den kommunale organisasjonsstruktur. Imidlertid er det bare Skien av disse tre kommunene som i praksis arbeider slik det var planlagt. Bodø fatter i svært liten grad beslutninger og i Sandnes SLT ser det ikke ut til at beslutnings- og iverksettingslinjer går gjennom SLT-organisasjonen.

Det kan dermed se ut som vi *til en viss grad* får bekreftet også den siste av Van Meter og Van Horns antakelser - at iverksetting er vanskelig hvis arbeidet medfører større organisatoriske endringer. SLT-prosjektene i Bodø og Sandnes var planlagt å skulle medføre organisatoriske endringer, men har i liten grad greid å iverksette sine målsettinger både på organisatorisk og praktisk plan. SLT-prosjektet i Sund kommune innebærer små organisatoriske endringer og har etter egen vurdering høy grad av iverksetting av målsettinger.

Skien SLT er det av prosjektene som bryter dette bildet. I Skien har man en organisasjon som er vesentlig annerledes enn den kommunale forvaltning og høy grad av iverksetting av målsettinger. En forklaring på dette kan være at Skien SLT disponerer eget budsjett. SLT-organisasjonen her er dermed i større grad utenfor eller på siden av den kommunale forvaltning.

Det mest slående i denne sammenhengen er imidlertid hvordan *samsvaret mellom formell og reell organisasjonsstruktur* henger sammen med iverksetting av målsettinger. Med reell organisasjonsstruktur mener vi her organisasjonenes sammensetning av representanter og utvalg, og kommunikasjons- og beslutningslinjer mellom de forskjellige representanter og nivåer slik dette er i det praktiske organisasjonsarbeidet.

SLT-prosjektene i Bodø og Sandnes har lite samsvar mellom reell og formell organisasjonsstruktur. I Bodø var det lagt opp til ett utvalg sammensatt av kommunens ledere. I dag er bare to av kommunens ledere representert i utvalget, og bare den ene møter på møtene.

I Sandnes går beslutnings- og tiltakslinjene direkte mellom distriktsgrupper og tiltaksgrupper og direkte til etatene. Formellt var det her lagt opp til et hierarkisk organisert prosjekt med samarbeidsfora for leder-, mellomleder- og praktisk nivå.

I Skien og Sund kommune gjennomføres arbeidet i praksis innen de organisasjonsstrukturer det formellt er lagt opp til, mens det i Sandnes og Bodø er avvik mellom formell og reell organisasjonsstruktur:

| | | SAMSVAR MELLOM FORMELL OG REEL STRUKTUR | |
|---------------------------------------|-----|---|---------------|
| | | LAVT | HØYT |
| IVERKSETTING AV MÅLSETTINGER (MANDAT) | HØY | | SKIEN SUND |
| | LAV | BODØ SANDNES | |

Tabell 2 Graden av samsvar mellom formell og reell struktur og gjennomføringen av målsettinger/mandat

Av tabellen ser vi at begge de SLT-prosjektene som har høyt samsvar mellom formell og reell struktur er de samme som kjennetegnes ved effektiv iverksetting av egne målsettinger eller gjennomføring av mandat. Tilsvarende er iverksettingen av målsettinger lav der samsvaret mellom formell og reell organisasjonsstruktur er lite.

Vi har påpekt at i Sund kommune skulle ikke prosjektet innebære noen stor endring i organisasjonsstruktur fordi forvaltningen allerede er basert på tverretatlige samarbeidsfora. I de tre andre kommunene var relativt omfattende organisatoriske endringer tilsynelatende planlagt. Av disse tre er det imidlertid bare en som har gjennomført dette i praksis. Om de to andre prosjektene har hatt en mindre effektiv grad av iverksetting fordi organisasjonsstrukturen ikke er opprettholdt eller satt i verk slik mandatet tilsier, eller om organisasjonsstrukturen er endret fordi kommunene ikke har greid å gjennomføre målsettinger, er antakelig noe som har virket begge veier.

Vårt utgangspunkt var å vurdere om iverksetting var vanskelig fordi SLT-prosjektene skulle medføre organisasjonsmessige endringer, slik Van Meter og Van Horns tredje påstand innebar. Fordi det er vanskelig å si noe om årsaks- og virkningsforholdet her kan vi vanskelig trekke noen konklusjoner om dette forhold.

Hva vi imidlertid finner er at når samsvaret mellom formell og reell organisasjonsstruktur er høyt, er det også høyere grad av iverksetting av målsettinger. Dette kan i vår sammenheng tyde på at det betyr mye for effektiv iverksetting å ha formelle organisasjonsstrukturer som er i overenstemmelse med prosjektenes målsettinger og mandat. Det ser også ut til at dette

betyr mer enn i hvilken grad organisasjonsstrukturen avviker fra de organisasjoner representantene arbeider under til daglig.

8.4 Konklusjoner om iverksetting

Gjennom å undersøke prosjektarbeidet i de fire kommunene i lys av Van Meter og Van Horns påstander, har vi sett noen av de forhold som påvirker iverksettingen av prosjektenes målsettinger. Som vi så var det relativt bred tverrfaglig oppslutning om målsettingene for det forebyggende arbeidet. Disse mål var imidlertid så generelt formulert at det er vanskelig å si noe om i hvilken grad tverrfaglig konsensus eller enighet har påvirket iverksettingsprosessen.

Videre så vi på de enkelte etaters egne målsettinger og arbeidsformer, og i hvilken grad disse avviker fra SLT-prosjektenes. Vi fant at for de fleste etatene var det relativt stort sammenfall mellom egne målsettinger og SLT-prosjektenes. Av skoleetaten, kulturetaten, sosialetaten, og politiet var det bare sosialetatens klientrettede avdelinger som har avvikende målsettinger. Det er også disse det har vist seg vanskeligst å inkludere i arbeidet.

Vi vil anta at hvis den *tverrfaglige* konsensus om målsettinger skal kunne få større betydning for iverksettingen av prosjektene, må disse målsettinger formuleres mer spesifikt. Mer spesifikke målsettinger vil i større grad ha praktiske konsekvenser. Slike mål vil dermed muliggjøre en reell konsensus om det som er SLT-prosjektenes oppgaver. Spesifikke mål vil også innebære arbeidsmåter og prosesser. Diskusjoner rundt slike vil derfor også muliggjøre enighet om *strategiene* i det forebyggende arbeid.

Van Meter og Van Horns siste påstand var at iverksettingsprosessen påvirkes av hvilken grad av organisasjonsmessig forandring prosjektene har medført. Vi fant imidlertid at for de fire kommunene spilte samsvar mellom formel og reell organisasjonsstruktur større rolle for iverksettingen av målsettinger enn at organisasjonsstrukturen i SLT-prosjektene avviker fra strukturen i den kommunale forvaltning.

9 STABILITET I PROSJEKTARBEIDET - ORGANISERING OG PÅDRIVERE

Erfaringsmessig vet vi at tverretattlig kommunalt samarbeid er vanskelig å gjennomføre. På grunnlag av dette anbefales det i forslaget fra Det kriminalitetsforebyggende råd at det tverrfaglige samarbeidet om kriminalitetsforebygging formaliseres, dvs. bestemmes gjennomført innen bestemte strukturer. Det er den *organiserte* samordningen av etatenes arbeid som er SLT-prosjektene hensikt.

Vi må regne med at grunnen til at formalisering/organisering understrekes er at det gjennom de strukturelle forhold skal legges forpliktende føringer på representantenes deltakelse, og dermed skape stabilitet i prosjektene eller samordningsarbeidet. Vi antar at strukturene - de formelle relasjoner mellom mennesker og grupper av mennesker - vi arbeider under, virker *førende* på våre handlinger.

Organisasjoner er imidlertid ikke bare formelle rammer. Det er menneskene i de forskjellige stillingene i organisasjonene som gjennomfører arbeidet. Lederen eller pådriveren i organisasjonen har en sentral posisjon. Vi skal nå først se hva formalisering av det tverrfaglige arbeidet betyr for stabiliteten i organisasjonen, derefter hvilken rolle det spiller å ha en aktiv leder for fremdrift og stabilitet.

9.1 Formalisering av det tverrfaglige samarbeidet

Alle kommunene har lagt det kriminalitetsforebyggende arbeidet inn i bestemte organisasjonsstrukturer, og i tre av kommunene har man vedtatt mandat for prosjektet som bestemmer arbeidsoppgaver og arbeidsmåter innen organisasjonene.

Hvis vi vurderer formaliseringen ut fra relasjonen mellom de arbeidsoppgaver prosjektene pålegges i egne mandater og hvordan dette reflekteres i oppbygningen av organisasjonene, finner vi imidlertid en viss forskjell kommunene i mellom.

SLT-prosjektene i Skien og Sandnes har målsettinger/mandater for arbeidet som omfatter planlegging og samordning på høyt plan i kommunen, og praktisk gjennomføring av tiltak. I begge disse kommunene er SLT-prosjektene høyt formalisert i forhold til disse målsettinger. Begge har dannet organisasjoner som inkluderer representanter fra alle de nødvendige nivåer i kommunen, fra ledelsesnivå til praktisk nivå.

SLT-prosjektet i Bodø er også pålagt i mandatet å gjennomføre tiltak, men i forhold til denne målsettingen er prosjektet lite formalisert. Bare kommunale ledere og mellomledere deltar formelt i det lokale KRÅD, og ikke representanter fra praktisk nivå.

SLT-prosjektet i Sund kommune er relativt lite formalisert. Målsettingen her er å virke inn med kriminalitetsforebyggende tenkning på grunnlaget for planleggingen i de forskjellige innsatsområder. I samsvar med dette er det lokale KRÅD i Sund sammensatt av representanter fra administrativ og politisk ledelse. Imidlertid stopper de formelle rammer om det lokale KRÅD i Sund ved sammensetningen. Man har ikke formelt mandat, ikke formell møtetfrekvens, og heller ikke definerte arbeidsoppgaver.

Prosjektet i Skien er omfattende formalisert og prosjektarbeidet i denne kommunen har vært relativt stabilt i prosjektperioden. Det har vært de samme stillinger som har vært

representert i hele perioden, det har vært høyt samsvar mellom formell og reell struktur, og bortsett fra noen svingninger i innsatsmengden har arbeidet innen organisasjonen vært jevnt.

I Sandnes kommune er prosjektet omfattende formalisert, men her har stabiliteten vært relativt liten. Det har vært en del utskiftninger av representanter, selve organisasjonen er endret, det har vært lite samsvar mellom formell og reell struktur, og innsatsen har dabbet kraftig av etter en iherdig oppstart.

Bodø kommune har i liten grad formalisert prosjektet, og det har vært ustabil både mht. representasjon, samsvar mellom formell og reell struktur.

Følgende tabell skal vise sammenhengen mellom formaliseringsgrad og stabilitet i SLT-prosjektene i de fire kommunene:

| | | FORMALISERT | |
|------------|-------|-------------|------|
| | | MYE | LITE |
| STABILITET | STOR | SKIEN | SUND |
| | LITEN | SANDNES | BODØ |

Tabell 3 Sammenhengen mellom formaliseringsgrad og stabilitet i organisasjonen

Tabellen viser at det ikke er noen sammenheng mellom formaliseringsgrad og stabilitet i disse fire prosjektene. Vi kan imidlertid ikke konkludere ut fra dette at formalisering ikke har betydning for stabiliteten. Det vi derimot kan konkludere med er at formalisering ikke er en tilstrekkelig betingelse for å sikre stabilitet. Høy formaliseringsgrad er ikke noen *garanti* for stabilitet i arbeidsforholdene.

Vi skal se på et annet forhold som spiller inn på stabilitet og gjennomføring i SLT-organisasjonen, nemlig betydningen av *pådriveren*.

9.2 Leder og pådriverrollen i SLT-prosjektene

Organisasjoner er ikke bare struktur, de forskjellige posisjoner fylles av individer med deres egenskaper og holdninger. Børre Nyhlen påpeker i artikkelen *Samordning, hva kan vi lære av industrien*, faren ved å glemmet menneskene bak strukturene. Samordning og samhandling styres også av den enkeltes verdipreferanser, holdninger, mellommenneskelig "kjemi", engasjement, interesse og forståelse. "En organisasjon "er" menneskene og atferden deres, ikke stillingsstrukturene og skjemaene", sier Nyhlen.¹⁶

Når vi spør de av våre informater som sier de har et godt tverretattlig samarbeid i det SLT-forum der de er engasjert, svarer de fleste at dette skyldes at det har vært god "kjemi" mellom samarbeidspartene og derfor gode arbeidsforhold. På den annen side begrunner *ingen* av våre informanter dårlige samarbeidsforhold med "dårlig kjemi". Alle begrunnet

¹⁶Børre Nyhlen; Samordning, hva kan vi lære av industrien, artikkel i Samordning: Ovenfra og ned eller nedenfra og opp?, Kultur og Vitenskapsdepartementet, s.41

vanskelige samarbeidsforhold med organisatoriske forhold, eller ved de generelle vanskeligheter som er forbundet med tverrfaglig samarbeid.

At en organisasjon til en viss grad "er" menneskene og deres egenskaper kan vi også få indikert ved å se på betydningen av et individ med lederrollen i en organisasjon. Ikke minst gjelder dette i prosjektarbeid. Farner har studert ildsjelrollen i 20 statlige prosjekter. Han finner at en ildsjel er uunværlig i prosjektene i forhold til initiativ, oppstarting, som personalforvaltere, og ikke minst som inspirator og organisator (Farner 1988).

Også for å målrette og sørge for kontinuitet i prosjektarbeidet synes en prosjektleder å være uunværlig: "Det lokale lederskapet er avgjørende for prosjektets målrettethet og evne til læring. Det lokale lederskapet har ansvaret for rekruttering av aktive og nye ledere. Det er derfor avgjørende for kontinuiteten i arbeidet (Sæterdal 1987).

Ut fra disse erfaringene må vi kunne anta at i de kommunene der man har en prosjektleder for SLT-prosjektene er det større kontinuitet i prosjektene, og prosjektarbeidet er mer målrettet.

Vi skulle også med rimelighet kunne anta at en prosjektleder med *pådriverrolle* gir økt utslag på disse faktorene.

Det er også dette vi får bekreftet når det gjelder SLT-prosjektene i Skien, Sandnes, Sund og Bodø.

SLT-prosjektet i Skien kommune er det eneste som har en ansatt koordinator med dette arbeidet som heltidsengasjement. I Skien har koordinatoren en klar pådriverrolle. Som vi gjenga under beskrivelsen av prosjektet, regner de fleste av våre informanter koordinator som den viktigste samarbeidspart i prosjektet; som den som har ideer til tiltak, den som "drar lasset", er organisator og inspirator. Som vi har sett kjennetegnes prosjektet i Skien av stor stabilitet og målrettet arbeid.

SLT-prosjektet i Sandnes har ingen formell leder, men hadde tidligere representanten fra kulturetaten en uformell pådriver. Vedkommende har vært borte fra sin stilling i en periode, men er nå tilbake. Også i Sandnes fremhevet alle de intervjuede betydningen av det å ha en pådriver og hevdet at uten dette ville arbeidet fort stoppe opp. Mye tyder også på sammenfall mellom den perioden ingen påtok seg denne rollen, og den synkende aktiviteten i prosjektarbeidet. Vi har betegnet SLT-prosjektet i Sandnes som mindre stabilt og i liten grad målrettet.

SLT-arbeidet i Sund har en politisk leder av prosjektet. I tillegg betegnes her en av kommunens representanter som uformell leder og pådriver. I denne kommunen som i de andre betegnes pådriveren som helt sentral for å drive arbeidet fremover og inspirere andre til innstas. SLT-prosjektet har vi betegnet som meget stabilt og relativt målrettet i forhold til de vide målsettinger som er bestemt for det lokale KRÅD i Sund.

I Bodø har man en leder for prosjektet, men i følge deltakere i det lokale KRÅD ønsket vedkommende ikke å være leder. Heller ikke tidligere ledere av prosjektet blir betegnet som pådrivere. Av våre informanter fikk vi svært avvikende opplysninger om *hvem* som var leder for prosjektet i dag. Dette tyder på at lederrollen i Bodø-SLT er svært lite sentral.

Politiet betegnes som en slags pådriver for prosjektet, men har ingen lederfunksjoner. Fler av de intervjuede sier imidlertid at uten noen pådriver i det hele tatt, ville prosjektet falle fullstendig sammen. SLT-prosjektet i Bodø betegnet vi som lite stabilt og lite målrettet.

SLT er en type arbeid som lett faller mellom to stoler hvis ingen tar spesielt ansvar for det. Det ser ikke ut til at det er nok å lage en omfattende formell organisasjon for å sikre kontinuitet og målrettet arbeid. Uten en pådriver eller leder som har tid og initiativ til å drive arbeidet fremover kan en slik organisasjon lett bli en struktur med manglete innhold.

Bare Skien av de fire kommunene har ansatt koordinator, men det ser ut til at denne har en helt sentral betydning. Ansettelse av koordinator forplikter på den ene siden kommunen ved at jobben går inn i forvaltningens stillingsstruktur og budsjetter. På den andre siden sikrer man seg gjennom ansettelse en person som har tid og anledning til å følge opp dette arbeidet. Hvis koordinator i tillegg til det nødvendige arbeid som følger stillingen også tar på seg rollen som inspirator og pådriver, slik tilfellet er i Skien, ser det ut som dette har positiv betydning for alle sider av prosjektarbeidet.

Ser vi på alle de fire kommunene finner vi at det er sammenfall mellom de prosjekter der man har en pådriver og de prosjekter vi har betegnet som stabile. Vi fant ikke dette sammenfallet mellom formalisering og stabilitet i organisasjonene. Det kan derfor se ut til at det har større betydning å ha en pådriver enn å ha omfattende formelle strukturer og arbeidsprosesser.

Det ser ut som de formelle rammer ikke er tilstrekkelig til å legge føringer på dette arbeidet. Betydningen av en pådriver viser at det er behov for en person som kan ta ansvaret for at arbeidet gjennomføres slik det er planlagt, og inspirere andre til målrettet arbeid.

10. AKTIVISERING SOM MIDDEL I FOREBYGGINGSARBEIDET

Det eneste målsetting i det kriminalitetsforebyggende arbeid *alle* de intervjuede har fremhevet er *aktivisering* av barn og unge; man ønsker å kunne gi tilbud til de barne- og ungdomsgrupper som faller utenfor de eksisterende tilbud. Man ønsker å nå frem til de foreningsløse, de som ikke allerede er medlemmer i foreninger eller organisasjoner.

Forebygging beskrives også som et middel i forebyggingsarbeidet. Noen av de intervjuede uttrykker dette ved å si at man vil aktivisere ungdom slik at de ikke har tid til å drive med kriminell aktivitet. Andre fremhever at deltakelse i organiserte aktiviteter engasjerer ungdom, og fører interessen bort fra uønkset atferd og inn i positiv virksomhet.

Ser vi på de *tiltak* som er gjennomført i SLT-prosjektene preges også dette i høy grad av aktiviseringstilbud. Motorcrossbaner, ungdomsklubber, mødregrupper, aktivitetshus, feriekubber, o.s.v. står sentralt i bildet. Dette betyr ikke at aktivisering er det eneste middel i forebyggingsarbeidet. I kommunene og gjennom SLT-prosjektene er det gjennomført diverse informasjons- og holdningskampanjer, undervisningsopplegg for skolene, tatt initiativ til konfliktråd, organisert nabohejpsprosjekter, m.m..

Aktivisering eller deltakelse i organiserte aktiviteter er imidlertid et nøkkelord i alle kommunene for kriminalitetsforebyggende arbeid, og ser vi på det vi har fått beskrevet av gjennomførte tiltak dominerer aktivisering bildet sterkt.

La oss se på noen forhold som gjør det rimelig å anta at aktivisering eller deltakelse i organiserte aktiviteter virker forebyggende overfor barn og ungdom:

Innen organisasjonene møter gutter og jenter jevnaldrende som antakelig har de samme interesser. Mulighetene for å etablere et sosialt miljø skulle derfor være tilstede.

Aktivitetene forekommer på arenaer som avgrenser handlingene og rammer dermed inn et sett med handlinger vi forstår som ønskelig atferd. Vi antar at aktivitetstilbudene innen etablerte organisasjoner og foreninger i utgangspunktet er meningsfulle og positive.

Det virker også rimelig å anta at aktivisering kan virke forebyggende fordi kriminalitet er forbundet med *antisosial* atferd mens deltakelse i organisasjoner innebærer sosial atferd i betydningen av atferd hvor en tilpasser seg og tar hensyn til det sosiale fellekskap en deltar i.

En sentral antakelse er også at ungdommers behov for *spenning* kan få utløp innen kontrollerte former ved å kanaliseres inn i visse aktivitetstyper. F.eks. er det bygget et utall motorcrossbaner og organisert mange mekkeklubber og motorsykelklubber i dette landet de siste ti-tyve år i forebyggingsøyemed. I den senere tid er det også bygget opp tilbud om fjellklatring, fjellturer og andre "sunn" spenningsaktiviteter for utsatt ungdom.

Vi må anta at når tilbud om spenningsaktiviteter knyttes til den hensikt å forebygge kriminalitet, baserer dette seg på en tanke om at spenningsøken hos ungdom er en slags konstant størrelse som kan "tømmes" ved å få utløp på en motorcrossbane eller i en fjellvegg.

Er dette så innlysende som det kan se ut som? For det første finnes det så vidt oss bekjent ingen forskningsresultater som dokumenterer kriminalitetsforebyggende effekt av deltakelse i organiserte aktiviteter, verken spenningsaktiviteter eller andre. For det annet er det ikke

gitt at spenningsbehov kan tømmes ved f.eks. å rase rundt på en motorcrossbane. Er det ikke en like rimelig antakelse at en del ungdom ved å erfare spenningsaktiviteter som meningsfulle og givende, også vil ønske å oppsøke *andre* aktiviteter med høyt spenningsnivå, og dermed også eventuelle kriminelle handlinger?

Det finnes lite forskningsresultater i dag på sammenhengen mellom deltakelse i organisasjonslivet og frekvensen av kriminell aktivitet blant ungdom.¹⁷ Det finnes imidlertid en del data som indikerer at aktivisering ikke nødvendigvis har den forebyggende effekt man synes å anta når det gjelder *ungdom og alkoholbruk*. Yngve Carlsson skriver følgende i rapporten "Sjette og niendeklassingers fritidsbruk":

"I diskusjoner om ungdom og alkoholbruk er det en vanlig oppfatning at uorganisert ungdom i størst grad er i risikozonen. Av mange betraktes nettopp manglende foreningsdeltakelse som en årsak til alkoholbruk ut fra et "lediggang er roten til alt ondt" - resonnement."¹⁸

Carlsson viser så til tall fra en spørreundersøkelse blant 16-åringer i Drammen om alkoholforbruk. Undersøkelsen viser at det er ca 8% som drikker alkohol en gang i uken. 1% drikker mer enn en gang i uken. 16-åringene som bruker alkohol en gang i uken eller mer finnes i minst like stor grad blant uorganisert som blant organisert ungdom. Spesifiseres deltakelse i *type aktivitet* finner Carlsson størst alkoholforbruk blant deltakere på fritidsklubber, nest størst blant medlemmer i idrettsorganisasjoner.

Vi kan ikke fra dette trekke den slutning at det å delta i organiserte aktiviteter, som f.eks. en idrettsklubb eller fritidsklubb, er *årsaken* til 16-åringenes forbruk. Carlsson presiserer dette slik:

"Drikkingen er noe som skjer i fritiden, ikke under trening eller deltakelse i fritidsklubben. Det er trolig andre og mere kompliserte årsaker til at de unge drikker som virker uavhengig om de unge er organisert eller uorganisert"¹⁹

Hva vi kan konkludere med er at deltakelse i organiserte aktiviteter ikke medfører mindre alkoholforbruk blant disse ungdommene.

Vi kan ikke trekke noen direkte konklusjoner fra denne undersøkelsen til sammenhengen mellom deltakelse i organiserte aktiviteter og kriminalitet. På basis av det vi vet fra en del andre undersøkelser om sammenhengen mellom rusmiddelbruk og kriminalitet, bør det stilles spørsmål ved aktivisering som middel i forebyggingsarbeidet både når det gjelder rusmiddelbruk og kriminalitet.

En annen innvending mot for sterk fokus på aktivisering av barn og ungdom i forebyggingsarbeidet har vært påpekt av våre informanter. En av de vi har intervjuet påpeker at mange barn i dag blir *overstimulert* ved å alltid møte ferdiglagede tilbud for fritiden. Mange barn mister evnen til å aktivisere seg selv, sier en annen:

¹⁷Analyser av dette forholdet er under utarbeidelse ved UngForsk på basis av selvrapportert kriminalitet blant skoleungdom.

¹⁸Yngve Carlsson, Sjette og niendeklassingers fritidsbruk, Drammen kommune 1987, s.48

¹⁹Ibid. s.49

-Vi må la barn være barn igjen, sier vedkommende, ikke la fantasi og kreativitet bli borte med den konsekvens at barna blir avhengige av å settes i gang...

Tar vi kritikken av overaktivisering av barn og ungdom alvorlig, og ser dette i sammenheng med de antydninger vi har fått om at aktivisering ikke automatisk kan regnes kriminalitetsforebyggende, er det behov for større kunnskaper om hvordan aktivisering kan ha forebyggende virkning.

Er det f.eks forskjeller i hvilke typer aktiviteter som kan virke kriminalitetsforebyggende? Er det forskjellige faser i oppveksten der deltakelse i organiserte aktiviteter har forskjellige utslag på kriminell eller småkriminell aktivitet? Er det nok å tilby alternative aktiviteter, eller må disse koples til alternative verdisett?

Det er også et spørsmål hvor langt "lediggang er roten til alt ondt"-tankegangen skal følges. Vi kan i alle fall ikke slutte fra lediggang er roten til alt ondt til at aktivisering er roten til alt godt. Lediggang kan like gjerne gi rom for at den individuelle kreativitet og refleksjon settes i spill. I frykten for uøsket atferd må vi ikke glemme at barn og unges oppvekst ikke bare kan bestå i å lære og ta opp i seg - internalisere - samfunnets etablerte normer, regler og forventninger til hva som er "gode" måter å handle og samhandle på. Barn og ungdom må også lære å kunne selv utforske og påvirke sin verden, og de må få rom til å utøve en slik påvirkning.

Vårt inntrykk er at den sterke fokuseringen på aktivisering kan henge sammen med en manglende begrepslig eller prinsipiell avklaring av hva man vil forstå som kriminalitetsforebyggende arbeid i kommunene.

De drøftelser som har vært om hvordan man *i praksis* skal forebygge kriminalitet vil selvsagt antyde hvilken forståelse av både forebygging og kriminalitet som ligger til grunn. Å gå denne veien innebærer imidlertid å slutte fra praksis til prinsipiell forståelse i motsetning til å bli enig om felles forståelsesrammer for så å legge strategier ut fra disse.

Ved en slik tilnærming kan praksis lett bli (tilfeldig-) ensidig, som en overveiende fokus på aktivisering. Slutningen [det er dette vi gjør => det vi gjør er å arbeide for å forebygge kriminalitet => det er dette som *er* kriminalitetsforebygging] er selvhenvisende og derfor også selvbekreftende.

11. FOREBYGGING AV KRIMINALITET

Rolf Rønning skriver i artikkelen "Forebygging i sosialsektoren - Stella-kompleks eller revolusjonerende nytenkning?" at problemene med å drive forebyggende virksomhet i overveiende grad begrunnes med praktiske årsaker. Vi skylder på at det ikke er penger tid, eller personell til å drive kriminalitetsforebyggende arbeid. Vi har ikke nok kunnskap om metoder eller teknikker som må brukes til forebygging. Vi skylder på at det er vanskelig å forutsi hvilke virkninger forebyggende tiltak vil ha. Det er også vanskelig å evaluere forebyggende arbeid, å dokumentere tiltakenes effektivitet.²⁰

Ingen kan prinsippielt være motstander av forebyggende arbeid fordi, sier Rønning, "det ligger noe besnærende i dette, ikke minst moralsk; det er bedre å hindre at noen får et problem enn å hjelpe etterpå."²¹ Det er imidlertid en forskjell mellom liv og lære, sier Rønning videre, fordi oppslutning om et slikt prinsipp ikke følges opp av tilstrekkelig prioritering av forebyggende arbeid.

Dette er også vår erfaring fra de fire SLT-prosjektene. For det første er forklaringene på hva som hemmer eller fremmer det kriminalitetsforebyggende arbeidet overveiende praktisk begrunnet. For det andre ser det ut til å være en viss forskjell mellom liv og lære også i SLT-kommunene. Den tildels omfattende organiseringen av SLT-prosjektene i Skien og Sandnes, og den planlagte deltakelse fra sentrale lederposisjoner i Bodø og Sund tilsier at intensjonen var å gi prosjektene høy prioritering i alle disse fire kommunene. Som vi har sett i beskrivelsene av arbeidet i de fire kommunene er det bare i Skien våre informanter selv sier at prosjektet i dag er høyt prioritert.

De praktiske forklaringene på vanskeligheter i forebyggingsarbeidet er ikke gale, sier Rønning, men de er *utilstrekkelige*. La oss se på hva forebygging er, og hvorfor også andre enn praktiske årsaker må trekkes inn for å forklare vanskeligheter i forebyggingsarbeidet.

Astrid Kaufmann definerer i boken "Kriminalitetsutvikling hos barn og unge" *forebygging* som "tiltak rettet mot å forhindre at en prosess blir satt i gang overhodet, eller å motvirke at en allerede igangsatt prosess utvikler seg videre".²²

Hun går videre med å trekke det tradisjonelle skillet mellom primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Kaufmann bestemmer *primærforebygging* som tiltak som er egnet til å hindre at antisosial atferd i det hele tatt settes i gang. *Sekundærforebygging* bestemmes som tiltak som raskt settes inn ved de første synlige tegn på at en antisosial atferdsprosess er i gang. *Tertiærforebygging* skal omfatte tiltak rettet mot å redusere skader og hindre videreutvikling av et etablert antisosialt atferdsmønster.²³

Vanskelighetene med å gjennomføre det kriminalitetsforebyggende arbeid kan i høy grad forklares med praktiske årsaker hvis vi holder oss til sekundær- og tertiærforebyggende virksomhet, sier Rolf Rønning, men i "hele forebyggingslogikken ligger det at jo lenger

²⁰Rolf Rønning, Forebygging i sosialsektoren - Stella-kompleks eller revolusjonerende nytenkning?, i boken Forebyggende sosialpolitikk, Håkon Lorentzen(red.), s.49f

²¹Ibid. s.47

²²Astrid Kaufmann, Kriminalitetsutvikling hos barn og unge, Det kriminalitetsforebyggende råd 1991, s.61

²³Ibid. s.65

frem, jo bedre. Målet er å skape et samfunn som ikke *produserer* sosiale og helsemessige problemer"²⁴(egen utheving).

Å drive slik primærforebyggende virksomhet kommer lett i konflikt med andre samfunnsinteresser. Dette kan være interesser knyttet til bredt aksepterte mål som viser seg å ha visse uønskede konsekvenser. Å drive forebyggende arbeid blir derfor lett å drive interessekamp for sosiale verdier i konflikt med andre interesser og verdier. En avveining av *verdiprioriteringer* må føres på det politiske plan, sier Rønning.

Det er *ikke* vårt mål her å føre oppmerksomheten bort fra det praktiske kriminalitetsforebyggende arbeid som er SLT-prosjektene målsettinger. Det vi ønsker å påpeke er at de *prinsipielle* forutsetningene for å kunne drive forebyggende arbeid bør taes opp til diskusjon i kommunene for å klargjøre de praktiske konsekvenser. Dette gjelder på alle plan, fra politisk nivå der større verdi prioriteringer kan gjøres og linjer trekkes, via leder- og mellomledernivå der politiske og verdimessige prinsipper kan ledes ut i praktisk planlegging, til de fora der det praktiske arbeid skal settes ut i livet i et tverrfaglig samarbeid.

For eksempel mener svært mange av våre informanter fra alle de fire kommunene at det å kunne gjøre noe med barn og unges oppvekstssituasjon i hjemmene kanskje er den viktigste oppgave i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Arbeidsledighet, ustabile boforhold, rusmiddelmissbruk blant foreldre, o.s.v. påpekes som sentrale årsaker til at enkelte ungdommer utvikler antisosial atferd.

På tross av viktigheten representantene i de forskjellige SLT-utvalg ser i barn og unges oppvekstssituasjon i hjemmene, er det få tiltak gjennomført i regi av SLT som har rettet seg mot dette. Annet er det heller ikke å forvente fordi man her kommer inn på behov for adskillig mer grunnleggende og omfattende primærforebyggende virksomhet enn det som er innen SLT-prosjektene rekkevidde. Det er imidlertid på politisk nivå i kommunene en verdiprioritering i retning av forebyggende arbeid kan gjøres.

I dag er prosjektene først og fremst rettet mot det Kaufmann definerte som sekundærforebyggende virksomhet. I prosjektene mandater kan vi lese at utvalgene skal være våkne for signaler om at problematferd er *iferd med å oppstå* og raskt sette inn virkemidler mot dette. Ser vi på hvordan gjennomførte tiltak begrunnes, er dette nesten utelukkende på basis av at man har observert grupper eller individer som viser mistilpasning, eller områder der problematferd hopper seg opp. *Primærforebygging* innebærer å arbeide for at antisosial atferd ikke oppstår i det hele tatt.

Fordi tiltak *er synlige* legitimerer det ressursbruk og viser at her blir det gjort noe. Primærforebyggende arbeid derimot kan skjelden legitimeres ved å vise til lokale behov, og viser skjelden direkte resultater. *Det er derfor en reel fare for at det sekundær- og tertiærforebyggende arbeidet blir overprioritert i forhold til det primærforebyggende.* Kommunal "innsats" måles lett i antall og omfang av tiltak. Dette legges tildels til grunn for overføringer av statlige økonomiske midler, i alle fall når det er snakk om prosjektbaserte tiltak.

²⁴Rolf Rønning, Forebygging i sosialsektoren - Stella-kompleks eller revolusjonerende nytenkning?, i boken Forebyggende sosialpolitikk, Håkon Lorentzen(red.), s.49

I artikkelen "Forebygging i sosialsektoren" avslutter Rønning på følgende måte: "Det grunnleggende syn her blir egentlig at målene må klargjøres og konkretiseres. Kanskje vil forebygging bare være mulig i begrenset grad og på velavgrensede områder."²⁵ Han føyer til at vyene om forebyggende sosialpolitikk kan skape vyer som umulig, eller tvilsomt kan innfris.

Vår konklusjon i forbindelse med SLT-arbeidet er at uansett om de politiske prioriteringer er omfattende eller mer begrensede, bør alle plan i SLT-prosjektene inkluderes i planleggingsarbeid, avklaring av hvilke prinsipper det kriminalitetsforebyggende arbeid skal hvile på, og hvilke målsettinger som skal ligge til grunn. Uten en slik forankring i reelle kommunale prioriteringer vil kommunalt sekundær- og tertiærforebyggende arbeid bli flikking på sosiale problemer som oppstår på grunn av kommunal planlegging.

Det er av stor betydning at en verdidiskusjon munner ut i en *praktisk orientert* debatt om hva det kriminalitetsforebyggende arbeid skal omfatte. Prinsipper om forebyggingsarbeid har verdi i den grad de kan omsettes i praktisk-politiske verdiprioriteringer og praktiske forebyggende tiltak.

Den organisasjonsmodellen som ble foreslått for SLT-prosjektene fra Det kriminalitetsforebyggende råd skulle være egnet for en slik debatt. Denne inkluderer alle nivåer i kommunenes administrasjon, og trekker inn politisk representasjon. Forutsetningen for et arbeid som omfatter både primær-, sekundær- og tertiærforebyggende virksomhet er imidlertid at representanter på alle nivåer i organisasjonen ser nødvendigheten av sin rolle.

Vi vil også i denne sammenheng understreke arbeidet i det lokale KRÅD i Sund kommune. Målsettingen her er å drive påvirkningsarbeid overfor den generelle kommunale planlegging. Man vil påvirke planleggingen slik at forebygging av kriminalitet blir et aspekt ved all kommunal virksomhet. En slik målsetting innebærer en primærforebyggende vinkling av prosjektet.

For oss synes det interessant med en kombinasjon av disse to organisasjonsmodellene. Ved å bruke det lokale KRÅD i Sund kommune som modell for hvordan *styringsgruppen* i forslaget fra Det kriminalitetsforebyggende råd kan arbeide, vil SLT-prosjektene kunne omfatte *både* arbeid for å hindre at antisosial atferd i det hele tatt skal oppstå, og tiltak for å stoppe begynnende kriminell atferd.

²⁵Ibid. s.54

12. KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Vårt inntrykk er at en avklaring av disse spørsmål er helt sentralt for at det tverrfaglige kriminalitetsforebyggende arbeid skal kunne gjennomføres eller iverksettes. Dette innebærer en klargjøring av både hovedmål og delmål for prosjektene. Hver kommune må ut fra sine forutsetninger og ut fra sine lokale premisser klargjøre *hva man vil* med et tverrfaglig forum for kriminalitetsforebyggende arbeid, og ikke minst *hvordan man vil gjennomføre* dette arbeidet.

Det er ikke entydig hvilken organisasjonsstruktur som er best egnet for SLT-arbeidet. Dette vil igjen avhenge av lokale forhold i de enkelte kommuner, og av hvilke målsettinger og strategier som defineres for arbeidet. Vårt inntrykk er at den anbefalte modell fra Det kriminalitetsforebyggende råd er effektiv for iverksetting av målsettinger der disse er rettet både mot omfattende planleggingsarbeid og praktisk gjennomføring av tiltak.

For et SLT-forum som skal drive påvirkningsarbeid overfor den generelle kommunale planlegging, slik tilfellet er i Sund kommune, vil en annen organisasjonsstruktur være hensiktsmessig. Det springende punkt synes å være at organisasjonstruktur må stå i forhold til definerte målsettinger eller mandat, og at organisasjonens kommunikasjons- og beslutningslinjer muliggjør iverksetting av planer.

Videre er det sentralt at det er samsvar mellom formell og reel organisasjonsstruktur. Der de reelle kommunikasjons- og beslutningslinjer går andre veier enn det prosjektets organisering tilsier vil enkelte fora eller utvalg kunne få uklare oppgaver eller miste sin funksjon i prosjektene. Dette innebærer ikke at det bør tviholdes på en formell struktur i det øyeblikk den er besluttet. Den formelle struktur kan endres og tilpasses gjennom arbeidsprosessen og på basis av de praktiske erfaringer som gjøres i iverksettingsprosessene.

Forutsetningen for en slik dynamikk i organisasjonene er at det nedfelles rutiner for egenevaluering. Med rutiner for evaluering av eget arbeid får kommunene mulighet til å ta stilling til eget arbeid og enten endre en lite effektiv praksis eller å justere den formelle organisasjon. Uten slike rutiner vil en lite effektiv organisasjon kunne bli opprettholdt over lengre tid slik vi har sett var tilfellet i Bodø-SLT.

Formalisering av prosjektene ser ut til å være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for effektiv iverksetting av arbeidet. Lederrollen i prosjektene ser ut til å være svært sentral. Det ser derfor ut som prosjektene bør ha en koordinator og at denne tilføres tilstrekkelige ressurser til å følge opp vedtatte tiltak, koordinere vedtatte planer, og virke som et bindeledd mellom de forskjellige utvalg i prosjekter som er organisert over forskjellige nivåer. En *prosjektengasjert* koordinator i hel- eller deltidsstilling vil i tillegg til de formelle lederoppgaver erfaringsmessig kunne virke som en pådriver for arbeidet.

Politiets rolle i SLT-prosjektene ser også ut til å være uvurderlig. Politiavdelingene har egne forebyggende enheter, og har dermed ressurser avsatt spesielt for kriminalitetsforebyggende arbeid. De kommunale etater må i større grad gjøre prioriteringer mellom interesser i SLT-arbeidet og i annet arbeid. Politiet ser ut til å ha en tiltaksorientert eller en praktisk orientert rolle i prosjektene, mens de kommunale etater i større grad famler etter sin rolle og sine virkemidler.

Avklaring av alle etatenes rolle i prosjektene ser ut til å henge sammen med behovet for avklaring av prosjektenes målsettinger. Ikke minst vil en slik avklaring kunne påvirke oppslutningen fra de klientorienterte etater. Fordi SLT-arbeidet skal være generelt forebyggende arbeid og ikke klient eller individrettet vil en presisering av prosjektenes målsettinger kunne rydde av veien i alle fall noe av det konfliktgrunnlag som har vært heftet til spørsmål om taushetsplikten.

Generelt både for etatenes oppslutning om arbeidet og for prosjektet som helhet, ser det ut til at det er en forutsetning at arbeidet har legitimitet fra kommunenes ledelse. Det er derfor av sentral betydning at ledelsen inkluderes i prosjektene som styrings- eller referansegruppe.

Ledelsen i kommunene vil også kunne sikre tilstrekkelig økonomisk prioritering av arbeidet. Det er vårt inntrykk at økonomi er en undervurdert faktor i dette arbeidet. Svært få av våre informanter har vært opptatt av dette som forutsetning for arbeidet. Ikke minst på grunn av SLT-prosjektens uklare forvaltningsmyndighet i saker som vedrører arbeid overfor barn og ungdom vil eget budsjett for prosjektet, eller øremerkede midler i etatene kunne legge et grunnlag for effektiv iverksetting av SLT-arbeidet.

I dag er fler av SLT-prosjektene organisert som egne besluttende og gjennomførte fora. For å gjennomføre tiltak må imidlertid representantene fra SLT-utvalgene tilbake til de enkelte etater som å søke ressurser der til gjennomføring av tiltak. Av den grunn blir planer og prioriteringer i SLT-prosjektene for en stor del overprøvd i de enkelte etater. Det synes derfor nødvendig å avklare i kommunene hvilken forvaltningsmessig myndighet prosjektene skal ha, om de skal være rene rådgivende organer for etatene, eller om prosjektene skal ha selvstendig beslutnings- og gjennomføringsmyndighet.

Dette spørsmål bør også taes stilling til fra Det kriminalitetsforebyggende råd før prosjektene eventuelt initieres i andre kommuner. Det bør fra sentralt hold avklares hvilke alternative myndighetsforhold som er mulige og hvordan disse kan organiseres. Fra sentralt hold bør også forsøkskommunene føles tettere opp enn det som har vært tilfellet gjennom den tre års prosjektperioden. Oppfølging fra Det kriminalitetsforebyggende råd vil kunne bidra med hjelp til kommunenes egnevaluering, og det vil kunne bidra til kunnskaps og erfaringsutveksling både fra sentralt hold til kommunene, og mellom de enkelte kommuner.

SPØRSMÅLSGUIDE

KOMMUNE:.....
ETAT:.....
NAVN:.....
STILLING:.....
SLT-ARBEID I:.....

1. ORGANISASJON

1.1 Tiltak

- a. Hva er din formelle oppgave i SLT-arbeidet i kommunen?
-Er det dette du jobber med i praksis?
- b. Når det gjelder de viktigste *tiltak*;
-Hvordan er *de formelle prosessene* for utvikling av disse når det gjelder
*hvem tar initiativ?
*beslutningsprosessene i utvalgene?
*tid fra idè til iverksetting?
-Hvordan fordeles *ansvaret* for *iverksetting* av tiltak?
-I hvilken grad *følges* vedtatte tiltak *opp*?
-Hvordan *evalueres* tiltakene?

1.2 Kommunikasjon

- a. Du har *referat-/rapporteringsansvar* til hvilken instans?
- b. Får du tilfredstillende *tilbakemelding*?
*Hvis nei; -hva mangler du opplysninger/tilbakemelding om?
-hvordan kunne du få dette?

1.3 Engasjement fra ledelse

- Vil du si at den administrative ledelse har en *aktiv rolle* i arbeidet?
-Hvis ja; hvordan?
-Hvis nei; hva er problematisk å gjennomføre p.g.a. manglende engasjement?

1.4 Organisasjonsform

- a. Har det vært foretatt *endringer* i organisasjonsform mens du har vært engasjert i arbeidet?
- b. Har du organisasjonskart som viser *deltakende etater* og *ortorganisasjonsstruktur*?
I. Hvis ja;

- oversende dette?
- beskrive det her?

II Hvis nei:

-Hvordan er SLT/SU-arbeidet *organisert* m.h.t.:

*Styringsgruppe?

*Arbeidsutvalg?

*Arbeidsgrupper?

-Hvilke *etater/institusjoner* inngår i disse gruppene?

c. Deltar ungdom på i noe ledd i organisasjonsstrukturen??

1.5 Formalisering

- Har utvalgene fast *møtefrekvens*?
- Faste *representanter*?
- Rutiner for *delegering* av arbeidsoppgaver?
- Rutiner for *tilbakemelding* av oppfølging?
- Hvilken instans regner du som *din viktigste samarbeidspartner*?

2. PLANLEGGING

2.1 Kartlegging

- Hva slags informasjons/datamateriale er samlet inn når det gjelder
 - tallmateriale over kriminalitet
 - annet materiale over kriminalitet
 - systematisk oversikt over pågående forebyggende arbeid/-arbeid overfor barn og ungdom
 - bakgrunnsvariable over barn- og ungdoms livssituasjon
- Har kommunen gjennomført egne undersøkelser?
 - I så fall hva slags?
- Foreligger rapporter/fortolkninger av tilgjengelige data/informasjon?

3. GJENNOMFØRING

3.1 Økonomi

- Har SLT(SU)-arbeidet i kommunen eget *budsjett*?
- Hva er i så fall dette budsjettet på?
- Er det lagt vesentlige *økonomiske begrensninger* på arbeidet?

3.2 Politisk oppslutning om arbeidet

- Har styringsgruppen både *politiske* og *administrative* representanter?
- Har man et politisk vedtatt mandat?
- Hva er ditt inntrykk av politisk oppslutning når det gjelder
 - arbeidet generelt?
 - enkelttiltak?
- Annent oppslutning fra kommunepolitikere?

3.3 Etatenes prioritering av arbeidet

- a. Prioriterer etatene arbeidet etter din mening tilstrekkelig i tid/ressurser til *planlegging* av tiltak?
- b. Prioriterer etatene arbeidet etter din mening tilstrekkelig i tid/ressurser til *gjennomføring* av tiltak?
- c. Har de deltakende representanter tilstrekkelig myndighet til å *disponere over etatenes ressurser*?
- d. Hvordan fungerer det *tverrfaglige* arbeidet mellom representantene?
-Hvis det oppstår konflikter; er det noe spesielt disse gjerne er knyttet til?
- e. Gis det inntrykk av at arbeidsformen er en *belastning* eller en *ressurs*?
- f. Opplever du at en enkelt eller fler instanser er pådrivere i arbeidet?
-I så fall hvilke?
- g. Hvordan ville etter din mening arbeidet fungere uten pådriverene?

3.4 Samarbeid

- a. Hvordan opplever du at samarbeidet fungerer når et *tiltak* skal
-beslutes?
-iverksettes?
- b. Hva er evt. den viktigste faktoren som *fremmer* samarbeidet i beslutning og gjennomføring av tiltak?
- c. Hva er evt. den viktigste faktoren som *hemmer* samarbeid i beslutning og gjennomføring av tiltak?
- d. I de tilfeller der etater eller personer ikke stiller opp til samarbeidet om de forebyggende tiltak - har samarbeid blitt *pålagt i flg. direktiv*?
*Hvis ja; hvem har mandat til dette?

4. ARBEIDETS MÅLSETTING

4.1 Hva er forebygging av kriminalitet?

- a. Har dere hatt noen diskusjon på hvordan "forebyggende arbeid" skal defineres?
-Ville du definere dette annerledes?
- b. Hvis du ser på gjennomførte tiltak; hva slags kriminalitet er det man forebygger?
-Spesielle grupper av ungdom(alder, kulturbakgrunn, sosial bakgrunn, mm.)?
-Spesielle områder i kommunen(sentrum i by, bydeler, bygder, stasjoner, skole, annet)?

4.2 Hvilke konsekvenser ønsker man av arbeidet?

- a. Opplever du at arbeidet har *konkrete konsekvenser* for barn og unges livsforhold?
- b. Hva *ønsker du å oppnå* med det forebyggende arbeid?

4.3 utfordringer i lokalsamfunnet

- a. Kan du gi en rangering av tre forhold i *barn og ungdoms levekår* du vil definere som de største utfordringer i ditt lokalsamfunn i dag?
 - 1.)
 - 2.)
 - 3.)

b. Kan du gi en rangering av tre forhold du ser som de største utfordringer i gjennomføringen av det kriminalitetsforebyggende arbeid?

1.)

2.)

3.)

4.4 Norm for måloppfyllelse?

a. Hvilket enkelttiltak representerer etter din mening et godt eksempel på hvordan man kan drive forebyggende arbeid?

b. Hva ved dette tiltaket er mest vellykket etter din mening?

-Hvorfor?

4.5 Feilslåtte planer/tiltak?

a. Er det noe konkret i arbeidet dere ikke har lyktes med til nå?

b. Er det tiltak som har slått feil/som har hatt uforutsette konsekvenser?

-Hvorfor?

5. Kontakt med andre kommuner.

a. Har dere samarbeid med andre tilgrensende kommuner i *planlegging* av forebyggende arbeid?

b. Gjennomføres det *tiltak* i samarbeid med andre kommuner?

LITTERATUR:

Askheim, Ole Petter og Rønning, Rolf; Samordning av tiltak på lokalplanet for utsatte ungdomsgrupper, Østlandsforskning 1987

Carlsson, Yngve; Sjette og niendeklassingers fritidsbruk, Drammen kommune 1987

Kaufmann, Astrid; Kriminalitetsutvikling hos barn og unge, Det kriminalitetsforebyggende råd 1991

Nyhlen, Børre; Samordning, hva kan vi lære av industrien, artikkel i Samordning: Ovenfra og ned eller nedenfra og opp?, Kultur og Vitenskapsdepartementet

Rønning, Rolf; Forebygging i sosialsektoren - Stella-kompleks eller revolusjonerende nytenkning?, i boken Forebyggende sosialpolitikk, Håkon Lorentzen(red.)

Søholt, Susanne; *Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner; Ny giv for velferdsstaten?*, Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport nr.99 - 1992

Van Meter og Van Horn; The Policy Implementation Process, Administration and society, Febr. 1975

uke 38

