

”Fra kampanje til brannslukking”

En casestudie av det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune rettet mot barn og ungdom

**Anders Tømmerås
Masteroppgave i statsvitenskap
Våren 2007**



Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Police and thieves in the streets

Oh yeah!

Scaring the nation with their guns and ammunition

Police and thieves in the streets

Oh yeah!

Fighting the nation with their guns and ammunition

(The Clash - Police & Thieves).

Forord

Å skrive en masteroppgave er en erfaring jeg kommer til å huske. Arbeidet har gitt meg muligheten til å sette meg skikkelig inn i fremmed stoff, og komme frem til ny innsikt. Prosessen har vært en tålmodighetsprøve, men med god hjelp fra gode støttespillere kom jeg helskinnet igjennom. Disse personene er det her på sin plass å rette en stor takk til.

Først og fremst vil jeg takke informantene mine, for at dere var tilgjengelige og stilte opp på kort tid med informasjon og engasjement i en travel hverdag. Videre vil jeg takke veilederen min Jon Arve Nervik, for alle konstruktive kommentarer, diskusjoner, og utfordrende spørsmål underveis i prosessen. Ikke minst er jeg takknemlig for at veiledningene ble gjennomført med humor, fotballprat og uformelt preg.

Videre vil jeg rette en stor takk til Jon Aaser Torp for samvittighetsfull korrekturlesning, og for sine gode innspill med utgangspunkt i travel innspurt med egen oppgave.

Mine foreldre fortjener en stor takk for den uvurderlige støtten gjennom hele studietiden, oppmuntringer, og utfordrende spørsmål til oppgaven. Pappa fortjener også en stor takk for gjennomlesning og fruktbare innspill.

Siri fortjener en stor takk for tålmodighet overfor en til tider travel og fraværende samboer, samt for alle diskusjoner, oppmuntringer, innspill til oppgaven, og påminnelser om at det finnes en verden utenfor oppgaven.

Jeg vil også rekke en stor takk til mine medstudenter på Brakka, som har vært til stor støtte gjennom oppgaveskrivingen. Vinlotteri og grøtspising hver fredag, diskusjoner over lunsj eller kaffe har vært en glede og bidratt til en lettere skriveprosess. En stor takk også til Motorpsycho, Motörhead, Joachim Nilsen, The Clash og Nick Cave for sine evner til å spre glede under skriveprosessen.

Brakka, 11.05.07

Anders Tømmerås

Innhold

FORORD	5
INNHold	7
1.0 INTRODUKSJON	9
1.1 PROBLEMSTILLING	10
1.2 VIDERE DISPOSISJON FOR OPPGAVEN.....	12
2.0 TEORETISK RAMMEVERK	13
2.1 SAMARBEID, KOORDINERING, SAMHANDLING	13
2.1.1 Iverksetting av samarbeid.....	14
2.2 UTVEKSLINGSPERSPEKTIVET.....	14
2.2.1 Interesse- og maktfaktorer.....	15
2.3 MANDATPERSPEKTIVET	16
2.3.1 Avhengighetsmønstre.....	17
2.4 PREMISSE FOR SAMARBEID.....	19
2.4.1 Domenekompatibilitet.....	19
2.4.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet	20
2.4.3 Mandatkompatibilitet.....	21
2.4.4 Arbeidsdeling og spesialisering.....	21
2.5 BAKKEBYRÅKRATER	23
2.5.1 Bakkebyråkratens arbeidssituasjon	23
2.5.2 Bakkebyråkratens skjønn i utforming av politikken	25
2.6 IVERKSETTINGSTEORI.....	26
2.7 BAKLIENS STRUKTUR- AKTØRMODELL	27
3.0 METODE	28
3.1 CASESTUDIE	28
3.2 DOKUMENTANALYSE	29
3.3 INTERVJUER	29
3.3.1 Rekruttering av informanter i politiet.....	30
3.3.2 Rekruttering av informanter fra Trondheim kommune	31
3.4 ERFARINGER FRA GJENNOMFØRINGEN AV INTERVJUENE	32
3.4.1 Intervjuguide.....	32
3.4.2 Intervjusituasjonen	34
3.4.3 Etterarbeid av intervjuene	34
3.4.4 Analyseprosessen.....	35
3.5 VURDERING AV DE INNSAMLEDE DATA	35
3.5.1 Reliabilitet	36
3.5.2 Validitet	38
3.5.3 Generalisering.....	39
4.0 FOREBYGGENDE POLITIARBEID	40
4.1 POLITIREFORM 2000.....	40
4.1.1 Bakgrunn for reformen	40
4.1.2 Målene for politireformen.....	41
4.1.3 Gjennomføringen av reformen.....	43
4.2 TVERRETATLIG SAMARBEID	45
4.2.1 SLT-modellen.....	45
4.2.2 Kommunale aktører blant barn og ungdom.....	46
4.3 FOREBYGGING.....	47
4.4 TIDLIGERE FORSKNING	49

5.0 OPPRETTELSEN AV TETTERE SAMARBEID	51
5.1 POLITIETS TIDLIGERE FOREBYGGING	51
5.2 KOMMUNAL FOREBYGGING	52
5.3 TIDLIGERE TVERRFAGLIG FOREBYGGENDE SAMARBEID I TRONDHEIM	53
5.4 FRA ENKELTKOMMUNIKASJON TIL SAMHANDLING	55
5.4.1 Fokus på tverrfaglig samarbeid fra sentralt hold.....	55
5.4.2 Plikt til å samarbeide.....	56
5.4.3 Lokal motstand eller vilje i Trondheim?.....	58
6.0 GJENSIDIG INNFLYTELSE.....	61
6.1 NEDBYGGING AV INSTITUSJONELLE GRENSER	61
6.2 SLT-SAMARBEIDET	61
6.2.1 Strategimøter i regi av ledergruppene.....	62
6.2.2 Samarbeid mellom bakkebyråkratene.....	64
6.3 FORMALISERT SAMARBEID MED TRONDHEIM KOMMUNE	68
7.0 MØTET MED ”SOSIONOMVERDENEN”	72
7.1 ØKT KONTAKT.....	72
7.2 INKLUDERE FLERE PROBLEMEIERE	74
7.2.1 Samarbeid i praksis	75
7.3 PROFESJONSKONFLIKT?.....	78
7.3.1 Hvordan påvirkes samarbeidet av faglig uenighet?	82
7.4 TAUSHETSPLIKTEN	83
8.0 KONSEKVENSER AV REFORMEN.....	86
8.1 FLERE POLITIFOLK UTE I GATENE?.....	86
8.2 EFFEKTER AV REFORMEN	88
8.2.1 Interne prioriteringer	90
8.3 ØKTE KRAV FRA RIKSADVOKATEN.....	93
8.4 FOREBYGGENDE ARBEID OG FOREBYGGINGSBEGREPET I ENDRING?.....	96
8.4.1 Mindre tid i skolen.....	98
9.0 AVSLUTNING	103
10. LITTERATURLISTE.....	107
VEDLEGG.....	111
1.0 OVERSIKT OVER BETEGNELSE PÅ INFORMANTER:.....	112
2.0 INTERVJUGUIDE SENTRUM POLITISTASJON	113
3.0 INTERVJUGUIDE ENHETER I TRONDHEIM KOMMUNE OG FRIVILLIG AKTØR	114

1.0 Introduksjon

Voldelig ungdomskriminalitet har de siste årene blitt en stadig viktigere del av det offentlige nyhetsbildet. I Trondheim har blant annet Adresseavisen vist til episoder og hendelser hvor enkeltungdom og ungdomsgrupper har utøvd kriminalitet¹. Gjennom gjentatte reportasjer får vi inntrykk av at volden blir stadig grovere og kan ramme blindt. Både politikere og det resterende publikum er opptatt av å snu en slik kriminalitetsutvikling. Utviklingen kan på den ene siden oppfattes som en trussel mot grunnlaget for vårt samfunnssystem, og samtidig være en konsekvens av samfunnsutviklingen. Politiet er en av de etatene som raskest møter gruppen ungdommer som utøver kriminalitet, og en av deres viktigste oppgaver er å forebygge og forhindre at ungdom begår kriminalitet, og begir seg ut i en kriminell karriere.

Etter at kriminaliteten økte på 1990-tallet har blant annet forebyggende arbeid blitt trukket frem som et viktig virkemiddel for å snu denne trenden de siste årene (St.meld.nr.42 (2004-2005)). Viktigheten av forebyggende arbeid blir understreket blant annet gjennom de føringene som kommer fra Stortinget og virksomhetsplaner i de enkelte politidistrikt. En viktig føring som vektlegger viktigheten av å forebygge kriminalitet fra Stortinget er Politireform 2000. Politireformen har tre hovedmål, hvor to av disse kan knyttes til begrepet forebygging² (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Økningen i antall kriminelle handlinger, spesielt vinnings- og voldskriminalitet, lav oppklaringsprosent, og nye former for kriminalitet på 1990-tallet var noen av årsakene til at Stortinget besluttet å omstrukturere Politi- og lensmannsetaten gjennom Politireform 2000³. Reformens mål er å endre Politi- og lensmannsetaten slik at utfordringene etaten sto overfor kunne møtes på en bedre måte. Virkemidlene for omstruktureringen i Politireform 2000 lå hovedsaklig i strukturelle og organisatoriske tiltak. De strukturelle tiltakene var først og fremst å etablere større politidistrikter, mens de organisatoriske tiltakene var i stor grad knyttet til omstilling innad i de nye distriktene. Målet med de strukturelle og organisatoriske tiltakene var å redusere antallet administrative stillinger til fordel for flere operative stillinger. I tillegg til at politiet skal ha et større fokus på forebygging generelt, legger Politireform 2000, St.meld.nr.42 (2004-

¹ Se for eksempel Samdal (2007)

² Jeg kommer nærmere inn på målene i kapittel 4.1.2.

³ Som et eksempel og en illustrasjon på økningen i omfanget av politiets oppgaver, kan det nevne at mens antallet anmeldte straffesaker på landsbasis i 1960 var ca. 39.000, var antallet i 1999 ca. 437.000 saker (St.meld.nr.22 (2000-2001))

2005) og andre styringsdokumenter fra Politidirektoratet vekt på at politiet skal bli bedre til å samarbeide med kommunale etater i lokalmiljøet om det forebyggende arbeidet.

Tradisjonelt har politiets forebyggende arbeid vært knyttet til besøk i skoleklasser og diverse rus- og trafikkampanjer rettet mot barn og ungdom (Balchen, 1998), men gjennom reformen skal dette arbeidet videreføres og utvikles. Gjennom et økt samarbeid med kommunale aktører i det forebyggende arbeidet, er målet å gjøre forebyggingen mer effektiv. Tanken bak samarbeidet er at hvis politiet skal bedre det forebyggende arbeidet er det nødvendig å samarbeide med de deler av hjelpeapparatet som har mandat, kunnskap og ressurser til å arbeide med denne type barne- og ungdomskriminelle. Målet er at dette skal gi mer effektiv forebygging som gir bedre oppfølging av ungdommene, og fører til at tallet på unge kriminelle går ned. Gjennom denne oppgaven ser jeg nærmere på det tverretatlige forebyggende samarbeidet rettet mot barn og ungdom mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune.

1.1 Problemstilling

Ettersom politireformen legger vekt på forebygging og tverretatlig samarbeid, er formålet med denne oppgaven å skaffe informasjon om hvordan Sentrum politistasjon har endret sitt samarbeid med Trondheim kommune i forhold til forebygging blant barn og ungdom. Det vil derfor være aktuelt å undersøke hva slags samarbeid som er etablert, og belyse samarbeidet ut fra om de involverte, både ved Sentrum politistasjon og deres samarbeidsaktører, har opplevd noen endringer. I den forbindelse er det interessant å finne ut av hvordan politiet og deres samarbeidsaktører oppfatter det å samarbeide med hverandre. Det er også naturlig å undersøke hvordan dette samarbeidet fungerer i praksis innad, og hvilke faktorer som er til hindring og til hjelp i samarbeid. Hovedproblemstillingen for oppgaven er dermed:

Har Sentrum Politistasjon endret sitt tverretatlige forebyggende arbeid mot barn og ungdom i Trondheim etter Politireform 2000?

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å samle inn data hovedsakelig gjennom intervjuer. Dette gir mulighet til å la både politifolk og deres samarbeidsaktører få anledning til å gi sine vurderinger og beskrivelser av det tverretatlige forebyggende arbeidet rettet mot barn og ungdom i Trondheim kommune. En slik studie kan ikke være grunnlag for en statistisk generalisering om politiets tverrfaglige forebyggende arbeid. Studien er heller ikke

en fullstendig evaluering av politireformens mål om bedre tverrfaglig samarbeid, i og med at jeg først og fremst konsentrerer meg om de strukturelle tiltakene og ettersom brukergruppen⁴ ikke er representert i datamaterialet. Undersøkelsen kan imidlertid gi et bilde av faktorer som kan spille inn og påvirke utviklingen av tverretatlig samarbeid, og hvordan sentrale føringer blir fulgt opp lokalt.

Gjennom de strukturelle og organisatoriske tiltakene skal Politireform 2000 bedre politiets forebyggende arbeid, og det vil derfor være interessant å se om målet om flere politifolk ute i gatene, har effekt på det forebyggende arbeidet. Det vil være interessant å se om de strukturelle og organisatoriske endringene i reformen, har bidratt i det forebyggende arbeidet og til å gjøre det lettere å samarbeide med andre aktører. Jeg har likevel av plass- og ressursmessige avgrenset oppgaven til først og fremst gjelde de strukturelle endringene innad i det nye Sør-Trøndelag politidistrikt. Selv om jeg i hovedsak konsentrerer meg om de strukturelle tiltakene, vil jeg likevel komme inn på noen av organisasjonsutviklingstiltakene som ligger i reformen. Undersøkelsen er ikke en effektevaluering av det tverretatlige forebyggende arbeidet, og om dette fører til en nedgang i kriminalitet. Det er ikke et uinteressant spørsmål, men jeg har av tids- og ressursmessige faktorer ikke valgt å gå nærmere inn på disse spørsmålene. Hovedfokuset for oppgaven vil være selve prosessen rundt samarbeidet, og hvordan dette fungerer. Selv om jeg ikke intervjuer brukerne, vil jeg likevel drøfte deler av kvaliteten på tjenestene. Gjennom å ha en casestudie av selve samarbeidet vil også det trolig kunne gi noen pekepinner på hvordan tjenestene fungerer.

Politireform 2000 har hatt to evalueringer i regi av Politidirektoratet, som i stor grad fokuserer på hva politiet selv og publikum mener om reformen og politiets tilstedeværelse i lokalmiljøet⁵. Disse evalueringene har altså undersøkt hva brukerne mener, men det er ikke dyptgående evalueringer av hva som er blitt gjort ved de enkelte politidistrikt. Det er derfor behov for mer kunnskap om dette temaet. Disse evalueringene har også et større fokus på det overordnede målet om flere polititjenestemenn ute i gatene, og har generelt lite fokus på forebygging blant barn og ungdom. Evaluering av tverrfaglig samarbeid der politiet har deltatt er også lite belyst, med unntak av noen evalueringer de siste årene (se for eksempel Carlsson 2005, 2006 og Berg 2005). Jeg mener derfor at denne oppgaven kan bidra til å gi økt kunnskap om Sentrum politistasjon sitt tverretatlige forebyggende arbeid.

⁴ Brukergruppe innebærer her de som "mottar" forebygging.

⁵ Se Politidirektoratet 2006 og Politidirektoratet 2005 A.

1.2 Videre disposisjon for oppgaven

I dette kapittelet har jeg gjort rede for problemstillingen i oppgaven, og gitt en kort introduksjon av Politireform 2000 og reformens fokus på forebygging. I kapittel 2 presenterer jeg en teoretisk ramme for å forstå tverretatlig samarbeid. Den bygger på generell litteratur om interorganisatorisk koordinering, og vil fokusere på hvilke faktorer som kan være viktige og utfordrende ved inngåelsen av samarbeid, og hva som kan påvirke det tverretatlige samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Kapittel 3 vil omhandle datamaterialet og metodene jeg har benyttet for å undersøke det tverretatlige samarbeidet i undersøkelsen. Der diskuterer jeg hvordan man kan vurdere kvaliteten av funnene og analysene i undersøkelsen. Etter denne gjennomgangen av forskningsprosessen, presenteres i kapittel 4 tidligere omorganiseringer i Politi- og lensmannsetaten, Politireform 2000, hvordan etaten er organisert, og etatens fokus på forebyggende arbeid. Jeg vil også gi en oversikt over de sentrale føringene for det tverretatlige samarbeidet, som vil kunne gi et bilde på hvordan det tverretatlige forebyggende samarbeidet var ment å fungere, samt gjennomgå noe tidligere forskning.

Opgavens analysedel starter med kapittel 5, hvor jeg analyserer prosessen rundt opprettelsen av samarbeidet, hvordan det tverretatlige samarbeidet fungerte tidligere, og hvordan aktørene ble enige i å inngå et samarbeid. Videre vil kapittel 6 omhandle hvilke former for samarbeid som er inngått mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, og hvordan samarbeidsformene på ulike måter tar sikte på å bedre forholdet mellom politiet og kommunen. Kapittel 7 går nærmere inn på hvordan samarbeidsaktørene opplever samarbeidet, og hvilke problemer og utfordringer de opplever i forbindelse med dette. I kapittel 8 analyserer jeg hvordan det forebyggende og det tverretatlige samarbeidet blir påvirket av Politireformen og andre føringer fra sentralt hold. Til slutt kommer et avsluttende kapittel 9 som oppsummerer funnene, og hvordan disse gir muligheter for videre forskning. Datamaterialet blir presentert gjennom gjenfortelling av meningsinnholdet i intervjuene gjennom bruk av direkte sitater, og tar sikte på å sammenstille analysen med teori.

2.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg presentere sentrale begreper og perspektiver på tverretattlig samarbeid, for å gi en teoretisk ramme for å forstå Sentrum politistasjons tverretattlige forebyggende arbeid. Jeg vil begynne med å ta utgangspunkt i begrepene samarbeid, koordinering og samhandling, og forklare hva disse betyr. Deretter vil jeg gå nærmere inn på Weiss' (1987) teori om hvorfor ulike aktører inngår samarbeid, før jeg ser nærmere på to perspektiver for hvordan aktører inngår et samarbeid. Videre vil jeg ta for meg ulike premisser som kan påvirke et samarbeid i en eller annen retning. Deretter vil jeg kort ta for meg Lipskys teori om bakkebyråkrater, samt ta kort for meg iverksettingsteori, før jeg knytter teoriene inn i Bakliens struktur- aktørmodell.

2.1 Samarbeid, koordinering, samhandling

I litteraturen blir det brukt ulike forståelsesmåter av og overlappinger mellom begrepene koordinering, samordning og samarbeid (Østveiten, 1996). Interorganisatorisk koordinering brukes ofte som en fellesbetegnelse for disse begrepene. På grunn av at kildematerialet har store sprik i forhold til ordvalg, og at fenomenet er komplekst, er det vanskelig å være helt konsistent i begrepsbruken. I undersøkelsen følger jeg Mulford og Rogers (1982) sine definisjoner på disse begrepene. De definerer *koordinering* som en prosess hvor to eller flere organisasjoner lager beslutningsregler som er utformet for at et felles handlingsmiljø skal skape en felles handling. Mulford og Rogers (1982) ser koordinering som formalisert samarbeid for å oppnå felles målsettinger, og med betydelig ressursinnsats på alle nivå i organisasjonene⁶.

Mulford og Rogers (1982) bruker begrepet *samordning* i tilfeller der en tredje part pålegger andre å koordinere sine virksomheter. Kjernen i samordningen er felles målsetting, avgjørelser og handling. Samhandling knyttes ofte til utveksling av alt fra varer og tjenester til kunnskap og informasjon. Samarbeid brukes i tilfeller der samarbeidet skjer som følge av frivillig innsats fra alle involverte parter, og hvor aktørene arbeider i fellesskap men ut fra egne og institusjonens målsettinger. Mulford og Rogers (1982) mener altså at samordning eller koordinering er mer formalisert enn samarbeid, og at relasjonene dermed får mer varig karakter.

⁶ Mulford og Rogers (1982) hevder også at koordinering er en betydelig trussel mot enhetenes autonomi.

2.1.1 Iverksetting av samarbeid

For å se hvordan Sentrum politistasjons tverretatlige, forebyggende arbeid fungerer, er det interessant å se på hvilke faktorer som kan være årsaker til at de opprettet samarbeidet med Trondheim kommune. Weiss (1987) har undersøkt hvilke prosedyrer for iverksetting av samarbeid som fungerer i praksis, og kom frem til at tre faktorer måtte være tilstede. For det første må flere aktører erkjenne at de har et felles problem og ha et ytre press om å gjøre noe med problemet. For det andre er det viktig å undersøke hvilke løsninger, ressurser eller ekspertise som kan bli tilgjengelig under forutsetning av samarbeid. For det tredje trekker Weiss (1987) frem mobilisering av egne ressurser for å innfri interne institusjonelle krav for å få samarbeidet til å fungere. En forutsetning for modellen til Weiss er at problemet må være egnet til å bli løst gjennom samarbeid.

Weiss (1987) mener likevel det er først når krav og press utenfra blir tilstrekkelig sterkt at problemet blir satt i fokus, og at en samarbeidsløsning virkelig blir tenkt igjennom. Tilfeldige hendelser som for eksempel forverring av et problem, mulighet for nye ressurser eller midlertidig tilgang på personer som kan arbeide med koordineringsspørsmålet, vil kunne virke negativt inn på prosessen frem mot opprettelsen av et samarbeidsforhold. På den andre side kan systematisk press fra interessegrupper, nye lover eller krav fra politikere eller en engasjert ledelse kunne drive prosessen videre (Weiss, 1987). Et av målene med denne undersøkelsen er å undersøke hvilke faktorer var viktige ved inngåelsen av samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Jeg vil nå se nærmere på to perspektiver for samarbeid innen interorganisatorisk koordinering, *utvekslingsperspektivet* og *mandatperspektivet* (Hall, 1977; Benson, 1975).

2.2 Utvekslingsperspektivet

Knudsen (2004) trekker frem *utvekslingsperspektivet* som det mest sentrale perspektivet i interorganisatorisk koordinering. Det underliggende premisset er at enhetene søker å komme fram til en enighet om en fornuftig oppgavefordeling i erkjennelse av gjensidig avhengighet, og ut fra et ønske om å realisere sine mål (Levine og White, 1961). Dette er en nødvendig betingelse for utveksling av tjenester og klienter, eller for å oppnå økonomisk verdi. Perspektivet vil være relevant i forhold til hvordan Sentrum politistasjon og deres samarbeidsaktører ble enige om et samarbeid. I utgangspunktet skulle Politireform 2000 legge til rette for et bedre samarbeid med andre aktører, men for at samarbeidet skal fungere er det også nødvendig med en form for avhengighet og enighet mellom etatene (Jessen, 1994).

I en rendyrket form er en utvekslingsmodell svært lik en markedsmodell, hvor tjeneste byttes mot tjeneste eller penger (Knudsen, 2004). Et slikt utvekslingsprinsipp trenger ikke bety at alle parter skal gi og ta like mye i hver enkelt sak, men alle parter må oppleve at de har noe å hente eller tjene på samarbeidet over tid. Det må lønne seg å samarbeide slik at aktørene totalt sett får unna flere saker eller oppnår bedre resultater, enn hva de ville gjort alene (Levine og White, 1961)⁷. Avhengigheten mellom partene vil ifølge Knudsen (2004) være større jo viktigere en ressurs er for en enkel enhet og jo vanskeligere det er å skaffe denne fra alternative kilder. For at samarbeidet skal lykkes er det nødvendig at hver enkelt av enhetene er i en forhandlingsposisjon med et minstemål av varer, makt og ressurser, som de andre enhetene er interessert i. Partene har da en klar interesse av et samarbeid, og de vil lettere kunne innstille seg på å akseptere "investeringskostnadene" ved å etablere et samarbeid. Samarbeid uten en viss grad av gjensidighet vil ifølge Schmidt og Kochan (1977) bli dominert av den ene enheten.

2.2.1 Interesse- og maktfaktorer

Benson (1975) legger vekt på at *interesse- og maktforhold* er viktig for partenes vilje og evne til samarbeid i stedet for ren nytteeffekt. I en nyopprettet virksomhet vil formelle målformuleringer, skriftlige instruksjoner og organisasjonsplaner være normsettende⁸. Virksomhetens normative grunnlag vil ifølge Benson (1975) i stadig større grad bli preget av enhetenes egen ideologi, for eksempel idealer for behandlingsopplegg, klientbehandling og bruk av teknologi⁹, i tillegg til de opprinnelige, formelle målsettingene. Dette vil prege holdninger til budsjettmessige prioriteringer, oppgavefordeling innen sektoren, og mellom ulike sektorer (Benson, 1975).

I tillegg trekker Benson (1975) også frem *maktfaktorer* som viktig i utvekslingsperspektivet. Evnen til å få gjennomslag for sine interesser i et samarbeid er en funksjon av enhetenes makt og deres strategiske posisjon i et samarbeidet. En viktig maktfaktor er kontrollen med

⁷ Utvekslingen trenger ikke å innebære et økonomisk gode for begge parter. Bytteforholdet kan også inneholde ikke-materielle verdier eller i seg selv være et mindre onde, fremfor ikke samarbeid (Levine og White, 1961).

⁸ Ifølge Knudsen (2004: 27) vil instruksjoner i løpet av en tid bli erstattet av uformelle normer gjennom erfaringer i arbeidet, tidligere erfaringer, tradisjonelle profesjonelle standarder og aktuelle forventninger. For ledelsen vil fokuset skifte fra formell måloppfyllelse til vedlikehold av selvdefinerte hovedoppgaver. Dette innebærer også eventuelle utvidelser av arbeidsoppgavene og det å sikre budsjetter og ressurstilgang for enheten.

⁹ Teknologi, språk, verdier og normer understrekes ofte av klare fysiske symboler, spesielt uniformer, egne ritualer og historier. Alle disse forholdene letter koordinering innenfor "klanen" som har felles verdier og språk. Likevel kan det også skape avstand til andre som ikke deler de samme symbolene (Jacobsen, 2004).

funksjoner som står mer sentralt i nettverket enn andre. Det kan dreie seg om beslutningsmyndighet vedrørende fordeling av klienter eller arbeidsoppgaver, disponering av fellestjenester eller disponering av ulike ressurser som andre enheter er interessert i (Benson, 1975). Dette gir makt fordi det innebærer mulighet for å påvirke ressurstilgangen til de andre enhetene, og i noen tilfeller kan det også gi større politisk synlighet som kan styrke muligheten for støtte utenfra¹⁰.

Dette kan ifølge Knudsen (2004: 27) gi to utfall. På den ene siden kan den enkelte enhet være redd for å inngå samarbeid som setter den i et avhengighetsforhold til andre. På den andre siden kan en enhet være interessert i å unngå usikkerhet og dermed forsøke å forhandle seg fram til mer forutsigbare interorganisatoriske relasjoner. Samarbeid avhenger derfor ikke bare av partenes evne og positive innstilling til samarbeidet, men også av overordnede politiske og økonomiske rammebetingelser. Faktorer som ressursknapphet, underbemanning, manglende informasjonstilgang, manglende spisskompetanse kan være viktigere enn et politisk press for å stimulere til samarbeid (Knudsen, 2004). Behovet for spesialisering og differensiering av tjenester er ifølge Knudsen (2004) så stort at den enkelte enhet umulig kan bli selvforsynt med ressurser og kompetanse. Enhetene er derfor noen ganger nødt til å løse oppgavene gjennom interorganisatorisk koordinering, selv om dette medfører avhengighet (Jacobsen, 2004).

2.3 Mandatperspektivet

Gjennom Politireform 2000 fikk politiet et pålegg om å inngå et tettere samarbeid med kommunale myndigheter. Mandatperspektivet vil derfor være et utgangspunkt når jeg senere skal analysere det tverrfaglige forebyggende arbeidet hos Sentrum politistasjon. Ifølge Jessen (1994: 8) innebærer mandatperspektivet at: "en overordnet instans griper inn og pålegger samhandling mellom enheter på lavere nivå". Under økonomisk rasjonelle betingelser vil et overordnet hensyn være å sikre en optimal utnyttelse av ressursene. Det vil si at alle enhetene innenfor en sektor må utnytte sine ressurser best mulig slik at totalytelsen blir best. Dette til tross for at de berørte enhetene ikke selv kan innse noen fordeler av å samarbeide slik at

¹⁰ En annen viktig kilde til makt kan være adgangen til politisk eller økonomisk støtte, for eksempel fra politikere, interesseorganisasjoner eller fra deler av et overordnede administrativt apparat. Slik støtte vil kunne styrke posisjonen både når det gjelder ressurstilgangen og fordeling av oppgaver, og bidra til å øke graden av administrativt selvstendighet (Knudsen, 2004).

utnyttelsen av ressurser blir best mulig. Det kan også være slik at enhetene ikke selv har oversikt over hvem de kan samarbeide med¹¹.

Koordinering kan også skje som et resultat etter initiativ utenfra, eller fra en underordnet enhet (Knudsen, 2004). I tilfeller hvor initiativet om samarbeid kommer fra instanser som ikke har noe juridisk mandat, og som heller ikke har en selvskreven lederstatus i nettverket, vil sannsynligheten for å lykkes være sterkt avhengig av om den som får ansvaret for å koordinere har en sterk maktposisjon. Det kan enten være i kraft av ressursgrunnlaget eller ut fra evne til å manøvrere samhandlingsmønstrene i nettverket. Et viktig tilfelle av indirekte koordinering har man når koordineringen skjer nedenfra. Initiativet kan da komme fra en lavere enhet, for eksempel innen en etat, og forårsake at to eller flere høyere enheter begynner å samordne arbeidet¹².

2.3.1 Avhengighetsmønstre

Knudsen (2004: 34) legger stor vekt på å se et koordineringsbehov ved mandatperspektivet i lys av avhengighetsmønstre. Resonnementet går ut på at enheter som ikke står i avhengighetsforhold til hverandre, men som har felles ressursavhengighet, best kan koordineres gjennom standardisering¹³. En sterkere og mer direkte form for avhengighet får man når to eller flere avdelinger er *sekvensielt* avhengig av hverandre. I dette tilfellet kan koordinering skje ved hjelp av overordnet planlegging som fastsetter aktiviteter og tidsrammer.

Knudsen (2004: 34) hevder at den sterkeste formen for avhengighet oppstår når to eller flere avdelinger er *gjensidig avhengige* av hverandre. Koordinering ovenfra kan da være vanskelig, og forholdene må i stedet legges til rette. For eksempel kan slik koordinering være aktuelt for politi, sosialkontorer, barnevern og krisesenter¹⁴. Koordinering gjennom gjensidig tilpasning er helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll. Grunnen til at det kan være vanskelig er at koordineringen forutsetter aktiv medvirkning fra enhetene på grunnplanet. Det

¹¹ Det kan være vanskelig å skille mellom å gi et mandat for å samarbeide og i et annet tilfelle foreslå koordinering som et ledd i den ordinære styringen av en organisasjon, på grunn av at det kan være vanskelig å avgrense hva som er internt og hva som er eksternt (Knudsen, 2004).

¹² Ettersom det i slike tilfeller ikke foreligger noe mandat basert på autoritet, er det vanlig å regne med at ressurs- og maktforhold vil avgjøre om koordineringsframstøtet vinner frem.

¹³ Et eksempel på kan være saksbehandlere på ulike kontorer som utfører en standard saksbehandling i henhold til gitte lover og regler (Knudsen, 2004).

¹⁴ Ofte må koordineringen skje raskt på grunnlag av informasjon som ikke alltid er lett å rapportere oppover i systemet, og et vellykket resultat er avhengig av alle parter tilpassningsdyktighet (Knudsen, 2004).

kreves ifølge Knudsen (2004) ikke bare passiv aksept, men aktiv medvirkning til iverksettelse av koordineringen. Aktørene vil derfor reservere seg mot å komme i et gjensidig avhengighetsforhold med mindre de er innstilt på gjensidig koordinering og tilpasning. Mandatutsteder vil også vite at et samarbeid på slike premisser har alle muligheter for å mislykkes dersom de underordnede setter seg imot det (Knudsen, 2004)¹⁵. Et viktig spørsmål er følgelig om de underordnede enhetene uten videre godtar koordineringsfremstøtet, eller om den overordnede instansen må ty til tvang, eventuelt ”kjøpslå” for å få partene til å akseptere økt koordinering.

Ved bruk av tvang blir mandatperspektivet en slags forlengelse av utvekslingsperspektivet, hvor den overordnede instansen selv må gå inn som part i saken, gjerne med en eller annen form for hestehandel (Knudsen, 2004). Hvis partene først er kommet inn i et sekvensielt avhengighetsforhold, vil de ofte selv erkjenne behovet for koordinering, enten ved en uavhengig faglig instans eller en overordnet myndighet. Partene kan ifølge Knudsen (2004) forutse at en slik avhengighet vil medføre kontroll ovenfra og av den grunn kjempe mot å komme i et avhengighetsforhold. De vil i stedet kjempe for å være mest mulig selvhjulpne, holde på oppgaver som styrker posisjonen i nettverket, og unngå å påta seg oppgaver som innebærer fremtidig avhengighet¹⁶.

Jacobsen (2004: 109) mener at dersom det ikke foreligger et felles ønske om formelle rammer rundt et allerede eksisterende samarbeid, vil aktørene ofte vegre seg noe for å tvinge individer til å koordinere virksomheten, nettopp fordi de vet at det vil oppstå motstand og dermed konflikter. Opprettelsen av prosedyrer, prosjektgrupper, og sammenslåing av enheter, vil alle ifølge Jacobsen (2004) føre til sterk motstand dersom det ikke samtidig foreligger en erkjennelse av at disse ordningene er nødvendige fra de ansattes side. Motstanden som oppstår er likevel kun midlertidig, og over tid oppstår en følelse av avhengighet innenfor den formelle enheten. Dette er uttrykk for at den formelle strukturen kan skape både holdninger og adferd (Egeberg, 1984). I forhold til min problemstilling vil det være interessant å se hvordan

¹⁵ Ved et koordineringsmandat for enheter som ikke befinner seg innenfor samme hierarkiske struktur, mener Knudsen (2004) den mandatansvarlige vil følge de samme prioriteringer som for en hierarkisk struktur.

¹⁶ Et underliggende premiss for både avhengighetsperspektivet og mandatperspektivet er at aktørene søker å komme til enighet om en fornuftig oppgavefordeling ut fra et ønske om å realisere egne mål. Utveksling gjennom kommunikasjon og samarbeid skjer når de involverte aktørene opplever at de er gjensidig avhengige av hverandre, og når begge parter innser at de har noe å vinne på å koordinere sin virksomhet. Formell maktposisjon er sjelden tilstrekkelig til at en overordnet instans kan tvinge gjennom koordinering mellom lavere enheter. Man kan derfor si at mandatperspektivet blir en underkategori i utvekslingsperspektivet.

Sentrum politistasjon og deres samarbeidsaktører er avhengige av hverandre, og hvordan dette påvirker samarbeidet.

2.4 Premisser for samarbeid

Jeg vil her ta for meg ulike faktorer som kan påvirke et samarbeid. Det er vanlig å legge vekt på *domenekompatibilitet*, *ideologisk* og *kvalitetsmessig kompatibilitet*, *mandatkompatibilitet*, samt *spesialisering* som kriterier for å lykkes med interorganisatorisk samarbeide (Benson 1975; Hall 1977; Jessen 1994; Knudsen 2004). I denne undersøkelsen vil disse faktorene danne grunnlaget for å belyse både vilkår og hindringer for det tverretatlige samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og deres samarbeidsaktører.

2.4.1 Domenekompatibilitet

Thompson (2003) argumenterer for at organisasjoner ønsker samarbeid ut fra ønsket om en avklaring av ansvarsfordeling¹⁷. En organisasjons domene omfatter summen av organisasjonens produkter, brukergrupper/klienter og oppgaver. Interorganisatorisk domene viser til problemområder av felles interesse for flere enheter og organisasjoner, hvor problemene er komplekse og udelelige¹⁸. Andre teorier tar utgangspunkt i ønsket om å forsvare, og utvide eget domene (Jessen, 1994). Samarbeidet vil da fungere som en form for ekspansjon hvor den enkelte enhet ønsker å skaffe seg kontroll over de andre etatenes ressurser og prioriteringer. For å ivareta sine domeneinteresser vil organisasjonene ifølge Knudsen (2004) i beste fall forsøke å gjøre en god jobb, økonomisere med ressursene og utveksle ressurser med andre enheter. Dersom enhetene har *fullstendig sammenfallende domener* mener Knudsen (2004) at det kan innebære konkurranse, samtidig som de sannsynligvis også vil ha tilgang til like typer ressurser og derfor ha lite å tilby hverandre. På

¹⁷ Knudsen (2004: 43) trekker frem enhetenes "domene" i vurderingen av samarbeidspotensial ved tre forskjellige sammenhenger. For det første er bruken av domenebegrepet knyttet til den enkelte enhets funksjoner, tjenester, klientgrupper og geografiske plassering. Dernest bruker Benson (1975) begrepet "domain consensus" (domeneenighet eller domeneavklaring), som reflekterer enhetenes deling av arbeidsoppgaver som et kompromiss eller forhandlingsresultat (Benson, 1975). En tredje anvendelse av begrepet retter seg mot å definere et problemområde av felles interesse for flere enheter, som derfor er interessert i en eller annen grad av koordinering. Det er ikke alltid snakk om noe varig samarbeid eller samhandling ut over det å nå fram til en innstilling, en beslutning eller påpeking av et problem (Knudsen, 2004: 43). En slik interesse innebærer at de aktuelle problemene er komplekse og ikke kan deles opp i mange små, som kan håndteres av organisasjonene enkeltvis. Komplekse problemer krever en bred belysning, som forutsetter at mange ulike organisasjoner deltar i diskusjonen og håndteringen av problemet.

¹⁸ Domenekompatibilitet kan sammenlignes med Jacobsens (2004:78) begreper *dobbeltarbeid* og *gråsoner*, hvor ulike etater har uklart arbeidsdeling og av den grunn ønsker samarbeid. Dobbeltarbeid innebærer at flere etater gjør den samme oppgaven, noe som er sløsing av ressurser, mens gråsoner oppstår der ingen har ansvaret for en oppgave, eller der ansvaret er uklart. I begge tilfellene er arbeidsdelingen uklart, og kan enten skyldes maktkamp der to eller flere enheter slåss om et attraktivt område, eller at arbeidsområdet er vanskelig å dele opp (Jacobsen, 2004).

den andre siden vil *enheter uten noen form for domeneoverlapping*, enheter som ikke har noe til felles, verken i tid, rom eller med hensyn til funksjon, kompetanseområde eller klientgruppe, også ha svært lite å tilby hverandre. Mellomkategorien med enheter med *delvis overlappende domene* er dermed den mest interessante kategorien, hvor enhetene kan utfylle og utnytte hverandres kompetanse, betjene samme klientgruppe med flere tilbud samtidig, og gå sammen om å dekke geografiske områder. Disse vil i motsetning til enheter uten domeneoverlapping ha nytte av samarbeid, samtidig som de i motsetning til enheter med fullstendig sammenfallende domene har lavere konfliktpotensial (Knudsen, 2004: 44)¹⁹.

2.4.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet

Den første ”betingelsen” for at samarbeidet skal fungere innebærer altså at samarbeidet må være nyttig ut fra fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige enhetene. Den neste betingelsen som blant annet Hall (1977) tar for seg innebærer at partene har *kompatible ideologier og kompatible kvalitetsmessige oppfatninger* av hverandre. Begrepet ideologisk kompatibilitet blir brukt i bred betydning og omfatter syn på hva som er god terapi, gode arbeidsmåter og behandlingsformer, oppfatning av hva enheten eller institusjonen står for og hva andre potensielle samarbeidspartnere står for.

Nært forbundet med ideologisk kompatibilitet er kvalitetsmessig kompatibilitet som uttrykker partenes vurdering av hverandres faglige prestasjonsnivå (Jessen, 1994). Kvalitetsmessig kompatibilitet innebærer ikke at bare enheter med topp kompetanse og faglig nivå kan inngå samarbeid, men heller at enheter som skal samarbeide bør ha et noenlunde likt kvalitetsnivå²⁰. Det er ifølge Jessen (1994) vanligvis også nær sammenheng mellom ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet fordi enheter som har sympati for hverandres ideologi, for eksempel kultur og arbeidsmetoder, også har lettere for å akseptere hverandre ut fra kvalitetsmessige kriterier. Hall (1977) fant i sin undersøkelse at positive vurderinger forklarer mer enn 40 prosent av variasjonene i interorganisatorisk koordinering. Positive vurderinger i forbindelse med interorganisatorisk koordinering er knyttet til legitimitet, hvor det dreier seg om å kunne snakke fritt, kommunisere effektivt og oppfatte signaler. Taushetsplikten vil dermed være en viktig faktor. Videre dreier det seg om rent praktiske ting som å få et kombinert tilbud til visse klientgrupper til å ”gå i hop” eller å samordne produksjonen av tjenester slik at de henger sammen. Det innebærer at representantene for etatene som skal

¹⁹ Ressursavhengighet kan dermed ”tvinge” organisasjoner til å samarbeide (Weiss, 1987).

²⁰ I det minste respekt for hverandres arbeid (Knudsen, 2004).

samarbeide bør ha et minstemål av felles mål, standarder og verdier, og respekt for hverandre. Interessante spørsmål vil blant annet være hvordan slike vurderingskriterier fungerer for aktørene som er med i samarbeidet med Sentrum politistasjon, hvordan respekten for de ulike aktørenes forebyggende arbeid er i Trondheim, samt hvordan aktørene har håndtert taushetsplikten?

2.4.3 Mandatkompatibilitet

Mandatkompatibilitet er det siste kriteriet som Jessen (1994: 12) tar for seg. Selv om de to andre kriteriene ligger til grunn er det ikke alltid samarbeid kommer i stand, og i slike tilfeller kan det noen ganger være ønskelig med en form for påtrykk eller mandat. Det er vanskelig å tenke seg at alle vil tilpasse seg hverandre, selv om aktørene bygger ned formelle hindringer for informasjonsutveksling mellom etater. Ofte vil man se at individer og organisasjoner følger sine egne forholdsvis snevre sektorinteresser, eller motsetter seg koordinering fordi dette beslaglegger deres ressurser i form av tid og oppmerksomhet (Jessen, 1994). Mandatet kan realiseres ved å gi en av enhetene eller en overordnet instans plikt og rett til å ta initiativ og kontrollere at koordinering finner sted, gjennom planlegging og direkte styring. Påtrykk utenfra eller ovenfra kan bidra til innføring av regler og rutiner, eller at etatsledelsen innfører en mer tvungen form for koordinering, tilsvarende samordning. Mandatet kan også foreligge i form av juridisk bindende direktiv til enhetene om at de skal samordne visse aktiviteter gjennom gjensidig tilpasning (Jessen, 1994).

2.4.4 Arbeidsdeling og spesialisering

Delprosessene *spesialisering* og *spesialisert utdanning* kan også ifølge Jacobsen (2004) medføre koordineringsproblemer. Spesialisering fører til at deloppgaver samles i formelle enheter med sine ressurser, både personellmessig, og fysisk og økonomisk²¹. Benson (1975) hevder at det innenfor hver organisasjon finnes en ideologisk-teknologisk forpliktelse hvor en spesiell type løsninger og metoder blir fremhevet. Disse fungerer som etaten sitt paradigme. Paradigmet representerer både særegne former for mål/middel rasjonalitet og særegne verdier og holdninger. Dette kan ses på som en del av organisasjonskulturen innenfor hver av etatene. Enhetene får "sine" regler og rutiner samt "sine" standarder for hvilke resultater de skal oppnå, og hvordan de skal måles. Gjennom dette får man noe Jacobsen (2004) kaller en *institusjonaliseringsprosess*, som innebærer at enhetene sakte men sikkert blir til

²¹ Mintzberg (1979) viser blant annet til spesialisering innen industrien hvor mange av delproduksjonene er sterkt avhengig av hverandre.

sektorforsvarer. Ved å arbeide med den samme oppgaven over lengre tid lærer aktørene seg en viss måte å se problemene på²². De leter etter spesielle løsninger, ser bort fra andre og vektlegger noen sider av en sak mye mer enn andre, som over tid fører til at aktørene mister evnen til å se helheten²³ (Jacobsen, 2004).

Spesialisert utdanning er nært knyttet til spesialiseringer, og fører ifølge Jacobsen (2004) til de samme utfordringene med henhold til evnen til å se helheten²⁴. Målet med spesialisert utdanning er å bli god på ett felt, mens andre felt overlates til andre²⁵. Utdanning gir også den enkelte kunnskap om hvordan forhold henger sammen og hvordan de kan bearbeides (teknologi)²⁶. Jo mer komplekst arbeidsfeltet blir, jo vanskeligere blir det å finne felles aksepterte teknologier, og desto mer får teknologien preg av å være ideologier. Jacobsen (2004: 79) mener derfor at en endring i teknologi kan føre til koordineringsproblemer ut fra to faktorer. For det første kan det innebærer at en lang utdanning har vært ”feil”, og at aktørene for det andre må lære å ”tro” på noe nytt. Jacobsen (2004: 79) mener derfor det er rimelig å anta at de fleste vil forsøke å unngå radikale endringer, og dermed forsvare ”sin” teknologi så lenge som mulig. Koordineringsproblemer kommer dermed av at aktørene vil konkurrere i stedet for å inngå en prosess som kanskje fører til kompromiss med en annen teknologi som de mener er feil. En bieffekt av det å lære en egen teknologi er at aktørene også lærer et språk med egne begreper og sjargonger som er vanskelig å forstå for folk utenfor en spesiell gruppe.

Formalisering og spesialisert utdanning er ifølge Jacobsen (2004: 80) effekter som forsterker hverandre, hvor spesiell utdannelse rekrutteres til spesielle oppgaver i formelle enheter. Slik oppstår faren for at ”fagidioter” også blir sektorforsvarere. I tillegg til å utvikle verdier, normer, språk i utdanningsfasen, som bringes med videre i en organisasjon, utvikles det også en egen kultur innad i organisasjonen (Jacobsen, 2004:80)²⁷.

²² Dette kan sammenlignes med begrepet ”gruppetenkning” innen psykologien.

²³ Parallelt med den formelle arbeidsdelingen foretas det også ofte en fysisk arbeidsdeling. Grupper som formelt hører sammen, samles også i den samme bygningen, ofte i samme etasje. Den fysiske avstanden er som regel mindre innen grupper enn mellom grupper. Dette fører til at kommunikasjon mellom grupper blir vanskeligere enn kommunikasjon innen grupper fordi man har større fysisk avstand (Jacobsen, 2004).

²⁴ Med et fellesbegrep kan man si at spesialisert utdanning er med på å skape en spesiell utdanningsmessig kultur (Jacobsen, 2004: 80).

²⁵ Jacobsen (2004: 79) mener man blir ”fagidiot”, og at spesialisert utdanning fører til at man ofte mister evnen til å se helheten fordi man fordypet seg i en eller noen få av delene.

²⁶ Leger kan for eksempel se et problem på en annen måte enn psykiatere (Jacobsen, 2004: 79).

²⁷ Koordineringsproblemer kan ifølge Jacobsen (2004) til en viss grad løses ved å endre arbeidsdelingen, spesialiseringen (organisasjonsstrukturen), og kulturen man tilegner seg både i utdanningen og i organisasjonen.

2.5 Bakkebyråkrater

Lipsky (1980) argumenterer for at et kjennetegn ved mange av de aktuelle aktørene for denne undersøkelsen, er at den enkelte medarbeider har stor grad av frihet eller handlingsrom til selv å prioritere oppgaver eller målgrupper. I praksis fører dette til at de ansatte på enkelte områder bestemmer hvem de vil samarbeide med, når de vil samarbeide, i hvilket omfang, samt premisser for samarbeidet. Lipsky (1980) har beskrevet bakkebyråkratene og bakkebyråkratiet²⁸, som synes å være relevant til å belyse noe av politiets tverrfaglige forebyggende arbeid. Lipsky (1980: 3) definerer bakkebyråkrater på følgende måte: “Public service officers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”.

Lipsky (1980) trekker frem helsearbeidere, politi, lærere og sosialarbeidere som eksempler på bakkebyråkrater. Begrepet viser altså til de offentlig ansatte som arbeider på grasrotnivå med å administrere offentlige tjenester og ytelser i velferdsstaten, som har direkte kontakt med målgruppen for politiske tiltak, og som har mulighet til å utøve skjønn. Ifølge Lipsky (1980) er bakkebyråkratene både mektige og avmektige. De er mektige i den forstand at de gjennom å utøve skjønn påvirker klientenes livssituasjon, samt at velferdsstaten er avhengig av bakkebyråkratene for å kunne fungere. På den andre siden er arbeidssituasjonen preget av avmakt, som henger sammen med en kombinasjon av høye idealer og knappe ressurser.

Det er først og fremst to sentrale hovedpunkter i Lipskys teori som er interessant i denne undersøkelsen. For det første hevder Lipsky (1980) at visse trekk ved bakkebyråkratenes arbeidssituasjon fører til felles handlingsmønstre, og utvikler seg på tvers av velferdsstatens mange yrkesgrupper. Lipskys andre hovedpunkt er at offentlig politikk i stor grad blir til blant bakkebyråkratene som iverksetter de offentlige tiltakene. Gjennom møte med klientene får politikken sin praktiske og faktiske utforming.

2.5.1 Bakkebyråkratenes arbeidssituasjon

Ifølge Lipsky (1980) påvirker generelle trekk ved arbeidssituasjonen bakkebyråkratenes handlingsmønstre, hvor arbeidsmiljøet preger måten de oppfatter problemer og løsninger på. Lipsky (1980: 27-28) identifiserer fem aspekter ved arbeidsforholdene som bakkebyråkratene har til felles. For det første er det for få ressurser i forhold til oppgaver til at bakkebyråkratene

²⁸ Offentlige etater som har en betydelig andel bakkebyråkrater som ansatte, betegnes ifølge Lipsky (1980: 3) som bakkebyråkratier.

har mulighet til å utføre jobben på en god måte. De viktigste ressursene det er knapphet på er antall ansatte i forhold til klienter/saker og tid, som fører til at de ansatte har for mange klienter til at de rekker over alle oppgavene de skal gjøre²⁹. I tillegg kan administrative krav til papirarbeid påvirke hvor mye tid bakkebyråkratene kan bruke på klientene. Dette henger sammen med punkt to, som går på at etterspørselen etter tjenestene har en tendens til å være større enn tilbudet. Det innebærer at eventuelle nye tjenester vil føre til økt etterspørsel. Lipsky (1980: 34) bruker blant annet eksempler fra politiet, hvor nye tjenester vil føre til økt etterspørsel på grunn av økte krav til politiet om å stadig ta tak i flere problemområder, for eksempel kriminalisering av horekunder, internettkriminalitet, familiekonflikter og ungdomskriminalitet³⁰. Det er flere ting som tyder på at knappe ressurser og stor etterspørsel preger politiets arbeidssituasjon. Et eksempel er at politiet generelt har mange saker, og begrenset tid. Politiet kan tilby akutt hjelp gjennom vaktcentralen, men ved anmeldelser av saker trengs det tid til å etterforske, og de som oppsøker politiet må dermed forvente en viss tid før deres sak blir etterforsket. Ved mange anmeldelser vil dette innebære stort press på de som skal etterforske sakene. Samtidig er både politiet og samfunnet ellers opptatt av at lovbrudd skal anmeldes slik at politiet får informasjon om hva som skjer. Dette kan i seg selv være et selvforsterkende press på politiets ressurser.

Det tredje karakteristiske trekket ved arbeidssituasjonen er at organisasjonenes målsettinger gjerne er tvetydige, vage eller motsetningsfylte (Lipsky, 1980). Grunnen er at offentlige mål gjerne har en idealistisk dimensjon som gjør dem vanskelige å nå og lite håndterbare. Målene reflekterer at de politiske beslutningene ofte er kompromisser, og at løsningen på mange problemer blir overlatt til dem som skal administrere ordningene. Målkonflikter har gjerne sin kilde i motsetninger mellom mål knyttet til klient, organisasjonen og rollen som bakkebyråkrat. For det fjerde er det ifølge Lipsky (1980) ofte umulig å måle de ansattes prestasjoner i forhold til målsettingene. Årsaken er hovedsakelig at vage og motsetningsfylte målsettinger, ofte er vanskelige å operasjonalisere og evaluere. Videre er arbeidsoppgavene så komplekse og variablene dermed for mange til å kunne håndteres. Til tross for dette forsøker bakkebyråkratiene å vurdere sine ansatte opp mot visse standarder. I de fleste tilfeller innebærer dette at man legger vekt på arbeid som kan kvantifiseres, og ser bort fra forholdet mellom byråkrat og klient³¹. I dag blir politiet først og fremst målt på saksbehandlingstid og

²⁹ De har også begrenset med tid som kan brukes på hver enkelt avgjørelse (Lipsky, 1980).

³⁰ Samtidig peker Lipsky (1980) at folks forventninger til enkelte offentlige tjenester øker over tid.

³¹ Ifølge Lipsky (1980: 53) vil organisasjonene generelt utvikle seg i retning av det som faktisk måles.

oppklaringsprosent. Man kan måle en polititjenestemanns antall etterforskede saker, men det vil trolig ikke gi noe om kvaliteten ved for eksempel det forebyggende arbeidet. Politiet har de siste fire årene hatt to evalueringer av politireformen, hvor formålet blant annet har vært å måle publikums tilfredshet med politiet. Slike evalueringer forteller noe om den generelle tilfredsheten med politiet, men det er likevel vanskelig å bruke disse undersøkelsene for å måle den enkelte polititjenestemanns ferdigheter. Det femte og siste aspektet er at klientene oppsøker byråkratiene frivilling, fordi tjenestene ikke er tilgjengelige andre steder. Offentlige etater som politiet, har monopol på sine tjenester. Ettersom klientene ikke oppsøker bakkebyråkratene av fri vilje, har de dermed mindre makt enn de ellers ville hatt. Politiet står i en særstilling sammenlignet med andre yrkesgrupper, ved at de gjennom lov blant annet har fått i oppgave å beskytte samfunnet.

På bakgrunn av Lipskys (1980) definisjon av bakkebyråkrater og deres arbeidssituasjon kan det synes relevant å betrakte polititjenestemenn som bakkebyråkrater i Lipskys (1980) terminologi. Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratenes arbeidssituasjon er derfor en fruktbar tilnærming til politiets arbeid, og hvordan arbeidssituasjonen kan tenkes å påvirke det tverretatlige samarbeidet.

2.5.2 Bakkebyråkratenes skjønn i utformingen av politikken

Lipsky (1980: 13) hevder at velferdsbyråkrater, i motsetning til de fleste andre som jobber på et lavere nivå i en organisasjon, kan utøve skjønn i sitt arbeid³². Hvert møte mellom bakkebyråkrat og klient representerer dermed overlevering av politikk. De individuelle avgjørelsene som blir tatt i hver sak utgjør samlet sett organisasjonens politikk. Politikken blir dermed til i en totrinnsprosess. Det innebærer at hver enkelt politimanns vurdering og politiets samlede vurdering påvirker den politikken de skal utføre³³.

Muligheten til å utforme politikken henger ifølge Lipsky (1980: 13) sammen med at de kan bruke relativt stor grad av skjønn i sine vurderinger³⁴. Årsaken til at bruk av skjønn er så

³² At ansatte på lavere nivå kan ta skjønnsavgjørelser, skiller bakkebyråkratiene fra de fleste andre organisasjoner.

³³ Det er imidlertid viktig å presisere at Lipsky selv mener at det er viktig å ikke overdrive bakkebyråkratenes rolle (1980: 14). Han legger til grunn at både politiske og administrative eliter trekker opp de store linjene i den offentlige politikken. Lipskys forsøker derimot å forklare den politikken som skapes innenfor disse rammene.

³⁴ Lipsky (1980) nevner også relativ autonomi fra ledelsen, men jeg har ut fra problemstillingen valgt å ikke gå nærmere dette begrepet. Kort oppsummert innebærer relativ autonomi den selvstyringen som bakkebyråkratene har i forhold til ledelsen i organisasjonen, som gir frihet til egne tolkninger av mål og virkemidler. De arbeider selvstendig og med liten innblanding fra overordnede, og autonomien er dermed knyttet til bruk av skjønn. Ifølge

utbredt i bakkebyråkratiene er ifølge Lipsky (1980: 15) knyttet til at de sakene bakkebyråkratene jobber med er sammensatte og komplekse. Det vil dermed ikke la seg gjøre å lage regler for hva de ansatte skal gjøre i alle saker, ettersom individuelle hensyn også må tas med i de fleste vurderingene. For politiets del er det vanskelig å lage detaljerte regler for hvordan de skal opptre i alle situasjonene de står overfor. Lipsky (1980: 15) nevner tre begrunnelser for bruk av skjønn. For det første arbeider bakkebyråkratene som nevnt overfor med situasjoner som ikke lar seg redusere til konkrete regler. Situasjonene er ofte svært ulike, slik at de krever individuelle vurderinger. Den andre begrunnelsen er knyttet til de medmenneskelige sidene ved sakene bakkebyråkratene arbeider med. Den enkelte klients situasjon krever medfølelse og fleksibilitet. Den tredje begrunnelsen er knyttet til å opprettholde systemet, hvor skjønn bidrar til velferdsstatens legitimitet. Bakkebyråkratenes selvtillit øker ved å ha myndighet til å utøve skjønn, samt at klientene føler at bakkebyråkratene kan hjelpe dem. En viss form for fleksibilitet er altså nødvendig for å opprettholde velferdsstatens legitimitet, både hos ansatte og folk flest (Lipsky, 1980: 15).

2.6 Iverksettingsteori

I studiet av politikk skiller man ifølge Baklien (2000: 73) mellom en beslutningsfase og en iverksettingsfase. I beslutningsfasen formuleres målene, mens det er i iverksettingsfasen målene iverksettes og realiseres. Denne idealtypiske inndelingen kan likevel være vanskelig å forholde seg til i praksis, ettersom iverksettingsfasen også utformer politikken og gir den innhold³⁵. Iverksettingsforskningen ble et nytt forskningsområde i statsvitenskapen på 1960-tallet, hvor forskere var nysgjerrige på hva som egentlig skjedde etter at et offentlig vedtak ble fattet. For de amerikanske forskerne var denne interessen knyttet til feilslåtte føderale programmer. Ifølge Kjellberg og Reitan (1997: 131) skilte forskerne seg i ulike skoleretninger som hadde ulik forståelse av hva iverksetting var, og hvordan den best kunne studeres. Det skilles gjerne mellom såkalte *top-down*- og *bottom-up* tilnærminger. *Top-down* tilnærminger tar ofte utgangspunkt i aktører i toppen av hierarkiet og fokuserer på styringsforhold, mens *bottom-up* tilnærminger fokuserer på målgruppene og/eller bakkebyråkratene (Winter, 2001: 107). Denne oppgaven har verken en rendyrket *top-down* tilnærming eller *bottom-up*

Lipsky (1980: 17) er bakkebyråkratene opptatt av målsettingene i det daglige arbeidet, mens ledelsen i stedet fokuserer samlet sett på organisasjonens resultater. Bakkebyråkratene vil hele tiden kjempe for å beholde og utvide sitt selvstyre, mens lederne vil ha kontroll. Forholdet mellom dem er likevel preget av gjensidig avhengighet, hvor lederne er avhengige av samarbeidsvilje fra dem under seg for å få gode resultater, mens lederne på sin side har muligheter til å sanksjonere ansatte i forhold til forfremmelser, fridager, ekstraarbeid og lignende (Lipsky, 1980).

³⁵ Bakkebyråkratenes bruk av skjønn er et eksempel på det (Lipsky, 1980). Iverksettingen av en lov eller et tiltak skjer verken automatisk eller er på noen måte garantert.

tilnærming, noe som ville medført intervjuer med politisk elite eller de som ”mottar” forebygging. Temaet og metoden har imidlertid mest til felles med tidligere studier innen bottom-up tradisjonen (jfr. Carlsson 2005, 2006).

2.7 Bakliens struktur- aktørmodell

De ulike faktorene og premissene for samarbeid som er nevnt ovenfor, vil være et utgangspunkt for å forstå Sentrum politistasjon sitt tverretatlige forebyggende arbeid, og passer godt inn i Bakliens struktur- aktørmodell. I en casestudie vil det ifølge Baklien (2000) være en mulighet for at de opprinnelige politiske vedtakene ikke blir iverksatt, eller iverksettingen har blitt forskjellig fra de opprinnelige intensjonene. Baklien (2000) har lagd en modell for å undersøke hvorfor et tiltak har utviklet seg som det har, og hvordan strukturene har skapt handlingsrom for de individuelle aktørene. Økonomiske og organisatoriske rammebetingelser³⁶ gir aktørene handlingsrom, og har både en direkte strukturell effekt, og virker indirekte gjennom aktørene. Baklien (2000) trekker frem ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordeling og kommunikasjonsstruktur som strukturbetingelser. Videre trekker Baklien frem holdninger, kunnskap og interesser som aktørbetingelser, og mener at aktør- og strukturbetingelsene til sammen påvirker og styrer utviklingen av et felt. Både struktur- og aktørbetingelsene er betingelser som er gjennomgått overfor. Aktørbetingelser som holdninger, kunnskap og interesser kan knyttes til det blant annet Jessen (1994) kaller ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet og Lipskys (1980) beskrivelse av bakkebyråkratenes arbeidssituasjon og bruk av skjønn. Samtidig kan strukturbetingelsene, arbeidsdeling, autoritetsfordeling og kommunikasjonsstruktur knyttes til begrepene domenekompatibilitet og mandatkompatibilitet. Baklien (2000) hevder også at ressurser er en viktig strukturbetingelse, ut fra at det er vanlig å skylde på dårlig økonomi dersom suksessen uteblir. Ut fra Bakliens (2000) modell vil disse betingelsene ha betydning for utviklingen av det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og deres samarbeidspartnere. Bakliens modell beskriver årsakssammenhenger, som vil være fruktbar for å si noe om de endringene i Sentrum politistasjons tverretatlige samarbeid kan relateres direkte til Politireform 2000, eller om det er andre faktorer som påvirker utviklingen av denne typen samarbeid.

³⁶ Også kalt mulighetsstruktur.

3.0 Metode

Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for de valg og vurderinger for de metodene jeg har valgt for å få et datagrunnlag som kan besvare problemstillingen. Ettersom det sjelden finnes fremgangsmåter som med sikkerhet gir gode data, vil jeg gjøre rede for de metodiske valgene jeg har foretatt underveis i forskningsprosessen, ulike konsekvenser disse valgene har for datagrunnlaget, samt kvaliteten på kunnskapen jeg har kommet fram til.

3.1 Casestudie

Valg av metode bør ifølge Kvale (1997) tas på bakgrunn av hvilke forskningsspørsmål som ligger til grunn for undersøkelsen. Jeg har ut fra oppgavens problemstilling valgt *casestudie*, med fokus på intervju og dokumentanalyse. De fleste kvalitative undersøkelser³⁷ kan ifølge Yin (1994) kalles casestudier, og er en relevant metode der forklaringsvariablene i utgangspunktet er uklare for forskeren, og interessante problemstillinger og svar oppstår underveis. Yin (1994) definerer casestudie som: “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin, 1994: 13).

Casestudier kan dermed bidra til å forstå mangfoldet av hendelser og meninger som ligger til grunn for et sosialt fenomen. Casestudier og kvalitative metoder er i realiteten ikke en enhetlig tilnærming til datainnsamling. Det er i stedet snakk om flere ulike metoder som gjerne betegnes som kvalitativ forskning; casestudier, deltakende observasjon, samtaleintervju og dokumentanalyse (Ringdal, 2001)³⁸. Denne type forskning kjennetegnes av fleksible forskningsopplegg (Kvale, 1997). Dette innebærer at forskeren kan arbeide parallelt med de ulike delene av forskningsprosessen. Dermed blir det et gjensidig påvirkningsforhold mellom utforming av problemstilling, innsamling av data, analyse og tolkning. Kvale (1997) mener det kan være nyttig at datainnsamlingen og analysen foregår parallelt, ved at forskeren kan tilpasse den videre datainnsamlingen til tidlige analyser av materialet. De konklusjonene forskeren kommer frem til tidlig i forskningsprosessen, kan utdypes ved å utvide omfanget av datainnsamlingen (Kvale, 1997).

³⁷ Ifølge Kvale (1997) er utgangspunktet for kvalitativ forskning at forskeren søker å gripe kompleksiteten ved et fenomen, og få en forståelse for hvilken mening folk legger i det.

³⁸ Det er likevel fruktbart å snakke om disse tilnærmingene under betegnelsen kvalitativ metode, fordi de har noen grunnleggende fellestrekk (Ringdal, 2001).

Jeg ønsker kunnskap om Sentrum politistasjon har endret sitt tverrfaglige forebyggende arbeid etter Politireform 2000, og fant da ut at en kombinasjon av intervju av politifolk selv, og de som politiet har samarbeidet med var en god metode. Oppgaven fokuserer på de endringene og tiltakene som Sentrum politistasjon har iverksatt for å endre det tverrfaglige forebyggende arbeidet i etterkant av Politireform 2000. De dataene jeg har samlet refererer til ulike personers tanker og opplevelser rundt det å samarbeide med andre. Ved hjelp av intervju og dokumentanalyse har jeg fått et innblikk i hvordan politiet og deres samarbeidspartnere oppfatter og vurderer det tverrfaglige forebyggende arbeidet i etterkant av Politireform 2000.

Tidligere forskning har vist at tverrfaglig samarbeid mellom politi og kommune kan oppfattes som kompleks og vanskelig (Carlsson, 2005; 2006, Berg 2005)³⁹, og dette bidrar til at det hadde vært vanskelig å få nok omfattende informasjon ved for eksempel å sende ut et spørreskjema. Et forskningsopplegg basert på spørreskjema ville også begrenset mulighetene til å få uventede innspill og kommentarer, ettersom utarbeidelsen av spørsmålene må ta utgangspunkt i forskerens allerede etablerte forståelse. Jeg ønsket i tillegg å være fleksibel i forhold til å teste ut og utvikle min egen forståelse. I tillegg oppdaget jeg at jeg kunne komme nærmere innpå informantene og få innspill og vinklinger jeg på forhånd ikke hadde forutsett. Jeg foretrakk dermed intervju, slik at jeg i større grad kunne gå i dybden på temaet. Før jeg går nærmere inn på den praktiske gjennomføringen av intervjuene, vil jeg gjøre rede for datainnsamlingen som foregikk ved dokumentanalyse.

3.2 Dokumentanalyse

Siden oppgaven tok utgangspunkt i Politireform 2000 og dens fokus på politiets tverrfaglig forebyggende arbeid var det nødvendig å få et inntrykk av hovedtrekkene i de senere års justispolitikk. Jeg har derfor studert offentlige dokumenter som omhandler Politireform 2000, Politiets roller og oppgaver, samt forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom. I tillegg har jeg studert en del lokale dokumenter fra Sentrum politistasjon, som for eksempel virksomhetsplaner og tiltaksplaner. Dokumentanalysen var spesielt viktig i forkant av intervjuene for å få mer kunnskap om selve reformen og justispolitikk. I tillegg har jeg også fått tilgang på dokumenter etter hvert, og brukt disse underveis i prosessen.

3.3 Intervjuer

Jeg vil her gjøre rede for intervjuene som var den viktigste delen av datainnsamlingen.

³⁹ Kommer nærmere inn på disse i kapittel 4.4.

3.3.1 Rekruttering av informanter i politiet

Et strategisk utvalg er ifølge Kvale (1997) at informantene velges ut på en måte som er hensiktsmessig i forhold til problemstillingen. I likhet med de fleste intervjuundersøkelser ble utvalget preget av praktiske hensyn og frivillig deltakelse hos informanten⁴⁰. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling var polititjenestemenn fra Sentrum politistasjons forebyggende avdeling mest aktuelle som informanter. Det er disse som til daglig driver politiets forebyggende arbeid blant barn og ungdom, og som fra politiets side skulle delta i det tverretatlige samarbeidet rettet mot barn og ungdom. Antallet informanter begrenses gjerne av tilgjengelig tid og penger, og ikke minst muligheten til å gjennomføre grundige tolkninger av intervjuene (Kvale, 1997: 58-59). I tilsvarende undersøkelser hadde antallet informanter fra politiet vært på cirka fire personer (Carlsson, 2005; 2006). Jeg har intervjuet to polititjenestemenn fra forebyggende avdeling, og en fra ledelsen ved Sentrum politistasjon. Av ulike årsaker var det nødvendig å intervju to av polititjenestemennene to ganger. Til sammen har jeg altså hatt fem intervju fordelt på tre polititjenestemenn fra Sentrum politistasjon.

Tidlig i prosessen tok jeg kontakt med Sør-Trøndelag politidistrikt for å innhente ulike typer kriminalitetsstatistikk, og kom i kontakt med informasjonsansvarlig ved Sør-Trøndelag politidistrikt. Vedkommende hjalp meg med å komme i kontakt med analyseavdelingen⁴¹, og fikk hjelp til å avtale et intervju med lederen ved forebyggende avdeling. Gjennom en e-post i forkant av intervjuet ga jeg en beskrivelse om hva oppgaven gikk ut på, og hva jeg ønsket å snakke med informantene om. Intervjuet med lederen for forebyggende avdeling var i utgangspunktet ment som et introduksjonsintervju, hvor målet var å få mer kunnskap enn hva som sto i diverse dokumenter. Gjennom vedkommende fikk jeg også tilgang til diverse statistikk over barne- og ungdomskriminalitet, og vedkommende hjalp meg med å komme i kontakt med en annen medarbeider ved avdelingen. Jeg hadde derfor i utgangspunktet to intervju ved forebyggende avdeling. I tillegg ønsket jeg å intervju stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon, og tok derfor direkte kontakt med vedkommende og avtalte et intervju. Senere i prosessen så jeg et behov for et oppfølgingsintervju med lederen for forebyggende avdeling, og nok et intervju med stasjonssjefen. Begge stilte opp på svært kort tid, og forløp

⁴⁰ Antallet informanter var også avhengig av at jeg nådde et slags metningspunkt der informantenes fortellinger ikke lenger utfylte hverandre i stor grad (jfr. Kvale, 1997).

⁴¹ Denne avdelingen har blant annet ansvaret for kriminalitetsstatistikken for Sentrum politistasjon.

uten problemer. Under hele denne perioden fikk jeg inntrykk av å bli godt tatt i mot og alle stilte opp til intervju på kort tid.

I tillegg til de fem intervjuene ved Sentrum politistasjon har jeg hatt et telefonintervju med en medarbeider fra Politidirektoratet, og et telefonintervju med en medarbeider ved Sør-Trøndelag politidistrikt. Til sammen har jeg hatt sju intervju fra politietaten, som ble gjennomført i november, desember 2006 og februar og mars 2007.

3.3.2 Rekruttering av informanter fra Trondheim kommune

Jeg ble tidlig i prosessen klar over at det var nødvendig å intervju noen av de aktørene som politiet samarbeider med for å få informasjon fra den ”andre siden”. Hvem dette skulle være, var det derimot knyttet større usikkerhet rundt. Jeg tok først kontakt med SLT-koordinator⁴² hvor jeg presenterte oppgaven og tema, og vi avtalte et intervju. Dette intervjuet var rettet mot hvem politiet samarbeider med i SLT, og hvordan arbeidet er organisert og blir utført. SLT-samarbeidet foregår på flere nivå ved begge etatene. Jeg valgte å konsentrere meg om bakkebyråkratene (jfr. Lipskys (1980) terminologi). Grunnen til dette er at det er disse som gjennom de tverrfaglige fora er selve motoren i det tverretatlige samarbeidet. Det er der samarbeidet skjer rent praktisk, og fra tilsvarende undersøkelser er det ved dette nivået eventuelle problemer kan være størst (Carlsson, 2005). Jeg tok derfor direkte kontakt med ulike personer som deltok i de tverrfaglige fora i regi av SLT, og som hadde nær kontakt med politiet. Slik fikk jeg avtalt tre intervjuer. Ved et av intervjuene fikk jeg to tips om personer som vedkommende mente var svært aktuelle, og jeg tok dermed kontakt med disse og fikk avtalt intervju med dem begge. En informant fra Barnevernsvakta ble rekruttert etter et intervju med en av medarbeiderne ved forebyggende avdeling, som deler korridor med Barnevernsvakta. Totalt har jeg intervjuet sju personer som er ansatt i ulike kommunale enheter.

Gjennom flere av intervjuene var det en frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom som titt og ofte ble nevnt som viktig. Jeg tok derfor kontakt med denne aktøren og det ble avtalt et intervju. Informanten hadde i tillegg invitert to medarbeidere til intervjuet noe som førte til at dette intervjuet forløp ulikt fra de andre intervjuene, og utartet seg til å bli en samtale mellom intervjuer og de tre informantene og fikk et uformelt preg. Totalt har jeg hatt

⁴² SLT står for samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (KRÅD, 2007). Jeg kommer nærmere inn på hva SLT går ut på i kapittel 4.2.1.

15 intervjuer fra Sentrum politistasjon (5), Politidirektoratet (1), Sør-Trøndelag politidistrikt (1), Trondheim kommune (7) og en frivillig aktør blant barn og ungdom⁴³.

3.4 Erfaringer fra gjennomføringen av intervjuene

3.4.1 Intervjuguide

I forkant av intervjuene lagde jeg det Kvale (1997) kaller en halvstrukturert intervjuguide⁴⁴. Dette er en grov skisse over hvilke emner som skal dekkes, gjerne fulgt opp med noen detaljerte spørsmålsformuleringer. Slik ønsket jeg å sørge for at det jeg antok som de viktigste temaene ble belyst i løpet av intervjuet. I tillegg ønsket jeg å være åpen for de tingene som informanten kom med i sin beskrivelse. Jeg prøvde å unngå at intervjuene skulle ligne et avhør, og var opptatt av at informantene skulle kunne reflektere fritt om hvordan politiets tverrfaglige samarbeid hadde endret seg.

I den første fasen hvor jeg utviklet spørsmål, var det veldig mange spørsmål som dukket opp som kunne belyse problemstillingen. Jeg forsøkte å sortere disse ut fra tema, og ut fra en logisk rekkefølge. Samtidig var jeg usikker på om jeg hadde god nok oversikt over hvilke tema som burde belyses, spesielt hvem politiet hadde samarbeid med, og hvordan dette arbeidet var organisert. Jeg tok utgangspunkt i noen av spørsmålene som Carlsson (2006) brukte i en intervjuundersøkelse om et lignende tema. Mange av Carlssons (2006) spørsmål omhandlet samarbeidet innad i SLT, og var derfor relatert til min problemstilling, uten at jeg kun fokuserte på SLT. Jeg vurderte det slik at flere av spørsmålene hadde overføringsverdi til det samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, og de andre samarbeidsaktørene.

Jeg hentet derfor inspirasjon fra Carlsson (2006) sine spørsmål i de tilfellene jeg opplevde det som hensiktsmessig ut fra min problemstilling. Utover det formulerte jeg egne spørsmål som jeg mente ville være nødvendige for min problemstilling. Jeg forsøkte å formulere spørsmålene slik at jeg kunne holde oversikt over de punktene jeg ønsket å få dekket, ved å formulere dem i en kort form. Jeg fulgte Kvale (1997: 77) sitt råd om å organisere intervjuguiden som en temaliste mer enn en oversikt over ferdigformulerte spørsmål. Jeg ønsket at intervjuguiden skulle være oversiktlig slik at jeg hadde muligheten til å være

⁴³ For en oversikt over betegnelse på informanter, se vedlegg 1.

⁴⁴ For en oversikt over intervju spørsmål, se vedlegg 2 og 3.

fleksibel på rekkefølgen på spørsmålene. Dette var også ut fra tanken om at jeg hadde mulighet til å forfølge ting som informanten tok opp under intervjuet. Noen av spørsmålene ble droppet fordi informantene svarte på spørsmålet i videreføring av svar på andre spørsmål. Rekkefølgen på spørsmålene ble derfor også litt ulik mellom intervjuene, og av og til forskjellig fra hva som var planlagt ut fra intervjuguiden på grunn av deres posisjon og kunnskap.

I tillegg til intervjuguidens fleksibilitet fulgte jeg også Kvale (1997) sitt råd om å bruke åpne spørsmål. Målet var at informanten skulle fortelle mest mulig ut fra hvert spørsmål uten for mange oppfølgingsspørsmål. Konkret innebar dette at spørsmålene gjerne begynte med *hvordan*, og at jeg unngikk spørsmål som kunne besvares med bare *ja* eller *nei*. For å få presisert eller bekreftet diverse informasjon var likevel slike spørsmål ved noen anledninger nødvendig. Strategien med åpne spørsmål var viktig for å et visst abstraksjonsnivå på informantenes svar, hvor jeg ønsket at informantene skulle fortelle hvordan de oppfattet politiets tverretatlige forebyggende arbeid, og ikke bare beskrive den. I den grad konkrete spørsmål ble brukt, var dette for å få konkretisert enkelte ting som informanten tok opp under intervjuene. Dette gjorde at jeg ved noen tilfeller bearbeidet intervjuguiden, slik at jeg tok inn elementer ved senere intervju. Gjennom de første intervjuene kom det også frem hvilke spørsmål som ikke var fullt så gode, og som dermed måtte stilles på en annen måte. Disse ble omformulert, med tanke på å unngå vanskeligheter med å sammenligne svarene.

I intervjuguiden ønsket jeg i utgangspunktet å ha en struktur med enkle og uproblematiske spørsmål i begynnelsen og på slutten av intervjuet. Kvale (1997) kaller dette for *brifing* og *debrifing*. Brifing innebærer at intervjueren definerer situasjonen for intervjupersonen og forteller om formålet med intervjuet. Jeg begynte intervjuene med å fortelle litt om undersøkelsen, og hva jeg ønsket å snakke om. Før selve intervjuet ba jeg også om tillatelse til å ta opp samtalen på bånd. I intervjuguiden begynte jeg med korte spørsmål som gikk på informantens bakgrunn, stilling og arbeidsoppgaver. I hoveddelen av intervjuet var spørsmålene mer konkrete og dyptgående om politiets forebyggende arbeid og det tverrfaglige arbeidet. Ved slutten av intervjuet spurte jeg om informanten hadde noen kommentarer eller noe å tilføye til slutt. Jeg forklarte igjen hva som var formålet med oppgaven og uttrykte takknemlighet for at informanten stilte opp og bidro med sin informasjon. Dette er det Kvale (1997: 75-76) kaller for *debrifing*, hvor intervjueren forsøker å løse opp den spenningen eller

engstelsen som kan utvikle seg hos informanten hvis vedkommende har vært åpen og personlig. Informanten har muligens gitt mange opplysninger og kanskje ikke fått noe tilbake.

3.4.2 Intervjusituasjonen

Alle intervjuene ble gjennomført i informantenes arbeidstid, på deres kontorer eller tilhørende møterom. Noen av intervjuene ble avbrutt av telefoner til informanten, uten at jeg oppfattet at disse samtalene forstyrret intervjuet i noen særlig grad. Intervjuene ble også tatt opp på bånd, uten noen innvendinger fra informantene. I tillegg noterte jeg enkelte stikkord som kom opp, og som ble fulgte opp. Likevel prøvde jeg å begrense dette, slik at det ikke skulle være forstyrrende, da jeg ønsket å fremstå som en aktiv lytter med øyekontakt og oppfølgings spørsmål.

Jeg opplevde at alle intervjuene var preget av en uformell stemning. De fleste informantene svarte utfyllende på spørsmålene, og uttrykte interesse for oppgaven, og flesteparten av intervjuene varte i cirka 40 minutter, mens det lengste varte litt over en time.

Under intervjuene følte jeg at intervjuguiden fungerte godt, og at intervjuene ville bidra til å belyse problemstillingen. Etter hvert som jeg hadde gjennomført noen intervju greide jeg å være mer fleksibel i forhold til guiden, og ble flinkere til å spørre og følge opp "uten manus". Ved avslutningen av intervjuene følte jeg av og til at det var vanskelig å finne gode spørsmål for å runde av intervjuet. Selv om det var vanskelig å finne noen enkle spørsmål, viste det seg at det siste spørsmålet som gikk på om informanten hadde noe å tilføye, kommentere eller presisere var en god løsning og et godt avsluttende spørsmål. Flere av informantene kom med verdifulle betraktninger, og en av informantene brukte hele 10 minutter på å utfylle sine svar.

3.4.3 Etterarbeid av intervjuene

I etterkant av intervjuene ble intervjuene transkribert. Kvale (1997) trekker frem flere utfordringer ved det å oversette muntlig språk til skriftlig språk. Han mener transkripsjoner ikke er kopier eller gjengivelser av en egentlig realitet, men at de er abstraksjoner. Kvale (1997) trekker frem at det er umulig å besvare hvor korrekt en transkripsjon er, siden det ikke finnes sann, objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form. Jeg har derfor fulgt hans råd om en streng form for transkripsjon for å få med et helhetsinntrykk av intervjuet, ikke bare hva som konkret ble sagt. Alle intervjuene ble skrevet ut ordrett og i fulltekst, noe som innebar cirka 12-15 sider tekst. For å fremstille intervjuet så autentisk som mulig skrev jeg for

eksempel ned ”latter” i transkriberingen av intervjuet. Med unntak av ett intervju var opptakene gode. Essensen i intervjuet er klar, men det var vanskelig å skrive ned alt ordrett.

Både før og etter intervjuet spurte jeg informantene om de ville være anonyme eller ikke. Flertallet av informantene hadde ikke noe behov for å være anonyme i forhold til verken navn eller stilling, mens noen ønsket å være anonyme i forhold til navn. Jeg har derfor valgt å bruke stillingsbeskrivelse på alle informantene. Noen av informantene ønsket å lese gjennom sitatene som var hentet fra deres intervju, og sitatene ble dermed sendt på e-post etter at analysedelen var ferdig.

3.4.4 Analyseprosessen

Selve analysen foregikk over ulike perioder, og med ulik struktur. Allerede under transkriberingen av intervjuene begynte tankene om å vurdere materialet og ulike måter fremstille det på. Dette var i stor grad ustrukturert. Etter at alle intervjuene var ferdige og transkribert gikk jeg derimot mer systematisk til verks. Ved hjelp av kategorier (jfr. Kvale, 1997) forsøkte jeg å organisere stoffet. Teksten ble delt opp i kategorier ut i fra ulike tema som kom opp i intervjuene, og som flere av informantene kommenterte. Samtidig var det en utfordring å definere hva kategoriene skulle inneholde. Ved å lage slike kategorier var det enklere å strukturere den store massen med datamateriale. Det gjorde det for eksempel lettere å få en oversikt over hvilke områder jeg hadde fått dekket godt, og hvilke som var mindre godt dekket. Det er likevel ikke slik at kategoriene definerer variabler, men det er innholdet og rammen rundt kategoriene som er det viktige. Etter at jeg hadde fått delt stoffet inn i kategorier satte jeg det i sammenheng med teorien, og forsøkte å trekke tolkningene opp på et høyere teoretisk nivå.

3.5 Vurdering av de innsamlede data

Ifølge Kvale (1997) er begrepene *validitet*, *reliabilitet* og *generaliserbarhet* den moderne samfunnsvitenskapens hellige vitenskapelige treenighet. Validitet dreier seg om forskeren har fått tak i de informantene forskeren ønsker å få tak i, og om resultatene oppfattes som riktige og kan bekreftes. Reliabilitet handler om hvorvidt resultatene er pålitelige, og går på hvordan anvendte måleinstrumenter er satt sammen, samt om det kan være trekk ved selve undersøkelsen som har gitt resultatene. Samtidig som forskeren kan påvirke respondentene, blir også forskeren påvirket av forholdet til respondentene. Generalisering går på om resultatene er overførbare til andre situasjoner eller andre steder (Ringdal, 2001)

3.5.1 Reliabilitet

Når man skal vurdere reliabilitet er det i denne sammenhengen viktig å vurdere hvorvidt de som lar seg intervjuer er representative og innehar kunnskap om hvordan Sentrum politistasjon samarbeider med andre etater. Undersøkelsen har som mål å undersøke hvordan det tverretatlige forebyggende arbeidet fungerer ved Sentrum politistasjon, som er den største driftsenheten i Sør-Trøndelag politidistrikt. Det var derfor viktig å intervjuer polititjenestemenn som samarbeider med andre aktører i det forebyggende arbeidet rettet mot barn og ungdom ved denne driftsenheten. Siden dette arbeidet drives av en forebyggende avdeling var det viktig å intervjuer noen av disse. Jeg var også interessert i å intervjuer noen som hadde vært ansatt ved forebyggende avdeling over en lengre periode, slik at de hadde fått med seg hvordan det tverrfaglige forebyggende arbeidet var før reformen. Det var flere ved denne avdelingen som hadde vært der siden begynnelsen av 1990-tallet, og som dermed hadde hatt den jobben ”lenge nok”. Alder har i stor grad blitt styrt av de ansatte selv, da de fleste som er ansatt ved avdelingen er mellom 40 og 50 år. Jeg har derfor ikke tatt så mye hensyn til alder i utvelgelsen av informanter. Det var også viktig å få intervjuer noen fra ledelsen, og spesielt Stasjonssjefen for Sentrum politistasjon ettersom vedkommende satt i gruppen som implementerte politireformen i Sør-Trøndelag, og som derfor hadde informasjon om både den daglige driften og hvordan de la til rette for samarbeid ved gjennomføringen av reformen.

I valget av samarbeidspartnere kan det sikkert også være andre samarbeidsparter som også kunne vært intervjuet, men jeg mener jeg har intervjuet de mest sentrale ut fra Politireform 2000 og hvem politiet samarbeider aktivt med i dag. Ved utvelgelsen av informanter fra Trondheim kommune, har jeg først og fremst konsentrert meg om informanter med Barne- og familietjenesten. I handlingsplanen ”Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet 2005-2008”⁴⁵ blir spesielt Barne- og familietjenesten forespeilet en viktig rolle som samarbeidsaktør med politiet. Det gjelder både det proaktive forebyggende arbeidet, og på det reaktive arbeidet⁴⁶. Politidirektoratet påla politiet å inngå samarbeid med kommunene, med barnevernsinstitusjonene som en sentral aktør (Politidirektoratet, 2002). Barne- og familietjenesten i Trondheim kommune er for det første delt i to enheter, tiltak og forvaltning. Trondheim kommune er i utgangspunktet organisert etter en bestiller - utøvermodell, hvor

⁴⁵ Kommer nærmere inn på denne handlingsplanen i neste kapittel.

⁴⁶ Det proaktive arbeidet reflekterer arbeid som er iverksatt i forkant av en eventuell kriminell handling, for eksempel holdningskampanjer, mens det reaktive arbeidet knyttes til hva som blir gjort etter en hendelse, for eksempel etterforskning eller ”behandling” etter et innbrudd (Politidirektoratet, 2005) Se også kapittel 4.3.

forvaltningsenheten fatter vedtak, og bestiller tiltak fra tiltaksenheten⁴⁷. I det forebyggende arbeidet har Sentrum politistasjon kontakt med både tiltaksenheten og forvaltningsenheten. Jeg valgte å avgrense informanter til tiltaksenheten på grunn av at det er de som Sentrum politistasjon har mest kontakt med. Gjennom noen av intervjuene fikk jeg derimot inntrykk av at politiets kontakt med forvaltningsenheten har endret seg, og jeg intervjuet derfor også en person derfra.

Barne- og familietjenesten er i tillegg spredt rundt i bydelene, og jeg valgte derfor å intervju personer først og fremst fra en bydel⁴⁸. Grunnen til at jeg valgte dette området, var at jeg fra media visste at det var og er utfordringer knyttet til barne- og ungdomskriminalitet i denne bydelen. Jeg har derfor intervjuet tre informanter fra Barne- og familietjenesten tiltak ved denne bydelen, og en informant fra Barne- og familietjenesten forvaltning fra en annen bydel hvor utfordringene knyttet til ungdomskriminalitet har vært store tidligere. I tillegg hadde jeg et intervju med en informant fra Barnevernsvakta, som også deltok i de tverrfaglige fora ved den bydelen med størst utfordringer i dag. Barnvernsvakta driver med kriser og akutt barnevern. I tillegg er de med på mange oppdrag sammen med politiet hvor det er barn som er involvert. Jeg fikk også en informant som arbeider ved en ungdomsklubb ved en av bydelene. Grunnen var at jeg ønsket å få synspunkter fra de tilholdsstedene hvor ungdommene er, og hvordan de opplever det tverretatlige forebyggende arbeidet rettet mot ”deres ungdommer”. SLT-koordinator var også et naturlig valg av informant ettersom vedkommende har ansvaret for å koordinere SLT-samarbeidet mellom Trondheim kommune og Sentrum politistasjon. Han er også en tidligere politimann, og arbeidet da blant annet ved forebyggende avdeling. Jeg mente derfor han var viktig både for å få informasjon om selve samarbeidet i dag, og hvordan samarbeidet med andre aktører var tidligere.

Siden mange av de første informantene nevnte en bestemt frivillig organisasjon⁴⁹, valgte jeg å ta kontakt med denne organisasjonen for å avtale et intervju. Formålet med disse informantene var å få et innblikk i hvordan samarbeidet med denne var og hadde utviklet seg. Grunnen til at denne aktøren er sentral er at de er med i oppfølgingen av ungdommene og har tett kontakt med både Sentrum politistasjon og Trondheim kommune.

⁴⁷ Forvaltningsenheten fatter vedtak etter lov om barnevernet, og styrer arbeidet i den forbindelse.

⁴⁸ Jeg har valgt å anonymisere denne.

⁴⁹ Jeg har ut fra organisasjonens ønske anonymisert denne.

3.5.2 Validitet

Vurdering av validitet innebærer blant annet å vurdere metodologien bak studien. Problemet oppstår når forskeren ikke utvikler god nok operasjonalisering av målestokken, og data blir innsamlet ved en subjektiv bedømming (Yin, 1994: 34). Ifølge en smal positivistisk tilnærming begrenses den vitenskapelige validiteten til hvordan man måler det man undersøker. Den kvalitative forskningen er dermed ugyldig dersom den ikke resulterer i tall (Kvale, 1997). I en bredere tolkning har validitet å gjøre med i hvilken grad en metode undersøker det den er ment å undersøke. Det innebærer i hvilken grad forskerens observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om. Innenfor denne vide oppfatningen av validitet kan den kvalitative forskningen i prinsippet gi valid, vitenskapelig kunnskap. For å kunne forsvare validiteten må datakildene og analyseformene passe til oppgavens problemstillinger. Som tidligere nevnt passer casestudie veldig godt til oppgavens problemstilling om det tverretatlige samarbeidet mellom Trondheim kommune og Sentrum politistasjon. Fordelen med casestudier og den kvalitative metoden er at man får frem nyanser, detaljer og det unike ved hver informant. Gjennom et dypere innblikk i de casene man studerer, kan forskeren ifølge Thagaard (1998: 11-13) lettere se sammenhenger og forstå prosessene bedre.

Samtidig må man være åpen for at kildene ikke alltid gir riktig informasjon (Thagaard, 1998). Vurderingene av svarene til informantene må knyttes til hva informantene forteller. Det kan for eksempel være forskjell på hva informantene sier om hvordan samarbeidet fungerer, hvem man samarbeider med og hvor ofte man treffes. Hvem man samarbeider med og hvor ofte man treffer de andre samarbeidsaktørene er mer objektive fakta, enn informantens personlige synspunkter på hvordan samarbeidet fungerer. Det er dermed viktig å få et bredt datagrunnlag, gjerne supplert av flere datakilder for å få et bredt bilde av samarbeidet. Ved rekrutteringen av informanter har jeg benyttet meg av "snøballmetoden", og fått hjelp av andre personer som arbeider i dette miljøet. Dette kan føre til visse måleproblemer i og med at de som har hjulpet meg har mulighet til å velge informanter ut fra deres egne eller etatens ønsker. I synet på samarbeidet kan det tenkes at "anbefalte informanter" er mer positive (eller negative) enn andre, og det er dermed en mulighet for at utvalget blir skjevt ved å bare intervju personer med bestemt innstilling og syn på samarbeidet. Jeg ser at dette kan være en svakhet for utvalget av informanter, men har valgt å stole på de som har hjulpet meg. De informantene jeg har blitt introdusert for har vist stor variasjon i sine beskrivelser av samarbeidet, og jeg velger

å tro at de reflekterer mangfoldet av de meninger og synspunkt som er blant aktørene. Det har også vært viktig å benytte seg av disse personene for å få tak i mange viktige informanter ut fra oppgavens problemstilling.

3.5.3 Generalisering

Kan man trekke slutninger fra det tverretatlige samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune som gjelder for tverretatlige samarbeid i andre deler av Norge? Generalisering er svært vanskelig i casestudier og kvalitative metoder. Kvantitativ metode bruker *statistisk generalisering* hvor man generaliserer hyppigheten av et fenomen (Kvale, 1997). Gjennom statistiske slutningsmetoder kan sikkerhetsnivået ved en generalisering, fra utvalget til den generelle befolkning, uttrykkes med sannsynlighetskoeffisienter. Når informantene er tilfeldig valgt og funnene kvantifisert, kan funnene omarbeides til statistiske generaliseringer. Statistisk generalisering er ikke vanlig i casestudier ettersom casestudier ofte har få enheter, og at disse er valgt ut fra et spesielt formål, for eksempel at de gir god informasjon eller er særlig interessante.

Jeg har ikke noe grunnlag for å si om hvordan det tverretatlige forebyggende arbeidet mellom lokalt politi og kommunale myndigheter er på landsbasis, noe som heller ikke er målet med en undersøkelse med et så lite utvalg. De fleste casestudier har som formål å skaffe kunnskap som gjelder ut over de enhetene som undersøkelsen fokuserer på (Yin, 1994). Dette innebærer at man ikke forsøker å generalisere til en populasjon, slik man gjør med statistiske generaliseringsmetoder. Metoden skal i stedet bidra til det Yin (1994: 30) omtaler som analytisk generalisering, hvor målet er å generalisere i forhold til teori. Ulike design kan ha forskjellige ambisjonsnivå når det gjelder den analytiske generaliseringen. Noen kan ha som mål å utvikle ny teori, mens andre legger mer vekt på empiriske beskrivelser. Teoriens rolle i denne oppgaven vil nettopp være å bidra til å strukturere og tolke de empiriske funnene. Samtidig vil funn som finner gjenklang i både teori og tidligere forskning få styrket sin troverdighet.

4.0 Forebyggende politiarbeid

Jeg vil i dette kapittelet gå nærmere inn på Politireform 2000, begrepet forebygging, og de føringene som har blitt gitt fra sentralt hold i forhold til det forebyggende arbeidet.

4.1 Politireform 2000

Politireform 2000 er en organisasjonsreform og sier i utgangspunktet lite om hvordan det forebyggende arbeidet skal drives i praksis. Målet med reformen er å endre strukturen i etaten slik at politiet får en bedre mulighet til å drive forebyggende arbeid. For å få innblikk i hvordan politiet skal endre sitt forebyggende arbeid er det derfor nødvendig å se på både tidligere og nyere dokumenter om politiets oppgaver og roller.

4.1.1 Bakgrunn for reformen

Politirolleutvalget var den siste "helhetlige" vurderingen av politiets rolle og oppgaver før Politireform 2000⁵⁰, og det har det ikke blitt foretatt noen samlet vurdering av politiets virksomhet siden dette utvalget (NOU 1981:35 og NOU 1987:27). Politirolleutvalget hadde som mandat å gjennomgå politiets oppgaver, samt vurdere hvilke oppgaver politiet fortsatt skulle ha og hvilke det eventuelt burde fritas for. Politirolleutvalgets innstilling ved NOU (1981: 35) skisserte en utvidet politiroлле med spesielt stor vekt på forebyggende og kontaktskapende arbeid. For å få til et effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid i lokalsamfunnene mente utvalget at det er en viktig forutsetning at politiet har god kontakt med publikum. Den første delutredningen forutsatte videre at Politi- og lensmannsetaten hadde et desentralisert politi, og som var tilstedeværende i lokalmiljøet og nært publikum. Utvalget la også vekt på at noe av det forebyggende arbeidet burde foregå gjennom undervisning, holdningsskapende arbeid og etablering av tverretattlig samarbeid, og at dette arbeidet skulle utføres av noen "utvalgte" polititjenestemenn.

Ved NOU (1987:27) kom det en videreføring av beskrivelsene i den første delutredningen om politiets rolle og oppgaver (NOU 1981:35). Politirolleutvalget gjennomgikk også særskilte oppgaver som politiet står overfor. I likhet med den første delutredningen, ble det også i NOU (1987:27) lagt vekt på at politiet skulle fokusere på forebyggende virksomhet, og da spesielt

⁵⁰ Etter reformen har det kommet en ny vurdering av politiets rolle og oppgaver. Se St. meld. nr 42 (2004-2005).

forebyggende ordenstjeneste for å redusere straffbare handlinger mot den alminnelige orden og sikkerhet⁵¹.

På 1990-tallet kom det flere utvalg og utredninger, som var forløperne til Politireform 2000, og som viste behovet for strukturelle endringer i Politi- og lensmannsetaten. I 1998 opprettet Regjeringen Politidistriktsutvalget som skulle vurdere antallet politidistrikter og størrelsen på disse i lys av nye organisasjonsplaner og styringsredskaper, med mål om effektivisering av Politi- og lensmannsetaten (St. meld. nr. 22 (2000-2001)). Utvalgets mål var å forenkle organisasjonen, klargjøre ansvar og myndighet, og å skape en helhetlig operativ og faglig ledelse (NOU 1999:10). Utvalgets foreslo blant annet å opprette et Politidirektorat og redusere antallet politidistrikter, noe som de mest omfattende endringen av Politi- og lensmannsetaten i nyere tid. Etter utvalgets vurdering hadde etaten en uklar ledelsesstruktur, komplisert organisasjon, og et problem med at for mange enkeltsaker ble behandlet på et for høyt nivå i organisasjonen. Noen av argumentene for en omorganisering var behovet for en faglig effektivisering for å kunne møte nye behov. Politidistriktsutvalgets arbeid var den første fasen i arbeidet med Politireform 2000. 1. januar 2001 ble Politidirektoratet opprettet og den operative ledelsen av Politi- og lensmannsetaten ble flyttet fra departementet over til direktoratet⁵² (Halvorsen, 2005: 43).

Politidistriktene ledes i dag av en Politimester som har det overordnede ansvaret for distriktene (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Dette er et resultat av at Veierød-utvalget foreslo å overføre det økonomiske og administrative ansvaret over fra Fylkesmannen til Politimesteren i distriktet, og fra 1994 har lensmennene også administrativt og økonomisk vært underlagt Politimestrene i politidistriktene. Endringene innebar at Politimesteren i de daværende politidistriktene fikk ansvaret for de administrative, økonomiske, påtalemessige og politifaglige funksjonene i distriktene (St.meld.nr.22 (2000-2001)).

4.1.2 Målene for politireformen

Politireformen har som tidligere nevnt tre hovedmål, som skal nås gjennom de tiltakene som er satt i verk gjennom reformen:

⁵¹ Gjennom St. meld. nr. 23 (1991-1992) ble forebyggende aktivitet igjen vektlagt, og den ga samtidig føringer for kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og ungdom.

⁵² Den faglige ledelsen av politidistriktene ble dermed skilt fra den politiske ledelsen av distriktene.

- å skape en Politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet
- å skape en Politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert
- å skape en Politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt

(St.meld.nr.22 (2000-2001)).

Folk flest forventer å få hjelp av et politi som befinner seg i nærheten, og som er tilstedeværende enten i form av tjenester/service eller i form av utrykning når det begås kriminalitet. Politireformens mål er å innfri en slik forventning. Ved det første målet blir det presisert at man ønsker en Politi- og lensmannsetat som blir bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Tradisjonelt har publikums assosiasjoner med politiet vært sterkest knyttet til etterforskning av kriminelle handlinger⁵³. Politiets forebyggende arbeid blant barn og ungdom har i stor grad vært knyttet til ulike kampanjer og foredrag ute i skolene i lokalmiljøet. I tillegg til det forebyggende arbeidet rettet mot barn og ungdom, har Politi- og lensmannsetaten også deltatt i trafikkkampanjer for blant annet å få folk til å bruke bilbelter (Balchen, 1998). Den første målformuleringen i politireformen har altså som mål om at de nye distriktene skal forsterke sitt fokus på det forebyggende arbeidet, og at politiet skal bli bedre i det forebyggende arbeidet⁵⁴.

Dette blir også fulgt opp gjennom det andre målet, hvor politiet har som mål å bli mer publikumsorientert og tjenesteytende (St.meld.nr.22 (2000-2001)). I dette ligger det eksplisitt et mål om å være mer tilstede der hvor publikum er, og dermed være mer synlig. I et forebyggende perspektiv vil det å være tilstede i lokalmiljøet ha en forebyggende effekt. I tillegg vil et mer tjenesteytende og publikumsorientert fokus også kunne legge mer til rette for samarbeid med andre aktører. Politireformen 2000 legger vekt på å øke samarbeidet med andre aktører på flere områder, deriblant det forebyggende arbeidet. Målet om å frigjøre flere ressurser til operativ tjeneste knyttes også til at flere polititjenestemenn i operativ tjeneste vil gjøre det lettere å inngå samarbeid med andre aktører (St.meld.nr.22 (2001-2001)).

Til grunn for Politireform 2000 og de endringene som kom på 1990-tallet ligger det som sagt noen mål og verdier som Stortinget mener Politi- og lensmannsetaten skal ha, og som ble

⁵³ Både store kriminalsaker man leser om i media og etterforskning av for eksempel vinningskriminalitet, som er den formen for kriminalitet folk flest opplever i det daglige.

⁵⁴ Se kapittel 4.3 for mer informasjon om forebygging.

utarbeidet av Politirolleutvalget (NOU 1981:35, NOU 1987:27). Utvalgets ti grunnprinsipper for Politi- og lensmannsetatens oppbygging, virksomhet og rolle i samfunnet, har i stor grad blitt videreført og lagt til grunn for både Politidistriktsutvalget og Politireform 2000. De tiltakene etaten gjennomførte ved reformen skal bidra til at politi- og lensmannsetaten oppfyller disse. St.meld.nr.42 (2004-2005)⁵⁵ gir distriktene og Politimestrene føringer i forhold til hvilke roller og oppgaver politiet skal ha, og var en ”oppdatering” fra Politirolleutvalget på bakgrunn av de samfunnsmessige endringene som har skjedd siden 1980-tallet. Meldingen legger også stor vekt på å det forebyggende arbeidet, og viktigheten av å inngå samarbeid med lokale etater.

4.1.3 Gjennomføringen av reformen

Før reformen var det 54 politidistrikter, med hver sin Politimester. Politireform 2000 er i stor grad en omstrukturering hvor Stortinget opprettet færre og større politidistrikter. Politidistriktsutvalget foreslo i utgangspunktet å redusere antallet politidistrikter fra 54 til 37-38. Justisdepartementet foreslo gjennom St.meld.nr.22 (2000-2001) å redusere til 28, mens Stortinget i behandlingen av stortingsmeldingen til besluttet å redusere til 27 politidistrikt. Sør-Trøndelag politidistrikt, som er et av de nye distriktene etter reformen, var før reformen delt i to ulike politidistrikter, Trondheim politidistrikt og Utrøndelag politidistrikt. Utrøndelag politidistrikt hadde ansvaret for polititjenesten i Sør-Trøndelag fylke med unntak fra kommunene Trondheim og Klæbu, hvor Trondheim politidistrikt hadde ansvaret. Det nye politidistriktet har i dag 21 driftsenheter hvor det er 19 lensmannsstasjoner og to politistasjoner (Heimdal og Sentrum). Politidistriktsledelsen for både Utrøndelag og Trondheim politidistrikt var tidligere lokalisert ved forskjellige steder i Trondheim sentrum, men fra og med 2002 ble de to distriktene slått sammen til Sør-Trøndelag politidistrikt, og man fikk et felles hovedkontor i Trondheim (St.meld.nr.22 (2000-2001)).

Strukturendringene har som mål å gi større kostnadseffektivitet, samt å skape et bedre organisatorisk grunnlag for den lokale ressursutnyttelsen. I tillegg til de strukturelle endringene foreslår reformen også enkelte organisatoriske tiltak. Organisasjonsutviklingsforslagene i reformen innebærer blant annet utvikling av lederroller, styrings- og ledelsesformer, kompetanseutvikling og andre personalpolitiske tiltak (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Struktur- og organisasjonstiltakene er knyttet til to faser for

⁵⁵ Justiskomiteen har i stor grad vært samstemt i å videreføre de verdiene, oppgavene og rollene som Politirolleutvalget kom frem til på 1980-tallet. Se for eksempel Inst.S.nr.145 (2005-2006) Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver.

gjennomføringen av reformen, hvor fase 1 i stor grad var knyttet til omstruktureringen av de nye politidistriktene. Fase 2 var mer konsentrert om organisasjonsendringer innad i de nye distriktene.

Arbeidet med fase 1 ble ledet av Politidirektoratet og de nye Politimestrene. Politimestrene utnevnte en prosjektledelse som sørget for oppfølging og ”drift” av reformen. Prosjektledelsen hadde også ansvar for å lage en omstillingsplan med en oversikt over gevinster for det nye distriktet. Denne planen skulle legge mye av grunnlaget for fase to som foregikk lokalt i de nye distriktene. De nye distriktene skulle kartlegge sparetiltak og gevinster lokalt. På landsbasis var målet å omdisponere 400-440 årsverk til mer operativ, publikumsorientert virksomhet. Dette skulle gjøres ved å omdisponere 52 årsverk innen ledelse, 80-90 årsverk innen administrasjon, plan og beredskap, cirka 300 årsverk som følge av behov for færre operasjonssentraler, samt 10 årsverk innen transport og fremstilling (Rammer og retningslinjer, 2001). Målet var altså å oppnå stordriftsfordeler gjennom å etablere større distrikter.

I tillegg til føringene fra Stortinget om det forebyggende arbeidet, utarbeider også Politidirektoratet føringer, blant annet gjennom ”Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005”, som skulle ligge til grunn for det forebyggende arbeidet ute i distriktene. I denne strategiplanen ble to sentrale strategier for det forebyggende introdusert, *problemorientert politiarbeid* (POP), og *samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak* (SLT).

Jeg har valgt å kun se på det tverretatlige forebyggende arbeidet som Sentrum politistasjon har inngått med Trondheim kommune, og dermed sett bort fra POP som arbeidsmetode. En slik arbeidsmetode skiller seg fra en tradisjonell og hendelsesstyrt arbeidsmåte, som politiet har praktisert tidligere. Målet med POP er at det skal brukes både mer kompetanse og ressurser med det formål å redusere muligheten for at nye saker oppstår, i stedet for etter at en straffbar handling er begått. Fokuset rettes altså inn mot årsakene til kriminalitet fremfor å behandle ”symptomene”. I denne arbeidsmetoden er det også lagt opp til at politiet i større grad skal samarbeide med andre etater (Knutsson og Søvik, 2005)⁵⁶.

⁵⁶ Metoden legger opp til å identifisere problemet, og at det utarbeides tiltaksplaner som bygger på en samling av lignende, beslektede eller gjentatte hendelser (Knutsson og Søvik, 2005). I denne sammenhengen innebærer det at et problem ikke er en isolert hendelse, en utrykning eller et lovbrudd, men en samling av lignende hendelser, et mønster som hendelsene er en del av. Gjennom å samle inn informasjon om det identifiserte problemet skal politiet kunne kartlegge problemet og å finne frem til om det er spesielle trekk ved de fysiske eller sosiale

4.2 Tverretatlig samarbeid

De siste årene har det som sagt vært et økende fokus på samarbeid mellom flere aktører i det forebyggende arbeidet blant barn og ungdom, og et sentralt dokument i dette arbeidet var St.meld.nr.17 (1999-2000) ”Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet”. Stortingsmeldingen var et resultat av samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, samt Kommunal- og regionaldepartementet. Målet var blant annet bedre samordning og koordinering av forebyggende arbeid, å styrke det tverretatlige samarbeidet, og gi bedre oppfølgingen av barn og ungdom med alvorlige adferdsproblemer, unge lovbrøyttere og kriminelle ungdomsgjenger. Denne handlingsplanen lå dermed til grunn når Politireform 2000 ble lansert. Dette tverretatlige samarbeidet ble videreført gjennom ”Handlingsplanen - sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)”, som er en videreføring av St.meld.nr.17 (1999-2000).

4.2.1 SLT-modellen

I tillegg til at et tettere samarbeid med andre aktører er en forutsetning for POP-metoden, gir ”Strategiplan for forebyggende arbeid 2002-2005”, føringer for hvordan politidistriktene skal inngå et tettere samarbeid med lokale samarbeidsaktører. Denne planen følger opp St.meld.nr.17 (1999-2000) og ”Handlingsplanen - sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)”. Strategiplanen foreslår, i likhet med det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), SLT-modellen for å organisere det forebyggende arbeidet lokalt i kommunene (KRÅD, 2005). Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) innebærer som navnet tilsier at lokale aktører samordner sitt forebyggende arbeid. Sentrum politistasjon og Trondheim kommune opprettet et SLT-samarbeid i (SLT, Trondheim kommune 2007). Gjennom å inngå et slikt samarbeid ønsket de ulike etatene å samordne det arbeidet som politiet og kommunen tidligere gjorde på hver sin kant. Modellen er organisert i tre nivåer, hvor det er en *styringsgruppe* på toppen, et *arbeidsutvalg* i midten og plassert over de *tverrfaglige fora* som er selve utførernivået. Styringsgruppen består av Politimesteren i Sør-Trøndelag politidistrikt, Ordføreren i Trondheim, Kommunaldirektører for utdanning og sosiale tjenester, Kommuneoverlegen, stasjonssjefene ved Heimdal og Sentrum politistasjon, mens SLT-koordinatoren er sekretær for styringsgruppen (SLT, Trondheim kommune 2007). Styringsgruppen skal ha to årlige møter, hvor de diskuterer en felles strategi i det

forholdene som sannsynliggjør at problemet oppstår. Også andre samarbeidspartnere kan ha et helt eller delvis ansvar i gjennomføringen av tiltakene (Knutsson og Sjøvik, 2005).

forebyggende arbeidet, og går gjennom en strategiplan for det inneværende år. I tillegg blir det diskutert konkrete hendelser som de har planlagt i strategiplanen, som blir utformet av SLT-koordinatoren (SLT, Trondheim kommune 2007).

Under styringsgruppen sitter arbeidsgruppen som legger til rette for den praktiske koordineringen. Trondheim kommune er organisert etter en tonivåmodell med Rådmannen med sine seks kommunaldirektører og enhetsledere. Arbeidsutvalget for 2007 består av politiet og rådgivere fra skoleavdelingen, Kultur og fritid, helse og velferd, Barne- og familietjenesten, samt fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten. I tillegg sitter også SLT-koordinator i utvalget. Selve drivkraften i samarbeidet ligger i de tverrfaglige fora som er organisert rundt i Trondheims bydeler. Dette er selve utførernivået i arbeidet. I disse fora sitter de som arbeider utadrettet mot barn og ungdom. De diskuterer ulike trender i ungdomsmiljøet og skal finne tiltak på bakgrunn av de ulike typene kompetanse som eksisterer i disse fora (SLT, Trondheim kommune 2007).

4.2.2 Kommunale aktører blant barn og ungdom

I Trondheim er en rekke ulike aktører, i tillegg til politiet, på et eller annet vis er i kontakt med barn og ungdom, og som på hver sin måte driver forebygging. Deres forebygging skiller seg fra den måten som politiet driver forebygging på. Av de kommunale enhetene som er i kontakt med mange av ungdommene er blant annet barnehagene, barneskolene, ungdomsskolene og Barne- og familietjenesten (Trondheim kommune, 2007). Barne- og familietjenesten har en rekke enheter og tiltak som tilbyr hjelp til barn og ungdom med ulike former for kriser. Barne- og familietjenesten har for eksempel en forvaltnings- og tiltaksenhet, helsestasjonene med helsesøstre, pedagogiske/psykologiske tjenester, habilitering/rehabilitering (ergoterapi, fysioterapi), Ungdomsbasen, Ressursenteret for barn og ungdom (RBU), Tilrettelagt fritid (Kulturenheten), avlastningstjenesten for barn og ungdom, Viktoria familiesenter, Familiestøttende arbeid 0-6 år og Omsorgsenheten for barn og ungdom (OBU) (Trondheim kommune, 2007). Forvaltnings- og tiltaksenheten i Barne- og familietjenesten er delt opp slik at de har en egen forvaltnings- og tiltaksenheter i hver de 4 bydelene Midtbyen, Østbyen, Lerkendal og Heimdal. RBU er en byomfattende enhet som har ansvar for å ivareta barn og ungdom i alvorlige kriser. Enheten innbefatter Barnevernsvakta, Catharinasenteret, Skoleteamet, Dagskolen, Nettverksteamet, Kvalifiseringstiltaket, Alternativ til institusjon og Sommerprosjektet (Trondheim kommune, 2007). I tillegg kommer ulike enheter og organisasjoner som ligger under kulturenheten, som først og fremst arrangerer

tiltak på kveldstid og i helger, og driver ikke direkte med behandling av ungdommene (Kulturenheten Trondheim kommune, 2007).

I tillegg til de kommunale enhetene er det også noen frivillige organisasjoner som på ulike vis driver forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom. Eksempler på slike organisasjoner er MOT, Røde Kors, Redd barna, Natteravnene, Kirkens bymisjon, og flere frivillighetsentraler rundt omkring i bydelene (Kulturenheten Trondheim kommune, 2007)⁵⁷.

4.3 Forebygging

Både nasjonalt og internasjonalt har politiet ifølge Balchen (1998: 19) lange tradisjoner når det gjelder en reaktiv arbeidsmåte. Det innebærer at politiet reagerer og rykker ut på situasjoner som har oppstått⁵⁸, og publikums forståelse av politiet er nært knyttet til denne arbeidsformen. Likevel mener blant annet Balchen (1998) at denne typen arbeid forsømmer planlegging og langsiktig tenking. Målene med politiets kriminalforebyggende arbeid er å forhindre at det blir begått kriminalitet både gjennom å gripe inn i årsakene til kriminalitetsutviklingen og å hindre gjentatte lovbrudd (Balchen, 1998). Med utgangspunkt i politiloven gir denne en generell forståelse av begrepet forebygging:

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig (...) forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet (Politiloven § 1 og 2).

Definisjonen viser til at all politiaktivitet skal ha en form for forebyggende perspektiv. Innen politietaten har det likevel vokst frem en forståelse av at forebygging er en selvstendig arbeidsmetode og strategi. Torstensson & Wikstrøm (1995) har tatt utgangspunkt i en operativ forståelse i sin definisjon av begrepet:

Kriminalitetsforebygging er inngripen i mekanismer som påvirker moraldannelse og hverdagslivets utforming på en slik måte at man reduserer individers tilbøyelighet til å begå straffbare handlinger, eller forekomsten av situasjoner som bidrar til individets motivasjon til å begå straffbare handlinger (Torstensson & Wikstrøm, 1995: 17).

⁵⁷ I tillegg er det også en rekke religiøse organisasjoner som arrangerer arrangementer for barn og ungdom. Se Kulturenheten Trondheim kommune (2007) for en oversikt.

⁵⁸ Eksempler på slike situasjoner kan være at det har skjedd et innbrudd eller en ordensforstyrrelse.

Denne definisjonen innebærer altså at politiet skal påvirke publikum til ikke å begå kriminelle handlinger, både ved å påvirke individet og ved å begrense muligheten til å utføre en kriminell handling.

Politidirektoratet (2002) skiller mellom tre typer forebygging: *situasjonsorientert*, *personorientert* og *lokalorientert* forebygging. Situasjonsorientert forebygging innebærer ifølge Balchen (1998) å påvirke forhold ved situasjonen der kriminalitet ut fra erfaring begås. Strategien går altså ut på å endre stedet eller situasjonen, og ikke personen. Det kan for eksempel være gjennom å gjøre det vanskeligere å begå lovbrudd gjennom fysisk sikring som låser og alarmsystemer (Politidirektoratet, 2002).

Personorientert forebygging innebærer at politiet fokuserer på samfunnsmessige, miljømessige og individbaserte årsaker til kriminaliteten (Politidirektoratet, 2002). Dette gjøres enten ved å påvirke potensielle gjerningspersoners holdninger slik at risikoen for utvikling av antisosial og eller kriminell adferd minskes, eller gjennom å påvirke samfunnsmessige forhold som fremmer kriminalitet. Personorientert forebygging har på den ene siden tradisjonelt vært informasjon, undervisning og kampanjer for "alle" barn og ungdom. Det har også vært en tradisjon for tiltak hvor en utvalgt risikogruppe er målgruppe for holdningspåvirkende tiltak. Skolen er blant annet en viktig arena for personorienterte forebyggende tiltak (Politidirektoratet, 2002).

Lokalorientert forebyggende arbeid har som mål å endre de sosiale, økonomiske og demografiske forholdene som antas å opprettholde eller fremme kriminalitet i et lokalområde. Det innebærer ifølge Balchen (2002) å utvikle og styrke lokale institusjoner, samt å involvere beboere i kriminalitetsforebyggende tiltak. Politiets rolle og funksjon er nært knyttet til prinsippene for nærpoltimodellen, hvor det er en målsetting at politiet skal ha lokal forankring og fungere i nært samspill med det publikum (Politidirektoratet, 2002). Tradisjonelt sett har forebygging hatt fokus på barn og ungdom, et fokus som blir videreført i politireformen, og de styringsdokumentene som har kommet i etterkant av reformen⁵⁹:

Det forebyggende arbeidet innebærer å påvirke folks rettsbevissthet og respekt for lov og rett, deres etiske bevissthet og andre felles verdier, samt å sikre gode rammer og tilstrekkelig oppfølging for risikoutsatte grupper. Barn og ungdom utgjør den mest sårbare og utsatte gruppen i befolkningen i forhold til uheldig påvirkning og manglende

⁵⁹ Se for eksempel St.meld.nr.42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver.

oppfølging (...) Når barn og ungdom kommer i kontakt med kriminelle miljøer må det rettes en særlig innsats for raskt å hindre at de utvikler et kriminelt livsmønster (St.prp.nr.1, 2006-2007: 14)

Politidirektoratet (2002) vektlegger at det i prinsippet ikke er noen forskjeller på proaktive forebyggende tiltak, hvor innsatsen settes i verk før en eventuell kriminell hendelse, og reaktive tiltak som innebærer den innsatsen som settes i verk etter en kriminell hendelse. Det er heller ikke forskjeller i de prinsipielle tilnærmingene når det gjelder hovedstrategiene for å nå målene om å redusere kriminalitet. Politidirektoratet legger altså vekt på at forebyggende og etterfølgende tiltak påvirker hverandre og er deler av den samme strategien som skal bidra til minst mulig kriminalitet. Begrepet innebærer et individuelt og allmennpreventivt mål, gjennom den innsatsen politiet gjør etter at et lovbrudd har funnet sted, gjennom etterforskning og iretteføring.

Målgruppen for SLT-samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, er barn og ungdom mellom 12 og 18 år, og retter seg spesielt mot barn og ungdom som vokser opp under vanskelige forhold, viser dårlig tilpasning til omgivelsene, foretar lovbrudd, og som er utsatt for omsorgssvikt (SLT, Trondheim kommune, 2007)⁶⁰.

4.4 Tidligere forskning

Carlsson (2005, 2006) har evaluert to lignende case som denne oppgaven. ”Tett på gjengen” (2005) er en evaluering av et gjengintervensjonsprosjekt fra Furuset i Oslo⁶¹. Prosjektet gikk ut på at blant annet politi og barnevernet intervenerte overfor en ungdomsgruppe med femten gutter⁶², som hadde gått fra å terrorisere medelever og lærere på sin skole på Furuset, til mer alvorlig volds- og vinningskriminalitet⁶³. Evalueringen viser at prosjektet kom skjevt ut i forhold til de viktigste samarbeidende etater og avdelinger. Det var betydelig uenighet mellom de som hadde etablert prosjektet både om prosjektets målgruppe og hvilke midler de skulle bruke (Carlsson, 2005). For barnevernet var dette et prosjekt som var initiert av feil etat,

⁶⁰ Sentrum politistasjons forebyggende avdeling har barn og ungdom mellom 13 og 18 år som målgruppe (Leder forebyggende avdeling).

⁶¹ Målet med ”Tett på ...” var å løse opp denne gjengen og stoppe utvikling hos de høyrisikoungdommene som tilhørte gjengen, samt å sørge for at guttene kom inn i et vedvarende arbeids- eller skoleforhold.

⁶² Da prosjektet startet var guttene mellom 15 og 19 år gamle (Carlsson, 2005).

⁶³ Pr. 31.12.2001 var de 15 ungdommene registrert i politiets straffesaksregister med til sammen 802 anmeldelser for lovbrudd, noe som innebærer et gjennomsnitt på 53 pr. ungdom (Carlsson, 2005).

bemannet med feil folk og utstyrt med feil metode⁶⁴. Samarbeidet med politiet kom også skjevt ut, ved at prosjektet i utgangspunktet ønsket å samarbeide med enheter ved Stovner politistasjon som arbeidet med sterkt kriminelle ungdommer. I stedet ble de ”tildel” forebyggende avdeling som ikke jobbet med ungdommer over 15 år. Resultatene av prosjektet viste til tross for samhandlingsproblemene at noen av guttene som det ble jobbet intenst med⁶⁵, ble integrert i skole og jobb, og de ble samtidig gradvis løsrevet fra det kriminelle miljøet (Carlsson, 2005).

Carlsson har også evaluert SLT-samarbeidet ved Sagene og Grorud i Oslo (Carlsson, 2006). Evalueringen tar utgangspunkt i SLT-samarbeidet og analyserer hvordan dette samarbeidet fungerer. Erfaringene fra Grorud og Sagene viser at SLT-modellen oppleves å ha nytteverdi, og modellen er mer robust enn de tidligere samarbeidsstrukturene aktørene hadde tidligere. Informantene mente SLT betydde en positiv forskjell når det gjaldt å koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet spesielt, og forebyggende arbeid generelt. Utfordringene ved Grorud var å få integrert barnevernet godt nok inn i samarbeidet, men Carlsson (2006) mener dette har andre grunner enn selve SLT-samarbeidet. Felles for begge bydelene er at forholdet mellom politiet og de kommunale aktørene ble karakterisert som svært godt. Samarbeidet har gjennom SLT blitt mer systematisert, noe som førte til at det også tidligere gode forholdet ble enda sterkere. Spesielt det forebyggende politiet gis ros for sin evne og vilje til samarbeid. Både møtene i tverrfaglig fora og de regelmessige møtene mellom politi og bydel på sjefsnivå oppledes som nyttig.

Det er også relevant å nevne Bergs (2005) evaluering av strakstiltak for 10 gutter som over tid hadde utviklet asosial adferd i Trondheim. Samtlige av guttene hadde minoritetsbakgrunn, og deres asosiale adferd besto i ulike former for voldskriminalitet. Evalueringen kan ses på som en vurdering av om tiltakene overfor denne grupper har noen effekt. Undersøkelsen viste at relasjonsarbeidet ga effekt i forhold til blant annet å gi ungdommene bedre samspillsferdigheter, bedre tak på hverdagen, mer realistiske mål og planer, og flere av ungdommene kom seg inn i utdanning og skole, fremfor å begå kriminalitet.

⁶⁴ Barnevernet var i utgangspunktet skeptiske til prosjektet, hadde liten tillit til kompetansen til de tre som ble ansatt som prosjektmedarbeidere, og var uenige i de metodene som Barne- og familiedepartementet anbefalte og som støttet prosjektet økonomisk (Carlsson, 2005).

⁶⁵ ”Tett på ...” greide ikke å intervensere alle de 15 ungdommene i den opprinnelige målgruppen. Av de sju guttene prosjektet arbeidet intensivt med, lyktes de gradvis å integrere seks av dem (Carlsson, 2005).

5.0 Opprettelsen av tettere samarbeid

Jeg vil i dette kapittelet drøfte opprettelsen av det tverretatlige forebyggende arbeidet i Trondheim, og hva som har blitt lagt vekt på for å bedre samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune.

5.1 *Politiets tidligere forebygging*

Tidligere drev Trondheim politistasjons⁶⁶ forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom gjennom en egen forebyggende avdeling, som hadde ansvaret aldersgruppen 13 til 18 år. Politiet i Trondheim har lenge blitt sett på som et foregangspoliti når det gjelder forebygging av kriminalitet blant barn og ungdom. De opprettet en egen forebyggende avdeling i 1986 (Balchen, 1998), og var blant de første som kjørte holdningskampanjer som for eksempel, ANT (alkohol, narkotika og tobakk), ”det er ikke tøft å være død”, og enkelte holdningskampanjer innen trafikk (Medarbeider i Politidirektoratet). I tillegg til at forebyggende avdeling hadde all etterforskning av alle personer opp til 18 år, ble mesteparten av avdelingens ressurser, både økonomisk og tidsmessig, brukt til å holde foredrag ute i skolene i Trondheim kommune. Tidligere hadde for eksempel alle skoleklasser i grunnskolen i Trondheim besøk fra politiet, som holdt ulike foredrag for de forskjellige klassenivåene:

Vi brukte veldig mye ressurser i skolen. Det var veldig ressurskrevende, men da så vi på det som en viktig arena for å treffe dem og informere og forklare dem hvordan ting hang sammen og konsekvensene av det de gjorde. Så da utarbeidet vi forskjellige konsept, førsteklassen var for å bli kjent og etter hvert var det litt mer tema. I femteklassen gikk det for eksempel på rett og galt og hva skjer når du gjør noe galt. Så hadde vi om rus og vold på ungdomstrinnet. Så det var egentlig det vi brukte arbeidstiden til, vi reiste rundt på skolene (Medarbeider forebyggende avdeling).

Dette er eksempler på et forebyggende perspektiv som Glavin og Erdal (2000) og Balchen (1998) kaller for *primærforebyggende* tiltak⁶⁷. Dette innebærer å drive forebyggende arbeid mot alle barn og ungdom, gjennom regionale eller lokale kampanjer hvor målet er å påvirke potensielle gjerningspersoners holdninger. Det forebyggende arbeidet ved Trondheim politikammer innebar først og fremst at de hadde stor satsning på holdningskampanjer om diverse tema i skolen som nådde ut til alle barn og ungdom på ulike alderstrinn. Samtidig hadde Trondheim politikammer det Glavin og Erdal (2000) kaller *tertiærforebyggende*

⁶⁶ Heter i dag Sentrum politistasjon.

⁶⁷ Politidirektoratet (2002) omtaler denne formen for forebygging som personorienterte tiltak.

perspektiv, som innebærer at politiet fokuserer på enkeltpersoner gjennom å etterforske deres saker, og oppfølging av de kriminelle forholdene.

Trondheim politistasjons tidligere forebyggende arbeid knyttes også til begrepene proaktivt og reaktivt arbeid (Politidirektoratet, 2002). For eksempel blir holdningskampanjer i skolen og politiaktivitet ute på de områdene som barn og ungdom oppholder seg, omtalt som proaktivt arbeid, hvor målet er å hindre kriminelle handlinger før de skjer. Samtidig hadde Trondheim politistasjons forebyggende avdeling også et reaktivt fokus gjennom å etterforske saker for dem under 18 år. Det tidligere forebyggende arbeidet i politiet bar altså preg av både proaktivt og reaktivt arbeid. Det proaktive arbeidet var først og fremst knyttet til primærforebyggende, mens de reaktive tiltakene først og fremst var tertiærforebyggende.

5.2 Kommunal forebygging

I tillegg til forebyggende avdeling ved Trondheim politistasjon drev også Trondheim kommune ulike former for forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom gjennom sine enheter. I kommunen drev blant annet Kultur og fritid, RBU, OBU, Barnevernsvakta, skolene og helsestasjonene tilknyttet Barne- og familietjenesten ulike former for forebyggende arbeid. Det forebyggende arbeidet som for eksempel Barne- og familietjenesten har ansvaret for, skiller seg fra den måten forebyggende avdeling ved Sentrum politistasjon jobber på. Det er spesielt det helsebringende og sosiale perspektivet som blir prioritert høyere i forhold til politiets forebyggende arbeid, for eksempel gjennom helsestasjonene, skole og helsetjenesten. Dette er primærforebyggende, helsefremmende tiltak og intervensjoner, som implementeres i og av helsestasjonene og skolehelsetjenesten i Trondheim kommune (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak). Samtidig har også Barne- og familietjenesten ansvar for å hjelpe barn og ungdom som av ulike grunner har behov for hjelp og oppfølging. Barnevernstjenesten har ansvar for å avdekke omsorgssvikt, adferdsproblemer, sosiale problemer, emosjonelle problemer, og sette inn tiltak i forhold til dette. (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak). Barne- og familietjenesten har altså et proaktivt forebyggende fokus gjennom primærforebyggende tiltak, og samtidig et reaktivt perspektiv gjennom tertiærforebyggende tiltak som for eksempel å plassere ungdommen på institusjon, eller tiltak som *Restorative Justice*⁶⁸, *Multisystemisk terapi (MST)* eller *Flippover*⁶⁹.

⁶⁸ Det er dog viktig å presisere at Restorative Justice ikke er et tiltak, men et alternativ til ”tradisjonell” vei gjennom rettssystemet.

⁶⁹ Kommer nærmere inn på disse tiltakene i kapittel 6.2.2.

Mens Barne- og familietjenesten har et helseforebyggende fokus i sitt arbeid, har for eksempel kulturenheten i Trondheim kommune ansvaret for mye av ungdommens kulturtilbud, med ungdomsklubber i de ulike bydelene. Dette er eksempler det Balchen (1998) omtaler som lokalorienterte forebyggende tiltak, hvor målet er å styrke lokale institusjoner, og å involvere beboere i kriminalforebyggende tiltak. Andre enheter som RBU, forebygger gjennom å opprettholde et nettverk rundt enkeltbarn og -ungdommer.

5.3 Tidligere tverrfaglig forebyggende samarbeid i Trondheim

Politireform 2000 har som mål at politiet skal bedre sitt forebyggende arbeid generelt, og spesielt i samarbeid med andre. Flere av informantene beskriver det tidligere tverretatlige forebyggende samarbeidet rettet mot barn og ungdom på saksbehandlernivå, som *saks- og personbasert*. Kontakten mellom Trondheim politistasjon og Barne- og familietjenesten⁷⁰ var i stor grad basert på at enkeltpersoner som kjente hverandre på tvers av etatene, tok kontakt med hverandre i saker som angikk barn og ungdom:

(...) det totale samarbeidet tidligere var saksavhengig eller personavhengig. Saksavhengig i forhold til type sak og personavhengig i forhold til hvem som satt i politiet, hvem som satt i kommunen - altså hadde de noen relasjoner (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Også SLT-koordinator i Trondheim kommune, som tidligere var polititjenestemann ved Trondheim politistasjon trekker frem den manglende kontakten mellom politiet og kommunen i det forebyggende arbeidet: ”Det var slik at politiet kjente enkeltpersoner i Barnevernet, og tok utelukkende kontakt med dem politiet kjente. Det var ikke noe formelt samarbeid, det gikk på enkeltsaker” (SLT-koordinator).

Det manglet med andre ord en felles strategi og et tett samarbeid for å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom. Selv om det til tider var kontakt mellom behandlere i Barne- og familietjenesten og forebyggende avdeling, manglet det både faste kontaktmønstre og utveksling av informasjon om enkeltungdommer og ulike miljøer. Informantene fra forebyggende avdeling forteller at de i liten grad var integrert i arbeidet til Barne- og familietjenesten, og i den grad de var inne, så var dette for en kort periode. Medarbeider ved

⁷⁰ Het tidligere Hjelpetjenesten og Barnevernet.

forebyggende avdeling beskriver kontakten som: ”vi kom inn, ga et svar og trakk oss ut igjen”.

Som jeg har vist til i forrige kapittel er og var mange av etatene og enhetene i politiet og kommunen på ulike vis knyttet til de enkelte ungdommene. Det kunne være stor sannsynlighet for at mange av disse enhetene hadde kontakt med mange av de samme ungdommene, uten at det var noen kontakt mellom de ulike enhetene. Likevel var samhandlingen mellom Barne- og familietjenesten og politiet liten: ”For 15 år siden hadde jeg aldri tenkt meg at hjelpetjenesten hadde ringt politiet og bedt oss sette fokus på en spesiell ungdom” (Leder forebyggende avdeling).

Ungdommene det gjaldt kunne altså både være i politiets søkelys og samtidig være ”fanget opp” av Barne- og familietjenesten. Forebyggende avdeling tilbrakte som tidligere sagt mye tid i skolene, hvor de hadde ulike foredrag, men flere av informantene trekker frem at det var lite koordinering og samhandling. Informantene fra forebyggende avdeling gir uttrykk for at de foredragene som ble holdt hadde lite å gjøre med det som ellers foregikk i skolen, og lærerne for klassene var lite integrert i arbeidet før og under politiets forelesninger. Flere fortalte av informantene at mens medarbeidere fra forebyggende avdeling snakket til en klasse: ” tok læreren en pause på lærerværelse”. Jacobsen (2004) viser til at spesialisering og oppsplitting av tjenester og oppgaver, kan føre til at mottakere av tjenestene, som ønsker og ofte trenger et helhetlig produkt, ikke får det dersom individer og organisasjoner følger sin forholdsvis snevre sektorinteresse. Berg (2005) viser til et eksempel hvor en ungdom begikk tyveri og utøvde vold, og ble etter en tid plassert på institusjon, hvor det var mange rusmisbrukere. Etter en tid var vedkommende selv også en del av rusmiljøet. For at det forebyggende arbeidet skal fungere og gi et helhetlig produkt, må tjenestene med andre ord henge sammen, og i Trondheim ”hang” det forebyggende arbeidet i liten grad sammen formelt sett.

Selv om det ikke har vært noen formelle bånd mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, har flere av informantene trukket frem at enkeltpersoner har opptrådt som ”ildsjeler” som har stilt opp og vært viktige bidragsyttere i det forebyggende arbeidet i regi av kommunen eller frivillige organisasjoner i Trondheim. Flere av samarbeidsaktørene har trukket frem personer fra Sentrum politistasjon som svært viktige. Disse har vært med på å legge til rette for et samarbeid uten at det har vært noe overordnet ”krav” om det:

NN en fantastisk fyr som har stilt opp i forhold til nærmiljøarbeid i de politidistriktene han har jobbet i, og er veldig på hugget i forhold til enkeltungdommer. Drar hjem til foreldre og har vært med ungdommer hit også. Gjennom sånne folk så legger man slike grunnsteiner, for å bygge opp et samarbeid, ikke sant? (Aktør som jobber med barn og ungdom).

Informanter fra politiet og de andre aktørene ga uttrykk for at det å arbeide i samme miljø har gjort det vært lettere å bli kjent med hverandre. Til tross for at det tidligere ikke eksisterte noen formelle bånd eller samarbeid mellom kommunen og politiet, har enkeltpersoners egenhendige innsats vært viktig for senere å øke forståelsen for ulike profesjoners arbeid.

5.4 Fra enkeltkommunikasjon til samhandling

For å forstå hvordan Sentrum politistasjon skulle bedre sitt samarbeid med Trondheim kommune er det nødvendig å se på flere nivåer i etatene og ulike faktorer som bidro til at de inngikk et slik samarbeid.

5.4.1 Fokus på tverrfaglig samarbeid fra sentralt hold

På slutten av 1990-tallet var det en bred debatt i Regjering og flere departementer om å bedre kontakten og samarbeidet mellom lokalt politi og kommune. Sentralt så man at både politiet og de kommunale enhetene kunne utføre flere av sine tjenester på en bedre og mer effektiv måte gjennom et tettere samarbeid. En viktig del i arbeidet var blant annet St.meld.nr.17 (1999-2000) "Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet" som var et resultat av samarbeid mellom 5 departementer⁷¹. Målet var blant annet å bedre samordningen og koordineringen av det forebyggende arbeidet, å styrke det tverretatlige samarbeidet, og å bedre oppfølgingen av barn og ungdom med alvorlige adferdsproblemer, unge lovbrøyttere og kriminelle ungdomsgjenger. Denne handlingsplanen lå dermed til grunn når Politireform 2000 ble lansert. Politireformen sier i utgangspunktet lite om hvordan politiets tverrfaglige forebyggende arbeidet skal foregå, men et tverretatlig samarbeid i de nye politidistriktene ligger til grunn i reformen:

På tross av departementets ansvar er det en forutsetning for langsiktig og bred forebyggende innsats at hele samfunnet bidrar. Sentralt i forhold til forebygging står kunnskapen om den lokale kriminalitetssituasjonen. Nærpolitiet er både avhengig av og vil kunne dra stor nytte av samarbeidet med andre aktører (private organisasjoner, institusjoner, enkeltpersoner osv.) (St.meld.nr.22 (2000- 2001), Kap. 3.3.3).

⁷¹ Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, samt Kommunal- og regionaldepartementet (St.meld. nr.17 (1999-2000)).

Reformen viser altså til at en bred tiltakskjede mellom hjem, skole, barnevern, konfliktråd og lokale frivillige tiltak gir god forebyggende effekt mot tilbakefall blant førstegangskriminelle (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Et slikt samarbeid mellom politi og kommune fordret altså et nært samarbeid mellom de fem departementene som var med i ”Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet”:

På sentralt hold var det da en voldsom diskusjon om hvem som skulle ha hovedansvaret. Innledningsvis ble det plassert i Barne- og familiedepartementet, men i dag er det plassert i Justisdepartementet som har videreført det ned i Politidirektoratet (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

De initiativ som kom sentralt kan også ses ut fra de tre kriteriene som Weiss (1987) legger til grunn for iverksetting av samarbeid. Det var altså en erkjennelse om at det forbyggende arbeidet rettet mot barn og unge kunne bedres. For politiets del kan Politireform 2000 ses på som en mobilisering av egne ressurser for å innfri institusjonelle krav ved et samarbeid, hvor etaten skulle frigjøre flere ressurser for å få flere politifolk ute i gatene. I den grad det var et ytre press, var det knyttet til kriminalitetsstatistikk som viste at kriminaliteten blant ungdom var stigende, og at dette derfor ble oppfattet som et ytre press (Medarbeider Politidirektoratet). Weiss (1987) er dermed en fruktbar tilnærming for undersøke hvordan aktørene på sentralt hold inngikk samarbeid.

5.4.2 Plikt til å samarbeide

Konkretisert gjennom Politireform 2000 og senere styringsdokumenter fra Politidirektoratet, fikk politiet en plikt til å samarbeide med kommunene. Politidirektoratet påla politidistriktene å inngå et forpliktende forebyggende samarbeid med kommunene som sentral samarbeidsaktør. De anbefalte blant annet gjennom ”Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005” at politidistriktene organiserte samarbeidet gjennom SLT-modellen. Måten dette samarbeidet skulle organiseres på var det derimot knyttet større frihet til:

Det er direktoratet som har gitt føringer på hvem vi skal samarbeide med, men så er det jo sånn at føringene ikke er strengere enn at det er opp til hvert enkelt politidistrikt å få samarbeidsrutiner, og det medfører kanskje at vi da har en ulik form for praksis i politiets forebyggende arbeid fra politidistrikt til politidistrikt (Leder forebyggende avdeling).

Gjennom de føringene Sentrum politistasjon fikk fra Politidirektoratet, ser man at mandatperspektivet kan forklare opprettelsen av et samarbeid mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Opprettelsen av samarbeidet kan ses som et direkte resultat av politireformen, ved at politiet ble pålagt å samarbeide med lokale myndigheter. Mandatperspektivet innebærer ifølge Jessen (1994) at en overordnet instans, i dette tilfellet Justis- og politidepartementet ved Politidirektoratet pålegger samhandling med andre aktører. I Regjeringen og departementene som var involvert i ”Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet”, så de at det forebyggende arbeidet kunne bedres gjennom å strukturere samarbeidet mellom det lokale politi og kommunene. Ifølge Knudsen (2004) kan ofte enhetene mangle oversikten over hvem de kan samarbeide med, og at det av og til kan være nødvendig at en overordnet myndighet etablerer et mandat for samarbeid.

”Handlingsplan - Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet 2005-2008” viser for eksempel hvordan politiet og barnevernstjenesten i kommunene er avhengige av hverandre for å bedre oppfølgingen av barn og ungdom. Handlingsplanen viser dermed hvor *gjensidig avhengige* politietaten og barnevernet er av hverandre. Gjennom å vise avhengigheten var målet også å unngå dobbeltarbeid og uklar arbeidsdeling, hvor for eksempel Trondheim politikammer og Trondheim kommune satte i verk tiltak hver for seg, til de samme enkelt ungdommene. De aktørene som Sentrum politistasjon, ut fra de sentrale føringene skal samarbeide med, har delvis sammenfallende og overlappende domener. Hver enkelt sektor og etat har ansvar for ulike tjenester og opparbeider seg ofte spesialisert kompetanse på ”deres” område. Knudsen (2004: 34) omtaler den sterkeste formen for avhengighet når to eller flere enheter oppfatter seg selv som gjensidig avhengige av hverandre. Dette innebærer en kombinasjon av arbeidsdeling og samarbeid mellom enhetene, hvor de overlappende oppgavene er sammensatte og ressurskrevende. Dette skaper behov for koordinering av innsatsen, spesielt når det gjelder de kompliserte enkeltsakene.

Selv om den økte satsningen på sentralt nivå viste hvor avhengige de ulike etatene er av hverandre er det flere utfordringer ved et slikt overordnet koordineringsfremstøt. Ettersom koordinering forutsetter aktiv medvirkning fra enhetene på saksbehandlernivå, vil den overordnede instansen stå svakere i forhold til å kunne tvinge gjennom et koordineringsønske. Koordinering gjennom gjensidig tilpasning er ifølge Knudsen (2004) helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll.

5.4.3 Lokal motstand eller vilje i Trondheim?

I tillegg til at det var et sentralt initiativ om å bedre det tverretatlige samarbeidet mellom politiet og lokale myndigheter, forteller flere av informantene at det også var lokale krefter på saksbehandlernivå i Trondheim kommune, som etter hvert så nytten av et tettere samarbeid. Flere lokale aktører rundt barn og ungdom i kommunen så at det kunne være ulike gevinster ved å etablere et samarbeid mellom politiet og kommunen. Ifølge SLT-koordinator begynte ulike aktører lokalt i Trondheim kommune å se på og drøfte ulike måter å samordne det forebyggende arbeidet i kommunen på. Også her ser man at Weiss' (1987) forklaring for hvilke faktorer som må være tilstede ved iverksetting av samarbeid er fruktbar. Weiss (1987) legger stor vekt på erkjennelsen av et problem, ytre press og en mobilisering av egne ressurser for å innfri interne institusjonelle krav for å få samarbeidet til å fungere. Lokalt i det politiske miljøet og den lokale pressen på slutten av 1990-tallet fryktet man at byen skulle få kriminelle ungdomsgjenger som i Oslo: "Det var en frykt for kriminelle ungdomsgjenger bestående av utenlandsk ungdom i Trondheim. Det var en frykt for barneran og barneranere, og det var en frykt for åpen ungdomsprostituasjon" (SLT-koordinator).

Ifølge en av informantene ble en av de frivillige aktørene i det forebyggende arbeidet i Trondheim i 1999 kontaktet av en ungdomsarbeider på en skole i en av Trondheims bydeler som i en periode hadde vært plaget av ungdomsgjenger. Vedkommende ønsket å treffe representanter fra aktøren for å diskutere mulige tiltak for å få bukt med problemet. Ifølge informanten førte dette til regelmessige møter, og flere aktører som arbeidet blant barn og ungdom ble etter hvert med i disse diskusjonene. Dette spredte seg og flere bydeler opprettet etter hvert lignende grupper hvor aktørene diskuterte de utfordringene de hadde i sitt nærmiljø: "Det var spiren til SLT gruppene, for da kom Tiller, Byåsen, Strinda og lagde tilsvarende grupper. Så kom SLT-koordinatoren og tok over ansvaret for å styre gruppene, og har gjort en god jobb i forhold til å sette det i system" (Frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom).

Denne erkjennelsen av å ha et problem førte altså til mobilisering av egne ressurser i form av tid og personell for å iverksette et samarbeid. Informanten forteller at det var personer fra ulike etater og enheter som arbeidet direkte med ungdom som selv tok kontakt med hverandre, og hvor de ulike representantene så på ulike måter man kunne samles og samarbeide gjennom å diskutere utfordringer og samhandling knyttet til sitt nærmiljø

(Frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom). Det var altså på bydelsnivå grunnlagt grupper med en viss form for samarbeid allerede før politireformen kom. Knudsen (2004) sin vektlegging av aksept fra aktørene som skal samarbeide nede i organisasjonene ved et overordnet mandat ser altså ut til å være tilstede.

I tillegg til at det var et ønske om et tettere samarbeid lengre ned i organisasjonene i politiet og kommunen, var det også et ønske om tettere samarbeid hos den øverste ledelsen i Sør-Trøndelag politidistrikt og Trondheim kommune, som så nytten av et tettere samarbeid på ulike nivå i etatene:

Daværende Politimester og Ordfører var på et seminar i England. De diskuterte hvordan de skulle klare å få samarbeidet til å bli bedre enn det var. Når de kom hjem satte de seg ned og tenkte videre på dette. De fikk med seg Rådmannen og prøvde selv å tenke ut metoder for hvordan dette skulle gjøres (SLT-koordinator).

Dette illustrerer den tidligere nevnte frykten for kriminelle ungdomsmiljøer, og interne og tverretatlige initiativ for å opprette et samarbeid mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Kriteriene til Weiss (1987) for inngåelse av samarbeid var derfor tilstede. Det var altså et ønske og en vilje til å prøve ut ulike samarbeidsformer på flere nivå både innad i kommunen, frivillige organisasjoner og politiet: ”(...) når man begynte å formalisere forholdet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, så man etter hvert at det egentlig var ganske store gevinster å hente på et totalt samarbeid” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Innføringen av samarbeidet mellom Trondheim kommune og Sentrum politistasjon kan betraktes med utgangspunkt i utvekslings- og mandatperspektivet (Knudsen, 2004). Utvekslingsperspektivet baserer seg på at aktørene i stor grad av frivillighet inngår samarbeid. Det var et ønske om samarbeid mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune ved flere nivå innad i organisasjonen og samarbeidet ble godt mottatt ut fra en erkjennelse av gjensidig avhengighet. De kom derfor til enighet om å diskutere en oppgavefordeling ut fra et felles ønske om å bedre det tverrfaglige forebyggende arbeidet rettet mot barn og ungdom i byen.

På den andre siden kan samarbeidet og prosessen rundt opprettelsen av samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune ses gjennom mandatperspektivet, ved at

Politidirektoratet påla politidistriktene å samarbeide med lokale myndigheter. Som jeg allerede har nevnt var det allerede før reformen etablert et nettverk i enkelte av Trondheims bydeler. Knudsen (2004) hevder det kan være en utfordring å få de underordnede enhetene til uten videre å godta den overordnede instansens koordineringsfremstøt. Som vist overfor var enhetenes avhengighetsmønstre til en viss grad allerede ”oppdaget”, og det var ifølge informantene fra forebyggende avdeling en vilje og et ønske om tettere samarbeid med enheter i Trondheim kommune.

Ettersom koordinering forutsetter aktiv medvirkning fra enhetene på grunnplanet, hevder Knudsen (2004) at den overordnede instansen, ved gjensidig avhengighet, vil stå svakere i forhold til å kunne tvinge gjennom et koordineringsønske. I Trondheim ser det ikke ut til at dette har vært noe problem, ettersom flere av aktørene samarbeidet allerede før reformen. Politidirektoratet ga også politidistriktene stor frihet til å organisere samarbeidet ut fra deres egne ønsker. Det var også et ønske om et nærmere samarbeid fra enheter i Trondheim kommune. Følgelig var mange av de utfordringene som Jessen (1994) og Knudsen (2004) trekker frem ”ryddet av veien”. Enkelte utfordringer knyttet til å opprette et samarbeid, ble i utgangspunktet unngått ved at aktørene tilsynelatende hadde en vilje og et ønske om å samarbeide på flere organisasjonsnivå både ved Sentrum politistasjon og i Trondheim kommune.

Selv om denne prosessen kan ses i lys av både avhengighetsperspektivet og mandatperspektivet, tar jeg utgangspunkt i mandatperspektivet ettersom dette ble lagt til grunn i reformen. Disse perspektivene utelukker likevel ikke hverandre, og de henger ofte sammen. Jeg vil nå se nærmere på selve samarbeidsformen som ble opprettet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune.

6.0 Gjensidig innflytelse

I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på hvordan Sentrum politistasjon og Trondheim kommune tverretatlige samarbeidet på ulike måter har påvirket forholdet mellom politiet og kommunen. Jeg vil her gå mer inn på hvordan samarbeidet er bygd opp og hvordan det fungerer.

6.1 Nedbygging av institusjonelle grenser

Det tverretatlige forebyggende samarbeidet om barn og ungdom er først og fremst knyttet til SLT-samarbeidet, og i tillegg et formelt samarbeid med Formannskapet i Trondheim kommune. Det var som tidligere nevnt var det blant annet en vilje og mandat for samarbeid mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune for å bedre det forebyggende arbeidet rettet mot barn og ungdom. Da politiet og kommunen gikk sammen for å diskutere hvordan de kunne forbedre samarbeidet mellom etatene, ble det diskuterte flere ulike modeller: ”De oppdaget at Justisdepartementet ved KRÅD hadde laget en samarbeidsmodell som het SLT. Det gikk et halvt års tid, før denne stillingen ble utlyst og jeg begynte 1. februar 2001” (SLT-koordinator).

Det kriminalitetsforebyggende råd ligger under Justisdepartementet, og gir råd om ulike kriminalitetsforebyggende tiltak (KRÅD, 2007). Organiseringen av deres SLT-modell går ut på å samlokalisere lokalforebyggende tiltak på ulike nivåer i politietaten og i kommunen. Det var i så måte viktig at det var et ønske om bedre samarbeid på ulike nivåer innad i Trondheim kommune og Sentrum politistasjon hadde et ønske om å bedre samarbeidet.

6.2 SLT-samarbeidet

Trondheim kommune og Sentrum politistasjon opprettet et SLT-samarbeid. Dette er det viktigste tverretatlige forebyggende arbeidet som Sentrum politistasjon er involvert i, som er rettet mot barn og ungdom. Ifølge SLT-koordinator var intensjonen med SLT-samarbeidet å samordne det forebyggende arbeidet som politiet og kommunen tidligere gjorde på hver sin kant, blant barn og ungdom som var i risikozonen for uønsket adferd. Informantene fra både politiet og Barne- og familietjenesten har vist til at det var et behov for å strukturere det forebyggende arbeidet gjennom å øke samarbeidet. Etter flere møter mellom ledelsen i Sør-Trøndelag politidistrikt og Trondheim kommune, ble det våren 2001 ansatt en SLT-koordinator. I modellen til KRÅD (2005) er SLT-koordinatoren plassert høyt oppe i

kommunen, med beslutningsmyndighet, noe som også ble fulgt opp i Trondheim med å plassere koordinatoren i en 100 prosent stilling ved Rådmannens fagstab med beslutningsmyndighet over de underliggende kommunale etatene. For å sikre et bedre samarbeid mellom flere aktører anbefaler Jacobsen (2004) blant annet å opprette strukturelle, tversgående forbindelser. For å sikre at muntlig informasjon utveksles med en viss form for regularitet, må aktørene ofte legge noen formelle, strukturelle rammer rundt samarbeidet. Mintzberg (1979: 161) mener dette er strukturelle ordninger som skal legge forholdene til rette for mer uformell, muntlig informasjonsutveksling. En måte å organisere dette på er å opprette en *forbindelsesposisjon* (Jacobsen, 2004). Den har som hovedoppgave å integrere atskilte deler av en virksomhet, og har et spesielt ansvar for at informasjon flyter mellom ulike enheter, slik posisjonen og oppgaven til SLT-koordinatoren. Koordinatoren møter i alle de tverrfaglige fora, noe som innebærer 7 møter i måneden, og sitter inne med mye kunnskap om hva som rører seg i ungdomsmiljøet. Ettersom koordinatoren har en så sterk posisjon både ved å være forankret så høyt i kommunen og gjennom å delta i alle møtene tyder dette på at mye av samarbeidet er sterkt avhengig av SLT-koordinatoren. Koordinatoren er ansvarlig for å videreføre kunnskapen både på tvers og oppover i systemet, og samarbeidet er dermed i stor grad personavhengig av SLT-koordinatoren.

6.2.1 Strategimøter i regi av ledergruppene

I et forsøk på å etablere en mer felles politikk har SLT-samarbeidet en strategigruppe som fungerer som en ledergruppe for samarbeidet. Gruppen består av Politimesteren i Sør-Trøndelag politidistrikt, Ordføreren i Trondheim, Kommunaldirektør for utdanning og sosiale tjenester, Kommuneoverlegen, stasjonssjefene ved Heimdal og Sentrum politistasjon, mens SLT-koordinator er sekretær i styringsgruppen (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Samarbeidet innad i SLT har fått en viss struktur ved alle nivåene av samarbeidet. Ifølge stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon skal styringsgruppen i prinsippet ha to årlige møter, men i praksis har det blitt gjennomført ett møte i året. Selv om det ikke arrangeres møter så ofte er de møtene som gjennomføres ifølge flere av informantene med på å gi samarbeidet en viss struktur og legge til rette for at samarbeidet skal fungere. Jacobsen (2004) legger nettopp vekt på å opprette faste møter mellom enheter som skal samarbeide, noe som innebærer å etablere et forum og en arena for informasjonsutveksling. I koordinerende sammenhenger vil slike arenaer være definert til å ta seg av oppgaver som har relevans på tvers av flere enheter eller organisasjoner (Jacobsen, 2004). På møtene til strategigruppen diskuteres felles

strategier i det forebyggende arbeidet, og de går gjennom en strategiplan for det inneværende år. I tillegg diskuterer de konkrete hendelser som er planlagt i Strategiplanen⁷². Denne skal også godkjennes politisk i Formannskapet (SLT-koordinator). Møtene i strategigruppen er altså først og fremst for å fremme samarbeid mellom lederne i de ulike etatene, og utarbeide en fellesstrategi og plan for samarbeidet, noe som også bidrar til å legge til rette for samarbeid nedover i organisasjonene. Utvikling av felles strategier i regi av SLT-samarbeidet fører altså til at de aktørene som samarbeider, i større grad har mulighet til å påvirke hverandre, og en mulighet for at samarbeidsaktørene utformer en politikk som går i samme retning.

For å styrke SLT-samarbeidet var aktørene opptatt av å etablere et samarbeid på flere organisatoriske nivå både innad i kommunen og i politiet. SLT-koordinatoren viser derfor til at det ble etablert en arbeidsgruppe som organisatorisk er plassert under styringsgruppen. Trondheim kommune er organisert etter en tonivåmodell med Rådmannen med sine seks kommunaldirektører og enhetsledere. Enhetslederne er driftsansvarlige og personalansvarlige for sine enheter. For eksempel er rektorer og barnehagebestyrere enhetsledere (SLT-koordinator). Arbeidsutvalget for 2007 består av politiet og rådgivere fra staben til rådmannen; skoleavdelingen, Kultur og fritid, helse og velferd, Barne- og familietjenesten, samt fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten. I tillegg sitter også SLT-koordinatoren i utvalget. Gruppen møtes ved behov, men minimum en gang i året når rådmannens fagstab utarbeider lederavtaler for enhetslederne (SLT-koordinator). Gjennom denne organiseringen har kommunen mulighet til å satse på og legge SLT-samarbeidet inn i de respektive enhetsledernes lederavtaler.

Jacobsen (2004: 100-101) hevder at det å utvikle sammenfallende planer for flere enheter på flere nivå er en god strategi for å sikre et godt samarbeid. Han peker på at slike planer kan definere hva man skal gjøre, og hvilke resultater man ønsker å oppnå. Den koordinerende effekten av slike planer er at de fungerer som informasjon om hva en enhet skal gjøre eller oppnå. De enkelte enhetene vil deretter tilpasse seg den informasjonen som planene gir. Den informasjonen som planene gir, kan derfor virke koordinerende. I tillegg kan prosessen rundt planarbeidet virke koordinerende, ved at dette er en "gi og ta" -situasjon, hvor aktørene forhandler seg frem til hvem som skal gjøre hva til hvilke tider. Jacobsen (2004: 101) trekker

⁷² Forslag til handlingsplan for SLT-arbeidet blir utformet av SLT-koordinatoren, som legger denne frem for styringsgruppen for godkjenning (SLT-koordinator).

også frem det koordinerende ved å samle personer fra ulike planmøter, gjennom muligheten til direkte kontakt som dette skaper.

6.2.2 Samarbeid mellom bakkebyråkratene

Som vist i forrige kapittel var det før SLT-samarbeidet ble opprettet allerede eksisterende samarbeidsfora rundt i enkelte bydeler. Gjennom SLT-samarbeidet har det blitt opprettet nye og bygd videre på de allerede eksisterende fora. I Trondheim sine seks bydeler er det i dag opprettet det man kaller tverrfaglige fora⁷³. Der sitter de som arbeider utadrettet mot barn og ungdom. De tverrfaglige fora er strukturert ved at det arrangeres månedlige møter for alle etater, hvor alle etater får en mulighet til å gi sitt inntrykk av ungdomssituasjonen i de respektive bydelene (SLT, Trondheim kommune 2007). Denne informasjonen og kunnskapen skal deretter gi et grunnlag for et felles forebyggende arbeid.

Jacobsen (2004: 85) mener at det i et samarbeid er viktig å bevisstgjøre den gjensidige avhengigheten mellom aktørene. Han argumenterer derfor for at det er viktig å øke bevisstheten om hvordan deloppgaver henger sammen, slik at man får kunnskap om den enkeltes plass i helheten. Samtidig kan aktørene forsøke å klargjøre hvilke konsekvenser manglende koordinering får for dem som mottar tjenesten. Det er derfor viktig at de ulike enhetene som sitter i de tverrfaglige fora har en viss kunnskap om hvordan ens egen oppgave henger sammen med andre oppgaver, og hvilke konsekvenser det får hvis deloppgavene ikke koordineres. Gjennom møtene Sentrum politistasjon og deres samarbeidsaktører har i regi av SLT viser flere av informantene til at de får økt kunnskap og bevisstgjøring om hva de andre aktørene kan bidra med. Sentrum politistasjon treffer ressurspersoner med andre profesjoner og fagretninger, noe som gir en større innsikt i hverandres kompetanse. Flere av informantene fra forebyggende avdeling viser blant annet til at dette medfører at de blir flinkere til å se hvordan et problem kan løses på ulike måter, og hvordan de andre aktørene kan bidra sammen med Sentrum politistasjon.

En av informantene viser til et konkret eksempel i prosessen med å bli kjent med hverandres profesjoner. Etter at samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune ble opprettet, har etatene begynt å arrangere felles temadager. Disse temadagene bidrar til at de ansatte får økt kompetanse om hverandres arbeid:

⁷³ I en av bydelene er det opprettet to tverrfaglige fora, slik at det totalt er sju tverrfaglige fora i Trondheim kommune (SLT Trondheim kommune, 2007).

Vi kjører temadager med jevne mellomrom sammen med førstelinjen i hjelpeapparatet, på rus, på psykiatri, (...) det siste året hadde vi tre temadager hvor det var 50 personer fra førstelinjetjenesten, og da er i hvert fall politiet en tredjedel av forsamlingen, både fra psykiatri og fra kommunen, og fra en del frivillige lag og organisasjoner, (...) Det der er jo stort sett kommuneoverlegen, stasjonssjefen og overlege innenfor psykiatrien som lager en plan for året, hvilke tema vi skal gjennomføre kompetansemessig for førstelinjetjenesten, så det er noen sideeffekter av dette samarbeidet, som gjør at ansatte også får kompetanse som har vært etterspurt lenge (Stasjonssjef Sentrum Politistasjon).

Informanten viser også til at slike temadager gir kunnskap som er nyttig for alle etatene. De blir også viktige for å gi økt kunnskap om hvordan de ulike etatene tenker og handler. I tillegg trekker informanten frem at det å spise lunsj og drikke kaffe sammen i regi av disse dagene, gjør at det sosiale blir tatt vare på og er noe som er med på å gjøre folk bedre kjent, såkalt relasjonsarbeid. Slike dager har dermed ikke bare betydning for når politiet er ute på oppdrag, men også for det øvrige arbeidet rundt samarbeidet, samt at det er et eksempel på læring innad i organisasjonen. Temadagene er altså et supplement til SLT for å bli godt kjent med hverandre på tvers av etatene.

Det ligger også i det tverrfaglige samarbeidets natur å spille på hverandres kompetanse og arbeidsmetoder. For de kommunale enhetenes del har de fått en større innflytelse på politiets arbeid. Dette gjør seg spesielt gjeldende i det faktiske arbeidet som utføres i de tverrfaglige fora. Mye av dette arbeidet går som tidligere nevnt ut på at ulike enheter møtes for å diskutere trender og utviklingstrekk i ungdomsmiljøet i de enkelte bydelene. På bakgrunn av denne informasjonen forsøker aktørene å samordne det forebyggende arbeidet slik at det blir bedre og mer helhetlig. De andre enhetene og organisasjonene får dermed en mulighet til å påvirke politiets syn i enkelte saker. På samme måte kan politiet påvirke de kommunale enhetene med sitt syn. I et slikt samarbeid er det flere forebyggende perspektiv. På den ene siden legger SLT-modellen opp til et langsiktig primærforebyggende arbeid ved at aktørene utvikler felles planer og strategier i det forebyggende arbeidet. Samtidig er en av intensjonene med samarbeidet å koordinere innsatset på det reaktive arbeidet, hvor etatene i større grad blir enige om hvilke tiltak som skal settes i verk og at disse koordineres.

En sideeffekt av dette samarbeidet er at forebyggende avdeling og Barne- og familietjenesten, i tillegg til et proaktivt samarbeid, også har inngått et mer reaktivt samarbeid. Dette innebærer at aktørene samarbeider om oppfølgingen av ungdommene etter at de har gjort noe straffbart. I forhold til det reaktive sporet innebærer det at aktørene etablerer startmøter for ungdommer

som kommer inn under Barne- og familietjenesten forvaltning. Ved disse møtene samler de ulike kompetanser for å løse utfordringer knyttet til ungdommene. Dette minner om det Jacobsen (2004) kaller for *matriseorganisasjon*. Slike oppfølgingsgrupper opprettes ved behov og setter inn innsats i en kortere eller lengre periode, og samler ulike profesjoner for å løse en spesifikk oppgave. Prosjektgruppene skiller seg med andre ord fra de faste møtene i tverrfaglige fora hvor man ofte er mer generelle og tar opp saker av mer generell interesse eller som strekker seg over lengre tid. Oppfølgingsteamene samler representanter fra de tverrfaglige fora rundt en spesiell ungdom:

Jeg har jobbet i et gruppeprosjekt sammen med to fra forebyggende avdeling, de to som har ansvaret for denne bydelen. Prosjektet er rettet mot ungdommer som har skjevutvikling adferdsmessig med foreldrene deres for å styrke foreldrene også, og få til et samspill igjen. Der har de vært gruppeledere sammen med oss, det er tverretatlig samarbeid (Medarbeider 1 Barne- og familietjenesten tiltak).

Det tverrfaglige samarbeidet har altså utviklet seg til også i større grad å gjelde et samarbeid på behandlingssiden. Ifølge informanten fra Barne- og familietjenesten forvaltning, har aktørene blant annet startet et byomfattende tiltak som heter ungdomsforum. Der møtes ulike faggrupper en gang i måneden og driver relasjonsbygging og diskuterer ulike tema knyttet til barn og ungdom. Dette fører ifølge informanten til at aktørene deler diverse telefonnummer, slik at de vet hvem de skal ringe til ved ulike situasjoner:

I en ungdomssak har man for eksempel miljøterapeuter som er inne og hjelper foreldre med foreldrekompetansen og foreldrerollen, og støtter foreldre i oppdragerrollen. Så har vi miljøterapeuter som jobber med grupper og på individnivå. Så har vi politiet, som tar oppfølgingssamtaler på det kriminelle, og så har vi institusjoner som kan gi mestringsopplevelser med gode aktiviteter i helgene og ferier for å komme seg litt ut av asfalten, og så er det også avlastning for foreldrene. Så kan det være fastlege med, og det kan være utrolig mange forskjellige folk med i en slik gruppe, i enkelte ungdomssaker kan vi ha opptil 13 samarbeidspartnere (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning).

Samarbeidsgruppen møtes med jevne mellomrom, og i perioder kan det være en gang i uka, andre perioder kan det være hver tredje uke (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning). Slike tiltak kan bidra positivt i forhold til å unngå det Benson (1975) kaller interessefaktorer, som innebærer at virksomhetenes normative grunnlag i stadig større grad bli preget av enhetenes egen ideologi, for eksempel idealer for behandlingsopplegg, klientbehandling og bruk av teknologi. Gjennom at ulike profesjoner møtes og utveksler erfaringer og kunnskaper vil dette kunne bidra til å unngå konflikter mellom profesjonene.

Noen av de mest brukte tiltakene på det reaktive sporet og som Sentrum politistasjon deltar i, er prosjekter knyttet til *Restorative Justice*, *MST* (Multi systemisk terapi) og *Flippover*. Dette er prosjekter og tiltak som går ut på å endre uønsket ungdomsadfærd og skal være et alternativ til å plassere ungdommene på institusjon. MST er først og fremst et tiltak som i første omgang er rettet mot foreldre, for at de skal styrkes i foreldrerollen. Flippover er på den andre siden knyttet til nettverket rundt ungdommen, hvor ungdommen selv er med på å bygge nettverket. Forebyggende avdeling er også med i dette arbeidet, selv om politiet ikke er behandlere: ”Pussig nok så ønsker faktisk ungdommen at politiet skal være delaktig i det nettverket” (Leder forebyggende avdeling).

Man kan spørre seg om hvorfor politiet er ønsket inn på behandlerens side ettersom de har en rekke sanksjonsmuligheter mot ungdommen. Informantene fra forebyggende avdeling mener dette har sammenheng med at politiet er tydelige på hva de tolererer og ikke:

Jeg tror faktisk at det handler om at politiet er en av de aktørene som er veldig tydelig på hva vi aksepterer og ikke aksepterer. Gjennom vår tydelighet så er det heller ikke noen tvil fra ungdommen sin side om hvor vi står, våre reaksjoner kommer ikke uventet på dem, og jeg tror at den tydeligheten kanskje gjør at vi også kan bli etterspurt i å være med i nettverksbygging rundt enkeltindivid (Leder forebyggende avdeling).

Restorative Justice er et annet tverretatlig prosjekt mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Grunntanken i prosjektet er å unngå bruk av det tradisjonelle strafferettssystemet i barne- og ungdomssaker:

Vi prøver å avgjøre sakene på en slik måte at offeret skal føle at det virkelig er satt i fokus, offeret skal få en gjenoppreisning ut fra den straffbare handlingen. Det er det ene. Det andre er at det skal bygges et oppfølgingsteam rundt gjerningsmannen, slik at mer av gjerningsmannens døgn blir kontrollert, men på en slik måte at gjerningsmannen synes det er greit å være en medspiller i det. Alternativet er faktisk å kjøre straffesaken inn gjennom det tradisjonelle systemet (Leder forebyggende avdeling).

Det forebyggende perspektivet ved dette samarbeidet er at ved å gi offeret en oppreisning ønsker aktørene å unngå at offeret selv begynner å begå kriminalitet. Fokuset på tverretatlig samarbeid har altså ført til at forebyggende avdeling ved Sentrum politistasjon også deltar mer aktivt i selve oppfølgingen av ungdommene. Dette er på en måte en videreutvikling av det tidligere proaktive primærforebyggende forebyggende arbeidet Trondheim politikammer gjorde tidligere. Til grunn for SLT-modellen ligger det altså et tosidig spor. På den ene siden

er det et primærforebyggende perspektiv gjennom å utvikle felles planer og tiltak. Samtidig har det reaktive samarbeidet fått en stadig viktigere rolle, hvor Sentrum politistasjon og Barne- og familietjenesten setter i verk tiltak mot grupperinger og enkeltungdom etter at et problem har oppstått⁷⁴.

6.3 Formalisert samarbeid med Trondheim kommune

Flere av informantene fra forebyggende avdeling og ledelsen ved Sentrum politistasjon trekker også frem at Sentrum politistasjon har inngått et mer formalisert samarbeid med Trondheim kommune. Ifølge Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon har dette samarbeidet vært et viktig bidrag i utviklingen av felles langsiktige planer for å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom. Dette samarbeidet kommer i tillegg til samarbeidet i regi av SLT. Etter at SLT-modellen ble innført, ble det viktig å forankre et samarbeid lokalpolitisk i tillegg til byråkratisk som gjennom SLT. Flere av informantene har også trukket frem at ettersom metoden var beskrevet politisk sentralt, gjorde dette det lettere å forankre samarbeidet lokalt. Det formaliserte samarbeidet mellom Trondheim kommune og Sentrum politistasjon innebærer ifølge stasjonssjefen at Formannskapet i Trondheim kommer inn i arbeidet når han lager tiltaksplan. Gjennom to faste årlige møter med stasjonssjefen får Formannskapet en mulighet til å påvirke stasjonssjefens prioriteringer for Sentrum politistasjons virksomhetsplan:

Jeg lager tiltaksplan sammen med mine ansatte her på Sentrum for 2007 nå, så er jeg nå før jul i et eget møte med Formannskapet, hvor jeg evaluerer fjoråret sammen med dem i forhold til politiets resultater. Jeg møter Formannskapet to ganger i løpet av året. Der legger jeg frem den strategiske føringer som politimesteren har gitt, så diskuterer vi hva Sentrum politistasjon kan gjøre, "Hva synes dere"? Og da kan det være visse tema som er gjenganger fra kommunen, og det er ofte barn og ungdom (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Politiet har selv lagt enkelte føringer for hvilke synspunkter de ønsker fra Trondheim kommune. De ønsker for det første at kommunen skal: "angi i prioritert rekkefølge tre konkrete utfordringer for å redusere og forebygge kriminalitet hvor kommunen ønsker at politiet særskilt skal prioritere sin innsats" (Sentrum politistasjon, 2005). For det andre ønsker politiet at kommunen skal: "angi i prioritert rekkefølge aktuelle samarbeidsområder for Trondheim kommune og Sentrum politistasjon" (Sentrum politistasjon, 2005). Formannskapet får dermed mulighet til å komme med innspill, og Stasjonssjefen og Formannskapet blir enige

⁷⁴ Dette blir nærmere utdypet i neste kapittel.

om noen punkter som politiet skal jobbe etter. Ønskene fra Trondheim kommune går i stor grad på området barn og ungdom. Dette er ifølge stasjonssjefen innenfor rammene som Riksadvokaten og Politidirektoratet setter for Politidistriktene⁷⁵.

I virksomhetsplanen for 2006 har ulike enheter kommet med innspill til politiets eget mål om at de: ”gjennom tverrfaglig og tverretatlig samarbeid skal være løpende oppdatert på utviklingen i ungdomsmiljøet, og iverksette tiltak overfor risikogrupper” (Sentrum politistasjon, 2006). Barne- og familietjenesten og ”enheter som arbeider med ungdom”⁷⁶ har kommet med tre innspill hver til dette målet. De punktene som går igjen hos dem begge er at politiet må fortsette å prioritere de tverrfaglige nettverksmøtene i regi av SLT, og at politiet fortsetter en aktiv tilstedeværelse i bydeler med problembelastede miljøer, både vanlig patruljering og mer innsats i samarbeid med Trondheim kommune. De er også opptatt av et tett samarbeid med det kommunale hjelpeapparatet, skole og helsesøstre i nærmiljøet, og vektlegger viktigheten av ”nærmiljørettet kriminalforebyggende arbeid” i bydelene ved behov. Stasjonssjefen ved Sentrum har i virksomhetsplanen fulgt opp ved å kommentere de forskjellige innspillene fra Trondheim kommune, og legger vekt på at politiet vil prioritere de tverrfaglige nettverksmøtene i regi av SLT. Stasjonssjefen gir også uttrykk for at Sentrum politistasjon ønsker å utvide de tverrfaglige fora i SLT, ved å inkludere divisjonslederne⁷⁷ med ansvar for de respektive bydelene. Stasjonssjefen mener at: ”Dette vil kunne bidra til at de med operativt ansvar får bedre innsikt i sitt distrikt, samt å videreutvikle samarbeidet mellom kommune og politi” (Sentrum politistasjon, 2006).

Sentrum politistasjon har også på sin side fått større innflytelse over kommunens prioriteringer. Siden det var viktig å forankre samarbeidet lokalt i Formannskapet, har det blitt en viktig del av kontakten overfor kommunen hos Sentrum politistasjon. Selv om stasjonssjefen og Formannskapet i utgangspunktet kun har to møter i året, er disse møtene viktige for å etablere overordnet felles prioriteringer⁷⁸. Det innebærer blant annet, som vi så overfor, at kommunen påvirker politiets prioriteringer. På samme måte har stasjonssjefen en mulighet til å påvirke de kommunale beslutningene. Dette gjør at SLT og det formaliserte

⁷⁵ En bivirkning av dette er at Sentrum politistasjon og Trondheim kommune har inngår samarbeid på flere områder. Det er blant annet opprettet et samarbeid for å rehabilitere og reintegrere gjengangere ved Tunga fengsel (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

⁷⁶ Det er ikke spesifisert hvilke enheter dette er.

⁷⁷ Sentrum politistasjon omtaler ”divisjonen” som den store avdelingen med ”vanlige” polititjenestemenn.

⁷⁸ Stasjonssjefen trekker frem at de har flere møter om andre tema, og at det ofte diskuteres barn- og unge ved disse møtene også.

samarbeidet blir en miks av justispolitikk, helsepolitikk og sosialpolitikk: ”Formannskapet får en helt annen politisk agenda, nemlig at justispolitikk blir en del av lokalpolitikken, og det har det jo ingen lang tradisjon for” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Innflytelsen som Trondheim kommune og Sentrum politistasjon har i forhold til hverandre knyttes til det at samarbeidet har blitt mer forpliktende i forhold til tidligere. Begge etatene har gjennom SLT og det formaliserte samarbeidet ved virksomhetsplanene, en forpliktelse til å følge opp hverandres prioriteringer knyttet til forebygging blant barn og ungdom. Et annet punkt som Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon trekker frem som viktig er at SLT-koordinatoren er ansatt i kommunen. Det gir politiet en justispolitisk talsmann, i hvert fall på området barn og ungdom. SLT-koordinatoren er ansatt hos rådmannens fagstab, og har dermed mulighet til å utøve innflytelse.

Flere av informantene ser det som positivt at politiet og kommunen på denne måten ”åpner” seg for hverandre, og lar hverandre komme med innspill til budsjettprioriteringer og tiltaksplaner. Dette er med på å bidra til at det tverrfaglige forebyggende arbeidet blir tettere, og at den generelle kontakten mellom politiet og kommunen også blir tettere. Informantene fra forebyggende avdeling mener det er positivt at kommunen kommer med ønsker og innspill til politiets prioriteringer. Følgelig innebærer dette at ulike nivå ved Sentrum politistasjon har akseptert at et tett og nært samarbeid for å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom også innebærer samarbeid på budsjett og prioriteringssiden:

Når du på en måte har formalisert det på ledernivå, så forplikter det for oss som ligger lenger ned i organisasjonsmodellen å følge opp de avtalene som er gitt. Vi er til for kommunens borgere, og kommunen må da få lov til å komme med ønsker og krav til sitt politi. Det er rett og rimelig (Leder forebyggende avdeling).

Mange av elementene i SLT-samarbeidet og det som er gjort rundt inngåelsen av det tverretatlige forebyggende samarbeid rettet mot barn og ungdom mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, kan knyttes til blant annet mandatkompatibilitet som blant annet Jessen (1994) trekker frem som faktorer som kan sikre et godt samarbeid. Dette gjelder først og fremst de organisatoriske rammene for samarbeidet. Sentrum politistasjon ble i utgangspunktet pålagt av Politidirektoratet og Justisdepartementet om å inngå et tettere samarbeid med lokale myndigheter for bedre å forebygge kriminalitet. Samtidig var også et slikt tverretatlig samarbeid fordret gjennom ”Handlingsplanen mot barne- og

ungdomskriminalitet” (1999-2000) som ble gjennomført 2000-2004, og videreført både gjennom Politireform 2000. Samarbeidet ble også forankret både sentralt i kommunen gjennom Formannskapet, og sterkere byråkratisk gjennom å involvere de ulike avdelingslederne i begge etatene. Dette har i sum ført til at samarbeidet i utgangspunktet har blitt mer integrert og formalisert gjennom økt gjensidig innflytelse.

Det er ikke noe mål med denne oppgaven å undersøke om det nye samarbeidet gir noen konkrete effekter for ”mottakerne”, men å se på hvilket samarbeid Sentrum politistasjon deltar i for å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom, og hvordan dette fungerer. Jeg vil nå gå nærmere inn på hvordan det praktiske samarbeidet fungerer, og hvordan møte mellom de ulike aktørene har fungert.

7.0 Møtet med "sosionomverdenen"

Selv om Sentrum politistasjon har inngått et tettere samarbeid med Trondheim kommune for å forebygge kriminalitet blant barn og ungdom, er ikke den organisatoriske rammen nødvendigvis en indikator på om samarbeidet fungerer godt. Jeg vil her analysere hvordan samarbeidsaktørene opplever samarbeidet med politiet og hvordan samarbeidet mellom ulike profesjoner fungerer. Politireform 2000 satte fokus på at politiet skulle bli bedre til å forebygge, og at samarbeidet med andre aktører skulle bli tettere. Det er derfor interessant å se om de aktørene politiet samarbeider med merker noen forskjell, og om denne forskjellen har gått i "riktig" retning.

7.1 Økt kontakt

Flere av informantene fra forebyggende avdeling ved Sentrum politistasjon trekker frem at en tydelig endring for dem er at de i større grad har fått mulighet til å treffe likesinnede i Trondheim kommune, noe som gir dem bedre mulighet til å dele og diskutere bekymringer med andre:

(...) jeg slipper å sitte alene med min bekymring og synes kanskje at den ikke er stor nok til at jeg skal formidle det videre, men når jeg hører at andre også har bekymring, til sammen så blir det her grunnlag for at det er et behov for at det kanskje må settes inn tiltak mot både enkeltungdom og familien som sådan (Leder forebyggende avdeling).

Mens kontakten mellom politiet og Trondheim kommune tidligere i stor grad var person- og saksavhengig, har SLT-møtene som mål å gjøre det enklere å bli kjent på tvers av etatsgrensene, og snakke om sine bekymringer. En av informantene fra forebyggende avdeling trekker frem muligheten for det å bli kjent med hverandre som personer, og det å bli kjent med hverandres profesjoner som viktige elementer for samarbeidet:

For min egen del så er det jo at jeg har blitt mer bevisst og blitt kjent med folk. Det har gått med noen kaffekopper for å bli kjent altså, bli trygg på og stole på og lære seg kompetansen og ha respekt for andre sin kompetanse og andre sin profesjon og at politiet nok kan være litt mer ydmyk i forhold til at det ikke alltid er vi som har svaret på hvordan alt skal ordnes, og at det må være i et samarbeid (Medarbeider forebyggende avdeling).

Informanten viser altså til at det tverretatlige samarbeidet og møtene i SLT har gjort det lettere å bli kjent på tvers av etatene. Også informantene fra Barne- og familietjenesten har trukket frem betydningen av det å bli kjent med hverandre gjennom SLT-møtene:

Det er viktig med relasjonsarbeid for samarbeidspartnere. Det skal ikke være sånn gutteklubben grei, det er ikke det jeg mener, men det er mye lettere å samarbeide med folk du kjenner og er trygg på enn at du tar en telefon til et menneske du ikke har ansiktet på. Jeg tror at man tør mye mer når man er trygg på hverandre (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning).

Dette har bidratt til at Sentrum politistasjon og Trondheim kommune har blitt bedre kjent med hverandres kompetanse, og at respekten, innsikten og viljen til å involvere andre profesjoner har økt:

(...) i og med at det er de samme folkene som går igjen så får man relasjon til dem man jobber med og nettverket. For selv om du kjenner flere i det systemet, så er det jo dem man jobber nærmest med som man merker den biten med, og den har vært veldig bra. Det er jo så bra at vi på eget initiativ har satt i gang den gruppen mot ungdommene og familiene. Det er jo i tillegg til det vi på en måte har gjort, vi fikk omdisponert litt arbeidstid, og det er kulturenheten, politiets forebyggende gruppe, helse og velferd oppfølging, oss i Barne- og familietjenesten. Det er jo kjempespennende, og der var dem med og bidro og det er kjempebra. Det er en veldig positiv holdning til det arbeidet (Medarbeider 1 Barne- og familietjenesten tiltak).

Dette skiller seg fra den beskrivelsen Carlsson (2005) ga om samarbeidet mellom ulike aktører i Oslo, hvor enkelte av aktørene var uenige i hvem som burde være med i samarbeidet. Noe av grunnen til at viljen til å samarbeide med ulike aktører gjennom SLT i Trondheim har vært stor både fra politiet og de andre aktørene, kan knyttes til Jacobsens (2004) argument om at ønsket om formelle rammer rundt et allerede eksisterende samarbeid vil virke positivt i forhold til å koordinere ulike aktører som ikke allerede samarbeider. Allerede før SLT var det et visst samarbeid rundt i enkelte bydeler og det var et ønske, både på bakkebyråkratsnivå og på ledelsesnivå, om å formalisere og videreføre dette samarbeidet.

Flere av informantene har gitt uttrykk for at møtene og relasjonsarbeidet har bidratt til å gi en større forståelse for de ulike etatenes arbeidsoppgaver. Det å skape relasjoner mellom saksbehandlere som skal samarbeide, er ifølge Jessen (1994) og Knudsen (2004) viktig for den kvalitetsmessige kompatibiliteten. Kvalitetsmessig kompatibilitet innebærer at det er nødvendig at aktørene møter hverandre med respekt og åpenhet for at samarbeidet skal fungere godt, og Knudsen (2004) mener dette er et minstekriterium for at et samarbeid skal lykkes.

7.2 Inkludere flere problemeiere

En annen effekt som flere av informantene fra Sentrum politistasjon trekker frem som viktig med de tverrfaglige fora er at politiet i større grad i dag enn tidligere, har mulighet til å bevisstgjøre andre problemeiere⁷⁹:

Vi jobber jo med utgangspunkt i at det å redusere kriminalitet, både situasjonelt og i forhold til individer, dreier seg om å få et lokalsamfunn opp å stå og være med å ta ansvar, for det er mange problemeiere. Og i min verden så er en del veldig sentrale problemeiere, og politiet er en veldig sentral problemeier, det kan vi ikke komme bort ifra når det gjelder å forebygge. Men kommunen er en veldig sentral problemeier, næringslivet er en veldig sentral problemeier. Derfor dreier det seg om å få en del problemeiere til nærmest å være med i en allianse for å ta ansvar på hvert sitt område, mens noen koordinerer og syr disse tiltakene sammen (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Dette kan være et resultat av flere faktorer. For det første kan det være et resultat av bruken av POP-tankegang ved Sentrum politistasjon, som innebærer at politiet inkluderer flere aktører til å hjelpe til i et fellesskap, og i en felles forståelse av hvordan man forebygger kriminalitet. Informantene fra forebyggende avdeling trekker frem at for at denne metoden skal fungere, kreves det stor grad av informasjonsflyt innad i politiorganisasjonen, men også informasjon fra andre aktører. I så måte kan det at politiet har blitt mer bevisste på å ansvarliggjøre andre aktører ses som et resultat av at politiet også ser at andre aktører må ta et større ansvar for å få bukt med et problem, og at det ikke nødvendigvis alltid er politiet som er riktig aktør for å endre uønsket adferd:

(...) vi er kanskje blitt langt flinkere til å koble inn andre aktører som vi da sier ”hør her, det er faktisk du som er problemeier, eller et borettslag eller en restaurantnæring”, så vi er blitt flinkere til å ansvarliggjøre andre, som gjør at de er nødt til å sette i gang tiltak selv og ikke spille ballen over til politiet (Leder forebyggende avdeling).

For at en slik ansvarliggjøring av andre skal kunne ha en positiv effekt vil det være viktig med et tett og nært samarbeid med de andre aktørene. De tverrfaglige fora gir derfor politiet en mulighet til å ”spille ball sammen med” andre aktører som kan tenkes å gjøre viktig innsats: ”Det handler mye om det å kunne bringe til gårds det man har. Slik at fellesskapet, i denne sammenhengen det tverrfaglige fora, kan vurdere det. Og så må man bare bli enig om hvordan man sammen skal gjøre det” (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak).

⁷⁹ Problemeier innebærer at det kan være flere eiere til at man har et problem, for eksempel foreldre, skole og restaurantnæring.

Dette innebærer ikke at de andre aktørene overtar politiets rolle, men at politiet i større grad involverer de andre. Dette kan knyttes til det Jessen (1994) og Knudsen (2004) omtaler som domenekompatibilitet. Interorganisatorisk domene viser til problemområder av felles interesse for flere enheter og organisasjoner, hvor problemene er komplekse og udelelige. Thompson (2003) tar utgangspunkt i at organisasjoner ønsker samarbeid fordi de ønsker mer avklaring av ansvarsfordelingen. Informantene gir uttrykk for at SLT-samarbeidet har bidratt til å unngå samarbeidsproblemer som dobbeltarbeid og gråsoner (Jfr. Jacobsen, 2004). Det har også bidratt til at arbeidsområdet har blitt mindre uoversiktlig og uklart, noe som også har gjort det enklere å fordele oppgaver. I så måte vil samarbeidet og POP-tankegangen følge Thompsons (2003) argument ved å legge opp til å identifisere flere problemeiere og fordele oppgaver, samt at aktørene unngår uklare ansvarsforhold.

7.2.1 Samarbeid i praksis

Flere av informantene har vist til flere konkrete eksempler på hvordan Sentrum politistasjon og de andre samarbeidsaktørene forsøker å utfylle hverandre. Et eksempel er knyttet til utfordringer i en av bydelene, som kom opp i de tverrfaglige samarbeidsfora. Informantene har forklart at det ble kalt inn til et stormøte med de mest relevante aktørene i de tverrfaglige samarbeidsfora. På forhånd hadde aktørene snakket med foreldre og fått samtykke til at de kunne diskutere disse ungdommene. Ifølge SLT-koordinator ble deretter navnene på de 20-talls guttene og jentene skrevet opp på en tavle. Deretter bidro Barne- og familietjenesten, skole, Kultur og fritid, samt politiet med å plukke ut hvem av ungdommene som figurerte sammen, og aktørene fikk ved hjelp av hverandre satt dem opp i bolker. I neste runde gikk man inn på hvem som var lederskikkelser i disse gruppene, og satte deretter i verk jobbing opp mot dem, og da ikke bare opp mot ungdommen, men også mot hjemmet (SLT-koordinator). Dette er et eksempel på reaktivt arbeid gjennom SLT. Mye av dette arbeidet har et tertiært fokus gjennom oppfølging av enkeltungdommer. Men det fokuseres også på sekundær forebygging ved at enkeltungdommene opptrer i grupper, og det er derfor nødvendig å sette inn tiltak overfor hele gruppen.

Et annet eksempel på hvordan Sentrum politistasjon bidrar i samarbeidet er å se på hvordan de deltok ved utfordringer ved et kjøpesenter på Byåsen. Ifølge lederen ved forebyggende avdeling fikk blant annet politiet flere og flere bekymringsmeldinger og henvendelser både fra publikum i dette området og ansatte ved kjøpesenteret. Politiet økte dermed sin patruljering og tilstedeværelse og fikk en oversikt over hva som foregikk, og kunne da melde videre til

Barne- og familietjenesten hvem som var hovedaktører, og sende en bekymringsmelding rundt enkeltindivider, slik at Trondheim kommune i ettertid kunne gå inn og sette i verk enkelttiltak mot enkeltungdommer (Leder forebyggende avdeling).

Dette gir et innblikk i hvordan politiet og de andre aktørene bidrar med sine metoder i samarbeidet. Fra kommunens side kan for eksempel Kultur og fritid komme inn med tiltak som de har på kveldstid, helsesøstrene bidrar som samtalepartner, Barne- og familietjenesten kan bidra med tiltak direkte overfor ungdommen og foreldre, skolene er involvert ved at de kan tilrettelegge undervisning, mens politiet har en kontrollfunksjon ved at de tar seg av de kriminelle forholdene, og har ofte oppfølgingssamtaler med ungdommene. Politiet er for eksempel en av de få aktørene som er ute på ettermiddag, kveldstid og i helgene, og kan melde inn hva de ser og erfarer når det kommunale hjelpeapparatet ikke i like stor grad er tilstede. Den informasjonen som Sentrum politistasjon melder inn til sine samarbeidspartnere i kommunen gir dem en mulighet til å sette inn tiltak som kan være nyttig for ungdommen. Dette er altså en av gevinstene ved å strukturere samarbeidet. Det gir faste rutiner og informasjonsflyten mellom etaten blir bedre.

Ifølge en av informantene fra forebyggende avdeling er en av gevinstene av økt samarbeid, at dette også har ført til mer uformell kontakt mellom etatene også utenfor de faste møtene, noe som bidrar til at informasjonsflyten blir lettere og at koordineringen av ulike tiltak går lettere: ”På den ene siden er det mer formelt, men vi har det også veldig uformelt ved at vi tar *den telefonen* for vi har så tett samarbeid opp mot så mange ungdommer så vi bare gir det muntlig” (Medarbeider forebyggende avdeling).

For Barne- og familietjenesten gir det muligheten til å gi beskjeder og utveksle informasjon mye raskere, og gjør det lettere å opprettholde kontakten med sine kontaktpersoner ved forebyggende avdelingen:

(...) det er viktig å holde hverandre oppdatert på hva som skjer, at vi drar i samme retning, og vi møter de samme ungdommene, men har forskjellige innfallsvinkler til dem, men et felles ønske om å få dem vekk fra den negative utviklingen. De meldingene frem og tilbake er noe som på en måte blir gjort fordi vi synes samarbeidet er greit, og det er jo litt resultat av det også. I de tverrfaglige forumene i bydelene sitter jo alt fra kirken til skolene, politiet, og da er det utveksling av informasjon om hva som har skjedd siden sist. Så er det jo oppdatering imellom også, så når nettverket fungerer så fungerer informasjonsflyten også (Medarbeider 1 Barne- og familietjenesten tiltak).

Ved alvorlige episoder sender politiet en "bekymringsmelding" til Barne- og familietjenesten forvaltning om enkeltungdommer (Leder forebyggende avdeling). Det er spesielt når ungdommene blir tatt med inn til avhør, hvor Barne- og familietjenesten også kan undersøke saken nærmere og komme med tiltak. Ifølge informanten fra Barne- og familietjenesten forvaltning har den tettere kontakten mellom saksbehandlere ved barne- og familietjenesten og forebyggende avdeling også bidratt til at ungdommene får færre personer å forholde seg til: "Ungdommene synes det blir vanskelig fordi de må forholde seg til så mange. For dem er jo vi de som skal prøve å styre dem, og det er viktig at vi også er enig i hvordan dette skal være" (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning).

Et viktig spørsmål i forhold til endringer er hva politiet gjorde tidligere ved slike episoder, før det ble opprettet et tettere samarbeid mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Politiet ville nok også tidligere ha økt patruljeringen eller satt inn flere ressurser på steder det begås mye kriminalitet. Men forskjellen i dag er ifølge flere av informantene at de ulike aktørene i større grad har lagt til rette for å samarbeide og bedre informasjonsflyten mellom dem. Det har gitt en mulighet for å skaffe mer informasjon om enkeltungdommer, og deretter sette i verk tiltak rundt disse. Flere av informantene fra Barne- og familietjenesten gir inntrykk av at politiet har vist stor interesse i det reaktive forebyggende arbeidet, og at de i stor grad støtter de tiltakene som Barne- og familietjenesten foreslår: "Jeg opplever politiet som en aktiv og imøtekommende samarbeidspartner som etterspør, er åpen for innspill, og som vil lære mer om hvilke andre erfaringer andre etater har gjort seg" (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak).

Informantene har som tidligere nevnt, gitt uttrykk for at det før var lite samarbeid mellom gamle Trondheim politikammer og Trondheim kommune. Informantene fra politiet mener selv at de alltid har vært åpne for å samarbeide med andre aktører også tidligere, men at det har skortet på vilje fra kommunale enheter. Dette må også ses i sammenheng med det øvrige samarbeidet mellom disse etatene, som var saks- og personavhengig. Da kunne også faglig uenighet og ulike vurderinger være en forsterkende effekt i forhold til det å samarbeide. Endringen i samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune er altså at det har blitt mer struktur mellom aktørene slik at kontaktmønsteret og koordineringen har blitt bedre, noe som igjen har ført til økt forståelse for hverandres kompetanse:

Det er sagt slik at ikke alle sitter på hver sin øy og jobber og har ikke peiling på hva man holder på med. Det har jo noe med å få bevisstgjøring i hverandres oppgaver, slik at vi ikke går og tramper i de stakkars ungdommene eller alle de foreldrene som skal ha alle de gode hjelperne. Hvem er de der for? Så det må være noen mål rundt dette. (...) men jeg synes politiet er både synlig i helgene, i miljøene, og så kommer de og er med i ansvarsgruppene det er kjempeviktig (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning).

I det nåværende samarbeidet merker informantene både fra politiet og de kommunale enhetene en større vilje til det å samarbeide, og også ta den ”kostnaden” i form av at det av og til kan være en faglig uenighet. Blant annet trekker SLT-koordinator frem at Sentrum politistasjon har endret innstilling ved at: ”viljen til å trekke med andre samarbeidspartnere har blitt mye større” (SLT-koordinator). Dette tyder altså på at gevinstene ved å samarbeide er større enn kostnadene⁸⁰. Dette støtter Thompsons (2003) teori om at organisasjoner inngår samarbeid for å avklare ansvarsfordelingen mellom seg, og at samarbeidet gjør det lettere for ungdommene ved at byråkratiet avklarer seg imellom, slik at ungdommene får færre personer å forholde seg til. Dermed unngår de å forholde seg til alle aktørene hver for seg.

Mye tyder på at samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune fungerer godt. De informantene jeg har snakket med er veldig fornøyd med den innsatsen politiet gjør ute i de tverrfaglige fora i regi av SLT. For at tverrfaglig fora skal gi noen ønsket effekt er det ifølge Knudsen (2004) viktig at politiet og de andre aktørene ikke bare møter opp og overværer møtene, men også bidrar aktivt i diskusjonene. Flere av informantene fra Barne- og familietjenesten gir uttrykk for at medarbeiderne fra forebyggende avdeling, som deltar i de tverrfaglige fora, har vist stor interesse og deltakelse i møtene:

Jeg mener å ha sett en ydmykhet fra politiets side i forhold til det å ville lære mer om hvordan andre etater og kontorer tenker og arbeider forebyggende. Både konkret i forhold til rusforebyggende arbeid, i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid, og i forhold til antisosial adferd som sådan (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak).

7.3 Profesjonskonflikt?

Alle informantene fra politiets samarbeidsaktører er fornøyde med den jobben Sentrum politistasjon gjør og den interessen de viser gjennom møtene i regi av SLT⁸¹. Likevel er det

⁸⁰ Kostnadene i en slik sammenheng vil blant annet være den personellmessige kostnaden ved å delta på diverse møter med kommunen.

⁸¹ Oppgaven fokuserer først og fremst på de strukturelle tiltakene, men en vilje til økt kunnskap om samarbeidsaktørenes fagområder gjennom SLT-samarbeidet og felles temadager, kan også ses i lys av de organisasjonsutviklingstiltakene som ligger i Politireform 2000. Der ligger det mål om at politiet blant annet skal ha kompetanseutvikling., men ut fra informantene fra forebyggende avdelings utsagn om at de har fått økt

noen utfordringer ved samarbeidet: ”Det kan være forskjellige forslag til tiltak og måter. Man opplever jo ungdommene på forskjellige arenaer” (Frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom).

Ifølge Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon går det et skille i grad av uenighet mellom det proaktive og det reaktive arbeidet. Diskusjonene og planene til strategigruppen er i stor grad langsiktige, og har ifølge Stasjonssjefen et primærforebyggende perspektiv. Informanten gir uttrykk for at det i disse møtene er lite uenighet.

I de tverrfaglige fora diskuteres det også mange primærforebyggende tiltak. Størsteparten av diskusjonene er likevel knyttet til reaktive tiltak rundt enkeltungdom eller grupperinger. Ved disse diskusjonene er det ifølge informanter fra både Sentrum politistasjon og Barne- og familietjenesten større uenighet. Disse diskusjonene omhandler ulike reaktive tiltak for å unngå at ungdom fortsetter å begå kriminalitet:

(...) det er klart det kan være litt avhengig av hva det handler om, så vil det være flere type intervensjoner som kan være effektive i forhold til å ordne opp (...) så vidt meg bekjent er ikke det helsebringende perspektivet løftet så høyt i forhold til politiets forebyggende arbeid som det jo naturlig er for helsestasjonene og skole og helsetjenesten. Men det er nok en litt annen måte å tenke forebygging på, enn det vi tenker i tiltaksenheten, og vi har med helseperspektivet, og det gjør nok noe med måten vi tenker forebyggende arbeid på, og måten vi utøver det forebyggende arbeidet på (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak).

En utfordring som har blitt nevnt spesielt fra politiets side, er vurderingen av når en ungdom skal plasseres på institusjon. Institusjonalisering av barn og ungdom er i utgangspunktet et tiltak som skal gjøres og benyttes der det er et skjermingsbehov, enten at barnet må skjermes fra omgivelsene, eller hvor omgivelsene må skjermes fra barnet (Barnevernsloven § 4-24, 2007). I slike tilfeller gir informantene fra politiet uttrykk for at de av og til gjør ulike vurderinger og har ulik oppfatning enn Barne- og familietjenesten:

(...) vi ser jo at straffesaker akselererer, og vi ser at den enkelte ungdommen mangler et nettverk, mangler naturlig foreldrenettverk, har ingen positive organisatoriske deltakelse som for eksempel fotball, håndball, og vi ser at nettverket til ungdommen blir litt... kall det negativt, kall det gråsonenettverk, hvor det er noe kriminalitet, og noe er spenning. Spesielt når det nærmer seg sommermånedene, og man går mot juni, juli og august uten

forståelse og kunnskap om andre fagretninger, må dette være et eksempel på at akkurat dette organisasjonsutviklingstiltaket har fungert for denne avdelingen. I tillegg til mål om økt kompetanse never politireformen mål innen for ledelse og styring, helse, likestilling, og IKT (St.meld.nr. 22 (2000-2001)).

at noe skjer. I den grad at det er fliker av et positivt nettverk, så er jo det også i stor grad borte. Der har vi gått inn og virkelig slått på stortrommen når det er skjermingsbehov, og om man er i grenseland, så må det i hvert fall vurderes veldig nøye, og kanskje la skjermingsbehovet bli litt større i vurderingen av ungdommen, når det er sommermånedene. Der har vi vært uenige, det er ikke noe å legge skjul på (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Dette er en faglig uenighet, hvor Sentrum politistasjon har sine synspunkter ut fra sine arbeidsoppgaver og sine erfaringer. Barne- og familietjenesten har på sin side sine arbeidsoppgaver, erfaringer og vinklinger. Politiet kan for eksempel vektlegge en straffeforfølgelse eller institusjonalisering for å skjerme en person fra øvrigheten, mens Barne- og familietjenesten mener kanskje at ungdommen kan endre sin adferd gjennom tiltak og oppfølging av både ungdom, foreldre og annet nettverk rundt ungdommen, som for eksempel MST og Flippover.

Kjernen i utfordringene i samarbeidet er derfor vurderingen av valg av reaktive tiltak. Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon trekker frem denne uenigheten som en utfordring i samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Barne- og familietjenesten. Informanten peker på at politiet tradisjonelt sett er situasjonsrettet, og erfaringsmessig raskt tar tak i saker som kommer opp, noe som er ulikt den ”byråkratiske kvernen”. Dette har ifølge stasjonssjefen ført til at representanter fra Sentrum politistasjon har hatt møter med kommunens øverste ledelse for å diskutere tiltak overfor enkeltungdommer, på grunn av at politiet ikke har vært fornøyd med hva saksbehandlere i Barne- og familietjenesten har gjort⁸². Utfordringene går spesifikt på tiltak overfor enkeltungdommer som politiet mener må på institusjon på grunn av at de begår såpass alvorlig kriminalitet at de må skjermes fra publikum:

(...) det har vært en del diskusjoner knyttet til nettopp skjermingsbehov, og unger. Da er man på saksbehandlernivå, og der har jeg fått en del, cirka 2-3 ungdommer det siste året, som jeg har flyttet opp til enten Kommunaldirektøren eller Ordføreren, såkalte verstinger (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Dette er altså episoder hvor politiet har ”løftet” enkeltungdommer opp fra de tverrfaglige fora, og opp på styringsnivået i SLT-modellen, på grunn av at representanter fra forebyggende avdeling ikke har vært fornøyd med oppfølgingen som Barne- og familietjenesten har gjort. Politiet har da vært uenige i Barne- og familietjenesten som ikke har ønsket å plassere disse ungdommene på institusjon:

⁸² Stasjonssjefen påpeker at det også har vært ting som kommunen ikke har vært fornøyd med, og som kommunene har hatt møter med politiet om.

Enkelte ting er av en slik art at det helt uomtvistelig er politiets ansvar fordi at det kan være personer som samfunnet via politiet vurderer som farlige og som da ikke skal gå fri. Det er jo på en måte den ytterste konsekvensen her. Men før man kommer så langt er det jo en del lovbrudd som begås som er av en sånn art at det å fjerne individene fra samfunnet ikke vil gjøre noe med problemet. Og der kan vel kanskje vår kompetanse komme inn og bidra i forhold til å endre utvikling (Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten).

Selv om politiet ved enkelte tilfeller har ønsket å plassere enkelte ungdommer på institusjon, gir også informantene fra Sentrum politistasjon selv uttrykk for at de er kritiske til effekten av dette. Politiet ser også selv at flere av ungdommene som blir plassert på institusjon ofte fortsetter å begå kriminalitet når de kommer ut igjen: "(...) vi ser i dag at ungdommer som har vært inne på institusjon, har litt den samme effekten som i fengselet" (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Både informantene fra politiet og Barne- og familietjenesten er enige i at det å plassere en ungdom på institusjon ikke nødvendigvis løser noen problemer for ungdommen eller endrer adferd, men at hensynet til det øvrige publikum av og til veier tyngre hos politiet. Samtidig viser dette at det er ved vurderingen av metodevalg at forskjellene i syn på behandlingsmåte og profesjon blir tydeligst. Dette kan knyttes til hva blant annet Jessen (1994) kaller ideologisk kompatibilitet, som er en av flere faktorer som kan påvirke hvor godt et samarbeid fungerer. Ideologisk kompatibilitet omfatter syn på hva som er god terapi, gode arbeidsmåter og behandlingsformer. Problemene med uenighet rundt valg av behandlingsmetode ved samarbeidet i Trondheim viser altså at det kan være en viss mangel på ideologisk kompatibilitet mellom samarbeidsaktørene. Uenighetene viser også at det kanskje er utfordringer knyttet til formalisering og spesialisert utdanning. Jessen (1994) og Jacobsen (2004) viser blant annet til at formalisering og spesialisert utdanning er to prosesser som kan medføre koordineringsproblemer. Aktørene i det tverretatlige samarbeidet er spesialisert på hver sine felt, med egne spesialiserte utdanninger. De er formaliserte og spesialiserte ved at de er samlet i egne enheter med sine egne oppgaver, ressurser, både personellmessig, fysisk og økonomisk. I tillegg har politiet og de kommunale enhetene på bakgrunn av sine respektive utdanninger "sine" regler og rutiner, samt "sine" standarder for hvilke resultater de skal oppnå og hvordan etatene skal måles. Dette fører ifølge Jacobsen (2004) til en institusjonaliseringsprosess, hvor enhetene på hver sin side sakte men sikkert blir sektorforsvarere, og følgelig at aktørene over tid lærer seg en viss måte å se problemene på.

Jacobsens (2004) argument om at enhetene leter etter egne løsninger, ser bort fra andre, og vektlegger noen sider av en sak mye mer enn andre, ser også ut til en viss grad å være tilstede i samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. I spørsmålet om institusjonalisering vil aktørene vektlegge forskjellige faktorer på bakgrunn av deres profesjon og spesialiserte utdanninger. Jacobsen (2004) mener spesialisert utdanning fører til at aktørene blir ”fagidioter”, og at de ofte mister evnen til å se helheten ettersom de fordyper seg i en eller noen få av ”delene”. Dette gir aktørene en bestemt kunnskap om hvordan forhold henger sammen og hvordan de kan bearbeides gjennom bestemte metoder.

7.3.1 Hvordan påvirkes samarbeidet av faglig uenighet?

Til tross for at flere av informantene har trukket frem konkrete episoder hvor det har vært faglig uenighet, gir de samtidig uttrykk for at det er mye positivt i det samarbeidet man har opprettet. Noe av grunnen til at dette er at man har innsett de positive gevinstene gjennom det å samarbeide med andre aktører. Både informantene fra Sentrum politistasjon og Barne- og familietjenesten vedgår utfordringer knyttet til valg av reaktive tiltak overfor ungdommen. Samtidig gir de også uttrykk for at slike uenigheter ikke skal ødelegge samarbeidet. Informantene erkjenner at de har ulike syn på hvordan de skal løse ulike utfordringer: ”(...) det kan det godt være at vi er faglig uenige på en del ting, men det er sunt” (Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning). Informanten mener at uenighet skaper diskusjoner, noe som bidrar til å styrke samarbeidet ved at de gjennom å konfrontere hverandres synspunkter gir uttrykk for hva de tenker og tør å si hva de mener.

Informantene legger altså større vekt på de øvrige fordelene og gevinstene i samarbeidet, og gir uttrykk for at det er en enighet om at det av og til er lov å være uenig. Informantene fra forebyggende avdeling ved Sentrum politistasjon viser både til en personlig holdningsendring og erfaringer som har kommet gjennom det å samarbeide i tverrfaglig fora. De gir også uttrykk for at samarbeidet har bidratt til å endre innstillingen til, og fått større forståelse for de andre fagretningene de nå samarbeider med. Dette har bidratt til å øke forståelsen av et slikt samarbeid:

Hvis vi setter ungdommen i fokus når vi jobber forebyggende mot en ungdom som vi vil skal slutte med kriminalitet, så er det veldig lite politiet kan gjøre alene. Politiet er jo ikke alltid tilstede, men det er jo ofte foreldrene, eller hvis de bor på en institusjon, men det er en del ting som vi er gode på, som å formidle informasjon og det har blitt veldig

mye bedre. Og det går jo begge veier, i forhold til at de stoler på politiet og har fått en annen erfaring i forhold til hvordan det går an å jobbe sammen med oss da. Både Barne- og familietjenesten, skoler osv. Det er jo en del hjelpetiltak rundt ungdommene, og at de ser at det er positivt å ha med politiet med på laget (Medarbeider forebyggende avdeling).

Uenighet om valg av metode er, som blant annet Carlsson (2005) viste til, vanlig mellom ulike spesialiserte utdanninger og profesjoner. Uenighetene er et tegn på at det er vanskelig å bli enige om kjernen i samarbeidet. Målet er å integrere aktørene slik at de skal innhente informasjon om situasjonen rundt ungdommene, og deretter etablere en felles forståelse av hvordan problemet kan løses. Når aktørene i Trondheim gir uttrykk for at de av og til er uenige om valg av metode, tyder det på at arbeidet med å tilnærme hverandres forståelsesmåte til nå ikke har vært helt vellykket. Det viser at det fortsatt gjenstår en del arbeid knyttet prosessen med å utvikle felles oppfatninger og løsninger.

7.4 Taushetsplikten

I de tverrfaglige fora ute i bydelene diskuteres, i tillegg til generelle trender og utvikling i ungdomsmiljøet, også enkeltpersoner og ungdomsgrupper. Dette kan være følsomme tema i forhold til taushetsplikt hos enkelte av samarbeidsaktørene. Det er likevel slik at det finnes ulike grader av taushetsplikt, og den varierer avhengig av hvilken profesjon aktørene har. Ifølge lederen for forebyggende avdeling har politiet kanskje den lettest håndterlige taushetsplikten ved at de også har en informasjonsplikt. Barne- og familietjenesten som Sentrum politistasjon samarbeider med, har for eksempel strengere krav til sin taushetsplikt enn den politiet har. Informantene fra politiet legger vekt på at taushetsplikten ikke må være en hindring i samarbeidet. Dette kan selvfølgelig være et resultat av at deres taushetsplikt kanskje er den lettest håndterbare. Informantene fra politiet legger likevel stor vekt på at taushetsplikten skal respekteres, og at den ikke må brytes. Ingen av informantene jeg har snakket med synes at taushetsplikten er problem ved samarbeidet i dag. Det kunne i stedet være et større problem tidligere:

(...) vi klarte ikke å forstå at vi på en måte skulle informere noen om en hendelse rundt et enkeltindivid, men at vi aldri fikk noe svar tilbake, og sånn tror jeg samarbeidet er nødt til å være mellom politiet og andre kommunale etater, at vi faktisk må ha en forståelse for at vi informere mer enn hva vi hører tilbake, og når vi på en måte aksepterer det, så tror jeg at bare det gjør at samarbeidet vil flyte lettere. Vi er avhengig av å ha en gjensidig respekt, men også en forståelse for at taushetsplikten blir håndtert litt ulikt (Leder forebyggende avdeling).

Også informanten fra Barnevernsvakta mener taushetsplikten kunne være et problem tidligere, ved at politiet var vanskelig å samarbeide med, men at dette har bedret seg de siste årene:

Jeg har hørt at tidligere var det vanskeligere for oss å få ut informasjon for barnevernet, vi har jo myndighet til å innhente opplysninger når det foreligger, så hvis vi har besluttet at det blir en undersøkelse i saken så har vi rett etter loven å innhente opplysninger. Og tidligere var det litt mer vanskelig, ofte ville de ha en skriftlig brev, eller noe sånt, men det er ikke nødvendig lenger. Men det var lenge før min tid at jeg har hørt at det var litt vanskeligere (Medarbeider Barnevernsvakta).

Dette kan tyde på at håndteringen av taushetsplikten ikke var særlig godt behandlet ved den kontakten Sentrum politistasjon og Barne- og familietjenesten hadde tidligere. Informantene både ved forebyggende avdeling og Barne- og familietjenesten mener at taushetsplikten ikke er et stort problem for samarbeidet i dag. Det er altså en felles forståelse om at det er nødvendig å diskutere navn og lignende hvis man skal kunne løse problemene:

(...) når vi er i et møte fordi problemet er at det er en del ungdommer som skulker skolen, og de drar til byen, hvis det er temaet, så snakker vi om hvem disse er, og hvem som er inne med tiltak, hvem er inn under barnevernet fra før. For det er veldig vanskelig å jobbe med en slik problematikk hvis vi ikke kan snakke om enkeltindivid. For enkeltindivid er jo grunnlaget for det miljøet som vi kanskje i utgangspunktet snakker om, for eksempel et uheldig miljø på Trondheim torg handler jo om enkeltindivid (Medarbeider forebyggende avdeling).

Noe av årsaken til at taushetsplikten mellom politiet og de andre kommunale aktørene ikke ser ut til å være et stort problem, kan være et resultat av at SLT-koordinatoren tok initiativ til å avklare formelle spørsmål rundt taushetsplikten da SLT-samarbeidet ble opprettet. Ifølge SLT-koordinator ble det arrangert et møte med mange av aktørene som sitter i de tverrfaglige fora, hvor en ekspert på taushetsplikt holdt et foredrag om håndtering av dette i tverrfaglig samarbeid. I et forebyggende perspektiv er det lagt en åpning i unntaksbestemmelsene om å kunne diskutere enkeltpersoner⁸³. Holdningen til taushetsplikten har gjennom samarbeidet i Trondheim vært at: ” hvis vi skal hjelpe noen så er det vanskelig å gjøre det hvis vi ikke vet hvem det er” (SLT-koordinator). Enkelte tilfeller kan likevel være problematisk, spesielt når helsesøstrene kommer inn i bildet med informasjon om et enkeltindivid, som ifølge SLT-koordinator har fått innskjerper i taushetspliktbestemmelsene. Ved slike tilfeller blir det innhentet samtykke fra foreldre om å diskutere vedkommende ungdom:

⁸³ Dette er slik SLT-samarbeidet tolker bestemmelsene (SLT-Koordinator).

Det er saker med ungdommer med såpass tung problematikk at foreldrene vet at det arbeides rundt dem, og foreldrene har gitt tillatelse til at det blir snakket om dem i fora som de vet hjelper. Det taes opp med foreldrene, og om de godtar de sier ja, så diskuterer vi enkeltindivider. Hvis foreldrene nekter, de vil ikke at vi skal snakke om deres ungdommer så respekterer vi det (Medarbeider 3 Barne- og familietjenesten tiltak).

Det ser altså ut til at SLT-koordinator har greid å forhindre at taushetsplikten er et problem ved samarbeidet i dag, siden ingen av informantene føler dette er et hinder i samarbeidet. Ut fra Hall (1977) sin undersøkelse forklarte positive vurderinger mer enn 40 prosent av variasjonene i interorganisatorisk koordinering. Positive vurderinger dreier seg om å kunne snakke fritt og kommunisere effektivt. Det at taushetsplikten ikke ser ut til å være et problem ved samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, vil dermed være en positiv effekt på samarbeidet.

Informantene både fra politiet og kommunale aktører har gitt uttrykk for at SLT-koordinatorens posisjon og personlige egenskaper har vært viktige i arbeidet med å få de ulike aktørene til å tilnærme seg hverandre. Koordinatorens viktigste oppgave er å være pådriver for SLT og det arbeidet som settes i gang i regi av SLT. Mange av informantene har sagt at engasjementet og måten koordinatoren har ”drevet” SLT er noe av grunnen til at samarbeidet har fungert så godt som det har gjort. Koordinatoren har selv erfaring fra forebygging etter blant annet å ha jobbet mange år ved forebyggende avdeling ved Sentrum politistasjon. Etter at han ble ansatt som SLT-koordinator la han, ifølge seg selv, stor vekt på å lese seg opp faglig om adferdsendring og den type forebygging som de kommunale etatene drev. Koordinatoren fikk dermed kunnskap om begge ”sidene”, noe som kan være noe av årsaken til at flere av informantene gir uttrykk for at integreringen av de ulike etatene og tenkemåtene har fungert bra. Med sterke og ulike profesjoner vil det være nødvendig at SLT-koordinatoren har en sterk posisjon, slik at koordinatoren ikke ”faller mellom” aktørene. Gjennom at koordinatoren er plassert hos rådmannens fagstab og deltar i alle møtene i tverretattlig fora får han både formell makt og mye informasjon og kunnskap om hva som skjer i bydelene. I tillegg har koordinatoren ansvar for å lage forslag til handlingsplan for SLT-samarbeidet. Dette gir koordinatoren en sterk maktposisjon (jfr. Benson 1975), og SLT-samarbeidet hviler dermed i stor grad på koordinatoren. Samarbeidet vil dermed kunne bli skjørt hvis koordinatoren mister sin posisjon eller forsvinner.

8.0 Konsekvenser av reformen

Samhandling mellom ulike etater forutsettes som nevnt av en vilje og evne til å samarbeide på flere nivå i organisasjonene. Det blir også påvirket av interne prosesser og faktorer i etaten. Politireform 2000 er en strukturell faktor som vil kunne påvirke Sentrum politistasjons tverretatlige samarbeid. Reformen har som mål å legge til rette for samarbeid, men reformer og omstillinger har ofte uforutsette virkninger og konsekvenser (Sverdrup, 2002). Jeg vil her derfor diskutere om Sentrum politistasjon har oppnådd de ønskede effekter av reformen, om dette har påvirket det forebyggende arbeidet og samarbeidet med Trondheim kommune.

8.1 Flere politifolk ute i gatene?

En av de viktigste målsetningene med Politireform 2000 var å få flere polititjenestemenn ute i gatene for å øke politiets synlighet og bedre håndteringen av kriminalitet. Informantene fra Sentrum politistasjon gir uttrykk for at dette målet ikke er blitt oppfylt, og at det i realiteten er det motsatte som har skjedd. Ifølge Stasjonssjef ved Sentrum politistasjon var det rett etter sammenslåingen av Trondheim politidistrikt og Utrøndelag politidistrikt 248 stillingshjemler ved Sentrum politistasjon 1. januar 2003. På grunn av økonomiske problemer ved Sør-Trøndelag politidistrikt har dette ført til at Sentrum politistasjon har kuttet antallet stillinger. Ifølge Stasjonssjefen var det 212 stillinger i 2005, noe som er det laveste antallet stillinger siden reformen. Antallet stillinger ble kuttet gjennom at distriktet lot være å ansette nye personer når folk gikk av med pensjon⁸⁴. De siste årene har det likevel vært en økning i antallet stillinger, og siden slutten av 2005 har Sentrum politistasjon økt til 230 stillinger:

Ressursmessig så var det vanskelig fram til midten av 2006. Da begynte vi å bygge opp igjen, og i dag er vi oppe i litt over 230, så det er klart at 2005 var et bunn-år. Men det er en helt annen optimisme i korpset i dag, for det betyr en del når man føler at man blir beskåret og at man ikke får gjort jobben sin sånn som man er satt til, og det betyr en del (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

I driftsbudsjettet for Sentrum politistasjon er lønnskostnadene tatt ut av Sentrum politistasjon sitt budsjett og styres fra administrasjonen i Sør-Trøndelag politidistrikt⁸⁵. Sentrum

⁸⁴ Dette førte også til at gjennomsnittsalderen ved Sentrum politistasjon steg, og var på ca 48 år i 2005 (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

⁸⁵ En grundig og detaljert undersøkelse av den økonomiske situasjonen ved Sør-Trøndelag politidistrikt, er alt for komplisert og omfattende til at jeg har gått nærmere inn på disse spørsmålene. Med ifølge en medarbeider ved Sør-Trøndelag politidistrikt mener distriktet at de ikke fikk nok kompensasjon for lønnsoppjøret i 2002, noe som videre førte til underskudd i 2003 og 2004. Politidirektoratet påla distriktet å dekke inn underskuddet, noe som ga distriktet et etterslep av underskudd frem til i dag. Lønn er den største utgiften for distriktet, og ifølge

politistasjon har ifølge Stasjonssjefen en driftsramme som skal dekke utgifter til straffesakser, overtid, reising, innkjøp, drifting av materiellet, kurs og kompetanse også videre: ”Vi har holdt oss akkurat på den driftsrammen hvert år, så stasjonen har gått i pari, det gjorde vi også i fjor, men så har vi i år fått en økonomisk bedre ramme i 2007, som gjør at jeg tror vi har en del større frihet i år til å gjøre en bedre jobb” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Sør-Trøndelag politidistrikt har en stor driftsenhet, Sentrum politistasjon i tillegg flere små lensmannskontor, og kuttene i antallet stillinger har vært ulike i forhold til driftsenhetene. Sentrum politistasjon har måttet ta størsteparten av kuttene ut fra budsjettsituasjonen:

Når man da får trange økonomiske kår, er man nødt til å gå på den mest kostbare utbetalingen, og det er lønn. Og det vil si at man blir nødt til å begrense antallet stillinger, for et årsverk koster penger. Jeg har erkjent overfor Politimesteren at det er Sentrum som i hovedsak har mulighet til å hjelpe til. For å gå til lensmannen i Hemne og si at: ”nå skal vi ta en av de tre stillingene dine”, det går bare ikke. (...) det klart at Sentrum har en trang økonomi, men nå har vi jo kjørt et ganske knallhard regime over to år, så det er betydelig bedre i dag enn hva det var tidligere. Det er betydelig bedre, og vi stiger ressursmessig nå. Og i så måte er det nok en del folk som har skuldrene litt lavere, enn hva man hadde for to år siden (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Sentrum politistasjon har derfor fått større kutt i antallet stillinger, enn ellers i distriktet. Dette kan være en faktor som bidrar til at distriktets økonomiske situasjon kan føles trangere ved Sentrum politistasjon enn i distriktet for øvrig. En faktor som ifølge lederen for forebyggende avdeling har forsterket dette, er at vaksamarbeidet mellom Sentrum politistasjon og lensmannskontorene har medført økt patruljering også i utkanten av driftsenhetens virksomhetsområde. Politireformens mål om mer synlighet og tilstedeværelse kan dermed oppleves som en økning for de som bor i utkanten, mens Trondheim sentrum har hatt en nedgang: ”(...) det spørres sannsynligvis hvem du spør, om hvem som synes at dette har hatt en positiv effekt eller ikke” (Leder forebyggende avdeling).

Ifølge stasjonssjefen har de økonomiske utfordringene ved Sentrum politistasjon likevel hatt sine positive konsekvenser. Stasjonssjefen trekker frem at de økonomiske utfordringene har tvunget frem nytenking ved Sentrum politistasjon: ”(...) desto dårligere ressurs, desto viktigere er det å bruke den riktig og det presser frem ny metodikk, og det presser frem nye tenkemåter” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

medarbeideren ved Sør-Trøndelag politidistrikt var det nødvendig å kutte der den økonomiske byrden er størst. Informanten viser også til at distriktet har hatt et etterslep i forhold til investeringer av blant annet verneutstyr, datasystem og biler. Sør-Trøndelag politidistrikt har derfor brukt noe av lønnsbudsjettet for å ta igjen etterslepet (Medarbeider Sør-Trøndelag politidistrikt).

En nedgang i ressurser kan dermed være en av grunnene til at Sentrum politistasjon har inngått et tettere samarbeid. Dette kan knyttes til Knudsens (2004) argument om at blant annet ressursknapphet, kan stimulere til samarbeid⁸⁶. Behovet for spesialisering og differensiering av tjenester er ifølge Jacobsen (2004) så stort at den enkelte enhet umulig kan bli selvforsynt med ressurser og kompetanse. Ut fra dette argumentet kan altså inngåelsen av tverretattlig samarbeid i det forebyggende arbeidet på en måte å kompensere for den økonomiske nedgangen.

8.2 Effekter av reformen

Ved sammenslåingen av Trondheim politidistrikt og Utrøndelag politidistrikt var det en omstillingsgruppe som forespeilet at et visst antall stillinger skulle omstilles fra administrativt arbeid til politioperativt arbeid, som ordenstjeneste, etterforskning og påtaleavgjørelser⁸⁷. Flere av informantene ved Sentrum politistasjon mener at disse stillingene har forsvunnet i uventede effekter av sammenslåingen:

Vi har noe som heter operasjonssentral som tar inn alle samtaler på kvelds- og nattetid, og som styrer den operative tjenesten. Og så lenge vi før sørget for gamle Trondheim politikammer så klarte det seg med bare en operatør, det var sjelden at vi var to. Nå sitter det kanskje fire og fem, på grunn av at politireformen har medført at operatørene da skal serve hele Sør-Trøndelag politidistrikt og da må det også være flere som tar imot telefoner fra distriktet (Leder forebyggende avdeling).

Dette blir også bekreftet av ledelsen ved Sentrum politistasjon, som gir uttrykk for at det tallet de en gang så for seg som gevinst i omstillingsplanen for Sentrum politistasjon viste seg å være et ideelt tall som ikke ble en faktisk gevinst. Noe av grunnen til at Sentrum politistasjon ikke har greid å nå dette målet er at det har vist seg vanskelig å flytte rundt på stillinger, og at de gevinstene og tallene omstillingsgruppen opererte med i, større grad var teoretiske tall: ”Det er klart at det satt en relativt stor andel politifolk i Søndregate, og det er vel ingen av dem som har havnet på divisjonen. Det satt også en stor andel ved administrasjonen, og det er heller ingen av dem som har havnet på divisjonen” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

⁸⁶ I tillegg nevner Knudsen (2004) også faktorer som underbemanning, manglende informasjonstilgang og manglende spisskompetanse.

⁸⁷ Ingen av de jeg har vært i kontakt med fra Sentrum politistasjon har husket antallet Sentrum politistasjon engang så for seg som gevinst.

De stillingene omstillingsgruppen i utgangspunktet så for seg som gevinster i forhold til den operative tjenesten er ifølge stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon i dag spredt på ulike dagtidfunksjoner. Stasjonssjefen trekker frem personlige faktorer hos personene i de tidligere administrative stillingene, som omstillingsgruppen i utgangspunktet tenkte å flytte, som en av grunnene til at stillingene ikke har blitt knyttet til operativ tjeneste. I tillegg kommer nedskjæringene som Sentrum politistasjon hadde på grunn av den økonomiske situasjonen. Stasjonssjefen innrømmer at det har vist seg vanskelig å flytte rundt på ansatte på grunn av at personen har en viss alder, en utdanning, og at personer har kommet inn i spesialkompetanseområder. Så det er ikke teoretisk mulig å flytte ett antall årsverk hit, og ett antall årsverk dit:

Den forventede effekten av politireformen, om at det skulle skje så fort som politireformen la opp til, det tror jeg vi bare må innse at var en papirøvelse som ikke hadde noe rot i virkeligheten, som følge av at det ikke bare er et tall dette årsverket, det er faktisk en person inn i det også, og da er det noen utfordringer (...) etter hvert har jeg nok tenkt mindre og mindre på tallet ved å kjempe for å holde hodet over vannet. Så det har ikke blitt det ideelle tallet, men det var et ideelt tall engang (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Det at det har blitt færre politifolk ute i gatene i Trondheim er altså det motsatte av hva som var hovedmålsettingen med politireformen. Flere av informantene trekker, i tillegg til den reaktive effekten, frem den proaktive forebyggende effekten når politiet er tilstede i gatene. For det forebyggende arbeidet er det dermed en svekkelse at det er færre politifolk ute i gatene. Det fører også til at politiets mål om å være tilstede der ungdom er på kvelds- og nattestid blir vanskeligere å nå. Dette gjør seg også gjeldende når uniformert politiet er tilstede i gatene og skal prioritere hva de skal ta tak i. Lederen for forebyggende avdeling mener at hvis flere politifolk er ute i gatene, kan de ta tak i flere av de straffbare handlingene de ser. Hvis det er lite folk derimot, kan det føre til at politiet lar være å ta tak i mindre alvorlige hendelser, og heller konsentrerer seg om de mest alvorlige:

Vi kan ta drikking på offentlig sted for eksempel, jo flere politifolk som ser at det foregår og i og med at vi da har økt ressurs ute, så vil vi også selv synes å ha bedre tid til å ta tak i også den problematikken, enn når vi synes at vi egentlig er for få politifolk ute. Så da orker vi i hvert fall ikke å reagere på de forholdene (Leder forebyggende avdeling).

Lipsky (1980: 29) omtaler dette som et ressursproblem, som alltid vil kjennetegne bakkebyråkratier. Et viktig poeng for Lipsky er at bakkebyråkratens arbeidssituasjon

kjennetegnes av at de i praksis alltid har begrensede ressurser i forhold til antallet oppgaver, og at dette ikke er noe som skjer av og til. På sikt fører dette til at bakkebyråkratene blir fanget i en sirkel av middelmådighet, i og med at etterspørselen etter tjenestene er større enn tilbudet. Dette fører til at noen deler av arbeidet prioriteres opp og andre deler prioriteres ned, for eksempel hva polititjenestemennene velger å ta tak i. Flere av informantene sier at tids- og ressurspress gjør at de ikke kan prioritere alle de oppgavene de er satt til. Lipskys bruk av skjønn er dermed interessant i denne sammenheng, ettersom politiet bruker skjønn for å vurdere hvilke hendelser de skal ta tak i ut fra ressursene.

8.2.1 Interne prioriteringer

En viktig endring etter reformen har ifølge informantene fra forebyggende avdeling vært de prioriteringene som politidistriktet har lagt for det forebyggende arbeidet. Politireformen belyser hvilke prioriteringer som blir gjort på sentralt hold, og prioriteringene blir deretter videreført nedover i systemet til ledelsen i politidistriktet. Dermed er det opp til hver enkelt seksjonsleder eller teamleder hvordan de ønsker å jobbe ut fra de prioriteringene som er gitt. Ved reformen ble dermed de sentrale prioriteringene om forebygging ført videre ned på hver enkelt driftsenhet.

Antallet stillinger ved forebyggende avdeling har ifølge flere av informantene variert de senere årene. Likevel er det i dag markant færre stillinger ved forebyggende avdeling enn ved gamle Trondheim politistasjon. Da hadde avdelingen en egen avdelingssjef, en førstebetjent, og en egen kontordame: ”Vi hadde flere ressurser før på forebyggende, men det var også flere folk på divisjon på den tiden, så det er på en måte over hele fjøla” (Medarbeider forebyggende avdeling).

Etter at Sentrum politistasjon ble opprettet har antallet stillinger ved forebyggende avdelingen sunket fra 15 stillinger på det meste ved Trondheim politistasjon til 7 fulltidsstillinger i dag (januar 2007). Likevel har det de siste årene vært en oppgang, mye på grunn av innspillene fra Trondheim kommune til virksomhetsplanene og de sentrale føringene: ”I 2005 kom det ønsker fra Trondheim kommune om økt satsning på forebyggende, og vi overførte 2 stillinger til forebyggende avdeling” (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

I 2005, som blir regnet som bunnåret rent økonomisk og personellmessig, hadde forebyggende avdeling ifølge Stasjonssjefen ved Sentrum 5 fulltidsstillinger ved

forebyggende avdeling, mens avdelingen det på det meste i ettertid har hatt 8 fulltidsstillinger. Stasjonssjefen viser til at avdelingen til tider har vært sårbar ved at ansatte blant annet har vært i FN-tjeneste, på kurs og andre ting som har gjort at antallet fulltidsansatte har vært lavt. Et annet problem har vært at ettersom hele driftsenheten har hatt trange ressurser, så har det vært vanskelig å flytte folk fra divisjonen over til forebyggende avdeling. Flere av informantene fra forebyggende avdelingen gir uttrykk for at de ønsker seg flere ansatte til å jobbe ved avdelingen. Noe av grunnen er mange oppgaver, og muligheten til å tilbringe mer tid på de arenaene ungdommene er på til ulike tider av døgnet:

Jeg skulle ønske det var flere som jobbet her, for da kunne vi fått gjort mer, vi kunne vært ut på flere plasser, vi kunne blitt mer synlig, rullet over mer, så trylletrylle [Latter]. Jeg husker hvordan det var, vi er tre og fire på kveldsvakt og kan kjøre runden rundt byen og ha tiden med å stoppe og prate og ha tiden til å være med på arrangement som ungdom har, det hadde vi mye mer mulighet til før (...) men det er klart at alle vil ha mer (Medarbeider forebyggende avdeling).

En annen faktor som utfordrer arbeidet til forebyggende avdeling er at denne avdelingen, sammen med trafikkavdelingen og spaningsavdelingen, inngår som en del av divisjonstjenesten i sommermånedene. Stasjonsledelsen bygger altså ned forebyggende avdelingen i en periode på to måneder når stasjonen avvikler ferie. Politiets samarbeidsaktører merker dette godt. Barnevernsvakta kontakter ofte forebyggende avdeling i saker de er involvert i og bruker forebyggende avdeling når de får inn saker om ungdommen som har begynt å teste ut rusmidler eller befinner seg i et miljø som Barnevernsvakta synes er bekymringsfullt. Det at forebyggende avdeling ikke er tilstede om sommeren gjør at kontakten mellom forebyggende avdeling og Barnevernsvakta blir mindre⁸⁸: ”(...) foreldre spør om vi kan kontakte forebyggende slik at politiet kan gå inn i et forebyggende arbeid i forhold til akkurat den ungdommen, det kan vi ikke gjøre om sommeren” (Medarbeider Barnevernsvakta).

I tillegg til at samarbeidet med de andre aktørene stopper opp om sommeren, fører det også til at sakene ”hoper seg opp”. Det gjør at de ansatte ved forebyggende avdeling får mange saker å ta seg av når de kommer tilbake etter ferien, og må dermed prioritere oppklaring av disse: ”Det blir litt ond sirkel, men det er mer frustrerende for dem enn det er for oss. Vi greier oss

⁸⁸ Det er likevel viktig å presisere at Barnevernsvakta i tillegg til forebyggende avdeling også har kontakt med andre avdelinger ved Sentrum politistasjon ettersom de er involvert i saker der barn kan være involvert. Det betyr for eksempel at de blir kontaktet ved husbråk hvor mor eller far krangler og de er ute av stand til å ta seg av barna (Medarbeider Barnevernsvakta).

jo vi. Men ting hadde gått litt raskere hvis de hadde vært der hele tiden” (Medarbeider Barnevernsvakta).

Det at forebyggende avdeling er lagt ned i to måneder om sommeren kan synes paradoksalt ettersom også politiet er av den oppfatning at ”utsatte” ungdommer i negative miljø mangler et nettverk om sommeren og følgelig begår kriminelle handlinger. Denne ordningen er noe som har vart lenge, og noe som ifølge Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon vil fortsette så lenge bemanningen er som den er i dag.

Selv om forebyggende avdeling, sammen med resten av Sentrum stasjon har hatt det trangt personellmessig og økonomisk, er det mye som tyder på at det forebyggende arbeidet vil ha høy prioritet fremover. Politimesteren for Sør-Trøndelag politidistrikt har i sine strategiske føringer kalt 2007 for ”barn og unges år”: ”(...) vi skal gjøre vårt for å skape gode og trygge oppvekstvilkår for den oppvoksende generasjon. Det er et mål for å forebygge kriminelle karrierer og at unge mennesker blir ofre for kriminalitet” (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2007).

For å nå dette målet har Politimesteren satt opp noen punkter som skal forhindre at barn og ungdom begår kriminalitet. Punktene går ut på at hele distriktet skal ha et fokus på barn og ungdom, og forebygge og hindre ungdomskriminalitet. Dette skal gjøres gjennom: ”å være på de steder og arenaer hvor ungdom er, gjennom å ha god oversikt over ungdomsmiljøene, og ha en god dialog med ungdommene” (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2007). Distriktet legger også vekt på at politiet skal: ”forebygge at barn og unge blir ofre for kriminalitet, prioritere saker med familievold der barn er involvert, og forebygge og avdekke mishandling av barn” (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2007). Det blir også presisert at politiet i Sør-Trøndelag skal være oppmerksomme på gjengdannelser for å forhindre fremtidige A- og B-gjenger, og videreutvikle det tverretatlige samarbeidet for å nå deres mål (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2007). Dette blir godt mottatt av de ansatte ved den forebyggende avdelingen:

Vi er veldig heldig, vi blir satsa på og jeg tror at så lenge vi har den politiledelsen vi har i dag så vil dette fortsatt være et satsningsområde. (...) 2007 skal være et spesielt barn og ungdomsår hvor politiet setter denne gruppen særskilt i fokus, og det klinger godt i ørene våre (Leder forebyggende avdeling).

8.3 Økte krav fra Riksadvokaten

Politietaten har blant annet gjennom Politireform 2000 fått økende krav om resultater til sitt arbeid. Etaten blir i dag først og fremst målt i forhold til konkrete krav knyttet til saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. En utfordring ved det forebyggende arbeidet er at det mangler gode måleinstrumenter for politiets proaktive forebyggende arbeidet. Flere av informantene etterlyser slike måleinstrument av flere årsaker: ”Vi har etterlyst andre måleparameter for å vise hvordan vi driver forebyggende arbeid og om vi i hele tatt lykkes med det”(Leder forebyggende avdeling).

Informantene ønsker for det første måleparameter for å vurdere om det forebyggende arbeidet gir noen effekt, om de forebygger bedre, og om de hjelper ungdommene på en bedre måte i dag enn tidligere. Samtidig kan en positiv effekt gi en begrunnelse eller et forsvar for de ressursene Sentrum politistasjon bruker på forebyggende arbeid blant barn og ungdom. Straffeprosessloven § 249 sier at dersom en mistenkt er under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken⁸⁹. Riksadvokaten, som har det påtalemessige ansvaret, har de senere fulgt opp straffeprosessloven § 249 ved å sette kravet i sine påtalemessige føringer til politidistriktene (Riksadvokaten, 2006)⁹⁰. Dette kravet får konsekvenser for hva forebyggende avdeling bruker tiden på:

Det er jo Riksadvokaten som har bestemt at saksbehandlingstid og oppklaringsprosent er det som vi da blir målt etter, og det er klart at vi har da 30 dager å oppklare på, så har juristen 12 dager til å avgjøre saken. Det er jo ofte i veldig mange andre saker når politiet jobber, så handler det om at det skjedde et innbrudd, du tar tyven, så får han en straff, så er man på en måte ferdig med det. Da henger det ikke sammen med noe annet, men sånn kan vi ikke jobbe her på forebyggende (Medarbeider forebyggende avdeling).

Hvilke konsekvenser får disse kravene fra Riksadvokaten for det forebyggende arbeidet? Ifølge lederen for forebyggende avdeling er arbeidet deres i utgangspunktet tredelt. Dette innebærer å bruke tid på etterforskning, og todelt oppsøkende arbeid på de arenaene hvor ungdom er. Det gjelder både den organiserte delen av dagen som er skolen, og den uorganiserte delen av dagen det vil si ungdommenes fritid. Denne tredelingen blir likevel utfordret av det faktum at politiet skal oppfylle de kravene som Riksadvokaten har satt:

⁸⁹ Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig (Straffeprosessloven § 249). Se også Ot.prp. nr. 106 (2001-2002).

⁹⁰ Det kan virke litt rart at Riksadvokaten stiller slike krav ettersom det allerede ligger i straffeprosessloven, men føringene og prioriteringene fra Riksadvokaten er på en måte prioriteringer som Riksadvokaten synes at Politidistriktene skal prioritere spesielt. I tillegg blir dette prioritert politisk gjennom St.prp.1 (2006-2007).

Det er veldig lett at politiet legger opp sitt arbeid på en måte at vi oppfyller vilkårene på de kravene som blir satt av Riksadvokaten. For når man snakker om forebyggende arbeid blant barn og ungdom, så er det jo saksbehandlingstid det er fokusert på, og da er på en måte saksbehandlingstiden måleparameter for hvordan politidistriktet driver forebyggende arbeid (Leder forebyggende avdeling).

Den trange økonomien ved distriktet de siste årene har ifølge medarbeideren ved forebyggende avdeling også ført til at prioriteringen av hva man skal bruke ressursene på: ”ofte følger den samme veien som man blir målt på”. Flere av informantene fra forebyggende avdeling legger vekt på problemer knyttet til tidsfristene fra Riksadvokaten, og mener dette går utover mange av de andre oppgavene de har:

(...) det er ikke alltid like enkelt med disse tidsfristene og at det er det som er det viktigste som gjør at vi ikke kommer oss ut. Det blir viktigere at vi får oppklart den saken og at den blir sluttført innen den tiden istedenfor at vi da drar ut, for vi rekker jo ikke alt, vi er fortsatt ikke så mange (Medarbeider forebyggende avdeling).

En annen grunn til at fokuset i det forebyggende arbeidet i stor grad konsentrerer seg rundt målkravene fra Riksadvokaten, kan ligge i måten Politidistriktene blir styrt på. I dag er det et tosidig system, hvor Politidistriktene blir styrt både fra Riksadvokaten og Politidirektoratet. Riksadvokaten har det påtalemessige ansvaret og den faglige ledelsen av etterforskningen⁹¹, mens Politidirektoratet har den øvrige faglige ledelsen for hva distriktene skal prioritere og gir ressurser til distriktene (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Tradisjonelt sett har politiet hatt sterkt reaktivt fokus gjennom å fokusere på den påtalemessige delen av arbeidet⁹². Riksadvokatens posisjon og politiets tradisjonelle påtalemessige fokus kan dermed være noe av grunnen til at rask saksbehandlingstid blir prioritert fremfor noen av prioriteringene fra Politidirektoratet. Dette kan også være noe av årsaken til at forebyggende avdeling som i utgangspunktet hadde knappe ressurser, fikk et større påtalemessig fokus og mindre utadrettet fokus da Sentrum politistasjon fikk trangere økonomiske kår. Selv om det ble kuttet i antallet stillinger, ble det samtidig presisert at dette ikke skulle gå på bekostning av saksbehandlingen. De aktivitetene som forebyggende avdeling tidligere gjorde ute blant barn og ungdom, og som gjerne kom fra Politidirektoratet, ble prioritert ned for å tilfredsstille kravene fra Riksadvokaten. Det kan

⁹¹ Riksadvokaten setter påtalemessige krav til distriktene, men gir ingen ressurser til distriktene.

⁹² Tidligere har det for eksempel vært tradisjon for at Politimesteren må være jurist (Politiets fellesforbund, 2007) I dag er det kun er politimesteren i Folle om ikke har juridisk embetseksamen. Politiloven stiller ikke lenger formelle krav for stillingen som politimester, men i straffeprosessloven er det forutsatt at vedkommende har påtalemyndighet. Dette har i praksis medført krav om juridisk embetseksamen (St.meld.nr.22 (2000-2001)). Det i seg selv viser hvor sterk posisjon det påtalemessige fokuset tradisjonelt har vært.

dermed tyde på at føringer som kommer fra Politidirektoratet, som for eksempel at politiet skal tilbringe mer tid blant barn og ungdom, veier mindre enn de kravene som kommer fra Riksadvokaten⁹³. Dette er et klassisk eksempel på det Lipsky (1980) beskriver som tvetydige og motstridene målsettinger. På den ene siden er det et krav om rask saksbehandlingstid, høy oppklaringsprosent og god kvalitet på etterforskningen. Samtidig har politiet et krav om å være ute blant barn og ungdom, både på deres fritidsarenaer og når de er i skolen. Dette gjør målsettingene vanskelige å håndtere, og valget på hvilket mål bakkebyråkratene ved Sentrum politistasjon skal prioritere baserer seg på Riksadvokatens tradisjonelt sterke stilling, og hva de blir målt etter⁹⁴.

Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet hos politiet har tradisjonelt sett hatt et veldig proaktivt primærforebyggende fokus. Det innebar som jeg viste til tidligere, at mye av arbeidet har rettet seg mot å besøke skoler og holde foredrag om ulike tema. Tidligere Trondheim politikammer blir trukket frem som en av de driftsenhetene som tidligst begynte med slikt forebyggende arbeid, med en egen spesifikk avdeling for denne typen arbeid (Medarbeider Politidirektoratet). Innad i politietaten har det de siste årene vært en debatt om fokuset på det forebyggende arbeidet. Både politiloven og de føringene som kommer fra Politidirektoratet og Justisdepartementet gir en bred tolkning, og gir uttrykk for at alt politiet foretar seg, skal ha et forebyggende perspektiv⁹⁵. Det innebærer at politiet skal arbeide forebyggende innen trafikk, narkotika, vold og andre saker som de er involvert i. Med en slikt definisjon er det ifølge medarbeider ved forebyggende avdeling enkelte som mener at det ikke vil være nødvendig med egne avdelinger med eget ansvar for forebygging blant barn og ungdom. Etersom politiet skal tenke forebyggende i alt de gjør, vil også forebygging blant barn og ungdom bli ivaretatt av dette: ”Det er jo en profesjonsstrid innad i politiet, i forhold til at alt politiarbeid er forebyggende sånn at vi ikke trenger noen egne enheter som skal ha det som spesialfelt, for dette skal alle holde på med” (Medarbeider forebyggende avdeling).

Informantene fra forebyggende avdeling er på sin side uenige i at et samarbeid som SLT vil bli like godt ivaretatt uten en egen avdeling for barn og ungdom. De mener at det blir enklere å samarbeide med andre aktører om barn og ungdom ettersom Sentrum politistasjon har en egen spesialisert enhet som arbeider med barn og ungdom. Grunnen er at kontakten med de

⁹³ Den overordnede koordineringen mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet skjer i regelmessige møter, og skal være avklart i forkant av St.prp.nr.1 for budsjettet for det kommende året (St.meld.nr.22 (2000-2001)).

⁹⁴ Kommer nærmere inn på dette under kapittel 8.4.

⁹⁵ Se for eksempel Politidirektoratet 2005.

andre etatene blir vanskeligere hvis ulike polititjenestemenn kommer på hvert møte. Dette fører ifølge medarbeider ved forebyggende avdeling til at aktørene ikke får den samme informasjonsflyten som samarbeidet i dag bidrar til. Informanten vektlegger viktigheten av at personene som møter de andre etatene må kjenne miljøet som de skal møte, og at dette bidrar til tillit og forutsigbarhet. Det kan dermed ikke være tilfeldig fra hvilken divisjon vedkommende kommer fra, og eller hvilken person dette er. Spesialisering gjennom en egen forebyggende avdeling kan dermed gjøre det lettere å samarbeide med andre aktører. Informantene fra forebyggende avdeling mener derfor det er viktig med egne enheter som har ansvarsområdet barn og ungdom, og mener videre at dette er med på å gjøre jobben med å samarbeide andre etater lettere:

Vi får ikke til den samme informasjonsflyten, og det har noe å gjøre med tillit og forutsigbarhet. Det må være noen som kjenner miljøet som møter dette miljøet, og da kan det ikke være tilfeldig hvem som er på jobb og fra hvilken divisjon som skal gjøre det. Derfor trenger vi en egen enhet som har spesialfelt barn og ungdom, som kan det, og som kjenner til det systemet. Det tar lang tid å opparbeide seg den kunnskapen og bli kjent med dem, så sånn sett så er det en daglig og ukentlig kamp for å dokumentere og argumentere at det er viktig. (...) samarbeidspartnerne er helt klare på at de vil ha faste personer, som kan dette, som er ute i skolen, som er ute med ungdom, og som vet hva dette handler om som møter på disse møtene (Medarbeider forebyggende avdeling).

Dette viser at SLT-samarbeidet i noen grad hviler på personavhengighet og administrativ forankring gjennom en egen forebyggende avdeling i politiet, forankret med faste møter, og en koordinator ansatt ved Rådmannens fagstab. Noe av målet med samarbeidet er å minske person- og saksavhengig, og danne faste rutiner og strukturer for kontakten mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Problemet ved en sterk personavhengighet er at den relasjonen som aktørene har fått gjennom samarbeidet blir skjør hvis det stadig dukker opp nye fjes⁹⁶. Informantene beskriver det derfor som en daglig og ukentlig ”kamp” for å dokumentere og argumentere at det er viktig en egen enhet for et slik arbeid. De etterlyser derfor gode måleparameter for å kunne gi en bedre dokumentasjon på dette arbeidet.

8.4 Forebyggende arbeid og forebyggingsbegrepet i endring?

En konsekvens av økte resultatkrav og trangere budsjett er altså at fokuset for Sentrum politistasjons forebyggende arbeid ser ut til å ha endret seg. Tidligere innebar det å arbeide

⁹⁶ En for stor grad av spesialisering og oppdeling innen en organisasjon som politiet kan gjøre det vanskeligere å utveksle informasjon på tvers av avdelinger. Et tiltak kan være å implementere og integrere en større del av organisasjonen i samarbeidet. For Sentrum politistasjon sin del, kan det å involvere flere avdelinger sterkere inn i SLT-samarbeidet, eller for eksempel involvere divisjonslederne inn i de tverrfaglige fora. De har mye informasjon om hva som rører seg ellers i de ulike bydelene (Stasjonssjefen Sentrum politistasjon).

forebyggende at politiet først og fremst hadde et proaktivt primærforebyggende fokus, for eksempel diverse kampanjer i skolen og media. Med Riksadvokatens krav om rask saksbehandlingstid og høyere oppklaringsprosent, ser dette ut til å ha endret seg. I dag blir det å arbeide forebyggende i større grad knyttet reaktive tertiærforebyggende tiltak, hvor forebygging er definert som rask saksbehandlingstid⁹⁷. Flere av informantene har som tidligere nevnt sagt at kravene fra Riksadvokaten påvirker politiets prioriteringer av oppgaver, og mener mangelen på gode måleparameter for forebyggende arbeid er noe av grunnen til at fokuset er endret:

(...) siden det ikke er utviklet noen gode målparameter på primærforebyggende politiarbeid, så har vi bare de måltallene som kommer fra Riksadvokaten. Barn og ungdom er jo satsningsområdet, det er jo sagt sentralt, også gjennom politireformen, og det er også sagt det her i politidistriktet, men da er det veldig lett at vi forholder oss til de feltene hvor det allerede er måleparameter, dermed blir vi kanskje sittende inne i alt for stor grad som saksbehandlere på unge lovovertredere i stedet for at vi er på de arenaene hvor barn og ungdom er. Selv om det ut fra de føringene som blir lagt fra sentral hold går på det at vi skal være på de arenaene hvor ungdom er, vi skal blant annet være på nett for der er jo ungdom også, der er det kriminelle handlinger som foregår, men som sagt vi blir ikke målt på det og da er det lett å legge opp arbeidet deretter (Leder forebyggende avdeling).

Informantene fra forebyggende avdeling sier derfor at de må prioritere å sitte inne og etterforske saker for å overholde Riksadvokatens frister, i stedet for forebygging ute i bydelene. Dette er ikke noe bare forebyggendegruppen har merket selv. En av informantene føler blant annet at det kan være utfordringer når de har behov for hjelp ved ulike arrangementer ved deres ungdomsklubb:

Vi kan ha problemer med å få tak i folk hvis det skjer noe. Noe som skjer plutselig, slossing, eller et eller annet som ikke er helt bra. Så kan det være vanskelig i forhold til at de har lite biler tilgjengelig, eller de prioriterer annerledes fordi det kan være mer alvorlige ting andre plasser. (...) Når du har et arrangement og det er 40 stykker som braker sammen, og når du ringer politiet, så sitter det en fyr som skal ta imot meldingen og skriver hendelsesforløpet på pc'n, men så er han jo ikke kjapp nok i fingrene. Så det tar bare tid, og det er ikke bare sånn at jeg kan ringe og si hallo vi trenger en politipatrulje nå! Det går ikke an å si, det gjorde det før. (...) jeg skjønner jo deres dilemma ved at de må registrere alt som foregår på best mulig måte, slik at det ikke blir noe etterarbeid for dem og slike ting. Men det er ikke publikumsvennlig, og situasjonen kan godt gå til helvete lenge før politiet kan komme (Medarbeider Kultur og fritid).

⁹⁷ Se for eksempel St.meld. nr. 20 (2005-2006).

Dette kan nok ha sammenheng med Sentrum politistasjons generelle bemanningssituasjon. Likevel har også andre informantene fra Barne- og familietjenesten merket endringer og trekker frem at politiet er mindre ute i bydelene:

En endring vi har merket i høst i forhold til politiet, er at når presset hos politiet er større, sånn som i høst, har de måttet sittet inne og etterforsket saker og har ikke kunnet vært så mye ute. Da blir selvfølgelig tilgangen på dem vi har kontakt med mindre også. Det er jo en negativ greie, men det er jo ikke personene sin skyld, det er jo systemet. Skolene merker det, ungdomsskolene har ikke så mye besøk av dem som før, og det er jo den preventive effekten, pluss at de kan ordne opp i en del ting ved å være der. Så det er en forskjell, men det blir vel forhåpentligvis litt bedre fremover igjen nå da. Det merker vi, de er mindre ute og farer i bydelen, og det er jo ikke så bra (Medarbeider 1 Barne- og familietjenesten tiltak).

Også informantene fra en av de frivillige aktørene som arbeider blant barn og ungdom trekker frem at de ser mindre til politiet i dag enn tidligere. Dette kan også være et resultat av at politiet har mindre tid til å være ute, og derfor må prioritere mindre kontakt med denne aktøren. Det kan også være at kontakten med denne aktøren har blitt erstattet av økt kontakt med andre aktører gjennom SLT-samarbeidet.

8.4.1 Mindre tid i skolen

En av de arbeidsoppgavene som forebyggende avdeling har valgt å prioritere ned på, er den tiden de tidligere brukte ute i skolen. Informantene forklarer dette ut fra prioriteringene hos ledelsen ved Sentrum politistasjon på hva driftsenheten velger å bruke tiden på innenfor de rammene de har. Den tiden de bruker i skolen er som sagt ikke noe politiet blir målt direkte på, og informantene viser til at dette fører til at arbeidet også blir mindre prioritert:

Det har skjedd gradvis og er ikke noe vi kan "skyld" på politireformen. Dette er noe vi faktisk da gjennom en selvevaluering fant ut at vi sannsynligvis brukte for mye ressurser i skolen i forhold til at vi kunne legge opp arbeidsdagen vår på en annen måte. Det er jo det ene. Det andre er de kravene som har kommet med bruk av tid fordi det Riksadvokaten sier om 30 dager er ikke noe "BØR" punkt, der står det et utvetydig "SKAL", og da har vi på en måte ikke noe valg, og når vi da skal prioritere straffesakene på en sånn måte så må vi da se hvor mye tid vi har igjen til å gjøre mest mulig formålstjenelig ut fra det arbeidet vi er satt til å gjøre (Leder forebyggende avdeling).

Det at forebyggende avdeling bruker mindre tid i skolen ser ikke til å være en direkte konsekvens av Politireformen, men i større grad en konsekvens av kravene fra Riksadvokaten, samt de økonomiske problemene ved distriktet. Bemanningen og de økte kravene fra Riksadvokaten gjør at forebyggende avdeling må prioritere tiden i skolen på en annen måte enn tidligere. Lipsky (1980) forklarer dette ut fra at etterspørselen er større enn

hva bakkebyråkratene ved Sentrum politistasjon har mulighet til å dekke. Lipsky (1980) mener derfor det er naturlig at polititjenestemennene prioriterer det de blir målt og belønnet for. Politiet blir også i barne- og ungdomssaker målt på saksbehandlingstid, og når forebyggende avdeling vurderer hva de skal bruke tiden på, vil det ifølge Lipsky være naturlig å legge vekt på saksbehandlingstiden, selv om det kan gå utover andre oppgaver⁹⁸. Jacobsen (2004) hevder i tillegg at det ofte belønnes mot direkte tjenesteyting og ikke mot koordineringsoppgaver. Koordinering er ifølge Jacobsen (2004) en oppgave som ikke er direkte knyttet til tjenesteytingen, og som er vanskelig å måle. Jacobsen (2004: 86) mener derfor at det å innføre belønningssystemer som oppmuntrer til samarbeid er et godt tiltak. Informantene ved forebyggende avdeling fortalte at de tidligere hadde en undervisningsgodtgjørelse når de hadde foredrag ute i skolene, men at dette tillegget nå er fjernet: "Tidligere fikk vi faktisk en godtgjøring ved å være ute i skolen. Det ble jo tatt fra oss. Nå er det ikke snakk om at vi kuttet ut undervisningen bare på grunn av det, men det tok rett og slett for lang tid for vi var jo faktisk i alle skoletrinnene" (Leder forebyggende avdeling). Dette kan knyttes til Jacobsen (2004) sitt argument om at organisasjoner sjelden innfører incentiver som har til hensikt å oppmuntre til mer koordinering. De fleste individer i en organisasjon har et gitt tidsbudsjett, og de fleste incentiver er knyttet til direkte tjenesteyting. I dette tilfellet vil fjerning av et økonomisk tillegg og mindre tid i skolen gå utover koordineringen med skolene, og gi mindre tid blant barn og ungdom.

Forebyggende avdeling bruker som sagt forststatt en del tid i skolen, men besøkene har ulik arbeidsform i dag enn tidligere. I dag er de store foredragene i stor grad lagt bort, og politiet konsentrerer seg i større grad om enkeltundommer eller grupperinger. Foredragene som politiet holder er også mer knyttet opp mot aktuelle hendelser på skolen eller lokalmiljøet:

Vi er i skolen i dag også, men da er det mer opp mot aktuelle saker og hendelser, og eller etter oppfordring fra skolen om at de nå har samfunnsfag hvor de snakker om politi, og de lurer da på om vi kan komme og si noen ting om det. Men da bruker vi ikke en og en halv time som vi gjorde før, da går vi inn i den konkrete saken og så bruker vi kanskje 20 minutter. Vi synes selv at vi får brukt oss selv som ressurs på en viktigere måte enn hva vi gjorde tidligere (Leder forebyggende avdeling).

Mindre tid i skolen har vært en klar prioritering fra ledelsen ved Sentrum politistasjon, ut fra økt press på ressursene ved forebyggende avdeling, og de økte kravene fra Riksadvokaten.

⁹⁸ Dette viser også at de måleinstrumentene som politiet blir målt etter i forhold til det operative arbeidet, kun har en påtalemessig karakter, og at dette forsterker det påtalemessige fokuset i politiet.

Samtidig mener Stasjonssjefen ved Sentrum politistasjon at de ser på skolen som institusjon som en viktig problemeier i forhold til barn og ungdom, og at de derfor også må ta større del og ansvar på den arenaen. Informanten etterlyser et større engasjement og ansvar fra skolene og lærerne etter at politiet trakk seg mer ut. I tiltaksplanene for både Politimesteren i Sør-Trøndelag og for Sentrum politistasjon står det presisert at politiet skal være på de arenaene som ungdommene er (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2007).

Når ungdommen tilbringer såpass mye av sin tid i skolen, er der derfor et paradoks at politiets tid i skolen blir prioritert ned. Det er derfor en fare for at politiet mister kontakten med ungdom ved at de tilbringer mindre tid der. En bieffekt ved arbeidet som politiet tidligere gjorde i skolen var ifølge SLT-koordinator kontakten med ungdommene i Trondheim. På ett eller annet tidspunkt i løpet av ett år traff alle ungdommene i hele Trondheim en polititjenestemann. SLT-koordinator omtaler denne tiden med når polititjenestemennene tidligere var ute og kjørte patrulje på kvelds- og nattetid i helger og ellers, og de stoppet et sted det var samlet ungdom, så var det alltid noen som hadde sett polititjenestemannen før på skolen:

De kom bort til deg og snakket med deg, og noen fortalte hva de hadde gjort hele uka, hva de hadde fått på prøvene, og hva de hadde gjort i gymmen. Man skulle ikke tro at de ikke hadde snakka med voksne tidligere den uka, og så visste de gjerne også alt hva som hadde blitt gjort galt i området, og var du riktig heldig så visste de hvem som hadde gjort det. Så man fikk en masse tilflyt av informasjon som politiet har mistet litt, på grunn av at de ikke er ute på skolen. Det er veldig synd, for det er ingen andre som er på den arenaen der. Så den oversikten som politiet tidligere hadde i lokalmiljøene rundt om i Trondheim den mener jeg at de har mistet litt (SLT-koordinator).

Samtidig trekker flere av informantene frem at den nye rollen politiet har i skolen i dag også fungerer godt:

Jeg vet at forebyggende avdeling, i hvert fall enkeltpersoner som har ansvaret for hvert sitt distrikt, prøver å være ut disse skolene, og det er kjempebra. Vi kan ta Byåsen hvor de har to faste politimenn som er på skolene, og det skolene er veldig godt fornøyd med, og de løser mange saker under hånden internt som kanskje ellers ville ført til en anmeldelse. Foreldrene er også veldig god fornøyd med dette, for skjer det noe på skolen, så har disse to politifolkene prøvd å være der ganske raskt og så snakker de med foreldrene slik at man unngår anmeldelse (SLT-koordinator).

Etter at politiet har trappet ned sin tid i skolen, er det i større grad andre frivillige organisasjoner som har overtatt denne arenaen, som for eksempel MOT:

MOT har til en viss grad overtatt arenaen, gjennom at de enkelte kommunene inngår en avtale med dem. MOT er jo en positiv organisasjon, men ingen autoritet. Det var jo to autoriteter i skolen før, det var politiet som hadde sine foredrag, så var det lærerne som har naturlig autoritet. Nå er politiet mer eller mindre borte (Stasjonssjef Sentrum politistasjon).

Det ser altså ut til at Sentrum politistasjon har endret sitt forebyggende arbeid. Denne endringen kommer også av flere grunner. Et resultat av at det mangler måleparameter som kan måle det "klassiske forebyggende arbeidet", også kalt primærforebyggende tiltak, ute i skolen og kampanjene i media har ført til at Sentrum politistasjon i større grad retter fokuset på reaktive tertiærforebyggende tiltak mot enkeltindivider eller enkelte grupperinger av barn og ungdom. Effekten av primærforebyggende tiltak har vært vanskelige å måle, noen som også gir usikre parameter for om det er politiets virksomhet som hjelper, eller om det er andre aktørers tiltak som har en effekt.

Det å rette fokuset på enkeltindivider eller grupperinger har gjort det enklere å måle eventuelle effekter. Bruk av måleparameter som saksbehandlingstid og oppklaringsprosent gir ikke Sentrum politidistrikt en indikasjon på om primærforebyggende tiltak hjelper. Likevel kan disse måleparametrene utvikles slik at de også måler graden av gjentakelse. Hvis politiet skal måle reaktive tiltak som saksbehandlingstid, vil det også være interessant å måle gjentakelser hos den enkelte ungdom. Det mangler i dag statistikk og målinger på hvem som blir førstegangskriminelle, andregangskriminelle, og tredjegangskriminelle, selv om Sentrum politistasjon selv etterspør slike data: "Det er vanvittig at politiet ikke kjører statistikk på hvem som er førstegangskriminelle og hvem som blir andregangskriminelle" (Stasjonssjef Sentrum politistasjon). Det kan også være lettere å isolere tiltakene mot disse personene, noe som gjør det lettere å måle om ungdommen har endret sin adferd, og om tiltakene har noen effekt.

Et økt fokus på tertiærforebyggende tiltak retter fokuset på de som allerede er "kjenninger" av politiet, og i mindre grad på primærforebyggende tiltak overfor "alle" barn og ungdom i Trondheim. Informantene fra forebyggende mener selv at politiet trengs på både primær-, sekundær-, og tertiærnivå:

Min personlige oppfatning er at jeg tror det er behov for politiet på alle de tre nivåene, og det handler vel om at så lenge vi driver forebyggende tiltak på primærnivået så når vi

hele befolkningen, vi kan i alle fall ha muligheten til å gi en informasjonsbit som vi hører at blant annet foreldre trenger, de har behov for å vite hva som foregår i nærmiljøet uten at vi på en måte snakker om enkeltgrupperinger eller enkeltindivider. Vi kan være med på kampanjer som er på regionalt nivå, vi kan være med på kampanjer som går på nasjonalt nivå også, gjennom media, spesielle tidsskrifter osv at vi på en måte er med på den samfunnsdebatten” (Leder forebyggende avdeling).

Større fokus på sekundær-, og tertiærforebyggende tiltak må også ses i sammenheng med samarbeidet mellom Trondheim kommune og Sentrum politistasjon. Informantene fra forebyggende avdeling forteller at samarbeidspartnerne ønsker også spiller inn:

(...) våre samarbeidspartnere etterlyser mer informasjon om mindre grupperinger, områder i deres ansvarsområde, de etterlyser også informasjon om enkeltindivider i den grad vi kan klare å gi dem den informasjonen så er vi også nødt til å jobbe på sekundærnivå og tertiærnivå tror jeg, og de beste tilbakemeldingene vi får fra samarbeidspartnere er jo når vi jobber på tertiærnivå og har personopplysninger å gi om de barn og ungdom som allerede er kommet inn på saksbehandlernivå i Barne- og familietjenesten” (Leder forebyggende avdeling).

Dette viser altså at det er både aktør- og strukturfaktorer som påvirker det tverretatlige samarbeidet. Mangel på ressurser ved Sentrum politistasjon og økte krav fra Riksadvokaten, har som jeg har vist påvirket Sentrum politistasjons organisering og prioritering av forebyggende arbeid. Bakliens (2000) aktør- strukturmodell for utviklingen av et felt ser dermed ut til å være fruktbar, ved at det er flere ulike faktorer enn selve politireformen som påvirker utviklingen av Sentrum politistasjons forebyggende arbeid, og SLT-samarbeidet med Trondheim kommune. Det er likevel slik at den generelle prioriteringen av forebyggende arbeid blant barn og ungdom, og inngåelsen av tverretatlig samarbeid kan knyttes direkte til reformen.

9.0 Avslutning

Tidligere forskning på Politireform 2000 har i stor grad fokusert på politiets egne oppfatninger av blant annet måloppnåelse av reformens mål. Forskning som har vært rettet mot tverretatlig forebyggende arbeid har vist at det kan by på mange utfordringer. Mitt bidrag i denne sammenhengen har vært å se nærmere på politireformens mål om bedre tverretatlig forebygging gjennom sju intervju med medarbeidere fra politietaten, sju medarbeidere fra Trondheim kommune, og et intervju med tre personer fra en frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom i Trondheim. Målet har vært å undersøke om Sentrum politistasjon har endret sitt tverretatlige forebyggende arbeid etter politireform 2000.

Hensikten med den første analysedelen var å få økt kunnskap om opprettelsen av det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune. Den viste at det allerede før Politireform 2000 eksisterte en viss grad av samarbeid mellom lokale aktører i enkelte bydeler. Sentrum politistasjon fikk en plikt om å inngå samarbeid med lokale kommunale aktører gjennom sentrale føringer fra Politidirektoratet. Informantene fra forebyggende avdeling har gitt uttrykk for at denne plikten ble tatt imot med et ønske om å utvikle og formalisere det allerede eksisterende samarbeidet både fra politiet selv, men også fra deres samarbeidspartnere. Gjennom opprettelsen av SLT-samarbeidet ble det forebyggende arbeidet som Sentrum politistasjon og kommunale enheter i Trondheim kommune tidligere gjorde på hver sin kant, forsøkt samordnet. SLT-modellen er forankret på flere nivåer ved både Sentrum politistasjon og Trondheim kommune, og SLT-koordinatoren har fått en sentral rolle gjennom å bli plassert i rådmannens fagstab for oppvekst og utdanning. Dette har ført til et fokus på tverretatlig forebygging blant barn og ungdom ved alle nivåene som ligger i modellen. Analysen viste at SLT-koordinatoren har en sterk posisjon og informantene har gitt uttrykk for at mye av grunnen til at samarbeidet fungerer så godt som det gjør er nettopp på grunn av koordinatorens innflytelse, kunnskap og engasjement i det forebyggende arbeidet. Samarbeidet er blitt utviklet ved at aktørene utvikler felles strategiplaner for det forebyggende arbeidet, og kommer med innspill til hverandres prioriteringer i virksomhetsplaner.

Analysen viste videre at informantene opplever samarbeidet som fruktbart og føler at det er nødvendig for å gi et bedre forebyggende tilbud til barn og ungdom. Samarbeidet har også ført til bedre innsikt og forståelse i hverandres profesjoner og kunnskap. Informantene gir

også inntrykk av at det er lite uenigheter innad i samarbeidet. Samtidig viser analysen at uenigheten er størst ved metodiske uenigheter knyttet til valg av reaktive tiltak, og da spesielt i spørsmålet om å plassere barn og ungdom på institusjon. Metodiske uenigheter er også den mest alvorlige uenigheten ettersom disse valgene har stor betydning for de ungdommene de skal hjelpe. Jeg har ut fra Benson (1975), Hall (1977), Jessen (1994) og Knudsen (2004) sine teorier om domenekompatibilitet, og ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet argumentert for at ulike profesjoner og utdanninger er en årsak til uenigheter om behandlingsmåte. Aktørene i det tverretatlige samarbeidet har sine "egne" utdanninger og er spesialiserte på hvert sitt felt, noe som fører til at de har ulike syn på hva som er den beste behandlingsmetoden og kan vektlegge noen sider av en sak mer enn andre. Informantene gir likevel uttrykk for at uenighetene faktisk er nødvendige og en styrke for samarbeidet, og at de ikke fungerer som bremseklosser i samarbeidet. Informantene gir også uttrykk for at taushetsplikten, som ofte kan være en årsak til samarbeidsproblemer, ikke er noe problem slik samarbeidet er i dag.

Analysen viste videre at Sentrum politistasjon har endret noe av sitt forebyggende arbeid som et resultat av det tverretatlige samarbeidet. Forebyggende avdeling brukte tidligere store ressurser på primærforebyggende tiltak ute i skolene hvor de arrangerte foredrag for mange av barne- og ungdomstrinnene i skolen. I tillegg hadde de et personorientert fokus gjennom å ha ansvaret for etterforskning av saker for personer under 18 år. Gjennom samarbeidet har det blitt et større fokus på reaktive tiltak sammen med de kommunale enhetene i Trondheim kommune. Noe av bakgrunnen for SLT-samarbeidet har vært å bedre informasjonsflyten mellom etatene. Informantene fra forebyggende avdeling gir uttrykk for at noe av grunnen til økt fokus på enkeltindivider i forhold til tidligere, er at samarbeidsaktørene i større grad etterlyser informasjon om enkeltindivider. Dermed må også politiet legge større vekt på denne formen for forebygging, for å tilfredsstille samarbeidsaktørene.

Sentrum politistasjons oppfølging av ønskene fra samarbeidsaktørene blir likevel utfordret og påvirket av særlig to interne faktorer. For det første har Riksadvokaten satt krav til saksbehandlingstid i saker hvor den mistenkte er under 18 år. Ifølge informantene er dette en sterkt medvirkende faktor for at de må prioritere å etterforske og oppklare saker fremfor å drive oppsøkende arbeid på de stedene ungdom er i den organiserte og uorganiserte delen av dagen. Følgelig innebærer dette at politiet er mindre tilstedeværende blant ungdom og får dårligere oversikt over hva som rører seg i ungdomsmiljøet. For det andre har analysen vist at

flere av informantene peker på økonomiske problemer ved Sør-Trøndelag politidistrikt som en utfordring ved det forebyggende arbeidet ved Sentrum politistasjon. De økonomiske problemene har ført til at antallet stillinger ble kuttet frem til 2005, men økt igjen etter dette. Opprinnelig var målet med Politireform 2000 å få flere operative stillinger gjennom å slå sammen politidistrikter. Informantene peker i tillegg på at det å omstille personer fra administrativt til operativt arbeid har vært vanskeligere i praksis enn teoretisk, noe som har vært en medvirkende årsak til at Sentrum politistasjon ikke har fått de umiddelbare gevinstene som Politireformen la opp til. Færre stillinger ved Sentrum politistasjon har også en negativ effekt i det forebyggende arbeidet, ved at det blir vanskeligere å prioritere arbeidsoppgaver hvis effekter ikke måles, og at kravene fra Riksadvokaten prioriteres. Dette påvirker også muligheten til å være ute blant barn og ungdom. Et større fokus på etterforskning og saksbehandlingstid i en tid med lite ressurser kan også si noe om styrkeforholdet mellom den påtalemessige tradisjonen med Riksadvokaten på den ene siden, i forhold til føringene fra Politidirektoratet. Det har ikke vært noe mål for denne undersøkelsen å undersøke dette styrkeforholdet, men for videre forskning kan det være et interessant å undersøke det tosidige styringssystemet av politidistriktene.

Analysen viser at Sentrum politistasjons tverretatlige samarbeid i større grad går i retning av reaktive tiltak fremfor primærforebyggende tiltak. Det innebærer at forebyggende avdeling i større grad bruker ressurser på ungdommer som allerede har begått kriminalitet, og at målet om å drive primærforebyggende arbeid blant ungdom blir nedprioritert. I tillegg til at dette ligger nærmere for eksempel Barne- og familietjenesten forvaltnings arbeidsmåte, har også denne formen for forebygging blitt presset frem av interne faktorer ved Sentrum politistasjon.

Tanken bak samarbeidet er at godt samarbeid skal føre til bedre tjenester og forebygging for de som er i en utsatt posisjon. Når informantene gir uttrykk for at samarbeidet fungerer godt, så vil det ut fra tanken bak samarbeidet innebære at ungdommene ”mottar” bedre forebygging. Denne undersøkelsen er som tidligere nevnt ikke en effektevaluering av samarbeidet, og det vil være nødvendig med mer forskning på effekten av tiltakene før man med sikkerhet kan si noe om dette. Det vil for eksempel være interessant å undersøke oppfølging av enkeltpersoner gjennom tiltak som MST, Restorative Justice og Flippover. Økt fokus på slike tiltak viser at kriminalitetsforebygging også handler om sosiale forhold rundt ungdommene. Undersøkelser som går mer i dybden på tiltakene, vil følgelig gi en bedre

pekepinn på hvorvidt aktørene samordner sin informasjon om enkeltungdom, og hvilke beslutningsprosesser som eksisterer når de i fellesskap skal finne riktig tiltak.

Årsaker til kriminalitet er ofte dype og sammensatte, og henger i mange tilfeller sammen med sosiale forhold, som oppvekst og foreldre. Det vil derfor være viktig å "forebygge" også sosiale forhold. Alt den greske kongen Midas tok i ble til gull, og på samme måte kan alt politiet tar i bli til kriminalitet, hvis fokuset er for ensidig. Derfor vil samarbeid med andre etater kunne gi Sentrum politistasjon økt kompetanse og mer nyansert forståelse tilknyttet problemløsning.

10. Litteraturliste

- Baklien, Bergljot (2000) "Evalueringsforskning for og om forvaltningen" i Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red.) *Evaluering av offentlig virksomhet, metoder og vurderinger*. NIBRs Pluss-serie 4-2000.
- Balchen, Paal Christian (1998) *Politiet forebyggende arbeid*. Oslo: Vett & Viten.
- Balvig, Flemming og Lars Holmberg (2004): *Politi og Tryghed – Forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Barnevernsloven (2007), Tilgjengelig via: <http://www.lovddata.no/all/hl-19920717-100.html>
- Benson, J. Kenneth (1975) "The Interorganizational Network as a Political Economy" *Administrative Science Quarterly* Vol. 20, Nr. 2. (Jun., 1975), ss. 229-249.
- Berg, Berit (2005) *En stein i elva, evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for ungdom med minoritetsbakgrunn*. Trondheim: Sintef.
- Carlsson, Yngve (2005) "Tett på gjengen" *NIBR rapport* 2005: 14.
- Carlsson, Yngve (2006) "Lokal kriminalforebyggende koordinering i Oslo, kommunal reform med bydelsvis implementering" *NIBR-notat* 2006: 131.
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Glavin, Kari og Bodil Erdal (2000) *Tverrfaglig samarbeid i praksis, til beste for barn og unge i kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hall, Richard H., John P. Clark, Peggy C. Giordano, Paul V. Johnson, Martha Van Roekel (1977) "Patterns of Interorganizational Relationships" *Administrative Science Quarterly* Vol. 22, Nr. 3 (Sep., 1977), ss.457-474.
- Halvorsen, Vidar (2005) "Politi, makt og demokrati" i Egge, Marit og Jon Strype (red.) *Politirollen gjennom 100 år, Tradisjon og Endring*. PHS forskning 2005: 2.
- Inst. S. nr.145 (2005-2006) *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen om St.meld.nr.42 (2004-2005) politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justiskomiteen.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004) "Hvorfor er samarbeid så vanskelig?" i Repstad, Pål (red.) (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessen, Jorunn T. (1994) "Vilkår for tverretatlig iverksetting. En analyse av det tverretatlige samarbeidet mellom skoleetat, arbeidsmarkedsetat og helse- og sosialetat i prosjekt. Overgang skole-arbeid for ungdom med funksjonshemming". Delrapport 2 i *evalueringen av prosjektet OSKAR*. Inas-Notat 1994:7. Oslo: Institutt for sosialforskning.

- Justis- og politidepartementet (2005) *Handlingsplan – Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1997) *Studiet av offentlig politikk - En innføring*. Oslo: TANO.
- Knudsen, Harald (2004) "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser" i Repstad, Pål (red.) (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutsson, Johannes og Knut-Erik Sjøvik (2005) *Problemorientert politiarbeid i teori og praksis*. PHS forskning 2005: 1.
- KRÅD, 2005, SLT-Perm, Tilgjengelig via: <http://www.krad.dep.no/images/SLThefte05.pdf>
- KRÅD, 2007, Tilgjengelig via: <http://www.krad.dep.no/>
- Kulturenheten Trondheim kommune (2007) Tilgjengelig via: <http://www.fritidenmin.no>
- Kvale, Steinar (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lipsky, Michael (1980) *Street level Bureacracy, Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mintzberg, Henry (1979) *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Mulford, Charles L og David L. Rogers (1982) "Definitions and Models" i Rogers, David L. og David A. Whetten (red.) (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University press.
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet: Delutredning I*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1987:27 *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet. Delutredning II*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1999:10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Odelstingsproposisjon nr. 106 (2001-2002) – *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m. m (Lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)* Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Politiets fellesforbund, 2007. Tilgjengelig via: <http://pf.no/index.gan?id=4287>
- Politidirektoratet (2002): *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2005 A) *Evaluering av Politireform 2000*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2005) – *Strategi for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2006) *Sluttevaluering av Politireform 2000*. Oslo: Politidirektoratet.

Repstad, Pål (red.) (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold, Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rogers, David L. og David A. Whetten (red.) (1982) *Interorganizational Coordination. Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University press.

Samdal, Morten (2007) “Voldsbølge i Trondheim” *Adresseavisen* 8.5.2007. Tilgjengelig via: <http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article859229.ece>

Schmidt, Stuart M., Thomas A. Kochan (1977) “Interorganizational Relationships: Patterns and Motivations” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, Nr. 2 (Jun., 1977), ss. 220-234.

Sentrum politistasjon (2005) *Virksomhetsplan 2005*. Trondheim

Sentrum politistasjon (2006) *Virksomhetsplan 2006*. Trondheim

SLT, Trondheim kommune (2007): *Handlingsplan 2003-2005*, Tilgjengelig via: <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1061183429>

Sverdrup, Sidsel (2002) *Evaluering – Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Stortingsmelding 23 (1991-1992) – *Om bekjempelse av kriminalitet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding 17 (1999-2000) – *Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding 22 (2000-2001) – *Politireform 2000*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding 42 (2004-2005) – *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding 20 (2005-2006) – *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbytarar*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) *For budsjettåret 2007*. Oslo: Justis og politidepartementet.

Straffeprosessloven (2007), Tilgjengelig via: <http://www.lovdato.no/all/nl-19810522-025.html>

Sør-Trøndelag politidistrikt (2007) *Strategiske føringer - 2007 Barn og unges år!* Trondheim.

Thompson, James D. (2003) *Organizations in action. Social science bases of administrative theory*. New Jersey: McGraw-Hill

Torstensson, Marie og Per-Olof H. Wikstrøm (1995) *Brottsprevention och problemorienterat polisarbete*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Trondheim kommune (2007). Tilgjengelig via:
<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117613263>

Weiss, Janet (1987) "Pathways to Cooperation among Public Agencies" *Journal of Policy Analysis and Management* Vol. 7, Nr. 1 (1987), ss. 94-117.

Winter, Søren (2001) *Implementering og effektivitet, Offentlig forvaltning i Danmark*. Århus: Systime.

Zucker, Lynne G. (1987) "Institutional Theories of Organization" *Annual Review of Sociology* Vol. 13 (1987), ss. 443-464.

Østtveiten Helge Strand (1996) "For barns skyld – en studie av samarbeidet mellom barnevernet og offentlige tjenester" *NIBR rapport 1996: 8*.

Vedlegg

1. Oversikt over betegnelse på informanter
2. Intervjuguide Sentrum politistasjon
3. Intervjuguide enheter i Trondheim kommune og frivillig aktør

1.0 Oversikt over betegnelse på informanter:

Medarbeider 1 Barne- og familietjenesten tiltak

Medarbeider 2 Barne- og familietjenesten tiltak

Medarbeider 3 Barne- og familietjenesten tiltak

Medarbeider Barne- og familietjenesten forvaltning

Frivillig aktør som arbeider blant barn og ungdom

Stasjonssjef Sentrum politistasjon

Leder forebyggende avdeling

Medarbeider forebyggende avdeling

SLT-koordinator

Medarbeider Barnevernsvakta

Medarbeider Kultur og fritid

Medarbeider Politidirektoratet

Medarbeider Sør-Trøndelag politidistrikt

2.0 Intervjuguide Sentrum politistasjon

Innledende spørsmål om forebyggendegruppen

Er forebyggendegruppen underlagt Trondheim eller hele Sør-Trøndelag politidistrikt?

Har man hatt forebyggendegruppen lenge?

Hva jobber denne gruppen med?

Hvor mange er det som jobber her?

Hvordan jobber dere?

Er det noen klar oppfatning av hva forebyggende arbeid er? Foregår det forebygging på andre avdelinger enn denne?

Hvordan foregikk det forebyggende arbeidet tidligere?

Hvordan var samarbeidet med andre etater tidligere? Var det noe tilsvarende tidligere? Hvordan var det organisert?

Endringer i tverrfaglig samarbeid?

Slik jeg forstår politireform 2000 skal forebyggende arbeid og samarbeid med andre etater og organisasjoner bli en viktigere del av politiets arbeid. Har dere mer fokus på tverrfaglig samarbeid? Har det blitt en endring i forholdet til andre etater etter reformen eller de senere årene? Nærmere samarbeid?

Finnes det noen oversikt over hvem dere konkret samarbeider med? Hvilke aktører? Noen spesielle prosjekter dere jobber spesifikt med? Ulike tiltak?

Hvordan har samarbeidet oppstått?

Hvem har tatt initiativ til slik samarbeid, dere, kommunen, næringslivet?

Erfaringer fra samarbeidet?

Hvordan fungerer samarbeidet?

Noen konflikter?

Styrker/svakheter i samarbeidet?

Hva kan bli bedre?

3.0 Intervjuguide enheter i Trondheim kommune og frivillig aktør

Innledende spørsmål

Hva er din bakgrunn?

Spørsmål om samarbeidet

Hvordan var samarbeidet mellom Politiet og kommunen tidligere? Var det noe tilsvarende tidligere? Hvordan var det organisert?

Man har hatt dette samarbeidet noen år, hvordan kom dette i stand?

Er det noe du mener burde være med, men som ikke er det? Sosialtjenesten?

Hvilket fokus/prioriteringer har dere i arbeidet? Noen spesielle målgrupper/eller tiltak som blir prioritert?

Er det noen klar oppfatning av hva forebyggende arbeid er?

Hvordan foregår koordineringen i praksis?

Hvem setter agendaen? Noen som har overordnet ”myndighet”? Er det uenighet i prioritering og tiltak?

Hvordan taes beslutningene når man har flere etater som samarbeider?

Hva kan de andre etatene tilby hverandre? Hva mener du er gevinsten med et slikt samarbeid? Brukes det måleparameter for å måle noen effekt?

Endringer i tverrfaglig samarbeid hos Politiet?

Gjennom Politireform 2000 skal forebyggende arbeid og samarbeid med andre etater og organisasjoner bli en viktigere del av politiets arbeid. Merket du/dere noen forskjell fra tidligere? Har det blitt en endring i forholdet til andre etater etter reformen eller de senere årene? Har politiet blitt bedre til å samarbeide med andre?

Merker dere noen endringer hos dem dere samarbeider med? Er de ”ivrige” på å samarbeide?

Erfaringer fra samarbeidet?

Merker dere at tverrfaglig samarbeid i forhold til forebyggingen har gitt noen effekt?

Hva kunne vært gjort annerledes?

Ulike faktorer for påvirker samarbeidet, internt i politiet, mellom samarbeidspartnerne, hos samarbeidspartnerne?

Hvordan fungerer samarbeidet? Noen problemer? Samarbeidsproblemer? Bremsklosser? Styrker/svakheter i samarbeidet? Hva kan bli bedre?