



POLITIHØGSKOLEN

SIV REBEKKA RUNHOVDE og PERNILLE ERICHSEN SKJEVRAK

Kriminalitetsforebygging på norsk

– En kunnskapsoversikt

SIV REBEKKA RUNHOVDE og PERNILLE ERICHSEN SKJEVRÅK

Kriminalitetsforebygging på norsk

— En kunnskapsoversikt

© Politihøgskolen, Oslo 2018

PHS Forskning 2018:3
ISBN 978-82-7808-136-5 (trykt utgave)
ISBN 978-82-7808-137-2 (elektronisk utgave)
ISSN 0807-1721

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
Forskningsavdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
www.phs.no

Omslag: Eileen Schreiner Berglie
Sats og layout: Eileen Schreiner Berglie
Trykk: Staples

Forord

Denne rapporten er et resultat av at Forskningsavdelingen ved Politihøgskolen i Oslo fikk i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet å sammenfatte en oversikt over norsk forskning på kriminalitetsforebyggende arbeid. Målet var å løfte fram arbeidet som gjøres innenfor forebyggingsfeltet og synliggjøre hva som er de viktige utfordringene. Det var videre et ønske om å synliggjøre hva forskningen sier når det gjelder direkte og indirekte effekter av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Dette oppdraget ser Politihøgskolen som en langsiktig målsetting. En slik kunnskapsoversikt omfatter et potensielt svært stort kildemateriale. Det ligger utenfor rammene til prosjektet å gi en komplett litteraturoppsummering på alle felter og det har vært helt nødvendig å gjøre avgrensninger. Resultatet er ikke en fullstendig oversikt over forskning som omhandler tiltak og programmer med kriminalitetsforebyggende målsetninger. Oversikten illustrerer først og fremst mangfoldet i det forebyggende arbeidet og hva som karakteriserer innsatsen knyttet til en rekke spesifikke kriminalitetsområder.

Grunnet uforutsette hendelser ved Politihøgskolen ble det gjort endringer i bemanningen av prosjektet underveis. Opprinnelig prosjektleder var Tatanya Valland. Siv R. Runhovde overtok prosjektlederansvaret sommeren 2017 og har vært prosjektleder og hovedforfatter fram til innlevering 1. mars 2018. Pernille Erichsen Skjevraak kom inn som medarbeider i prosjektet fra januar 2018.

Vi har etter beste evne manøvrert oss fram i forskningslitteraturen som omhandler kriminalitetsforebygging i Norge og vil takke kollegaer ved Politihøgskolen for gode råd om litteratur underveis. Vi vil også takke Justis- og beredskapsdepartementet for tildeling av et spennende og lærerikt oppdrag.

Siv Rebekka Runhovde

Pernille Erichsen Skjevraak

Innhold

1 Innledning	1	7 Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme	149
Fortolkning av oppdraget	1	Høyreekstremisme, rasistisk vold og gjenger	151
Avgrensning	2	Venstreekstremisme	161
Metode	4	Terrorisme	163
Oversikt over rapporten	5	Militant islamisme og fremmedkrigere	167
2 Kriminalitetsforebygging: Hva er det, hvem gjør det?	7	Ekstremisme på internett	191
Alle former for kriminalitet skal forebygges	8	Avslutning	195
Reaktive og proaktive metoder i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid	9	8 Forebygging av voldskriminalitet	197
Mange aktører med ansvar i det (kriminalitets)forebyggende arbeidet	11	Alkohol- og rusrelatert vold	199
Målgrupper i det kriminalitetsforebyggende arbeidet	12	Utelivsvold	199
Risikofaktorer, beskyttelsesfaktorer og begrepsbruk	14	Rusrelatert vold på andre arenaer	204
Fire forebyggingsstrategier	17	Vold i nære relasjoner	206
3 Forebygging av kriminalitet mot og blant barn og unge	23	Partnervold	209
Forebyggende innsats med forankring i skole og opplæring	24	Vold mot barn og omsorgssvikt	213
Barn og unge på fritiden	32	Vold mot eldre	219
Kriminelle ungdomsmiljøer	40	Etnisitet, kultur og tradisjon	222
Politiet som aktør i det kriminalitetsforebyggende (sam)arbeidet	44	Seksuell vold	227
Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak	52	Når volden har skjedd	229
Samarbeid på tvers av fag og etater	61	Vold mot dyr	233
Å sikre en god overgang til voksenlivet	77	Avslutning	235
Avslutning	85	9 Forskning på trygghet i det offentlige rom	237
4 Alternative straffereaksjoner	87	Subjektiv trygghet	239
Konfliktråd	88	Digitale perspektiver på det offentlige rom	241
Ungdomskontrakt og oppfølgingsteam	94	Straffetruassel og forbud	246
Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	96	Forebygging av gjentatte kriminelle handlinger	247
Narkotikaprogram med domstolskontroll	103	Transport og trafikk	251
Avslutning	106	Hatkriminalitet, diskriminering og trakassering	253
5 Livet i, og etter fengsel	107	Tilstedeværelse, «hot spots» og områdeløft	260
6 Forebygging av rusmisbruk. Alkohol, narkotika og doping	127	Overvåkning teknologi og bevæpning	267
Alkohol og andre rusmidler	128	Avslutning	275
Rus og psykisk helse	140	10 Forskning på forebygging av økonomisk- og arbeidslivskriminalitet	277
Dopingmidler	143	Offentlige og private aktører i det forebyggende arbeidet	278
Avslutning	146	Varsling	286
		Avslutning	290

11 Forebygging av organisert kriminalitet og menneskehandel	293
En-prosentmiljøet og mobil vinningskriminalitet	294
Menneskehandel	299
Avslutning	311
12 Oppsummering og konklusjon	315
Hvilke temaer og tiltak fokuserer forskningen på?	316
Hva sier forskningslitteraturen når det gjelder effekt av tiltak?	317
Komplekse sammenhenger	319
Personavhengighet på godt og vondt	321
Metodefrihet – lokale løsninger er både positivt og negativt	321
Ambisjonsnivå og måltall som mulige barrierer	323
Skjæringspunktet mellom forebygging, etterretning og etterforskning	325
Oppsummert	328
Litteraturliste	331

Del I

1 Innledning

Fortolkning av oppdraget

Mandatet for dette arbeidet har vært å lage en kunnskapsoversikt over kriminalitetsforebyggende innsats. Det har vært et ønske om å synliggjøre muligheter og begrensninger i det forebyggende arbeidet, samt påpeke områder der innsatsen er mangelfull. I samråd med oppdragsgiver er det presisert at kunnskapsoversikten skulle lages på grunnlag av norsk forskningslitteratur. Det skulle legges hovedvekt på litteratur som sier noe om innsatsens direkte eller indirekte kriminalitetsforebyggende *effekt*. Det skulle ikke foretas empiriske undersøkelser gjennom innhenting av nye data. Oversikten skulle bestå av publiserte, offentlig tilgjengelige kilder.

Begrepet «kriminalitetsforebygging» omhandler både trygghet og kriminalitetskontroll, noe som gjør at det er et elastisk begrep skriver Gundhus (2014, s. 179). Begrepet omhandler arbeid som gjøres for å sikre trygghet og kontroll med kriminalitet. Det innebærer både smale tiltak og tiltak som oppfattes som positive på samfunnet. En smal definisjon er når tiltaket virker direkte på kriminalreduksjon. Brede tiltak kan derimot ha indirekte innflytelse på kriminalitet. I denne kunnskapsoversikten er altså begge forståelser av kriminalitetsreduksjon lagt til grunn. Arbeidet trenger dermed ikke ha kriminalitetsforebygging som sitt primære siktemål for å inkluderes i oversikten.

Å skulle si noe sikkert om årsakssammenhenger når det gjelder forebyggende arbeid og hva som er effektivt eller ikke er vanskelig. Bjørge og Gjelsvik (2015) skriver at det eksisterer til dels urealistiske forventninger om at forskningen skal komme opp med resultater som viser klart og tydelig hva slag tiltak som virker og hva som ikke virker innenfor forebygging. Tanken er ifølge forskerne at politikere og policyutviklere på basis av forskningsresultater skal kunne satse på «evidensbaserte» tiltak og slippe å kaste bort ressurser på det som ikke virker

(Bjørge & Gjelsvik, 2015). Utfordringer knyttet til å måle effekt av forebyggende innsats er et gjennomgående tema i denne kunnskapsoversikten, samtidig som at oversikten tar sikte på å vise hva forskningen har kommet fram til når det gjelder hvilke kortsiktige og langsiktige effekter de ulike tiltakene kan ha.

Avgrensning

En tidsramme på 6 måneder til å gjennomføre oppdraget medførte vesentlige avgrensninger. Den viktigste avgrensningen for denne kunnskapsoversikten er at den *ikke* tar sikte på å dekke all norsk forskning på kriminalitetsforebyggende arbeid. Oversikten begrenser seg for det første til forskning som beskriver tiltak, prosjekter, rutiner og praksiser som er ment å lede til reduksjon i kriminalitet direkte eller indirekte. Rene fenomenstudier, for eksempel kartleggingsstudier av kriminalitetsomfang, beskrivelser og analyser av sårbarhetsgrupper, policydokumenter og evalueringer av lover, er ikke hovedanliggende i denne oversikten. Utgangspunktet er et mål om å finne fram til studier som kan gi relevant kunnskap til de ulike aktørene som arbeider med kriminalitetsforebygging, samt politiske beslutningstakere. Hovedfokus er dermed på gjennomførte tiltak og prosjekter som kan tenkes å ha en kriminalitetsforebyggende virkning.

Forebyggende oppgaver er plassert i sentrum av politiets ansvarsområde samtidig som betydningen av et forpliktende og omforent samarbeid på tvers av ulike samfunnssektorer vektlegges. Gitt oppdragets fokus på forebygging av *kriminalitet* er det naturlig at forskning på politiets arbeid gis en sentral plass i denne kunnskapsoversikten. At forskerne som har utarbeidet kunnskapsoversikten er ansatt ved Politihøgskolen i Oslo har nok også bidratt til å styre fokuset i retning av litteratur som i større eller mindre grad omhandler politiet. Mens det tradisjonelt opereres med to hovedstrategier i kriminalitetsbehandling: forebyggende tiltak og straffesaksbehandling, påpeker Gundhus (2014, s. 178) at skillet mellom politiets hjelpende, håndhevende og forebyggende virksomhet er uklart, og at det kriminalitetsforebyggende arbeidet er

koblet til strafferettssystemet på flere måter. Forebygging omfatter tiltak som iverksettes *før* det er begått en kriminell handling, og samtidig tiltak som søker å hindre *gjentakelse* av kriminelle handlinger. Dette begrunnes ut ifra individualpreventive og allmennpreventive hensyn. Fordi det er en uttalt politisk føring at politiets forebyggende innsats skal rettes mot *alle* grupper av befolkningen og gjelde *alle* typer lovbrudd, inkluderer denne kunnskapsoversikten innsats mot en rekke kriminalitetsutfordringer, både før og etter en kriminell handling er begått.

Det er en vanskelig grensegang når det gjelder hvilke typer kunnskapsproduksjon som skal inkluderes i oversikten. Det finnes en rekke relevante kartlegginger og analyser utført av NGOer, journalister, innen skjønnlitteratur og erfarings- og brukerkunnskap formidlet via kronikker osv. som kan bidra med betydelig innsikt. Disse ulike sjangrene av kunnskapsproduksjon er imidlertid basert på forskjellige normer for kildebruk, informert samtykke, og andre personvern hensyn. Denne rapporten baseres på forskning som følger anerkjente regler og som er publisert og offentlig tilgjengelige, med den kvalitetssikring dette innebærer. Vårt fokus på forskningsbasert kunnskap kan imidlertid ikke forstås som en absolutt avgrensning. Vi har for eksempel valgt å inkludere masteravhandlinger i oversikten, da disse i flere tilfeller omhandler smale temaer som gis begrenset oppmerksomhet ellers i forskningslitteraturen. Det vises i tillegg til pågående studier vi har fått kjennskap til gjennom litteratursøkene eller gjennom vårt kontaktnettverk. Vår definisjon av hva som utgjør informasjon av god kvalitet er derfor basert på helhetlig vurdering av de enkelte kildene.

Oversikten er avgrenset til forskning på kriminalitetsforebygging i norsk kontekst, fra tusenårsskiftet og fram til i dag. Relevante tiltak fra andre land i eller utenfor Norden faller utenfor. Gode kunnskapsoversikter som sammenfatter og kommenterer tidligere forskning på tiltak og programmer knyttet til en rekke kriminalitetsområder og samfunnsutfordringer er allerede laget. Der det har vært mulig har slike eksisterende oppsummeringer vært brukt og utgjør et viktig utgangspunkt for enkelte av kapitlene i denne rapporten. Det

vises dessuten til aktuelle stortingsmeldinger, handlingsplaner og offentlige strategidokumenter for å angi hva som er viktige offisielle innsatsområder når det gjelder arbeidet med de ulike målgruppene.

Det ferdige resultatet vil vise mangfoldet innen kriminalitetsforebyggende arbeid i Norge. Satsningene indikerer i tillegg hvilke perspektiver og menneskesyn som ligger til grunn for innsatsen. Hensikten er som tidligere forklart ikke å lage en uttømmende oversikt over forskning på kriminalitetsforebyggende tiltak, men heller å vise bredden og hovedlinjene i innsatsen. I den forbindelse er det relevant å få med studier som omhandler innsats i ulike deler av landet. Ved å inkludere forskning over en tidsperiode på atten år skimtes dessuten visse endringer som er skjedd innenfor feltet i løpet av perioden hva gjelder satsningsområder og strategier. Det har vært en tidkrevende prosess å lese gjennom og referere den omtalte litteraturen. Utvalget påvirkes av tidsrammen for prosjektet og viktige bidrag er utvilsomt utelatt. Oversikten er dessuten prisgitt hvilke tiltak som til nå har vært gjenstand for forskning. Mange nye tiltak er ennå ikke evaluert, og derfor ennå ikke omtalt i den tilgjengelige forskningslitteraturen.

Metode

Et ytterligere forhold har vært styrende for fokuset i kunnskapsoversikten. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) ble avviklet i 2015 og erstattet av et kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, og et departementsutvalg for kriminalitetsforebygging. Den nye organiseringen er sammen med nærpolitireformen ment å skulle bidra til å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet. *Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging* skal bidra til kunnskapsbasert kriminalitetsforebygging, både nasjonalt og lokalt, gjennom innhenting og formidling av erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap. Senteret skal arbeide med kompetanseutvikling og rådgivning, med særlig vekt på å bistå lokalt kriminalitetsforebyggende arbeid, samt videreføre og videreutvikle arbeidet med samordningsmodellen SLT – Samordning av Lokale

rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak i kommunene. *Departementsutvalg for kriminalitetsforebygging* skal legge til rette for et tett samarbeid og en god samordning av den kriminalitetsforebyggende innsatsen mellom departementene. Departementsutvalget vil få råd fra en referansegruppe, som skal fremme innspill basert på erfaringer fra det praksisnære feltet (Regjeringen, 2015). Møter med representanter fra Departementsutvalget for kriminalitetsforebygging ved oppstart av dette prosjektet har vært retningsgivende for hvilke temaer som behandles i rapporten. Majoriteten av tiltakene som ble nevnt av de ulike representantene handlet i stor grad om å skape et trygt og inkluderende samfunn som er godt å leve i, dvs. brede tiltak som oppfattes som positive på samfunnet som helhet, og som ikke nødvendigvis har kriminalitetsforebygging som sitt primære fokus.

Ulike metoder har vært brukt for å finne fram til tiltak, programmer og litteratur. Søk har vært utført i en rekke databaser som google scholar, Oria og forskning.no samt gjennom søk på nettsidene til forskningsinstitusjoner som NIBR, NOVA, IKRS, PHS, KRUS, ISF, SIRUS, NUPI, Fafo, Folkehelseinstituttet m.fl. Utvalget har i første omgang vært gjort på grunnlag av tittel og sammendrag. Tatanya Valland, som den første prosjektlederen, hadde samlet inn noe litteratur som er blitt inkludert i oversikten. Gjennom samtalene med representanter fra Departementsutvalget ble det gitt innspill til aktuell litteratur. Ellers har rådgivning med kollegaer ved og utenfor Politihøgskolen ført oss fram til ytterligere litteratur. Sist men ikke minst har «snøballmetoden» vært et viktig metodisk supplement ved at litteraturen selv har ført oss videre til ny litteratur gjennom sine referanser¹.

Oversikt over rapporten

Del I (kapittel 2) gir en innledning til feltet kriminalitetsforebygging. Det vises til politiske føringer uttalt gjennom stortingsmeldinger, handlingsplaner,

¹ Snøballmetoden (snowball sampling) brukes gjerne i forbindelse med innsamling av kvalitative data der en forsker rekrutterer nye og vanskelig tilgjengelige informanter gjennom andre informanter (Yin, 2011, s. 89).

NOUer osv. siden årtusenskiftet innenfor de innsatsområdene som dekkes i oversikten. I tillegg vil vi forklare sentrale begreper, strategier og arbeidsmetoder, målgrupper og aktører med ansvar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Del II (kapittel 3-11) presenterer en oversikt over norsk forskning om kriminalitetsforebygging publisert mellom 2000 og 2018. Fremstillingen vil være parafasert gjennom moderat bearbeiding av forfatternes egne funn og konklusjoner, og består av referater av varierende lengde. Vi har valgt å dele inn fremstillingen tematisk etter kriminalitetsområde og/eller målgruppe for det forebyggende arbeidet. Hvert enkelt kapittel tar således for seg et særegent kriminalitetsområde eller målgruppe for innsatsen, og er igjen inndelt i mindre avsnitt. Innledningsvis i hvert kapittel gis det en kort introduksjon til fenomenet som er tema for kapitlet. Dette er bare en av flere mulige framstillingsmåter, og en slik inndeling er ikke uten utfordringer. For eksempel delte Ola Erstad (1997) inn oversikten etter forebyggingsstrategi i evalueringen *Det kriminalitetsforebyggende siktemål* om nasjonale og internasjonale tiltak og strategier i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I denne kunnskapsoversikten overlapper mange tiltak og programmer mellom flere kapitler ved at de retter seg mot flere enn én målgruppe (f.eks. konfliktråd) eller så retter de seg kanskje ikke mot noen bestemt målgruppe men mot befolkningen som helhet. Andre tiltak, (f.eks. bekymringssamtalen) brukes ved generell atferdsproblematikk hos barn og unge, samt mot mer spesifikke utfordringer som radikaliserings og voldelig ekstremisme. I slike tilfeller har skjønsmessige vurderinger blitt lagt til grunn når det gjelder plassering.

Del III (kapittel 12) oppsummerer og drøfter kunnskapen på grunnlag av informasjonen som er presentert i Del I og II. Det vil vises til sentrale utfordringer og suksesskriterier i de omtalte studiene.

2 Kriminalitetsforebygging: Hva er det, hvem gjør det?

Å forebygge vil si å være i forkant, å forhindre at noe negativt skjer. Forebyggingsbegrepet er dermed både vidt og vagt ifølge Myhre Lie (2015) og omfatter et bredt spekter av innsats på en rekke områder. Denne kunnskapsoversikten skal omhandle forebygging av *kriminalitet*, det vil si handlinger som innebærer brudd på lover som kan føre til straff. Det er imidlertid slik at begrepet kriminalitetsforebygging brukes til å beskrive innsats rettet mot adferd og risikofaktorer der kriminalitet på sikt er ett av flere mulige utfall. I Stoltenberg II-regjeringens felles strategi for forebygging; *Fellesskap – trygghet – utjevning* understrekes det at:

Ved å legge til rette for at folk er inkludert i samfunnslivet, gjennom arbeid, utdanning og bolig, legges grunnmuren i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv er kriminalitetsforebyggende, uten at en reduksjon av kriminalitet er tiltakenes eneste siktemål (Departementene, 2009, s. 27).

Regjeringens strategi indikerer dermed at kriminalitetsforebygging arbeides med i et langsiktig perspektiv og innenfor en rekke samfunnsområder. Det fremheves at forebygging av kriminalitet krever handling på særlig tre sentrale områder: tidlig intervensjon, styrket kunnskapsforankring og styrket samarbeid. Handlingsplanen *Gode krefter (2009-2012)* er en del av denne strategien, og formulerer på bakgrunn av de tre hovedstrategiene ovenfor en rekke konkrete tiltak for det kriminalitetsforebyggende arbeidet, lokalt og sentralt (Justis- og politidepartementet, 2009). Iverksetting av tiltak i handlingsplanen er en prioritert oppgave for regjeringens kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)², som i rapporten *Forebygging av lokal, organisert kriminalitet* skriver:

Kriminalitetsforebygging handler om å satse systematisk på å unngå kriminalitet i stedet for å reparere i ettertid. Det handler om å analysere hvor og

² KRÅD ble avviklet i 2015 og erstattet av Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging og Departementsutvalg for kriminalitetsforebygging.

hvordan problematisk atferd og kriminalitet oppstår, for deretter å sette inn konkrete tiltak rettet mot årsakene til problemene. Innsatsen må være mangfoldig og rettes mot både sosiale miljøer, enkeltpersoner og fysiske omgivelser (KRÅD, 2013, s. 10).

Handlingsplanen, som vektlegger samarbeid på tvers av etater, profesjoner og organer er imidlertid avgrenset til innsats for å hindre at kriminelle handlinger blir begått for første gang. Bortsett fra når det gjelder unge lovbrutere, faller tiltak knyttet til straffeprosess og gjennomføring i all hovedsak utenfor rammene for planen. Tilsvarende gjelder for den etterfølgende *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)*. Handlingsplanen viderefører den brede tilnærmingen til forebygging som ble lagt til grunn i den felles strategien for forebygging, med særskilt fokus på forebygging av barne- og ungdomskriminalitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Planen omfatter satsninger rettet mot barn og unge både som lovbrutere og som kriminalitetsofre.

Alle former for kriminalitet skal forebygges

Regjeringen har lagt fram en rekke handlingsplaner som omhandler forebygging rettet mot særskilte samfunnsutfordringer og kriminalitetsområder. Med Politidirektoratets *Strategiplan for forebyggende politiarbeid* (Politidirektoratet, 2002), og målet om en kunnskapsbasert tilnærming i politiets forebyggende virksomhet ble forebygging tidlig på 2000-tallet sentralt for politiutøvelsen generelt. Med innføring av problemorientert politiarbeid som styrende for politiinnsatsen i 2002 blir alle grupper av befolkningen, igjen, en uttalt målgruppe for forebygging (Larsson, 2005). Forebygging dreier seg ikke lenger primært om barn og unge, men skal omfatte *alle* former for kriminalitet og ordensforstyrrelser med innsats rettet mot *alle* grupper av befolkningen. Som Myhre Lie (2015) påpeker forbindes politiets kriminalitetsforebygging ofte med forebygging av uorden og antisosial adferd og utrygghet. På den måten utvides politiets oppgaver til ikke bare å forebygge lovbrudd men også adferd

som kan tenkes å være *assosiert* med lovbrudd, adferd som avviker fra det normale og som skaper utrygghet og frykt for kriminalitet.

Reaktive og proaktive metoder i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid

Tradisjonelt opereres det med to hovedstrategier i kriminalitetsbekjempelsen: generelle forebyggende tiltak (som for eksempel synlig, tilstedeværende polititjeneste, holdningsskapende arbeid og sosiale tiltak for risikoutsatte grupper og individer) og straffesaksbehandling. Larsson (2004, s. 10) skriver at mens politiets arbeid med straffesaker og påtale ofte betegnes som «reaktivt» og det forebyggende, strategiske og fremadrettede arbeidet som «proaktivt» er det ikke noe vannrett skille mellom de to. Det blir i St.meld. nr. 42 (2004–2005) om *Politiets rolle og oppgaver* (Meld. St. nr. 42 (2004–2005)) presisert at politiet, i samarbeid med andre offentlige og private aktører, skal forebygge kriminalitet, og at hovedvekten skal legges på forebyggende virksomhet. Likevel presiseres det at kriminalitetsbekjempelsen skal basere seg på en kombinasjon av forebyggende og etterfølgende eller reaktive strategier og at disse er samvirkende elementer som må kombineres i politiets arbeid. Den økte oppmerksomheten på forebyggende arbeid i senere år innebærer altså ikke et ønske om å nedprioritere etterforskning og irettesettelse av begåtte straffbare handlinger. Høy oppdagelsesrisiko og en effektiv straffesakskjede, dvs. nærhet i tid mellom det straffbare forhold, straffereaksjon og fullbyrdelse av denne vil etter regjeringens oppfatning ha forebyggende effekt. Etterforskning kan dessuten gi viktig kunnskap om kriminaliteten og de kriminelle, kunnskap som kan være viktig i en forebyggende innsats (Meld. St. nr. 42 (2004–2005), s. 81).

Politiet er en målstyrt etat og det har betydning for hvilke prioriteringer som gjøres. I første rekke foreligger det en politisk beslutning om at politiet skal prioritere bestemte oppgaver, for eksempel å øke trafikksikkerheten på norske veier. Gjennom årlige møter mellom POD og det enkelte politidistrikt oversettes den politiske føringen til en retningslinje i distriktet, til for eksempel å forebygge

kriminalitet og ulykker. Retningslinjene brytes så ned til konkrete delmål der man beskriver en aktivitet, som for eksempel at man skal bekjempe promillekjøring ved å foreta et gitt antall utåndingsprøver. Det kontrolleres senere at aktiviteten har blitt utført (Granér & Kronkvist, 2014). Faktorer av mer kvalitativ karakter som forebygging, kvalitet og beredskap lar seg vanskelig kvantifisere og risikerer dermed å bli oversett eller nedprioritert. Kunnskapsoversikten vil vise at mangelen på et målesystem som ivaretar politiets komplekse oppgaver, både den forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomheten ofte er et tema i litteratur som angår politiets forebyggende arbeid.

Politiet gjennomgår for tiden en omfattende reform, den såkalte «nærpolitireformen». Reformen bygger på regjeringens reformforslag, fremmet for Stortinget 6. mars 2015, Prp. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015). Reformarbeidet ble igangsatt høsten 2015, og vil etter planen avsluttes omkring 2020. Målet med reformen er et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Reformen vil medføre betydelige endringer i politi- og lensmannsetatens struktur og arbeidsmetoder. Antallet politidistrikter er redusert fra 27 til 12, og det vil i tillegg bli foretatt sammenslåinger og nedleggelser av politistasjoner og lensmannskontorer. Gjennom Prp. 61 LS (2014–2015) og Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017 og 2018, fastsettes det at forebygging skal være en primærstrategi innenfor alle politiets virksomhetsområder. Politiet skal også prioritere etterforskning og ha tilstrekkelig *beredskap* og krisehåndteringsevne ved ekstraordinære hendelser. *Etterretning* som grunnlag for iverksettelse av politiets forebyggende tiltak blir også fremhevet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, 2018). Et av hovedformålene bak nærpolitireformen er således å styrke både det forebyggende arbeidet og den politioperative beredskapen. Det krysspresset som oppstår når politiet skal prioritere mellom disse til dels motstridende målsetningene er tema for blant annet en masteroppgave fra 2017 (Thomassen, Sjøholt-Sandvik, & Didriksen, 2017) og vil bli omtalt i kapittel 3.

Kriminalitetsforebyggende innsats spenner dermed over et vidstrakt felt, fra holdningsskapende barne- og ungdomsarbeid i skoler til straffereaksjoner mot kriminelle gjengangere og terrorisme. Politiets forebyggende innsats skal dessuten rettes mot *alle* grupper av befolkningen og gjelde alle typer lovbrudd. Forebygging omfatter tiltak som iverksettes før det er begått en kriminell handling. Samtidig har alt det politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen foretar seg som mål å hindre og begrense kriminaliteten i samfunnet, og dermed en potensielt forebyggende effekt. Forebyggende arbeid omfatter på den måten også tiltak som søker å hindre *gjentakelse* av kriminelle handlinger, noe som begrunnes både ut ifra individualpreventive og allmennpreventive hensyn. Det er naturlig at barn og unge gis en særskilt prioritet i kriminalitetsforebyggende arbeid. I denne kunnskapsoversikten tas det imidlertid sikte på å inkludere forskning som ser på innsats mot en rekke samfunnsutfordringer, både før og etter en kriminell handling er begått.

Mange aktører med ansvar i det (kriminalitets)forebyggende arbeidet

En rekke aktører tildeles et ansvar i det (kriminalitets)forebyggende arbeidet og det forutsettes at de samarbeider på tvers av etater og fagmiljøer for å finne gode løsninger. Det fremgår av Handlingsplanen *Gode krefter (2009- 2012)* at:

(...) kriminalitetsforebygging kan ikke være en oppgave eller et ansvar for politiet alene. Årsakene til kriminalitet er komplekse og kan bare bekjempes gjennom et bredt spekter av tiltak innen mange sektorer og på mange nivåer. Det dreier seg ikke bare om å forebygge kriminalitet, men om å skape et trygt og inkluderende samfunn som er godt å leve i, der ingen faller utenfor eller blir marginalisert (Justis- og politidepartementet, 2009, s. 5)

Betydningen av et forpliktende og omforent samarbeid på tvers av ulike samskapssektorer for å lykkes i det forebyggende arbeidet vektlegges også i den siste *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Det presiseres videre at

(...) inngripen skal skje tidlig og reaksjon komme raskt for i størst mulig grad å forhindre en uheldig utvikling. Dette krever nærhet, delt kunnskap, felles problemforståelse og smidig samarbeid på tvers av samfunnssektorer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 9-10).

Samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører beskrives som en grunnleggende forutsetning for å kunne forebygge bedre. Videreutvikling og styrking av samarbeidsstrukturer som politiråd og SLT (Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) vektlegges i denne sammenheng. Slike fora for tverretattlig samarbeid der politiet inngår som en av aktørene har vært gjenstand for oppmerksomhet fra en rekke forskere og masterstudenter. Det vil vises til flere av disse studiene senere i rapporten.

Målgrupper i det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Kriminalitetsforebyggende innsats deles gjerne inn i tre nivåer etter hvilken målgruppe tiltakene retter seg mot og i hvilken grad det er mulig å identifisere målgrupper og problem. I litteraturen opereres det med ulike, til dels overlappende begreper på disse tre nivåene i arbeidet knyttet til forebygging av kriminalitet. I *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013) benyttes følgende begreper om de tre nivåene: *Primærforebygging/befolkningsrettede strategier* er generelt forebyggende arbeid som retter seg mot befolkningen som helhet eller mot store heterogene grupper som ikke er definert ut fra noen risikovurdering (f.eks. alle barn). Her er målet å hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår i hele samfunnet. En annen form for innsats er *sekundærforebygging/strategier rettet mot risikogrupper* hvor det finnes høy risiko for at problemer kan oppstå, eller hvor det allerede er tendenser til slike problemer. En tredje type, *tertiærforebygging/strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer*, forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått. Målet vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke en forverring av situasjonen, eller å forebygge tilbakefall.

En annen inndeling går mellom hhv. *universell*, *selektiv*, og *indikativ* forebygging, avhengig av om innsatsen retter seg mot hele befolkningen, utvalgte grupper eller enkeltpersoner (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.-a). En tredje fremstilling finner vi i Egge, Barland, Ruud, og Haaland (2008) som anvender begrepene byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende som analytisk rammeverk i rapporten *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene*. Den *byggende* arenaen handler om «den gode oppvekst». For det enkelte barn eller den enkelte ungdom betyr det å oppleve forutsigbarhet og trygghet, og å bli gitt muligheter og utfordringer. Den *forebyggende* arenaen gjenkjennes ved at man går inn med styrket innsats der de byggende strukturene er svake, med andre ord iverksettes tiltak for å rette opp sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Når problemene manifesterer seg i form av kriminalitet, rus eller psykiske problemer eller barn og ungdom lever i miljøer med mange risikofaktorer rundt seg, har de korrigerende tiltakene ikke tilstrekkelig treffsikkerhet. Da trengs mer målrettet arbeid knyttet til endring. Hvis kriminalitet er hovedproblemet vil endringsarbeidet foregå på den *kriminalitetsforebyggende* arenaen. Spesifikke tiltak på den kriminalitetsforebyggende arena kan både ha som målsetting å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging, være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, marginaliserende eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, foreldrene eller nære omgivelser.

Det ser ikke ut til å være et skarpt skille mellom disse tre formene for forebygging, og de er heller ikke gjensidig utelukkende. Begrepene primær, sekundær og tertiær gir ifølge Egge m.fl. (2008, pp. 45-46) assosiasjoner til tre «behandlings»-nivåer. I stedet velger de å knytte arbeidet til *innsatsarenaer*. «Kriminalitetsforebygging» reserveres til de spesifikke tiltakene og det endringsarbeidet som iverksettes når det er identifisert faktorer som er kriminalitetsutløsende eller – drivende. Denne inndeling er ifølge forskerne ikke et uttrykk for at det bare er på den kriminalitetsforebyggende arenaen man forebygger kriminalitet, men signaliserer bevissthet om at å forebygge kriminalitet ikke er den primære målsetningen for det arbeidet som gjøres ovenfor barn og unge, og at tiltak på de to nederste nivåene først og fremst

handler om forhold som trygghet, forutsigbarhet, mestring, sårbarhet og marginalisering.

Risikofaktorer, beskyttelsesfaktorer og begrepsbruk

En rekke teorier og forklaringsmodeller er utviklet for å forstå hvorfor noen begår kriminelle handlinger eller blir trukket inn i kriminelle miljøer. Både samfunnsmessige og individuelle forhold blir fremhevet som forklaringsfaktorer og ulike teorier vektet faktorene forskjellig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 17). Sammenhengen mellom tidlige atferdsproblemer og senere kriminalitet er utgangspunktet for mye av innsatsen som omtales i forskningslitteraturen om forebygging rettet mot barn og ungdom. Det vises blant annet til at *akkumuleringspoengen* – det at atferdsvansker og kriminalitet skyldes kombinasjonen av en rekke ulike faktorer - gjør det meningsfullt å tenke at man kan jobbe forebyggende gjennom å redusere antallet risikofaktorer barn og unge blir utsatt for (Tones og Green, 2004 i Hauge, 2007, s. 37). Begrepet *risikofaktorer* er en fellesbetegnelse brukt om forhold som øker faren for at personer utvikler vansker. Tilsvarende brukes begrepet *beskyttelsesfaktorer* om forhold som demper risikoen for utvikling av vansker når risikofaktorer er til stede (Kvello, 2015). Det at det er sammenhenger mellom tidligere atferdsproblemer og senere kriminalitet gir ifølge Hauge (2007) håp om at man kan redusere kriminalitet gjennom tidlig intervensjon. Den økte oppmerksomheten i senere år om ikke bare risikofaktorer, men også om beskyttelsesfaktorer hos individer, familier og i nærmiljøer gir ytterligere et inntak til forebygging av kriminalitet, på måter som nærmer seg prinsipper for helsefremmende arbeid ved at man bygger på de ressursene som er i og rundt den enkelte skriver Hauge (2007).

Beskyttelsesfaktorer og risikofaktorer kan deles inn i miljørelaterte faktorer og individrelaterte faktorer. Miljørelaterte faktorer dekker flere sosiale nivåer: 1) samfunn, 2) nærmiljø, bomiljø, barnehage, skole og arbeidsmiljø, og 3) familie og gruppe/sosialt nettverk (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Betydningen av risiko- og beskyttelsesfaktorer, og hvordan atferdsproblemer kan reduseres og forebygges på ulike oppvekstarenaer er sentralt i forskningen til Thomas Nordahl og kolleger. I boken *Atferdsproblemer blant barn og unge* skriver Nordahl, Sørli, Manger, og Tveit (2005) at det gjennom tidsseriestudier er vist at atferdsproblemer i ung alder øker risiko for senere kriminalitet. Studier av problematferd i skolen konkluderer med at 7-12 prosent av elever i alderen 10–17 år har atferdsproblemer som går utover skoleprestasjoner. Langt fra alle disse blir imidlertid kriminelle, og mange har ikke engang spesielt høy risiko for kriminalitetsutvikling. Tiltak har typisk til felles at de vektlegger fremming av beskyttelsesfaktorer og mestringsopplevelser mer enn forebygging av risikofaktorer, og at de adresserer flere nivåer, dvs. de er «multisystemiske» skriver Nordahl m.fl. (2005).

Skolen har til oppgave å forebygge på flere livsområder og i rapporten *Forebyggende innsatser i skolen* viser Nordahl, Gravrok, Knudsmoen, Larsen, og Rørnes (2006) at skolen gjennom grunnopplæringen kan fungere både som en beskyttende faktor og en risikofaktor for barn og unges utvikling. Forskerne (s. 158) skriver at skolen skal hjelpe barn og unge til å utvikle kunnskaper, holdninger og strategier, slik at de styrer unna valg som kan gi uheldige konsekvenser for helse og livsstil på kort og lang sikt. Betingelser i skolen kan samtidig bidra til både å utvikle, opprettholde og forsterke atferdsproblemer. Dette gjelder også alvorlige atferdsproblemer som tyveri, hærverk og vold. Det vises dessuten til annen, internasjonal forskning som tilsier at skolen både kan påvirke og motvirke ulike former for antisosial atferd hos barn og unge som viser nær sammenheng med senere rusmisbruk. Samlet sett, ved lav bevissthet i den enkelte skole og en lite kunnskapsbasert praksis, kan skolen for noen barn og unge representere en risikofaktor i utviklingen. Det vil si at opplæringstilbudet de mottar i skolen kan være en faktor som øker sannsynligheten for skjevutvikling senere i livet (Nordahl, Gravrok, m.fl., 2006). Det synes altså å være utbredt enighet om at årsakene til atferdsproblemer generelt og kriminalitet spesielt må søkes på flere nivåer, og ikke minst i samspillet mellom disse nivåene. Betydningen av å gripe inn tidlig for å forsøke å snu en negativ utvikling fremheves ofte, men det advares samtidig mot at dette også innebærer en fare

for å gjøre vondt verre. For mange barn og unge klarer seg fint, til tross for tilstedeværelse av risikofaktorer. Det å stå utenfor en kortere periode i barne- og ungdomstiden gir ikke negative konsekvenser for alle.

I rapporten *Kunnskap om fattigdom i Norge* utgitt ved Forskningsstiftelsen Fafo, vektlegger Fløtten, Hansen, Grødem, Grønningsæter, og Nielsen (2011) ved at det er grunnlag for å hevde at barn i lavinntektsfamilier er mer utsatt for levekårsulempere senere i livet. Fattige barn deltar noe mindre i fritidsaktiviteter enn andre barn, og de har litt dårligere boforhold. De er mer utsatt for helseproblemer, og det er en risiko for at helseproblemer også følger dem senere i livet. I tillegg har fattige barn dårligere egenrapporterte skoleprestasjoner. Gruppen av barn som vokser opp i lavinntektsfamilier er imidlertid svært sammensatt. De fleste barn som vokser opp i familier med lav inntekt over langt tid har *ikke* de nevnte levekårsulempene, og mange utvikler dessuten ulike strategier for å håndtere situasjonen (Fløtten m.fl., 2011, s. 34). Tilsvarende konstaterer forskerne Sletten og Hyggen (2013) i notatet *Ungdom, frafall og marginalisering* at selv om forskning oppsummert viser at det å stå utenfor arbeid og utdanning i ungdomstida øker risikoen for senere marginalisering, er det også et poeng at mange klarer seg relativt godt. Hvilke konsekvenser det å stå utenfor i ung alder har på lang sikt vil blant annet være avhengig av ressurser hos den unge og hans eller hennes familie, i tillegg til egenskaper ved tiltaksapparatet som møter dem og situasjonen i arbeidsmarkedet generelt. Det vises til en annen undersøkelse som fant at av unge som i 17 til 20 årsalderen var utenfor opplæring og arbeid, var fire av fem godt etablert i arbeidslivet som voksne (Hammer & Hyggen, 2013).

Sletten og Hyggen (2013) oppfordrer dessuten til større bevissthet i begrepsbruken knyttet til ungdom, frafall og marginalisering. I den offentlige debatten, i politikkkutforming og i forskning brukes en rekke ulike betegnelser på ungdom som ikke gjennomfører videregående opplæring og som står utenfor opplæring og arbeid. Et begrep som *fracfall* signaliserer for eksempel at den unge – sannsynligvis ufrivillig - faller fra et opplæringsløp som det er forventet at de aller fleste skal gjennomføre. Betegnes disse ungdommene derimot med

begrep som *slutting* eller *sluttere* får vi i større grad inntrykk av at det å avbryte utdanning er en aktiv handling. Videre signaliserer begrepet *bortvalg* at det å ikke gjennomføre videregående opplæring kan være et bevisst, og til og med legitimt valg for en del unge (Sletten & Hyggen, 2013). Betegnelsene vi bruker kan både si noe om hvordan vi forstår et fenomen og hva vi tenker om årsaker og tiltak. Begreper kan i større eller mindre grad legge vekt på muligheter og begrensninger i de unges situasjon. Mens «unge utenfor» og «utenforskap» betegner en statisk situasjon der noen allerede er utelukket fra det «gode selskap», signaliserer «unge på kanten» ifølge Sletten og Hyggen (2013) i større grad et dynamisk element. De peker for eksempel på den nasjonale satsningen *Ungdom i svevet*, et prosjekt med mål om å identifisere, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om hva som er virksomt i arbeidet med å hjelpe utsatte unge i skole, arbeids- og samfunnsliv. Betegnelsen «ungdom i svev» ble valgt om unge utenfor opplæring og arbeid framfor «ungdom i risiko» og antyder en målgruppe som både har potensiale til å hente seg inn igjen, og som står i fare for å havne varig utenfor. Prosjektet *Ungdom i svevet* er nærmere omtalt i kapittel 3.

Fire forebyggingsstrategier

Det finnes ulike strategier eller metoder for forebygging og disse har blitt beskrevet utfyllende en rekke ganger; i forskningslitteratur, lærebøker, handlingsplaner osv. Det vil her gis en kortfattet oversikt over fire hovedstrategier for forebygging, med utgangspunkt i læreboken *I forkant* skrevet av Elisabeth Myhre Lie (2015) ved Politihøgskolen: sosial/personorientert forebygging, situasjonelle tiltak, lokalorienterte tiltak og restorative justice. Forebyggingsinnsats vil ofte kunne innebære tiltak innenfor flere av disse strategiene. Til sist beskrives også *politiet som rettshåndhever* som et ledd i det forebyggende arbeidet med utgangspunkt i Gundhus (2014).

Sosial/personorientert forebygging tar sikte på å endre bakenforliggende årsaker til kriminalitet og fokuserer på samfunnsmessige, miljø- og individ-

baserte faktorer. Politiets personorienterte arbeid handler om å avdekke og analysere ungdomsmiljøer som begår eller har stor risiko for å begå kriminalitet. Å identifisere risikoungdom samt henvise til de rette hjelpeinstansene inngår også i politiets arbeid. Det samme gjør oppsøkende arbeid i ungdomsmiljøer, kontaktetablering og relasjonsbygging med ungdom i risikosonen. Skolen er en viktig arena for politiets personorienterte tiltak rettet mot barn og ungdom, blant annet knyttet til undervisning og deltakelse i ulike kampanjer. Personorientert forebygging er ifølge Myhre Lie (2015, s. 81) preget av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, der politiet er en viktig pådriver og initiativtaker. Viktige samarbeidspartnere i personorientert forebygging inkluderer både offentlige og private aktører, deriblant foresatte, skole, aktører innenfor idrett og fritid og barnevern (se Myhre Lie 2015, s. 81–116). Det knytter seg vesentlige utfordringer til personorienterte forebyggingstiltak og de kan i følge Myhre Lie (2015, s. 135) virke mot sin hensikt. Særlig gjelder dette tidlig intervensjon ovenfor barn og unge som utviser mindre alvorlig problematferd da oppmerksomheten risikerer å stemple personen som avvikler. I så fall kan innsatsen fungere som en selvoppfyllende profeti og dermed produsere avvik fremfor å forebygge det. En annen utilsiktet konsekvens kan være at primærkontrollen svekkes dersom de foresatte får inntrykk av at det profesjonelle nettverket rundt ungdom gjør at de slipper å involvere seg.

Situasjonsorientert forebygging tar ifølge Myhre Lie (2015, s. 244) sikte på å begrense mulighetene for å begå kriminalitet i en konkret situasjon fremfor å forsøke å påvirke de bakenforliggende årsakene til at kriminalitet oppstår. I situasjonell forebygging er det situasjonen, ikke personen som er i fokus og slike strategier bygger på antakelsen om at mennesker er rasjonelle aktører som søker det lystbetonte og forsøker å unngå det ubehagelige. Det pekes på fem hovedstrategier for å gjøre lovbrudd mindre lønnsomme: økt anstrengelse, økt oppdagelsesrisiko, redusere utbyttet av lovbruddet, redusere provokasjon eller vanskeliggjøre bortforklaringer. Egge m.fl. (2008, s. 24) skriver at viktige forutsetninger for at situasjonelle tiltak skal være effektive er at politiet bruker tid på å identifisere kriminalitetsform og årsaksfaktorer. Det må også planlegges praktiske, effektive og ikke minst varige løsninger som

reduserer problemet. Studier viser at politiet utnytter ressursene best når de retter de forebyggende tiltakene mot bestemte problemområder, bestemte handlinger eller bestemte personer. Myhre Lie (2015, pp. 255-258) viser at situasjonsorienterte forebyggingstiltak blant annet kritiseres for ikke å gjøre noe med de bakenforliggende årsakene til at kriminalitet oppstår og for å medføre en forskyvning eller forflytning av kriminaliteten til mindre beskyttede områder. Tiltakene beskyldes også for å skape et følelseskaldt kontrollsamfunn hvor den formelle kontrollen økes mens den uformelle kontrollen reduseres. Det er dessuten slik at mange lovbrudd er spontane og lite planlagte, og lovbrutere tar valg som for andre synes irrasjonelle. Dermed utfordres tanken om gjerningspersoner som rasjonelle aktører.

Lokalorientert kriminalitetsforebygging mangler en presis definisjon og har heller ikke et klart teoretisk fundament slik som er tilfellet med personorientert og situasjonell forebygging. Myhre Lie (2015, s. 183) skriver at parallelt med nærpolitimodellen er det utviklet en forebyggende politimodell basert på lokal forankring og samarbeid med publikum. Lokalorientert politiarbeid handler om å skape trygghet og forebygge kriminalitet gjennom å styrke samarbeidet mellom politi og publikum. Slike strategier bygger på antakelsen om at uformell sosial kontroll best opprettholder sosial orden i et lokalsamfunn. Natteravnordningen er et eksempel på slik organisert uformell kontroll. I mange tilfeller finnes kriminalitetens årsaker i forhold som andre etater enn politiet har hovedansvar for å gripe inn i. SLT-modellen er et konsept for politiets tverretatlige og tverrfaglige samarbeid med andre med formålet å koordinere, målrette og øke effektiviteten og kvaliteten i det lokale kriminalitetsbekjempende arbeidet.

Restorative justice (RJ) eller *gjenopprettende rett* er utviklet som et alternativ til den straffende rettspleien ut ifra et ønske om å ivareta de berørte parter (gjerningsperson og offer) og lokalsamfunnets behov. Gjenopprettende rett er i følge Myhre Lie (2015, s. 146) en samlebetegnelse for en rekke ulike praksiser som skal legge til rette for en direkte dialog mellom de berørte parter i en konflikt. Konfliktløsningsmetoder inkluderer blant annet konfliktrådene,

stormøte og gatemegling. Gjenopprettende rett kan vurderes som kriminalitetsforebyggende ved at man løser konflikter som kan være grobunn for nye konflikter, som igjen kan ende i lovbrudd. Deltakelse er basert på frivillig samtykke fra samtlige parter. I Norge er det de statlige konfliktrådene som innehar den nasjonale kompetansen på konfliktløsning gjennom gjenopprettende rett, og politiet er hovedleverandør av saker til konfliktrådene ved at de overfører straffesaker for behandling i konfliktrådet.

Politiet som rettshåndhever inkluderer polisiære og strafferettslige midler og tar ifølge Gundhus (2014, pp. 180-181) utgangspunkt i strafferettssystemets nyttebegrunnelser og straffens antatte virkning på allmennhetens eller nærmere bestemte målgruppers uønskede handlinger. Det at lovbrutere straffes ses på som en forutsetning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet, enten de skremmes fra å utføre lovbruddet eller straffes etter at lovbruddet er begått. Politiets oppgave blir å styrke straffens allmennpreventive og individualpreventive virkninger ved å patruljere, bortvise, oppsøke ulike miljøer, anmelde, bruke tvangsmidler som å pågripe eller arrestere lovbrutere og etterforske straffesaker. Slike repressive virkemidler har ifølge Gundhus også blitt sentralt i mer målrettede og fokuserte strategier rettet generelt mot hverdagskriminalitet, uorden og såkalt «antisosial adferd» eller spesifikke situasjoner, som nulltoleranse og «hot spot policing». Politiets rettshåndhevelse kan således også regnes som en del av det forebyggende arbeidet.

Del II

3 Forebygging av kriminalitet mot og blant barn og unge

Til tross for at den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten i hovedsak er nedadgående, er det fremdeles barn og unge som begår lovbrudd, og noen begår alvorlige kriminelle handlinger gjentatte ganger. I henhold til politiets Strasadrap-rapport for 2017 (Politidirektoratet, 2018a) øker bruken av vold blant unge. Voldslovbrudd var den nest største kriminalitetstypen etter vinningslovbrudd blant ungdom, og utgjør 17 prosent av de anmeldte forholdene som er begått av unge. Kroppskrenkelse utgjør halvparten av disse. Barn og unge gis en særskilt prioritet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I regjeringens samlede plan for satsingen på barne- og ungdomspolitikken *Trygghet, deltakelse og engasjement* (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015) står forebygging og inkludering sentralt. Forebygging utpekes som den viktigste tilnærmingen for å hindre at kriminelle handlinger skjer. Trygge og inkluderende nærmiljø, med rom for fellesskap, utfoldelse og deltakelse vektlegges som viktig for en god oppvekst. Dette forutsetter at barn og ungdom gis prioritet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, som må involvere lokalsamfunn, frivillige organisasjoner, idrettslag, skolen og kommunen, i tillegg til politiet og kriminalomsorgen. Det fremgår av planen at:

Tidlig innsats er avgjørende for å unngå at barn og ungdom utsettes for, eller involveres i kriminalitet. (...) Tiltak skal være kunnskapsbaserte med mål om å være i forkant av kriminalitetsutviklingen (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 29-30).

Den kriminalitetsforebyggende innsats som er tema for dette kapitlet tar utgangspunkt i barn og unges forhold til foreldre og familie, skole, venner, og de sentrale fritidsarenaene. Sammenheng mellom barn og ungdoms bakgrunn og oppvekst og deres atferd og evne til å mestre ulike arenaer og utfordringer står sentralt. Lokalmiljøet gis en viktig oppgave i å fange opp og hjelpe barn som faller utenfor og som ikke har det bra.

Forebyggende innsats med forankring i skole og opplæring

Som et kompetanseløft for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i skolen ble det på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet utarbeidet en rapport i 2006 om kunnskapsstatus på disse områdene. Forskerne bak rapporten *Forebyggende innsatser i skolen* (Nordahl, Gravrok, m.fl., 2006) argumenterer for at mange forebyggende programmer som anvendes i norske skoler er svakt forankret i teori og empiri og at resultater i liten grad blir dokumentert. Forskerne mener at pedagogisk praksis så langt som mulig må bygge på forskningsbasert kunnskap om hva som virker og ikke virker, enten dette er dokumentert gjennom evalueringer, eller det bygges på teori og empiri som sannsynliggjør ønskede resultater. Evalueringen vurderer hvilke programmer og tiltak – særlig i forhold til rus og problematferd – som ser ut til å ha den forventede effekt. Forskerne anerkjenner samtidig kritikken som rettes mot evidensbasert forskning og understreker viktigheten av at pedagogiske tiltak tar hensyn til kompleksiteten ved det å arbeide med mennesker. Flere av programmene som skårer høyt i evalueringen tar i ulik grad hensyn til dette. Programmene er fordelt i tre ulike kategorier; (1) program med lav sannsynlighet for resultater, (2) program med god sannsynlighet for resultater og (3) program med dokumenterte resultater. I utviklingen av vurderingskriteriene er *det kunnskapsmessige grunnlaget* (teoretisk og empirisk), *implementeringsstrategiene* og *evalueringsresultatene* de tre områdene som er mest vektlagt. Det ses på som vesentlig at programmene har implementeringsstrategier som sikrer en god gjennomføring og at programmene har et evalueringdesign som gir mulighet for å dokumentere resultater³. I rapporten pekes det på flere utfordringer i dagens praksis. Nordahl, Gravrok, m.fl. (2006, s. 155) stiller for det første spørsmål ved stadig bruk av kostbare programmer og undervisningsopplegg i skolen som har *liten sannsynlighet for å oppnå gode resultater*. Programmene som anvendes er ofte svakt forankret i teori og empiri og de iverksettes ofte etter at problemene har vist seg.

³ Vi går ikke inn på de enkelte programmene som er evaluert her men viser til Nordahl, Gravrok, m.fl. (2006) for en nærmere beskrivelse av disse. Forskergruppens anbefaling av ett av programmene, Unge & Rus, blir kritisert i en senere artikkel skrevet av Hilde Pape (2009) ved Sirus som mener vurderingen gjøres på sviktende grunnlag. Dette blir omtalt i kapittel 7.

Arbeidet blir sjeldent evaluert på en tilfredsstillende måte og bygger på subjektive erfaringer, synsing og private oppfatninger ifølge forskerne. Faren er ikke bare at den forebyggende innsatsen ikke gir ønskede resultater, enkelte tiltak kan også være direkte skadelige for barn og unge. Den andre utfordringen knytter seg til en forslitt og uheldig fortolkning av begrepet *metodefrihet*. Forskerne (s. 157) hevder at problemet i dagens skole er ikke først og fremst at vi mangler kunnskap om hva som virker eller ikke virker. Problemet er at denne kunnskapen ikke iverksettes i praksis. Det ser ut til at mange lærere tolker metodefrihet i retning av at de kan gjøre hva de selv mener er best, eller hva de selv ønsker. Metodefrihet bør ifølge forskerne bety frihet til å velge mellom det som vi i dag har kunnskap om kan gi de ønskede resultater, og frihet til å velge størst mulig grad av kunnskapsbaserte tiltak og strategier. Når det gjelder mangler og kunnskapshull knyttet til forebyggende innsatser i skolen, etterlyser Nordahl, Gravrok, m.fl. (2006) *evalueringer med fokus på resultatoppnåelse*. Det store flertallet av evalueringer og forskningsopplegg har ifølge forskerne ikke design eller problemstillinger som gjør at det kan gis svar på hva som virker og ikke virker.

Det avviks- og kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom skole og politi er tema for Stian Lids masteravhandling i kriminologi om politiet og dets samarbeidende aktører. I *Samarbeidet mellom skole og politi – et tveegget sverd* undersøker Lid (2007) samarbeidet mellom ungdomsskoler i Oslo og politiet. Et slikt samarbeid er vanligvis bygd opp rundt en representant fra skolens ledelse og en politikontakt fra forebyggende avdeling ved politistasjonen som skolen sokner til. Fem politikontakter og fem representanter fra fem ulike skoler ble intervjuet. Kontakten mellom skolen og politikontakten foregår enten ved at politiet kommer til skolen eller via telefon. Det forebyggende samarbeidet beskrives som mangfoldig og inneholder både situasjonelle- og sosialforebyggende tiltak. Utveksling av informasjon mellom skolerepresentanten og politikontakten er en sentral del av samarbeidet. Det kan være informasjon om konkrete hendelser, som volds- og trusselhendelser, alvorlig mobbing, hærverk, tyveri og gjengproblematikk, eller mer generell bekymring for enkeltelever. Politikontaktens og skolens forsøk på å påvirke enkelte-

levers normer og holdninger gjennom samtaler er et annet sentralt tiltak. Skolene og politikontaktene har samtaler med elever hvis de er bekymret for dem eller hvis det har vært en hendelse som skolen mener politikontakten bør involveres i. Ved siden av disse tiltakene kommer politikontakten til skolen for å undervise, men også for å holde foredrag for foreldre for å gi dem råd og veiledning om hva de bør være oppmerksomme på når det gjelder deres barn. Lid (2007) finner at det i stor grad er skolenes forståelse og vurderinger av hendelsene som er avgjørende for når skolene tar kontakt med politiet og at samarbeidet fører til at skolene vurderer flere hendelser som en sak for politikontakten. Politikontaktene får på sin side kunnskap om mye av det som skjer på skolen gjennom samarbeidet. Informasjonen kan være nyttig i politiets kontrollutøvelse av ungdommene på fritiden og gir kunnskap om hvem politiet skal holde et ekstra øye med. Samarbeidet ser dermed ut til å øke både politiets reaktive og proaktive kontrollutøvelse overfor ungdommene. Lid (2007) konkluderer at politikontaktens involvering forsterker forståelsen av at det som har skjedd er avvik eller at sjansen er stor for at avvik kommer til å begås. I dette ligger det en risiko for at politikontaktens kontroll heller skal virke stigmatiserende og utstøtende, i stedet for hjelpende og støttende, som er hensikten.

Et av politiets forebyggende redskaper rettet mot rusmisbruk i skolen har vært besøk med *narkotikahund*. Bruken av narkotikahund tar sikte på å gjøre salg og bruk av narkotika vanskeligere på skolens område. Når politiet kommer til skolene skal polititjenestepersonene fortrinnsvis være i sivil og informere elevene i klasserommet hvorfor de er der og hva de har tenkt til å gjøre. De må også gjøre det klart at dette er i et forebyggende øyemed og at det ikke foreligger mistanke til noen i klassen. Deretter blir hunden vist fram og ufarliggjort for elevene. Gjeldende praksis i 2013 var at kun de elevene som hadde samtykket til å bli med på undersøkelsen måtte bli i klasserommet og at de som ikke ønsket å delta kunne forlate rommet.

At politiet etter avtale med skoler har kommet på uanmeldte besøk i klasserom på ungdomsskoler og videregående skoler med narkotikahunder har vekket

debatt om hvorvidt skolens og politiets praksis er lovlig og om elevene utsettes for en undersøkelse som krenker deres fysiske integritet. Kai Spurkland skrev i 2012 *Utredning om narkotikahund* (Spurkland, 2012). I utredningen står det at det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering på om en undersøkelse med narkotikahund går under den alminnelige handlefrihet eller om det er snakk om en ransaking. Det er her små detaljer som avstanden mellom hunden og den undersøkte, varigheten av undersøkelsen og i hvilken grad den som undersøkes har begrenset bevegelsesfrihet som må sees på for å avklare hvor i det juridiske landskapet handlingen ligger. Spurkland trekker også fram at et søk med hund lett kan virke stigmatiserende for den som undersøkes. Hvor stigmatiserende undersøkelsen er, vil bero på elementer som hvor mange personer som undersøkes og om det er tilskuere til undersøkelsen (Spurkland, 2012).

I 2013 engasjerte elevorganisasjonen advokat Jon Wessel-Aas til å føre sak mot Justisdepartementet da de hadde fått henvendelser fra elever som hadde oppfattet besøkene som skremmende og ubehagelige. Det ble argumentert at samtykket ikke er reelt da elevene kan føle et press når samtykkeerklæringen skal undertegnes og at det blir kjent under politiets besøk hvem som ikke har samtykket siden det er synlig hvem som forlater klasserommet før undersøkelsen. Dette kan igjen føre til mistenkeliggjøring og stigmatisering. For de under 18 år kreves også underskrift fra foresatte og dette kan føre til ytterligere press til å samtykke fra de foresatte. Det ble sendt et prosessvarsel til departementet om at det var aktuelt å gå til sak på det grunnlag at den forebyggende innsatsen med narkotikahund var i strid med det norske legalitetsprinsippet og den europeiske menneskerettskonvensjonen (Renland, 2013). Justis- og beredskapsdepartementet opplyser⁴ at ordningen slik den tidligere ble praktisert med søk på elever og deres eiendeler er stoppet i påvente av en vurdering av hjemmelsgrunnlaget og en evaluering av ordningen. Siden ordningen ble stoppet etter vurderingen av grunnlaget (fra departementet), er den ikke videre evaluert. Det er imidlertid kun søk på elever og deres eiendeler

⁴ Informasjonen er gitt oss via e-post fra seniorrådgiver Pål Meland i Justis- og beredskapsdepartementet 1.3.2018.

som er stoppet. Man kan fortsatt bruke hund i forebyggende øyemed, f.eks. til demonstrasjon av hvordan hunden søker, eller til søk i fellesområder på skolene. Det er det direkte søket på elever og deres eiendeler man mener vil kreve et annet hjemmelsgrunnlag (dvs. det antar mer form av en ransaking enn et forebyggende tiltak).

«Studiet av nordisk minoritetsungdom og deres erfaringer med politiet» er et pågående forskningsprosjekt med varighet fra 2016–2018, ledet av Torsten Kolind ved Aarhus universitet. Prosjektet inkluderer forskere fra Danmark, Finland, Sverige og Norge, med Randi Solhjell ved Politihøgskolen i Oslo. Studien bygger på intervjuer med gutter og jenter i alderen 15–25 år, hovedsakelig med etnisk opphav fra Afrika og Asia. Majoriteten er født og oppvokst i Norden. Politiets tilstedeværelse på Oslo-skolene er et av temaene i prosjektet. Enkelte videregående skoler i Oslo øst og sørøst har en høy andel minoritets-elever og en høyere forekomst av sosioøkonomiske utfordringer og kriminalitet blant elevene. Dette er blant annet grunnlag for hyppige politibesøk til utvalgte skoler, gjerne begrunnet i et behov for forebyggende arbeid gjennom nærhet, forståelse av miljøer og kontakt over tid. Noen av ungdommene i studiet uttrykker imidlertid frustrasjon over det å ha politiet til stede to til tre ganger i uken og i noen tilfeller daglig på de videregående skolene. De så på politiets tilstedeværelse som en måte å beslaglegge eller forhindre narkotika(salg), og hadde liten eller ingen positiv interaksjon med polititjenestepersonene. Hundepatruljer ble også nevnt av ungdommene og selv om slike hundepatruljer verken var hyppige eller nødvendigvis selverfarte, tyder resultatene på at slike opplevelser skaper en ekstra distanse og frykt ovenfor politiet. Mange beskrev en følelse av å bli stigmatisert («stempla som kriminelle») i kombinasjon med sosioøkonomiske faktorer og være del av minoritetsmiljøer⁵.

Systematisk innsats mot mobbing i Norge begynte på tidlig 1980-tallet. Innsatsen har i hovedsak vært rettet mot å forebygge og stoppe mobbing. Etter

⁵ Beskrivelsen av prosjektet er formulert av Randi Solhjell.

mer enn 30 år viser det seg at dette fortsatt er vanskelig å forebygge, og at mange barn og unge blir utsatt for alvorlige belastninger på grunn av mobbing. Tall fra Elevundersøkelsen og Ungdata viser at over 50 000 norske barn og unge i grunnskole og videregående skole utsettes for mobbing regelmessig. Det er derfor viktig å se på hvilke skader de som blir mobbet kan få og hva som kan gjøres for å motvirke disse skadevirkningene (Breivik m.fl., 2017).

Kunnskapsoversikten *Å bli utsatt for mobbing* (Breivik m.fl., 2017) er laget av Læringsmiljøseneteret og Regionalt kunnskapssenter for barn og unge på oppdrag fra Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsoversikten, som er basert på en grundig gjennomgang av relevant forskning, belyser skadevirkninger av å ha blitt utsatt for mobbing og tiltak som kan settes inn for å motvirke slike skadevirkninger. Hensikten er å legge et grunnlag for iverksetting av effektive tiltak for barn og unge som har vært utsatt for mobbing, samt identifisere forskningsbehov på området. Kunnskapsoversikten gir en oversikt over forskning som belyser mulige konsekvenser av det å bli mobbet for helse, sosial situasjon, læringsresultat og funksjon i skolen. Beskyttelsesfaktorer som kan beskytte mot eller øke risikoen for skadevirkninger etter å ha blitt utsatt for mobbing omfatter forhold ved individet, familien, skolen og nærmiljøet ellers. Forskerne konkluderer at skolen kanskje er den viktigste forebyggende aktøren mot skadevirkninger av mobbing.

Når det gjelder *helseproblemer og sosiale vansker* finner Breivik m.fl. at det å bli mobbet har sammenheng med et bredt spekter av helseproblemer som angst, depresjon, psykosomatiske plager, symptomer på posttraumatisk stress, selvmordstanker og selvmordsforsøk. Forskingen gir også indikasjoner på at en del av de som blir utsatt for mobbing, responderer med aggressiv eller andre former for utagerende adferd. Dette er ifølge forskerne en gruppe som kan være i særlig risiko for en uheldig utvikling. Forskning viser til en sammenheng mellom det å utsettes for mobbing og *svakere skoleprestasjoner*. Breivik m.fl. (2017) fant kun 12 studier av tiltak for å hjelpe barn og unge som har blitt utsatt for mobbing med å takle sin situasjon. Sju av disse tiltakene var utformet som gruppeintervensjoner. Tre var basert på kognitiv atferdste-

rapi, tre andre så på sosial ferdighetstrening, mens ett handlet om å utvikle mestringsstrategier og bedre inkludering. Til tross for at studiene har varierende forskningsmessig kvalitet antyder resultatene ifølge forskerne at:

(...) gruppebaserte, familierettede og individuelle rådgivningstiltak har potensial for å redusere symptomer på angst og depresjon, øke mestringsevne samt bedre relasjoner med jevnaldrende og voksne blant barn og unge som har vært utsatt for mobbing. Det er best støtte for tiltak basert på kognitiv atferdsterapi (Breivik m.fl., 2017, s. 12).

Forskerne skriver at det ikke var mulig å identifisere *intervensjonsstudier* av tiltak som var særlig utviklet for mobbeofre med store skadevirkninger. Gjennomgang av litteratur på traumefeltet peker imidlertid på at kognitiv atferdsterapi som inkluderer bearbeiding av negative tanker, kan være effektivt. Det er svært få studier av *miljøtiltak* for barn og unge som har vært utsatt for mobbing. Det ble identifisert ett tiltak rettet inn mot familien som hadde til hensikt å utvikle de emosjonelle og sosiale ferdighetene til barn i alderen 6–12 år. Studien var godt kontrollert og hadde gode resultater. Breivik m.fl. fant ikke forskning som spesifikt har undersøkt hvordan tiltak for et godt lærings- eller skolemiljø kan forhindre skadevirkninger av å bli mobbet eller bidra til sosial rehabilitering. Det er ifølge forskerne likevel grunn til å tro at et godt strukturert læringsmiljø med klare normer for prososial atferd og gode relasjoner som gir elevene en følelse av tilhørighet til skolen, er særlig viktig for elever som har vært utsatt for mobbing og er i risiko for reduserte skoleprestasjoner og emosjonelle problemer.

Skolen gis et særlig ansvar i arbeidet med å forebygge og intervensere overfor elever som er utsatt for mobbing og Breivik m.fl. (2017, pp. 13-15) gir en rekke anbefalinger om tiltak som kan bidra til å skape et positivt skolemiljø og som er effektivt i innsatsen for å forebygge og stoppe mobbing. Skolen må være bevisst på at mobbing og andre former for aggressiv atferd fra jevnaldrende kan gi alvorlige psykiske helseplager og redusert livskvalitet. Å gripe inn så tidlig som mulig ved mistanke om mobbing, og å være oppmerksom på at noen barn er både mobber og offer blir fremhevet. Andre anbefalinger er kunnskap om at barn kan reagere ulikt på mobbing, tilstrekkelig tilgang til helsepersonell

og oppfølging av mobbeofre etter at mobbingen er avsluttet. Den viktigste anbefalingen i dette oppfølgingsarbeidet er ifølge forskerne at det må lages rutiner for oppfølging også etter at mobbingen oppfattes å være stoppet, og at det må legges til rette for å frembringe mer kunnskap om hvordan skoler best kan hjelpe elever som har blitt utsatt for mobbing. Det bør dessuten etableres et system for å gi veiledning som kan være med på å styrke familiens evne til å være en mestringsressurs for den som har blitt utsatt for mobbing. Helsesøstre og kommunepsykologer kan være sentrale i en slik systematisk tilnærming. Et koordinert samarbeid mellom skole, PPT, helsetjeneste og familie kan være nødvendig for å forebygge negative ettervirkninger i enkelte tilfeller. For noen elever kan tiltak gjennomføres i skolen, mens for andre elever vil tiltakene måtte gjennomføres av barne- og ungdomspsykiatrien. I slike situasjoner er det viktig med et godt system for samarbeid med hjem og skole, og tenke bredt slik at arbeidet skjer simultant på flere sosiale arenaer.

Breivik m.fl. (2017) identifiserer en rekke *mangler og kunnskapshull* i forskning på mobbing. Det hevdes blant annet at det finnes få studier av de sosiale konsekvensene av mobbing. Det er også behov for mer forskning på de som både er utsatt for mobbing og selv mobber andre, da det er indikasjoner på at det er en særlig sårbar gruppe. Det er et betydelig behov for mer kunnskap om skolerelaterte konsekvenser, for eksempel om sosiale og læringsrelaterte følger for de som har blitt utsatt for alvorlig mobbing. Generelt er det dessuten behov for forskning som med større sikkerhet kan bedømme om dårligere psykisk helse, reduserte skoleprestasjoner osv. er en følge av å bli mobbet, eller om dette også utgjør en risikofaktor for å bli mobbet. Beskyttende effekt av skolemiljøet og gode relasjoner til skolepersonell er også et område det mangler kunnskap om og forskningen bør søke å identifisere hvordan støtte i skolemiljøet best kan utformes, og om det er spesielle grupper som kan ha særlig nytte av slik støtte. Rapporten vil bli etterfulgt av en erfaringsbasert kunnskapsoppsummering som har til hensikt å konkretisere tiltak som det er relevant å prøve ut. Den erfaringsbaserte kunnskapsoppsummeringen vil også kunne gi viktige innspill til hvordan tiltak og samarbeid mellom skole og andre instanser kan organiseres.

Et relatert problem er såkalt «skolevold» og arrangert vold. I den sammenheng pekes Stovner og Manglerud i Oslo ut som spesielt belastet, og dette er også områder som har vært i fokus i forbindelse med skolevold i media. Det har også vært tilfeller i blant annet Kristiansand. Hendelsene innebærer at skoleungdom samles, og at en eller flere utsettes for vold. Dette er et fenomen som delvis kan ses i sammenheng med det som kan omtales som «arrangert vold», og det kan spekuleres i om filming og deling/streaming via sosiale medier kan virke som en «trigger» for denne type hendelser. Videre så kan disse hendelsene dreie seg om oppgjør, konflikthåndtering og status, samt støtteerklæringer og/eller trusler. Daglig patruljering og såkalte miljøvakter til stede på skolen har blitt satt inn som tiltak, noen steder også i andre områder innenfor bydelene. Enkelte peker på overvåking som tiltak⁶ Vi har imidlertid ikke funnet forskningslitteratur som direkte sier noe om utviklingen eller effekten av tiltak på dette området.

Barn og unge på fritiden

Fritidsklubbene er en del av det offentlige tilbudet til ungdom, og slik en del av den offentlige barne- og ungdomspolitikken. Kommunene oppgir både kulturpolitiske og sosialpolitiske begrunnelser for å drive fritidsklubber og lignende tiltak. Vestel og Hydle (2009) skriver at siden den første fritidsklubben i Norge ble etablert i 1953 har klubbene gjennomlevd ulike perioder der også metodikken de arbeider etter, er blitt diskutert (Vestel & Hydle, 2009). En målgruppe for fritidsklubbene har siden oppstarten vært «uorganiserte ungdommer», det vil si de i ungdomsgruppa som ikke deltar i idrett eller andre organiserte aktiviteter. Kunnskap om at problematferd i form av kriminalitet og bruk av rusmidler forekommer oftere blant ungdom som ikke deltar i organiserte aktiviteter enn blant de som er organiserte har medført at det å forsøke å integrere barn og unge i organisasjonslivet blir gitt en rus- og kriminalitetsforebyggende begrunnelse, i tillegg til den kulturpolitiske egenverdi slik del-

⁶ Se f.eks. <https://www.nrk.no/sorlandet/ungdommer-avtaler-slaskamper-i-skoletida-1.13793241> og <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/-vi-ser-vold-blant-unge-na-som-vi-ikke-har-sett-for-1.13709771>

takelse har (Carlsson & Haaland, 2004a). Forskning tyder imidlertid på at sammenhengen mellom for eksempel rusmiddelbruk og organisasjonsdeltakelse varierer med organisasjonstype. Det er også slik at mange av organisasjonene særlig rekrutterer ungdom som i utgangspunktet er «veltilpassede» (Bakken, 2017). Gjertsen og Olsen (2011) finner at det er de sosialpolitiske begrunnelsene – kreative ferdigheter, interesser, identitet og tilhørighet – heller enn sosialpolitiske begrunnelser som forebygging av rus, kriminalitet, rasisme m.m. som veier tyngst i kommunenes begrunnelse for å opprette og videreføre åpne fritidstiltak for ungdom. Deltakelse i frivilligliv og i sivilsamfunnet mer generelt sies også å kunne ha stor betydning for integreringen av innvandrere og barn av innvandrere i Norge (Eimhjellen, 2016).

Det foregår mye og variert kulturarbeid i klubbene, og det forebyggende potensialet ved å tilby ungdom en trygg og rusfri arena blir ofte understreket. Vestel og Hydle (2009) sammenfatter sju punkter for hva en fritidsklubb ideelt sett skal være. Blant disse punktene finner vi blant annet at en klubb skal ha til målsetting både å nå ungdom generelt, unge med ulike former for problemer, og ungdom i ulike subkulturer. Den skal legge til rette for samarbeid med eksterne ungdomsrelevante instanser, som politi, barnevern, skole, helsestasjon, uteseksjon o.l. og dessuten være en arena som 'skal være absolutt rusfri og som skal arbeide for rusforebyggende tiltak og holdninger blant ungdommene' (Vestel & Hydle, 2009, s. 37). Barne- ungdoms- og familiedepartementet (2015) opplyser at selv om det ikke er lovpålagt, driver nesten 80 prosent av norske kommuner ett eller flere åpne fritidstiltak for ungdom. Likevel er tallet på fritidssentre betydelig lavere enn for noen tiår tilbake. Tall fra SSB/Kostrat viser at antallet kommunale fritidsklubber er redusert fra 732 i 2009 til 662 i 2015, og samtidig har deltakelsen i fritidsklubbene blitt redusert (Barne- ungdoms- og familiedepartementet, 2015).

Mens klubbarbeidere, pedagoger og forskere lenge har forstått fritidsklubber som en egnet arena for forebygging finnes det imidlertid ingen klare forskrifter eller kvalitative kriterier for driften, verken når det gjelder form eller innhold. Vestel og Hydle (2009) viser til at media og enkelte forskere i nyere

tid har hevdet at fritidsklubber også kan stimulere til problematisk adferd, som rusbruk og kriminalitet. I den sammenheng initierte Ungdom & Fritid - landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus - et prosjekt hvor klubbarbeidere fra elleve ulike klubber ble invitert til å delta i en serie kurs hvor en ny metodikk for ungdomsarbeid, den såkalte «Yo-Pro-metodikken», ble presentert. Målgruppene for arbeidet var både ungdom «i risikozonen», med et spesielt fokus på rusrelaterte problemer, og «normalungdom». Vestel og Hydle (2009) viser til rapporten *Fritidsklubb – kvalifisering og rusforebygging?* som bygger på en evaluering av prosjektet, med særskilt fokus rettet mot klubbens og metodikkens muligheter til å virke rusforebyggende. I tråd med dette har evalueringens første overordnede mål vært å utforske om og i hvilken grad ny metodikk og tilførte økonomiske midler har vært medvirkende til å forbedre klubbens evne til å virke «kvalifiserende» og sosialt inkluderende gjennom mer aktive og strukturerte strategier. Evalueringen utforsket også om og på hvilke måter klubbens relasjoner til begge målgruppene ble styrket, samt i hvilken grad klubbens status som en arena for samarbeid med eksterne og ungdomsrelevante instanser som skolen, barnevern og politi ble endret som en følge av intervensjonen. Vestel og Hydle (2009) finner at klubbene allerede før intervensjonen viste en lang rekke praksiser rettet direkte eller indirekte mot forebygging av rusmiddelbruk blant medlemmene. Dette kom også til uttrykk ved at flertallet av klubbene hadde sterke tradisjoner for å organisere store arrangementer på dager da ungdommene vanligvis deltar på større fester med tilhørende rusmiddelbruk. Ungdommer med rusproblemer brukte aktivt klubben som en arena for å holde seg borte fra rusmiljøer som de tidligere hadde vært en del av. Etter intervensjonen finner forskerne at kursene, kunnskapen og de økonomiske tilleggsmidlene ser ut til å ha forbedret klubbens evne til å virke kvalifiserende idet intervensjonen på mange måter har tilført mer aktive og strukturerte strategier for ungdomsarbeidet. Det er sannsynlig at intervensjonen har virket til å forbedre relasjonene både til vanlige ungdommer og for ungdommer i «risikozonen». Mens det er flere eksempler der relasjonen til skolen har blitt betydelig bedre, finner Vestel og Hydle ingen systematisk forbedring i klubbens relasjoner til politiet eller barnevernet.

Forskerne understreker at det er viktig å vurdere om deler av Yo-Pro-metodikken minner for mye om skolen. For mange ungdommer er klubben primært et sted for å slappe av og tilbringe fritida, og ikke et sted der «øvelser» og aktiviteter er det viktigste. Konklusjonen er likevel at Yo-Pro har vært til vesentlig nytte i ungdomsarbeidet. Dette har skjedd gjennom å tilføre redskaper og metoder som kan styrke, utdype og videreutvikle prosesser som kvalifisering, tillitsbygging, samarbeid med eksterne instanser, rusforebygging, og det å bare «ha det gøy», prosesser som norske ungdomsklubber historisk sett har ansett som verdifulle.

I masteravhandlingen *Fritidsklubbens rusforebyggende arbeid* undersøker Hammerø (2011) hvilke faktorer som virker inn på i hvilken grad fritidsklubber driver rusforebyggende arbeid. Studien bygger på et kvantitativt materiale fra Klubbundersøkelsen 2008, en nettbasert undersøkelse besvart av 388 fritidsklubbedere. Som mål på omfattende rusforebyggende arbeid har Hammerø brukt det antall rusforebyggende tiltak fritidsklubbene har gjennomført siste år. Analysen viser at 37 prosent har ingen tiltak, 44 prosent har ett tiltak og 19 prosent har to til fem rusforebyggende tiltak. Forklaringen på disse variasjonene søkes ut ifra tolv uavhengige variabler fordelt på fire hovedkategorier: forankring, økonomi, kompetanse og målgruppe. For eksempel viser analysen at klubber som gir et tilbud til 14–18-åringene har flere rusforebyggende tiltak enn klubber som ikke henvender seg til denne målgruppen. Videre har halvparten av klubbene mindre enn 50,000 kroner i årlige aktivitetsmidler, og disse klubbene prioriterer rusforebyggende tiltak i mindre grad enn klubber med mer enn 50,000 til rådighet. Klubber som deltar i SLT samarbeidet er oftere involvert i rusforebyggende arbeid enn andre klubber. I tillegg finner Hammerø at klubber som kan tilby opplæring, kurs og veiledning regelmessig har flere rusforebyggende tiltak enn andre klubber. Klubber der ledere har jobbet i stillingen i mer enn fem år har flere rusforebyggende tiltak enn andre klubber. Hammerø (2011) konkluderer at fritidsklubber kan være gode tiltak for å hindre at ungdom havner på skråplanet. Gjennom å styrke ungdommens sosiale kompetanse og deres ferdigheter til å mestre ulike situasjoner, øker deres mulighet til å kvalifisere seg på områder som utdanning, arbeid og i sosiale fora.

NIBR-rapporten *Barn og unge som står utenfor - aktivisering gjennom idrett* (Carlsson & Haaland, 2004a) bygger på en evaluering av idrettens storbyprogram som ble igangsatt i de største byene i 1993 med sikte på å aktivisere inaktive barn- og unge (6-12 år), barn og unge med problematferd (13-19 år) og barn og unge med minoritetsbakgrunn. Begrunnelsen for en spesiell satsing rettet mot de største byene var en erkjennelse av at storbyene hadde store grupper av vanskeligstilte barn som ikke deltok i den organiserte idretten og målet var å få disse gruppene med i idrettsaktivitet. Dette storbyarbeidet ble evaluert i 1998, og ordningen ble forslått videreført i Stortingsmelding nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*. Carlsson og Haaland (2004a) beskriver og vurderer arbeidet med utgangspunkt i data fra seks av de aktuelle kommunene: Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Drammen og Nittedal. For barn og ungdom med problematferd/i risikogrupper var målet å utvikle og etablere gode aktivitetstiltak og skape arenaer for deres deltakelse og medvirkning. Man søkte dessuten å få flere innvandrerbarn og ungdom med i ordinær idrettsaktivitet, utvikle idretts- og aktivitetstiltak i flerkulturelle miljøer og øke deltakelsen fra foreldre til barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Carlsson og Haaland (2004a) skriver at tilskuddsordningen har stimulert mange spennende og gode enkelttiltak og prosjekter. Hvis målet var å få flere barn og unge fysisk aktive, herunder også vanskeligstilte grupper, har programmet med stor sannsynlighet fungert etter intensjonene. Variasjonen i tiltakstyper er dessuten betydelig da aktører i lokale idrettslag og kommuneorganisasjoner har hatt frihet til å utvikle lokale løsninger ut i fra lokale forutsetninger og interesser. Fra mangfoldet av tiltak beskriver forskerne idrettslag som er meget inkluderende og som tar imot barn uavhengig av medlemsbetaling og foreldreinnsats. De ser at lag som presses betydelig av «gratispassasjerer» har forsøkt å finne fram til nye veier for å inkludere utsatte barn og unge. De ser og idrettslag som bevisst forsøker å utvikle upretensiøse aktiviteter for de som ikke er så gode og som satser på det sosiale rundt deltakelsen – for derigjennom å redusere frafallet fra idretten i ungdomsårene. Den store friheten i virkemiddelbruken har imidlertid også aktualisert viktige idrettspolitiske problemstillinger. Når det gjelder innvandrerbarn og -ungdom har det vært utfordringer knyttet til å få aktivisert jenter, særlig i tenårene.

Når det gjelder aktivisering av foreldrene – i alt fra å betale medlemskontingent, til å kjøre barn til og fra – til å ta mer krevende treneroppgaver og lagleder verv, er heller ikke erfaringene gode. Carlsson og Haaland (2004a, s. 10) foreslår at for å redusere barrierer bør idrettsbevegelsen i enkelte områder sammen med kommunen gi en forsterket økonomisk, faglig, praktisk og moralsk støtte for å stimulere til dannelsen av etnisk baserte lag eller multi-etniske lag hvor deltakerne har minoritetsbakgrunnen felles.

Å få kartlagt deltakelsen blant innvandrergrupper i norsk frivilligliv og i sivilsamfunnet mer generelt er en viktig oppgave fordi denne typen deltaking kan ha stor betydning for integrering. Den generelle kunnskapen om sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Norge er likevel begrenset, dels fordi det er vanskelig å få gode forskningsdata (Eimhjellen, 2016). Hovedproblemet er at man ikke oppnår kontakt med eller får svar fra de en ønsker å få svar fra og som man kanskje trenger mest kunnskap om: personer med innvandrerbakgrunn som i mindre grad er frivillig- og samfunnsengasjerte, som har kortere botid og lav sosioøkonomiske status. Dermed får en heller ikke tilgang til kunnskap om potensielle barrierer og eventuelle tilretteleggende faktorer for økt deltakelse. Rapporten *Innvandrarar si deltaking i norsk frivilligliv. Nye tal og metodiske utfordringar* (Eimhjellen, 2016) er et resultat av forskingsprosjektet «Frivillig innsats og integrering». Resultatene bekrefter utfordringene knyttet til å gjennomføre slike undersøkelser. Det empiriske utgangspunktet for rapporten er en spørreskjemaundersøkelse blant 495 respondenter som selv har innvandret, og norskfødte med innvandrerforeldre med bakgrunn fra Afrika, Asia og Øst-Europa. Undersøkelsen ble gjennomført i tidsrommet juni-oktober 2015 og har en responsrate på 10 prosent (495 av et bruttoutvalg på 5000). Svarprosenten er altså svært lav og det må derfor tas et stort forbehold når det gjelder generaliserbarhet til innvandrerbefolkningen generelt i Norge. Fordelingene i utvalget tyder ifølge Eimhjellen på at de som har svart på undersøkelsen representerer et ungt «eliteutvalg» av innvandrerbefolkningen; dette er unge og høyt utdannede personer med lang botid i Norge. Nivået på deltakelse i frivillig arbeid i dette utvalget er på nivå med det vi finner i befolkningen forøvrig. Disse

funnene står i kontrast til Levekårsundersøkelsen for 2014 der nivået for deltakelse i frivilligliv blant personer med innvandrerbakgrunn fra de samme landene lå på 15 prosent – 46 prosentpoeng lavere enn i Eimhjellens undersøkelse. Dette medfører ifølge Eimhjellen (2016, s. 60) at vi sitter igjen med ubesvarte spørsmål om hvor mye av resultatforskjellene som skyldes skjevhet i utvalg og hvor mye som skyldes ulike forskningsdesign. På det grunnlaget er det svært vanskelig å skulle konkludere noe om nivået av frivillig arbeid og medlemskap blant innvandrere og barn av innvandrere generelt i Norge, og at resultatene kanskje gjelder mest for de godt integrerte, høyt utdannede og unge blant disse to gruppene. For å kunne konkludere mer sikkert og på et mer generelt grunnlag omkring personer med innvandrerbakgrunn sin deltakelse i norsk frivilligliv, er det behov for grundigere og mer ressurskrevende undersøkelser som gir bedre svarprosent og har et mer representativt utvalg mener Eimhjellen (2016).

Forskningsprogrammet «Sivilsamfunn og frivillig sektor 2013–2017» drives av Institutt for samfunnsforskning og Uni Research Rokkansenteret. Forskningen omhandler områdene deltakelse, frivillig sektor i endring og rammevilkår. Det overordnede formålet er mer kunnskap om sivilsamfunn og frivillig sektors betydning i samfunnet, å bidra til å utvikle statlig frivillighetspolitikk og styrke sivilsamfunn og frivillig sektor. Barn og ungdom er en viktig målgruppe for forskningen og en rekke publikasjoner er utgitt som følge av prosjektet.

En av disse er rapporten *Levende drabantbyer: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn* (Eriksen & Frøyland, 2017) som undersøker unges deltagelse i organiserte frivillige fritidsaktiviteter i de drabantbyene Veitvet i Oslo, Fjell i Drammen og Saupstad i Trondheim. Basert på data fra ungdomsundersøkelsene og intervjuer med lokale aktører, undersøker forskerne omfanget av unges deltakelse, og hvordan organisasjoner og lokale myndigheter arbeider for å rekruttere ungdommer til ulike fritidsaktiviteter i flerkulturelle boområder.

Studien er en oppfølging av rapporten *Rekruttering av barn og unge til frivillige organisasjoner – Barrierer, tiltak og institusjonelt samarbeid* (Ødegård, Steen-Johnsen, & Ravneberg, 2012). Studien viser at organisasjonsdeltagelsen i de tre lokalsamfunnene ligger noe lavere enn landsgjennomsnittet. Særlig gjelder dette minoritetsungdom generelt, og minoritetsjenter spesielt. Det er idretten som dominerer i alle tre lokalsamfunn. Fritidsklubbene er mer populære i de tre lokalsamfunnene enn de er i de respektive byene de befinner seg. Moskeer og bibliotek fremstår også som viktige arenaer for sosialisering og aktivitet. Eriksen og Frøyland (2017) finner at frivillige organisasjoner og lokale myndigheter har endret måten de jobber med rekruttering og samarbeid, i tråd med økt bevissthet om barrierer på individuelt og organisatorisk plan. Det er for det første mer forståelse for at aktiviteter må koste lite eller ingenting og at informasjon må tilrettelegges. For det andre om at minoritetsforeldre også må inkluderes for at barna – særlig jenter – skal rekrutteres. For det tredje er det en økt bevissthet om betydningen av nettverksbygging, særlig innenfor tradisjonelle organisasjoner, fritidsklubber, idretten og biblioteket. Det er et fellestrekk for de tre lokalsamfunnene at samarbeidet periodevis avhenger i litt for stor grad av enkeltpersoner. Mange aktører jobber aktivt med å skape tillit gjennom relasjonsbygging til foreldre. Dette gjøres gjennom informasjon og forventningsavklaring gjennom skolen og/eller nøkkelpersoner som har tillit i innvandremiljøet og hos lokale myndigheter og organisasjoner. Forskerne finner en del uformalisert samarbeid hvor samarbeidsrelasjonene beror på en eller få nøkkelpersoner. Slikt samarbeid kjennetegnes av et grasrotengasjement, ildsjeler, personlige relasjoner og lav terskel for kontakt. Slike gjenkjennbare og positive brobyggere kan få en svært viktig rolle i å skape tillit til organisasjonene i en svært mangfoldig foreldregruppe, og kan gjøre samarbeidet mer effektivt og fleksibelt. Samtidig er manglende formalisering og usystematisert samarbeid en potensiell snubletråd – samarbeidet blir sårbart dersom mye avhenger av nøkkelpersoner som kan skiftes ut. Viktigheten av relasjonsbygging innebærer imidlertid til en viss grad at slik lokalmiljø-kjennskap ikke kan formaliseres fordi det handler om personlige relasjoner skriver Eriksen og Frøyland (2017).

Kriminelle ungdomsmiljøer

Når det gjelder kunnskap om ungdomsmiljøer og kriminalitet skriver Lidén og Sandbæk (2009) at sammenlignet med andre nordiske land skiller Norge seg positivt ut ved at det har vært en håndfull forskere som har arbeidet med forskning på ungdomsgjenger over lengre tid, og de har også vært aktive i internasjonale forskningsmiljøer. Rapporten *Ungdomsgjenger - en kunnskapsstatus* (Lidén & Sandbæk, 2009) er skrevet på oppdrag fra Justisdepartementet og er en gjennomgang av litteratur på feltet, hovedsakelig avgrenset til forskning i Norden. Gjennomgangen oppsummerer kunnskap om rekruttering til og motivasjon for å delta i gjenger, og tiltak som forebygger at gjengmedlemmer utvikler alvorlig kriminalitet. Lidén og Sandbæk (2009) skriver at et kjennetegn ved forskningsfeltet er at det har vært handlingsrettet. Forebyggings- og intervensjonsperspektiver har derfor definert mye av studienes tema og tilnærming. Forskningen går tett på lokale miljøer, og er innsiktsfull både når det gjelder årsaker til deltakelse, motivasjon for å gå inn og ut av gjenger, og samarbeidsrelasjoner i intervensjonsarbeidet. Kunnskapsstatusen leder Lidén og Sandbæk (2009) til å konkludere at marginalisering i form av svak forankring i de viktigste institusjonene for ungdom som familie, skole og fritidsaktiviteter er blant de faktorene som nevnes som de viktigste årsakene til gjengdeltakelse i forskningen. Forskning som er gjort på motivasjon for å delta i gjenger antyder også at manglende anerkjennelse og erfaringer med diskriminering er faktorer som bidrar til at unge lar seg rekruttere til gjengfelleskap. Senere litteratur har knyttet slike erfaringer særlig til ungdom med innvandrerbakgrunn. Når det gjelder kunnskapshull knyttet til ungdomsgjenger konkluderer Lidén og Sandbæk (2009) at det finnes begrenset forskning på gjengenes sosiale omgivelser, på gateliv, trøblede ungdomsmiljøer og motkulturer. Forskningsfeltet har i begrenset grad utforsket sammenhengene og distinksjonene mellom ulike typer ungdomsfelleskap og organisert kriminalitet. Et perspektiv som ligger nær gjengforskningen, men som er lite belyst, er hva som gjør at unge ikke rekrutteres til slike miljøer selv om de er i en livssituasjon tilsvarende de som blir med. Et kjennetegn ved mye av gjengforskningen er at kjønn tematiseres i begrenset grad. Begreper som

gjeng, gjengmedlemmer og de unge brukes kjønnsnøytralt selv om det i all hovedsak gjelder menn. Maskulinitet, kjønne prosesser og fellesskap, og barrierer for unge menns samfunnsdeltakelse er tema som kunne vært løftet fram i større grad.

Den nordiske velferdsstatens sosiale profil, offentlige ungdomsrelaterte tilbud, og legitimitet for politiske tiltak overfor trøblete ungdomsmiljøer er blitt fremhevet som viktige forklaringer for hvorfor gjengaktivitet som fenomen er begrenset i Skandinavia sammenlignet med for eksempel USA. Å være klar over dette velferdspolitiske utgangspunktet er avgjørende for å igangsette tiltak mot slike ungdomsmiljøer hevder Carlsson og Decker (2005). I rapporten *Tett På Gjengen* evaluerer Yngve Carlsson (2005) et gjengintervensjonsprosjekt i Oslo som ble startet opp 1. november 2001 med varighet ut 2004. Rapporten beskriver hvordan en gruppe bestående av femten gutter i alderen 15–19 år, hovedsakelig med minoritetsbakgrunn, utviklet seg på Furuset i Oslo, hvordan det lokale forebyggingsapparatet slet og var i villrede i møte med den, og hvordan gjengen til slutt ble møtt gjennom et treårig intervensjonsprosjekt. Guttene hadde gått fra å terrorisere medelever og lærere i ungdomsskolealder til gradvis å begå mer alvorlig volds- og vinningskriminalitet og gruppen var i ferd med å få en identitet under navnet «Furuset Bad Boys». Gruppen passet ifølge Carlsson (2005) til anerkjente definisjoner på en gjeng men det var allikevel ikke kriminaliteten som opprinnelig brakte guttene sammen. Et fellesskap utviklet seg mellom gutter med minoritetsbakgrunn hvor et flertall hadde slitt på skolen, hadde problemer med sinnemestring og kom fra hjem med mye konflikter. Gjengen ble et sted for «de som ikke hadde noen» og mangelen på anerkjennelse på skolen og andre arenaer ble kompensert for gjennom en tøff væremåte som ga dem makt og skapte frykt hos andre ungdommer. Innad i gjengen skjedde det en gradvis legitimering av volden, og blant annet sju av ungdommene ble dømt til fengselsstraffer fra et og et halvt år og opp til fire og et halvt år. Dette var svært lange straffer tatt i betraktning at guttene var i alderen 15 til 18 år. Vinteren 2001 ble det tatt initiativ til et prosjekt som skulle motvirke at guttene i denne gjengen på nytt skulle havne i alvorlig kriminalitet etter endt soning. De viktigste aktørene

både i forberedelsen og iverksettingen av prosjektet var Friomsorgen i Oslo, Furuset bydel ved fritidssektor og barnevern, og Furuset politipost som lå under Stovner politistasjon. Prosjektet ble bemannet med tre heltidsansatte sosialarbeidere. Målsettingen med prosjektet var å løse opp gjengen, stoppe en uheldig utvikling hos de høyrisikoungdommer som tilhørte den, samt sørge for at guttene kom inn i vedvarende arbeids- eller skoleforhold. Carlsson (2005) skriver at Tett På trolig er det første gjengintervensjonsprosjektet i Norge hvor hoveddelen av arbeidet skjer utenfor politiet, og hvor deltakerne i gjengen har minoritetsbakgrunn.

Evalueringen viser imidlertid at Tett På kom skjevt ut i forhold til de viktigste samarbeidende etater og avdelinger. Barnevernet mente prosjektet var initiert av feil etat, bemannet med feil folk og utstyrt med feil metode og holdt sin deltakelse på et minimumsnivå. Samarbeidet med politiet ble noe kompromittert ved at prosjektet ble tildelt Forebyggende avdeling ved Stovner politistasjon som samarbeidspartner i stedet for de enheter som arbeidet med sterkt kriminelle ungdommer. Krevende pågående omorganiseringsprosesser både i politiet, bydelen og friomsorgen gikk også utover engasjementet og til mange skifter av kontaktpersoner for prosjektet. Likevel, de tre prosjektansatte utførte et betydelig arbeid overfor målgruppen på femten ungdommer og det viktigste virkemidlet i prosjektet var den personlige relasjon som de tre prosjektansatte klarte å utvikle til guttene. Kontaktetableringen skjedde fortrinnsvis mens de sonet i fengsel. Deltakelse var frivillig. Prosjektet kunne lokke med hjelp til å integrere guttene tilbake til normalsamfunnet etter endt soning. Det var derfor ikke et alternativ til fengsel, men et løfte om oppfølging etter fengsel. Å komme i posisjon til ungdommene og å overbevise de om at prosjektet ikke var en del av politiet tok tid.

Når det gjelder resultater har Tett På lykkes best som en døråpner til arenaer som var blitt stengt for ungdommene på grunn av manglende eksamener, et enormt fravær, et langt rulleblad og opphold i fengsel. Prosjektmedarbeiderne har gått inn i forhandlinger med skoler, A-etat og bedrifter for å få dem til å ta inn den enkelte ungdom, samt motivere disse organisasjonene til ikke å

ekskudere ungdommene umiddelbart dersom de brøt normer og regler. Å jobbe tett på en så belastet gjeng er et krevende arbeid som ikke kan standardiseres, prinsippstyres eller manualbaseres. Bruken av skjønn og dømmekraft spiller en helt sentral rolle. Av de sju guttene prosjektet arbeidet intensivt med, har det lykkes gradvis å integrere seks av dem inn i samfunnets viktigste institusjoner. Deres registrerte kriminelle aktivitet er betydelig lavere enn for de guttene som ikke ønsket å delta i prosjektet. Likevel er det umulig å vite hvordan det ville ha gått med disse om de ikke ble utsatt for Tett På-intervensjon. Mens prosjektet representerer en ressurskrevende innsats fra både prosjektets og andre medspilleres side mener Carlsson (2005) at Tett På må ha vært samfunnsøkonomisk lønnsomt da guttene ville ha vært en betydelig belastning for samfunnet hvis de hadde fortsatt med sin kriminalitet i samme retning og omfang som tidligere. Evalueringen konkluderer at denne type arbeidsform bør utvikles videre da den viser at det er mulig å gripe selv sterkt kriminelle ungdommer som det store og spesialiserte hjelpe- og forebyggingsapparatet har gitt opp.

I Skien og Grenlandsregionen ble det såkalte «Gjemsøymiljøet» opplevd som en trussel. I rapporten Trygghet i det offentlige rom (Aas m.fl. 2010) beskrives miljøet som å ha bestått av ungdom med for det meste en annen etnisk bakgrunn enn majoritetsbefolkningen, og de var bl.a. beryktet for en rekke tilfeller av voldsrelaterte lovbrudd og ran, og samtidig et høyt trusselnivå for å skjule dette. Derfor ble det iverksatt et forebyggende program, «Gutteprosjektet», som beskrives senere i rapporten. En interessant konflikt dukket imidlertid opp i kjølvannet av håndteringen av dette miljøet. Konflikten gjaldt virkelighetsbeskrivelsene mellom deler av lokalpressen på den ene siden og kommunen/politiet på den andre siden. Et av stridstemaene var spørsmålet om hvorvidt miljøet kunne karakteriseres som en «gjeng» eller ikke. Mens pressen ikke nølte med å bruke gjengbegrepet i beskrivelsen av ungdommen, forsøkte politiet og andre å tone ned gjengstempelet, først og fremst av forebyggende hensyn skriver Aas m.fl. (2010, s. 16). Man anså gjengbegrepet som uheldig fordi det kunne øke rekrutteringen og samtidig gi de involverte ungdommene en økt selvoppfatning av å være sammensveiset og fryktet. Representanter fra politiet og kommunen

beskyldte lokalmediene for svartmaling og unyanserte/overdrevne påstander motivert ut i fra salgshensyn. Lokalmediene beskyldte de andre aktørene for naivitet, blindhet og manglende dømmekraft.

Politiet som aktør i det kriminalitetsforebyggende (sam)arbeidet

Et «politiråd» er et offentlig samarbeidsorgan mellom en kommune og et politidistrikt med hensikt å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet og øke tryggheten i lokalsamfunnet. I Norge ble de første politirådene etablert i 2007 etter en beslutning om at politidistriktene skulle ta initiativ til et mer formalisert samarbeid mellom politi og kommune. Med nærpolitireform og ny politiorganisasjon per 1. januar 2016 aktualiseres og fremheves politiråd som samarbeidsarena. Ifølge Politidirektoratet (2016) skal politiråd være et av de viktigste grepene for å være et nærpoliti på et strategisk nivå. Det forutsettes at alle kommuner har aktive og virksomme politiråd. Mens politiet er pålagt å ta initiativ til politirådsarbeid med kommunene, er ordningen frivillig for sistnevnte. I 2016 deltar nær samtlige kommuner i politiråd (Politidirektoratet, 2016). Saksfelter for politirådet kan, i tillegg til oppvekst, levekår, barn og ungdom, barnevern og fritid, omhandle organisert kriminalitet, ordenssituasjonen, planlegging av fysiske omgivelser, trafikkforhold, forhold rundt skjenking og utelivsbransjen, narkotika, prostitusjon og menneskehandel samt store arrangementer der politiet skal involveres (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.-c).

Utviklingen av politiråd, hvordan de ble etablert og fungerer lokalt, er tema for masteravhandlingen i politivitenskap *Samarbeid og ryggdekning: Politiråd i støpeskjeen* (Birkelund, 2009). Birkelund skriver at kriminalitetsforebygging er blitt stadig mer sentralt i policydokumenter om politiets samfunnsmessige oppgaver og fremstår som en overordnet arbeidsfilosofi som skal gjelde alle kriminalitetsområder og hele politiorganisasjonen. Birkelund (2009) utforsker fem strategisk utvalgte politiråd i lys av nøkkelbegrepene *samarbeid*, *forebygging*, *lokalsamfunn* og *trygghet*. Det samlede materialet viser at forebygging

av kriminalitet har en sentral plass og fremstår som et sentralt siktemål i de fem politirådene som ble undersøkt. Informantene refererte ofte til ordet forebygging og det ble argumentert i forhold til målsetningen om å arbeide forebyggende. Studien finner at politiråd oppfattes som en ny samarbeidsform og en formalisering av en samhandlingsarena som legger til rette for utveksling av informasjon, samt fordeling av ansvar og felles strategier. Trygghet synes å være en viktig målsetting, og begrepet «ryggdekning» sikter til at de skjærer hverandre og jobber mot felles mål. Forebygging av lokale problemer står sentralt, med fokus på ulike problemer og målgrupper, samtidig som sosiale og situasjonelle forebyggende perspektiver synes å leve side om side. Birkelund (2009) skriver at studien gir et bilde av politiråd som en velfungerende og nærmest idyllisk samarbeidsarena og materialet (s. 88) indikerer at deltagerne oppfatter forebygging som noe som nytter. Samtidig er det utstrakt bevissthet knyttet til utfordringene ved å måle effekten av forebygging. Problemet med forflytting av kriminalitet blir også påpekt.

En *Evaluering av politirådene* gjennomført av konsulentselskapet Rambøll (2014) ser blant annet på forholdet mellom politirådene og SLT. Evalueringen finner at SLT-modellen kan spille en viktig rolle for politirådsarbeidet ved at den bidrar til god integrering mellom politiråd og øvrig kriminalitetsforebyggende arbeid. Særlig SLT-koordinators rolle fremheves som viktig. SLT-koordinatoren kan være et effektivt bindeledd mellom det strategiske nivået i politirådet, og det utøvende, handlingsorienterte og konkrete kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen. Dette handler både om at SLT-koordinatoren tilfører politirådet kunnskap om kriminalitetsbildet i lokalsamfunnet, styrker forankringen av politirådsarbeidet på utførernivå, og bidrar til å iverksette og koordinere den operative innsatsen som gjøres på bakgrunn av arbeidet i politirådet. SLT-koordinatorens rolle som bindeledd knytter seg særlig til den utfordring evalueringen avdekker når det gjelder målretting og koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. På den ene siden påpekes det at det er utfordrende å tenke langsiktig og gjøre gode, strategiske beslutninger i politirådet, hvilket også gjør det krevende å koordinere arbeidet på en god måte. På den andre siden påpekes derimot at

arbeidet i politirådet er for overordnet og for lite konkret og operativt, og for svakt knyttet til de daglige utfordringene i lokalsamfunnet. Dermed er det vanskelig å iverksette tiltak og målrette det kriminalitetsforebyggende arbeidet med hensyn til de utfordringer som til enhver tid gjør seg gjeldende, samt reagere raskt på nye situasjoner som oppstår. Evalueringen antyder dessuten et behov for bedre forankring, både i politiets og kommunens øverste ledelse og på utførernivå for å sikre gjennomføring av prioriteringer som gjøres i politiråd. I tillegg finner evalueringen at dialogen mellom politi og kommune i noen politiråd bærer preg av enveiskommunikasjon (fra politi til kommune) og manglende gjensidighet med hensyn til informasjonsutveksling.

Masteravhandlingen *Fra kampanje til brannslukking* (Tømmerås, 2007) tar for seg endringer i det tverretatlige forebyggende arbeidet mellom Sentrum Politistasjon og Trondheim kommune rettet mot barn og unge. Gjennom intervju og nærlesning av dokumenter som omhandler Politireform 2000, virksomhetsplaner og tiltaksplaner, finner Tømmerås blant annet at politiets fokus er endret som følge av politireformen, nye resultatkrav og trangere budsjett. Den viktigste delen av datainnsamlingen var femten kvalitative intervjuer; Syv informanter kom fra politietaten, syv kom fra Trondheim kommune og representerte barnevernsvakten eller var involvert i SLT-samarbeidet, og en informant jobbet som frivillig aktør blant barn og unge. Etter reformen fikk politiet en mer eksplisitt plikt til å samarbeide og gjennom SLT-koordinatoren meldes det at det har funnet sted en nedbygging av institusjonelle grenser. Flere av informantene framhever at de er blitt mer bevisste på andres kompetanse, og flinkere til å se at en utfordring kan møtes på flere måter. De samarbeidende aktørene mener at de ser en ydmykhet fra politiets side i at de vil lære mer om hvordan man kan jobbe med unge. Tømmerås (2007, s. 96) finner imidlertid at med Riksadvokatens krav om rask saksbehandlingstid og høyere oppklaringsprosent ser det forebyggende arbeidet ut til å ha endret seg. Mens det tidligere var et proaktivt primærforebyggende fokus, som for eksempel kampanjer i skolen og media, har arbeidet etter reformen i større grad blitt knyttet til reaktive tertiærforebyggende tiltak hvor forebygging er definert som rask saksbehandlingstid. Mangel på gode måleparametere på

primærforebyggende arbeid er noe av grunnen til at fokuset er endret. Riksadvokatens tall fanger ikke opp om primærforebyggende tiltak hjelper.

Ved Manglerud politistasjon i Oslo er det utviklet et strukturert oppfølgingsverktøy for unge som har vært ofre for vold, ran, trusler, seksuelle overgrep og hatkriminalitet. Unge som er vitne til slik kriminalitet kan også få tilbudet. Tiltaket, som har fått navnet «Trygghetsprogrammet» er blitt prøvd ut i samarbeid med bydelene i stasjonskretsen siden 2008. Programmet er tema for Camilla Giskes masteravhandling i politivitenskap *Politiet og kriminalitetsofre: En studie av formelt ansvar og praksis* (Giske, 2014). I avhandlingen stilles spørsmålet 'Hvilken rolle og hvilket ansvar har politiet, formelt og i praksis, for kriminalitetsofre?' Spørsmålet besvares gjennom en omfattende dokumentanalyse av gjeldende regelverk, offentlige utredninger og handlingsplaner fra siste 30 år. Trenden viser at ofre for kriminalitet er viet gradvis større oppmerksomhet både i strafferettsystemet, forskning og i mediene de siste tiårene, og oppmerksomhet rundt ofre har endret seg fra «ofre som vitner» til «ofre som skal ivaretas» for å redusere gjentatt viktisering, skape trygghet og forebygge kriminalitet. Trygghetsprogrammet skal dessuten medvirke til at ofre ikke senere utvikler seg til å bli gjerningspersoner. For å belyse politiets innsats for unge kriminalitetsofre gjennomfører Giske (2014) en kvalitativ intervjuundersøkelse av 8 trygghetsguider (polititjenestepersoner) ved Manglerud politistasjon om deres erfaringer med oppfølging av unge kriminalitetsofre gjennom programmet. Undersøkelsen viser at politibetjenter som har vært engasjert som trygghetsguider opplever at de gjennom anerkjennelse fra brukerne blir motivert til videre innsats. De anser det å være trygghetsguide som en utvidelse av politirollen og føler at de gjør en meningsfylt jobb fordi de bidrar til å reetablere trygghetsfølelsen hos unge ofre og deres foreldre. I oppgaven undersøkes også hvilke erfaringer ungdommene og deres foreldre har med å være brukere av Trygghetsprogrammet ved en gjennomgang av alle anonymiserte evalueringsskjemaer som er returnert til politiet i perioden 2009–2012. Svarprosenten er lav men de knappe 30 prosentene som har svart på evalueringen, er meget godt fornøyde med oppfølgingen de har fått.

Et av politiets viktigste forebyggende verktøy med unge som utøver risikoatferd og kriminalitet er samtaleverktøyet «bekymringssamtalen». Myhre Lie (2015, pp. 118-119) skriver at bekymringssamtalen brukes overfor ungdom som har begått en straffbar handling eller som politiet mistenker har gjort det. Samtalen ble utviklet til en systematisk metodikk av forebyggende tjeneste ved Manglerud politistasjon på midten av 1990-tallet i forbindelse med deres arbeid med høyreekstreme ungdomsmiljøer, og ble senere standardisert av Politidirektoratet (2011); *Veileder for politiets bekymringssamtale: Dialog for ansvar og positiv endring*. Når man foretar en bekymringssamtale innkaller eller inviterer man ungdom med foreldre til å ta en samtale med politiet. Under samtalen skal man prøve å komme til bunns i hvilke risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer ungdom har og skape en motivasjon for ungdommen til å endre atferd. Man skal også prøve å finne ut av hvilke ønsker og mål ungdommen selv har. Bekymringssamtalen skal således være et samarbeid mellom politi, ungdom og foresatte der man prøver å finne en løsning på hvordan ungdommen kan beskyttes mot å falle inn i en kriminell løpebane. Det er under samtalen mulig å lage en avtale med kortsiktige og langsiktige mål for hva ungdommen skal gjøre selv for å forebygge egen kriminalitet, hva de foresatte skal gjøre og hva politiet skal gjøre. Alle skal ha sine oppgaver og ungdommen skal ikke føle at han eller hun er overlatt til seg selv. Det kan også settes opp oppfølgingssamtaler med ungdommen forklarer Myhre Lie (2015, s. 118-129).

Det foreligger lite forskning som spesifikt evaluerer bruk og effekt av bekymringssamtale som et forebyggende virkemiddel og det er derfor vanskelig å si noe konkret og endelig om dette som et kriminalitetsforebyggende tiltak. Et relevant bidrag er imidlertid en masteravhandling fra Politi- og høgskolen; *Politets bekymringssamtale. En kvantitativ studie av bekymringssamtalen som forebyggende tiltak, og ungdommene som gjennomfører tiltaket* (Gran, 2017) som ser på potensielle forskjeller blant ungdom som har gjennomført politiets bekymringssamtale etter kjønn, alder og landbakgrunn. Gran diskuterer hvordan flere forhold kan påvirke effekten- og etterfølger av samtalen. At samtalen ledes av ulike forebyggere antyder at innsatsen til enkeltindivider eller ild-

sjeler kan ha vesentlig betydning for virkningen av et tiltak. Videre kan det være variasjoner i hva det er bekymring rundt, samt tidsvinduet fra det oppstår bekymring fram til det gjennomføres en samtale. Et sentralt funn i Gran sin studie er at ungdom med utenlandsk landbakgrunn i mindre grad ble kalt inn til bekymringssamtale med bekymring som grunnlag, og i større grad når en anmeldelse lå til grunn. Flere ungdommer med utenlandsk landbakgrunn ble anmeldt innen et år etter bekymringssamtalen. Forskjellen er statistisk signifikant. Tilsvarende blir det funnet en signifikant forskjell blant foreldre basert på landbakgrunn. 1 av 10 foreldre som meldte fra om bekymring til politiet var utenlandskfødte (Gran 2017 s. 87-88). Gran (2017 s. 84) diskuterer videre betydningen av å fokusere på mestring som del av en bekymringssamtale. Dette kan bidra til å skape bedre framtidsutsikter, gjennomførbare mål og mening for ungdommene som det knyttes bekymring til.

Bjørge og Gjelsvik (2015) peker blant annet på at Politets sikkerhetstjeneste (PST) brukte bekymringssamtale med gode resultater overfor høyreekstreme ungdomsmiljøer (særlig Vigrid) på første halvdel av 2000-tallet. PST mener selv at denne intervensjonen medvirket til at de fleste som ble utsatt for den, bestemte seg der og da for å bryte med ekstremistmiljøet. Det knytter seg derimot mer usikkerhet til suksessen ved bruk ovenfor islamistisk ekstremisme og fremmedkrigere, som vil bli behandlet i kapittel 8.

En rekke problematiske forhold knytter seg til politiets bruk av bekymringssamtale. Et kritisk punkt er balansen mellom tidlig intervensjon og faren for stempling og stigmatisering. Tidlig intervensjon gjennom bekymringssamtalen vil i mange tilfeller være et sentralt grep for å få ungdommen på riktig vei. Samtidig er det viktig at politiet er bevisst på hvorfor de innkaller til bekymringssamtale og hvilke konsekvenser det kan medføre at politiet velger å involvere seg. Fra politiets ståsted kan samtalen virke harmløs og fremstå som et nødvendig tiltak for å hjelpe, men for den enkelte ungdommen kan en slik samtale føles som et svært belastende inngrep. Ungdommen kan føle seg stemplet som en avviker og en fare ved samtalen er at det kan få motsatt effekt i form av å bli en selvoppfyllende profeti.

Et annet dilemma gjelder risikoen for at politiet misbruker bekymringssamtalen til å skaffe seg informasjon som senere brukes i en straffende heller enn forebyggende hensikt. Den potensielle etterretningsinformasjonen som kan komme ut av en bekymringssamtale understrekes av Politidirektoratet. Ungdom kan inneha informasjon som kan være verdifull for politiet. Samtalen befinner seg således i en gråsoner mellom et formelt avhør og en uformell samtale. Myhre Lie (2015, s. 121) understreker at bekymringssamtalen ikke er en etterretningskanal og at målet er at samtalen skal fungere forebyggende og hjelpe den unge, ikke politiet. Det kan derfor oppstå et dilemma hvis den unge kommer med informasjon som angår kriminalitet. Å ha et bevisst forhold til hva som er formålet med samtalen er derfor helt nødvendig fra politiets ståsted. I ytterste konsekvens kan samtalen bli brukt som et skalkeskjul for etterretningsinformasjon og informantbehandling.

Thomassen m.fl. (2017) stiller spørsmålet *Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?* Studien er en masteroppgave fra Høgskolen i Innlandet og problemstillingen er formulert på bakgrunn av det krysspess som oppstår mellom målsetningen om at forebygging skal være politiets primærstrategi, samtidig som at politiet skal prioritere etterforskning og ha tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringssevne ved ekstraordinære hendelser. Samtlige av forfatterne har politibakgrunn og er ansatt i ulike deler av politietaten. Studien bygger på en spørreundersøkelse mot forebyggings- og radikaliseringskoordinatorer i politidistriktene, dybdeintervjuer med halvparten av landets politimestre og analyse av sentrale dokumenter som er styrende for politiets virksomhet. Thomassen m.fl. (2017) skriver at behovet for en reform av norsk politi er begrunnet med at fremtidens politi må være i stand til å møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten. Sentrale dokumenter som analyseres i studien er NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (også referert til som «Politianalysen» og Prp. 61 LS (2014–2015) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015) samt Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017. De viktigste funnene i avhandlingen oppgis å være at begrepet «forebyggende politiarbeid»

har et uklart innhold og at det er kulturelle utfordringer knyttet til innføring av forebygging som politiets primærstrategi. Styring og ledelse er essensielt for å balansere krysspess mellom beredskap og forebyggende politiarbeid. Den strategiske ledelsen gir i større utstrekning enn fagkoordinatorer uttrykk for at de har tro på at det forebyggende arbeidet vil bli styrket gjennom nærpolitireformen. Thomassen m.fl. (2017) finner at en styrking av faget forebyggende er nødvendig for å lykkes. Det forebyggende arbeidet må spres på flere problemeiere gjennom gjensidig forpliktende avtaler, og den nyopprettede funksjonen «politikontakt» vil spille en sentral rolle i dette. På bakgrunn av dette anbefaler forfatterne at Politidirektoratet klart definerer hva som menes med forebyggende politiarbeid, at målstyringen tilpasses det forebyggende faget og at det legges betydelig innsats i å utvikle kultur, holdninger og ledelse på alle nivåer i politidistriktene.

I en masteroppgave i politivitenskap; *Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid: En studie av forventninger og praksis* (Simensen, 2015) stilles spørsmålet hvordan Politihøgskolen bedre kan bidra til at politiet oppfyller myndighetenes forventninger om kriminalitetsforebygging. Spørsmålet besvares gjennom en omfattende dokumentanalyse og kvalitative intervjuer med politistudenter i sitt praksisår. Fokuset for avhandlingen er ikke avgrenset til å gjelde forebyggende arbeid med barn og unge. Simensen identifiserer tre viktige dimensjoner som er gjeldende i forbindelse med politiets kriminalitetsforebyggende politiarbeid. I *den politiske dimensjonen*, som innbefatter lover, stortingsmeldinger, handlingsplaner, strategiplaner og instruksjoner kommer det fram at myndighetene ønsker at kriminalitetsforebygging skal prioriteres høyt av politiet. Kriminalitetsforebyggende arbeid er en generalistoppgave som skal gjøres gjennom problemorientert politiarbeid og skje i nært samarbeid med andre etater og virksomheter i samfunnet (nærpoliti/lokalorientert politiarbeid). Politiet skal dessuten bruke strategier som personorientert forebygging og situasjonell forebygging. I tillegg mener myndighetene at det å etterforske og få pådømt straffesaker er viktig og god forebygging gjennom straffens allmennpreventive og individualpreventive effekt. I *den vitenskapelige dimensjonen* settes myndighetens valg av strategier under lupen. Hva er det viten-

skapelige grunnlaget for strategiene? Hvordan er det tenkt at politiet skal jobbe innenfor de forskjellige strategiene? Her viser det seg at strategiene er innbyrdes ganske forskjellige i både forståelse av årsaker til kriminalitet og derved også hvordan forebygge kriminalitet. Hvordan det ser ut i praksis - *den praktiske dimensjonen* undersøkes ved kvalitative intervjuer med 10 politihøgskolestudenter mot slutten av deres praksisår. Simensen (2015) finner at studentene har lite bevissthet rundt kriminalitetsforebyggende politiarbeid. De har en forståelse for, og bruker, en del det rettshåndhevende politiarbeidet via etterforskning. Dette ser de på som forebyggende politiarbeid. Studentene fremstår imidlertid som positive til forebygging og de gangene de har vært med på noe som de oppfatter som forebyggende politiarbeid synes de at det er interessant. Intervjuene gir også indikasjoner på at det som defineres som forebygging (altså ikke etterforskning) ofte gjøres av de som er spesielt interesserte. I motsetning til myndighetenes ønske om at kriminalitetsforebygging skal drives av alle polititjenestepersoner viser det seg altså at det mange steder er en spesialistoppgave.

Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Kristiansand har vært gjenstand for flere evalueringer og forsker Yngve Carlsson ved NIBR har vært en sentral bidragsyter i dette evalueringsarbeidet. På oppdrag fra Kristiansand kommune gjorde Carlsson (2003) en evaluering av tiltaket «Gateakademiet»: et lokalt alternativt opplæringstilbud for ungdom mellom 15 og 25 år. Rapporten *I grenselandet mellom utdanning, behandling og fritidstiltak* beskriver tiltaket som et forsøk på å tette hull i det lokale utdanningssystemet som ungdom i risikosonen ofte faller i. Målgruppen var ungdom som hadde droppet ut av videregående skole, samt arbeidsledig ungdom. En viktig målsetting var at deltakerne skulle bli motivert til å gå tilbake til den videregående skole og oppnå full eller delvis studiekompetanse, eller at de kvalifiserte seg til mer yrkesrettet arbeid. Opplæringstilbudet besto av praktiske aktiviteter organisert i verksteder og innholdet var det en gjerne kaller kulturaktiviteter. Den

viktigste regelen var at deltakerne skulle melde fra hvis de uteble fra undervisningen, og de skulle være rusfrie. Brudd på reglene kunne lede til en advarsel og deretter til rødt kort og utvisning i to måneder. Deretter kunne deltakeren eventuelt søke seg inn igjen. For de fleste innebar tiltaket et opplæringstilbud på mellom et halvt til ett helt år. Carlsson (2003) intervjuet ansatte, samarbeidspartnere i det kommunale og fylkeskommunale systemet, og halvparten av deltakerne. På bakgrunn av deres stemmer gir han en presentasjon og vurdering av virksomheten. Gateakademiet er en liten organisasjon med en leder, tre ansatte i hel stilling og tre i deltidsstilling. Carlsson (2003) skriver at tiltaket hadde en vanskelig start som skyldes at målgruppen var for krevende i forhold til de ressurser som tiltaket hadde. Etter en snuoperasjon vinteren 2003 med fokus på å bedre strukturen på virksomheten generelt og arbeidet med individene spesielt, synes tiltaket å fungere mye bedre. Arbeidet ble ledet av fritidssjefen og kommunens kriminalitetsforebyggende koordinator. I endringsarbeidet ble det blant annet jobbet med å definere målgruppen og få mer struktur på inntak og individuell oppfølging, sørge for at daglige, byråkratiske oppgaver ble ivaretatt (kontrakt, opplæringsplan, oppfølging deltakere) tydeliggjøre hva som er spesialiteten til Gateakademiet, vurdere antall verksteder og kompetanse hos verkstedsveiledere, sørge for basalferdigheter (frivillige grupper i skrive- og matteverksted) forbedre administrativ oppfølging og skape et system som ikke er personavhengig m.m. Carlsson (2003, s. 24) skriver avslutningsvis at en viktig lærdom fra Gateakademiet når det gjelder å utvikle opplæringstiltak for vanskeligstilt ungdom helt fra bunnen av er at en trenger en grundig løpende analyse og vurdering av hvordan utviklingen går. Ansvaret for en slik oppfølging må ligge i linjen over prosjektleder. Å la veien bli til mens man går er ofte en forutsetning for å få til noe innen en sektor hvor lite er lovregulert og institusjonalisert. En grundigere planlegging hvor flere av de økonomiske og ressursmessige brikker var på plass hadde likevel vært å foretrekke. Men da hadde en kanskje aldri fått til noe Gateakademi avslutter Carlsson (2003, s. 24).

I rapporten *Hvordan gripe de ugriplig unge med minoritetsbakgrunn* gir Carlsson (2006) en evaluering av et *mentorprosjekt* i Kristiansand rettet inn mot et titall

relativt tungt kriminelt belastede ungdommer med innvandrerbakgrunn som tidligere innsatser ikke hadde lyktes overfor. Selve modellen med mentorordningen er hentet fra Danmark, hvor den er innrettet mot ungdommer som allerede sitter i fengsel. I Kristiansand ble den anvendt mot yngre gutter som hadde begått kriminelle handlinger, men før de var blitt straffedømt eller dømt til fengselsopphold. Kjernen i mentorordningen er at hver av guttene fikk en voksen mentor som kunne bistå dem med de problemer og utfordringer de måtte ha – ubundet av arbeidstid og andre byråkratiske begrensninger – og som kunne være deres guider inn i normalsamfunnet. Mentorene har selv minoritetsbakgrunn og til dels også samme språklige og etniske bakgrunn som den gutten de følger opp, noe som letter kontaktetableringen til både gutten og hans foreldre. Mentorene er alle godt integrert i det norske samfunnet og har et rent rulleblad, slik at de skal kunne fungere som gode forbilder overfor ungdommene. De hadde også sterk personlig autoritet, og kunne utøvet en betydelig grad av sosial kontroll ovenfor guttene. Resultatet av prosjektet var at mentorene fikk et «grep» om ungdommene, mye basert på at det utviklet seg tillitsfulle forhold hvor guttene aksepterte at de ble utsatt for mye kontroll. Carlsson (2006, s. 8) advarer at det er en mulighet for at guttenes kriminalitet kan øke på når mentorenes tette oppfølging og omsorg opphører, og at til tross for at resultatene ikke har vært oppsiktsvekkende gode, er det mye som tyder på at dette er en arbeidsform som bør prøves videre både i Kristiansand og andre steder i Norge. Denne formen for oppfølging er økonomisk rimelig sammenlignet med mange andre former for intervensjon og oppfølging ifølge Carlsson (2006, s. 8). Mentorordningen vil også bli beskrevet i kapittel 7 om forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Rapporten *Hva kan og bør et lokalsamfunn selv gjøre for å forebygge kriminalitet* (Hauge, 2007) er en evaluering av prosjektet «Mindre kriminalitet i lokalsamfunnet». Evalueringen er gjennomført av Hans A. Hauge ved Høgskolen i Vestfold. Med Askim kommune som utgangspunkt har prosjektet hatt som mål å utvikle, evaluere og spre erfaringer fra hvordan et lokalsamfunn selv kan mobilisere for å oppnå reduksjon i kriminalitet. Prosjektet har hatt status som delprosjekt i SNU-prosjektet («Snu unge lovbrytere i tide»), som har vært ledet

av Justisdepartementet, og har hatt tre satsingsområder: (1) utvikling av tverrsektorielle møteplasser for frivillige og offentlige aktører med interesse for primærforebygging av kriminalitetsutvikling hos barn og unge; (2) utvikling av tiltak for potensielle «tidlig-startere» (barn som tidlig viser antisosial atferd og har høy risiko for kriminalitetsutvikling), og (3) utvikling av tiltak for potensielle «sen-startere» (ungdom med problematferd men ikke etablerte antisosiale atferdsmønstre, med moderat risiko for kriminalitetsutvikling). Innenfor hvert av satsingsområdene har prosjektet vektlagt faglig soliditet, tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid og mobilisering av frivillig kompetanse. Hauge skriver at prosjektet har utviklet en interessant tilnærming til kriminalitetsforebygging i lokalsamfunn. Ved avslutning av prosjektet er det etablert en Nettverksorganisasjon for barn- og unge i faresonen som videreføres under ledelse av Askim kommune. Med utgangspunkt i Nettverksorganisasjonen er det etablert partnerskapsavtale mellom tre kommunale enheter og tre frivillige organisasjoner om tiltaksutvikling for potensielle sen-startere. Det er også på trappene en partnerskapsavtale hva angår tiltaksutvikling for potensielle tidlig-startere. I evalueringen er særlig to forhold blitt lagt vekt på. For det første overføringsverdi til andre lokalsamfunn, og for det andre potensial for videreføring av kriminalitetsforebyggende innsats i Askim etter prosjektets avslutning. Kombinasjonen av tverrsektorielle møteplasser og gjensidig forpliktende avtaler om målrettede tiltak for barn og unge med risiko for kriminalitetsutvikling, fortjener ifølge Hauge (2007, s. 67) oppmerksomhet og ytterligere utforskning. Nettopp denne modellen er sannsynligvis prosjektets største fortjeneste faglig sett, og det som har størst potensial for videreføring både i Askim og i andre lokalsamfunn. Prosjektet har etablert lukkede ungdomsgrupper for potensielle sen-startere i forhold til kriminalitetsutvikling. Prosjektet har i samarbeid med skolene lyktes godt med å rekruttere ungdommer fra målgruppen. Om lag 15 ungdommer deltok i gruppene, og evalueringen finner at disse satte stor pris på tilbudet, både innholdet (hovedsakelig sosialt samvær rundt mat og matlagning, samt varierte aktiviteter som de selv er med på å velge), kontakten med hverandre i gruppen, og kontakten med de voksne. De spesifikt kriminalitetsforebyggende virkningene av tiltaket er derimot noe usikre og Hauge finner at prosjektet ikke har lyktes med å utvikle tiltak som er direkte relevante for

målgruppen potensielle tidlig-startere. Den faglige kvaliteten på tiltaksutviklingen har dessuten vært varierende. Hovedutfordringen har vært å mobilisere frivillig innsats og det er ikke rekruttert frivillige til å bidra med spisskompetanse inn mot noen av satsingsområdene. Rapporten drøfter mulige grunner til dette, herunder (ulike former for) «motstand», betydning av støttestrukturer for frivillig innsats og prosjektets innretning i forhold til ressursbruk.

Rapporten *Tro, håp og mulighet* er skrevet av Marit Egge og Bjørn Barland (2009) ved Politihøgskolen. Rapporten bygger på en evaluering av et kriminalitetsforebyggende samarbeidsprosjekt som hadde 15 gutter med minoritetsbakgrunn i alderen 15 til 23 fra Skienområdet som målgruppe. Prosjektet, som fikk navnet «Gutteprosjektet» hadde rot i SLT og formålet var å forebygge kriminalitet og fremme endring gjennom *kvalifisering*. Å tro på vilje til endring, og å skape mulighet for endring har vært grunnleggende forutsetninger i prosjektet. De ansatte søkte gjennom kontaktetablering og tett oppfølging å gi deltakerne reelle muligheter for å bli inkludert på arbeidsmarkedet, få utdanning og avslutte den kriminelle aktiviteten. Politiet bidro ved å ha en positiv holdning til å prøve ut alternative straffereaksjoner og var aktive slik at de unge fikk legge bak seg straffesaker. Politiet bidro dessuten ved å analysere kriminalitetsbildet, og gjennom forsøk på å finne nye måter å jobbe med gammel problematikk på. Kriminalitet ble ansett for å være en veldig stor del av problemet, og ifølge politiet har det vært en klar nedgang i rapporterte saker blant flertallet av guttene i prosjektperioden. Når det gjelder måloppnåelse på individnivå skriver Egge og Barland (2009, s. 68) at det at prosjektet har vært lokalt basert og tiltakene har vært knyttet til guttenes hverdagsliv, skole og jobb gjør at endringene man har oppnådd i prosjektet er bedre fundamentert og mer varige, sammenlignet med om man i større grad hadde satset på tilbud som fjernet ungdommene fra deres hjemmearena og var mer spektakulære. Hverdagskvalifisering og lokal forankring er således to egenskaper som trekkes fram i evalueringen som viktige prinsipper for arbeidet med ungdommene. Forskerne skriver at spektakulære fritidsaktiviteter kan være fristende å ty til som hovedbeskjeftigelse fordi det kan ha en positiv moti-

vasjonseffekt og smører prosjektet. I stedet har man satset på hverdagskvalifisering som sikrer guttene reell og anvendelig kompetanse samtidig som utdanning og arbeidsliv er to viktige sosialiseringarenaer for alle ungdommer i tilsvarende alder. Den lokale forankringen medførte at guttene måtte lære å forholde seg til og ta et oppgjør med det miljøet de hadde vært en del av, samt at det ga de prosjektansatte reelle problemstillinger å jobbe med i forhold til den enkelte ungdom. I tillegg åpnet det for nærmiljø- og familietilnærming. Det har imidlertid vært utfordringer knyttet til at prosjektperioden var kortvarig og at innsatsen i så stor grad var avhengig av de prosjektansattes engasjement. Egge og Barland (2009, s. 78) skriver at begge de prosjektansatte, men særlig prosjektleder, viste stor grad av engasjement, noe som kom guttene og prosjektet til gode. De prosjektansattes vilje og mulighet til å gå inn i ulike roller blant annet som «døråpner», «mentor», «samtalepartner» og «tilrettelegger», har gjort at ungdommene har fått tilgang til et vidt spekter av tilbud og muligheter, samtidig som de bare har trengt å forholde seg til en eller to personer. En slik arbeidsform krever stor grad av fleksibilitet. Faren ved å være svært engasjert er imidlertid at man kan bli utbrent. Guttenes deltakelse i prosjektet hadde ulik varighet. Forskerne skriver at for alle gjaldt det at da prosjektet ble avsluttet var det også slutt på den type oppfølging og hjelp prosjektet stod for. For enkelte vil dette høyst sannsynlig ha konsekvenser for om de klarer å opprettholde de endringsmålene de har satt seg, både når det gjelder kvalifisering og kriminalitet.

I flere år har oversikter vist at mange barn og unge i østlige bydeler i Oslo har vanskelige bo- og oppvekstforhold. Rapporten *Ung i Bydel Grorud* er resultatet av en studie gjennomført av Patrick Lie Andersen og Marianne Dæhlen (2016) ved NOVA på oppdrag fra Oslo kommune. Data er hentet fra spørreundersøkelsen *Ung i Oslo 2015*. Rapporten *Ung i Bydel Grorud* er en analyse av levekår blant bydelens ungdommer. Målet er å øke kunnskapen om bo- og oppvekst-situasjonen til ungdommene i Bydel Grorud sammenliknet med situasjonen for ungdom ellers i Oslo, avdekke sammenhenger og eventuelt tilbakevise feilaktige oppfatninger. I tillegg gjøres mer inngående analyser av sammen-

hengene mellom Grorud-ungdommenes bo- og oppvekstsituasjon, deres erfaringer, synspunkter og familiebakgrunn. Fire tema blir vektlagt: (1) trivsel, fornøydhets og trygghet i hverdagen, (2) problem- og risikoatferd, (3) rusmiddelbruk og (4) helse. Ifølge forskerne er håpet at et bedre kunnskapsgrunnlag skal bidra til en målrettet utforming av det lokale forebyggende arbeidet som utføres av kommunen og øvrige som jobber med bydelens ungdom. Sammenliknet med gjennomsnittet for Oslo skårer Grorud, som fra 2004 også omfatter Romsås, over lang tid lavere på en rekke indikatorer på gode bo- og oppvekstforhold, som sier noe om den konteksten som ungdommene i bydelen vokser opp i. Mange av foreldrene til de ungdommene som inngår i undersøkelsen, skårer lavere på levekårsindikatorer knyttet til utdanningsnivå, sysselsetting, mottak av sosialhjelp og forventet levealder.

Rapporten viser at de fleste ungdommene i Bydel Grorud har en god ungdomstid og flere av funnene i rapporten står i kontrast til den bekymringen som ofte formidles i medieomtalen av Groruddalen. Flesteparten trives på skolen, har et høyt nivå av velvære, har god helse og er fornøyd med lokalmiljøet. De fleste har en aktiv fritid med deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og trener regelmessig. Flesteparten er fornøyd med vennene sine og har en god relasjon til foreldrene. Mange gjør det bra på skolen og har ambisjoner om høyere utdanning. Likevel viser rapporten at mange av ungdommene i Bydel Grorud vokser opp i familier med færre sosioøkonomiske ressurser enn øvrig osloundom: flere sier at familieøkonomien er vanskelig, flere vokser opp i trangbodde boliger, og flere bor med kun én av foreldrene enn hva som er tilfelle blant ungdom i resten av byen. Utfordringer knytter seg særlig til det psykososiale miljøet, helse og utdanning. Andersen og Dæhlen (2016) finner at omfanget av kriminalitet, mobbing og atferdsproblemer (gjentatte tilfeller av ran, tyveri, slåsskamp, tagging, etc.) er omtrent på samme nivå i bydelen som i Oslo totalt sett. Grorud-ungdommen skiller seg imidlertid ut når det gjelder vold blant ungdom. En noe høyere andel har vært utsatt for vold som medførte sår og skade. Samtidig er det flere som rapporterer om å ha vært i slåsskamp. De som utfører kriminelle handlinger er vanligvis gutter, ungdom midt i tenårene, ungdom som er

mye ute, har brukt/blitt tilbudt cannabis, vært beruset på alkohol og/eller har en dårlig relasjon til foreldrene. Utrygghet peker seg dessuten ut som et problem: 23 prosent oppgir at de er utrygge eller usikre på om de er trygge i nærmiljøet. Til sammenlikning gjelder dette 19 prosent i nabobydelene og 14 prosent i Oslo totalt. Jenter har større utrygghetsfølelse enn gutter. Ungdom med norskfødte foreldre rapporterer også oftere enn andre at de er utrygge. Det observeres samtidig noen særlig positive aspekter ved oppvekstsituasjonen i bydelen. Når det gjelder rusmiddelbruk, er det tydelig færre som har vært beruset på alkohol, og færre som har brukt cannabis eller blitt tilbudt stoffet. Ungdommene er også mer fornøyd med klubbtilbudet og færre av de med innvandrerbakgrunn har hatt ubehagelige opplevelser knyttet til sin bakgrunn.

Ida Hydle ved NOVA gjorde i 2007 en resultatevaluering av *Gatemeulingsprosjektet i Oslo Røde Kors* (Hydle, 2007). Grunnlaget for evalueringen er en rekke ulike skriftlige utgangsdata, data fra samtaler og fokusgruppeintervjuer med brukere av prosjektet, samt svar på spørreskjema. Gatemeulingsprosjektet er et tiltak der utsatt ungdom utdannes i konflikthåndtering for seg selv og andre på en fredelig måte. Målet er å styrke ungdoms evne og kompetanse til selv å håndtere konflikter i ungdomsmiljøene konstruktivt og uten vold gjennom konfliktverksteder hvor det legges til rette for at ungdom kan lære konflikthåndtering. Prosjektet skal dessuten mobilisere et støttende og kontrollerende nettverk av voksne rundt ungdom i faresonen gjennom stormøter. I samarbeid med flere offentlige og private aktører i byen skal det bygges opp en struktur som kalles gatemeulingsenheter, bestående av en eller flere voksne instruktører og evt. stormøtetilretteleggere. Gatemeulingsprosjektet ble først igangsatt ved Konfliktrådet i Oslo og Akershus i 1996 og deretter i samarbeid med Oslo Røde Kors fra 2005 og er nå overtatt av Oslo Røde Kors. Gatemeulingsprosjektet består dermed av en rekke ulike metoder og praksiser som til sammen danner et hele, inkludert *konfliktverksteder*, *gatemeulingsenheter* og *stormøter*. Evalueringen peker på at Gatemeulingsprosjektet på tidspunktet for evalueringen er det eneste kriminalitets- og voldsforebyggende tiltaket i Oslo der barn

og unge selv tar aktiv del i forebygging. I oppsummeringen peker Hydle (2007, s. 68) på prosjektet som et interessant eksempel på at det offentlige og private går «hånd i hånd» ved at prosjektet opprinnelig utgikk fra Konfliktrådet til å bli et Oslo Røde Kors-prosjekt. For å kunne gjennomføre en evaluering av eventuelle forebyggende effekter er en anbefaling å følge opp en begrenset gruppe ungdommer innenfor målgruppen over tid, slik at de med egne uttrykksformer kan fortelle hva Gatemeplingsprosjektet har betydd for dem. Et kvantitativt forskningsopplegg foreslås dessuten for å se på virksomhetens utvikling og antall berørte ungdommer.

I Røde Kors' Årsrapport for omsorgsaktiviteter for 2016 omtales Gatemepling som et 'volds- og konfliktforebyggende tiltak for og med barn og unge' etablert i 11 Røde Kors-distrikter og i 15 byer, med en aktivitet av betydelig omfang. 1250 ungdommer deltok på gatemeplingsverksteder, mens 74 ungdom deltok i tilrettelagte meglingsprosesser i mer omfattende ungdomskonflikter. Det forutsettes et tett samarbeid med en rekke lokale aktører som fritidsklubber, skole, utekontakt, barnevern, politi, konfliktråd og fengsler. Samarbeidet med flyktningmottak og fengsler ble økt i 2016 for å treffe målgruppa unge i særlig sårbare livssituasjoner i større grad. Det samarbeides dessuten med SLT og Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. I 2016 fikk Gatemepling også tildelt midler fra Politidirektoratet (Norges Røde Kors, 2017).

Analyseselskapet Oxford Research gjennomførte på oppdrag fra Norges Røde Kors en evaluering av Gatemepling i 2017; *Evaluering av Leksehjelp, Gatemepling og Ferie for alle* (Viblemo, Meltevik, & Weigel, 2017). Evalueringen bygger på en kvalitativ undersøkelse i Oslo, Bergen og Tønsberg samt en større spørreundersøkelse rettet mot deltakere og frivillige. Evalueringen peker på god måloppnåelse på flere områder og en hensiktsmessig organisering. Gatemepling beskrives som en aktivitet som passer godt som et supplement til andre offentlige tiltak. Blant utfordringer nevnes særlig det at Gatemepling er i liten grad lagt opp på en måte som gjør det praktisk mulig å si noe om opplevd betydning og resultater på langt sikt. Det er liten kunnskap om hva som skjer med deltakerne etter verkstedene og utvikling av indikatorer og

metoder som kan bidra til å dokumentere opplevd betydning og resultater en tid etter deltakelse er derfor blant anbefalingene. Gjennomføringen av Gatemepling er preget av lokale forhold og lokal tilpasning, og det er en del forskjeller i organiseringen mellom Oslo, Bergen og Tønsberg. Ifølge forfatterne kan det være rom for enda mer forankring blant samarbeidspartnerne, for eksempel synes det noe tilfeldig om Gatemepling er kjent i skolene.

Samarbeid på tvers av fag og etater

«SLT» - Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak - er en kommunal modell for koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Modellen bygger på en erkjennelse av at hvis forebyggende arbeid skal lykkes er et tverretattlig og tverrfaglig samarbeid mellom fagmiljøer og ressursgrupper en forutsetning. I Norge ble de første systematiske forsøkene med SLT startet i 7 kommuner tidlig på 1990-tallet. I dag benyttes SLT-modellen i omlag 200 norske kommuner (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.-a, u.å.-b). I 2008 ble det gjennomført to evalueringer der SLT-modellen står i sentrum.

Den ene evalueringen: *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)* ble foretatt av Gundhus, Egge, Strype, og Myhrer (2008) ved Politihøgskolen i Oslo. Evalueringen ble gjort på oppdrag fra KRÅD. Den undersøker i hvilken grad KRÅDs anbefalinger for SLT-modellen er implementert (som en tre-nivå modell bestående av en styringsgruppe, en arbeidsgruppe og en oppnevnt SLT koordinator), og hvilke utfordringer SLT-modellen står overfor i framtiden. Evalueringen bygger på en kvalitativ studie av SLT-modellen i fem ulike SLT-enheter, en kvantitativ spørreundersøkelse og en juridisk analyse av utfordringer knyttet til regler for taushetsplikt. SLT modellen er fleksibel slik at den kan tilpasses ulike kommunestrukturer og lokale utfordringer knyttet til kriminalitet og prioriteringer innenfor forebyggingsfeltet. Evalueringen peker på at nær halvparten av SLT kommunene er organisert etter en to-trinns

modell heller enn en tre-nivå modell, da de mangler et naturlig nivå mellom styringsgruppa og utførende nivå fra hvor de kan hente medlemmer til en arbeidsgruppe. Gundhus m.fl. (2008) identifiserer en rekke forhold i SLT samarbeidet som kan ha betydning for i hvilken grad det kriminalitetsforebyggende arbeidet lykkes. Et utvalg av disse vil bli beskrevet nedenfor. Til tross for at SLT ble etablert tidlig på 90-tallet, finner evalueringen at ordningen er forholdsvis ny i mange kommuner. Forskerne finner diskrepans mellom hva SLT-koordinatorene faktisk gjør, og hvilke egenskaper koordinatorene anser som viktige i arbeidet; inkludert evne til å jobbe tverrfaglig, kommunisere, kunnskap om kriminalitetsforebyggende arbeid og årsaker til kriminalitet samt kunnskap om nærmiljøet. Administrative tekniske ferdigheter som evaluering, kvalitetskontroll og økonomi blir vurdert som mindre viktig av koordinatorene selv. Forskerne identifiserer også et dilemma som koordinatorene blir konfrontert med: Samtidig som koordinatorene skal initiere tverrsektorielle tiltak, er målet først og fremst at de skal koordinere og rasjonalisere tiltak som allerede finnes, slik at effekten av disse kan styrkes. SLT skal altså være en modell for koordinering, ikke et aktivitetsprogram. For å ha tiltak å koordinere er SLT-koordinatoren avhengig av allerede eksisterende tiltak og dermed også av den generelle prioriteringen av kriminalitetsforebyggingen innenfor den enkelte kommune. Arbeidsgruppene er bredt sammensatt, politiet er representert i de fleste. Sterkest representert er skole, barnevern, kultur og fritid. Konfliktrådene har forholdsvis lav representasjon i SLT samarbeidet, noe som kan være et uttrykk for at den mest utsatte ungdomsgruppa mottar for lite fokus og at kunnskap om at restorative justice (gjenopprettende rett) i liten grad er inkludert. Dette kan imidlertid ikke lastes SLT-enhetene da modellen i seg selv ser ut til å være utilstrekkelig på dette området. At politiet deltar er selve definisjonen på kriminalitetsforebygging enkelte plasser, men politiet legger likevel i mindre grad premisser for samarbeidet enn hva forskerne forventet. Politiets forebyggende arbeid, situasjonell forebygging eller problemorientert politiarbeid (POP) er ikke spesielt synlig og det ser ikke ut til at alternative straffereaksjoner er utviklet i særlig grad innenfor SLT-systemet. Ifølge Gundhus m.fl. (2008) stemmer dette overens med at det er lite fokus på forståelsen om at tiltak satt inn *etter* at kriminalitet er blitt begått,

også er en del av det forebyggende arbeidet. Det argumenteres derfor for en formalisering av samarbeidet med konfliktrådene slik at restorative justice prinsipper blir en del av arbeidet. Forskerne observerer dessuten at det er til tider store uoverensstemmelser når det gjelder metode og problemforståelse innad i arbeidsgruppene, uenigheter som kan overføres til praksisfeltet og gå utover effekten av tiltakene. Når det gjelder taushetsplikt finner evalueringen at til tross for at denne i varierende grad kan representere en hindring for utveksling av informasjon på individplan, opplever ikke de involverte taushetsplikten som noe vesentlig hinder. Dette kan delvis bero på at taushetspliktreglene ikke etterleves, men undersøkelsen gir ifølge forskerne ikke noe sterkt argument for å gjøre endringer i regelverket. SLT-modellens styrke er at den gir mulighet for å møte en økende grad av fragmentering innenfor det offentlige. Samtidig bidrar den til å opprettholde politiet som en integrert del av lokalsamfunnet i relasjon til publikum på en fredelig måte. Modellen gir også mulighet til å gjøre kommune og fylkeskommune mer ansvarlige innenfor forebyggingsfeltet.

Rapporten *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene* (Egge m.fl., 2008) er resultatet av et samarbeid mellom NIBR og Politihøgskolen i Oslo. Rapporten beskriver kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Noen sentrale spørsmål som tas opp er hvordan arbeidet er organisert, hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert og hvilken arena arbeidet rettes mot. Rapporten ser på likheter og forskjeller i organisering og drift mellom de fem byene og fordeler og ulemper ved organiseringen i forhold til målet om et mest mulig effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid. Rapporten har en kvalitativ tilnærming og bygger først og fremst på intervjuer foretatt høsten 2006 og våren 2007. I alle byene var SLT-koordinator en viktig informant. Egge m.fl. (2008) anvender som beskrevet i innledningskapitlet begrepene byggende – forebyggende og kriminalitetsforebyggende som analytisk rammeverk i rapporten. Den *byggende* arenaen handler om «den gode oppvekst». For det enkelte barn eller den enkelte ungdom betyr det å oppleve forutsigbarhet og trygghet, og å bli gitt muligheter og utfordringer. Den *forebyggende* arenaen gjenkjennes

ved at man går inn med styrket innsats der de byggende strukturene er svake, med andre ord iverksettes tiltak for å rette opp sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Når problemene manifesterer seg i form av kriminalitet, rus eller psykiske problemer eller barn og ungdom lever i miljøer med mange risikofaktorer rundt seg, har de korrigerende tiltakene ikke tilstrekkelig treffsikkerhet. Da trengs mer målrettet arbeid knyttet til endring. Hvis kriminalitet er hovedproblemet vil endringsarbeidet foregå på den *kriminalitetsforebyggende* arenaen. Spesifikke tiltak på den kriminalitetsforebyggende arena kan både ha som målsetting å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging, være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, marginaliserende eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, foreldrene eller nære omgivelser. Forskerne evaluerer prosjektet med utgangspunkt i fire faktorer eller målekriterier som ser ut til å være utslagsgivende for å hindre kriminalitet i å utvikle seg: (1) avdekking, (2) målrettede og tilpassende tiltak (3) forutsigbarhet og gjenkjennelighet i møte med hjelpeapparat/politi samt (4) kunnskapsproduksjon. Når det gjelder målet om å *avdekke*, peker forskerne på at det er vesentlig at de samarbeidende foraene er sammensatt av personer som gjennom sin profesjon er problemfokusert og jobber med marginaliserte grupper, samt at de har god lokalkunnskap og nærhet til ungdomsgruppa. Når det gjelder *målrettede tiltak* er det en økende bevissthet om at tiltak, for at de skal være effektive, må være «skreddersøm». Sentrale funn fra de fem byene viser at det innenfor forebyggingsfeltet er en dreining bort fra troen på at generelle forebyggende tiltak har effekt i forhold til de gruppene som er mest eksponert for kriminalitet, mot en tro på mer spesifikk og målrettet innsats. Det betyr ikke at nærmiljøtiltak, gode fritidstilbud og tilstedeværelse er uten betydning for ungdomsgruppa generelt, men at det er vanskelig å påvise at det virker spesifikt kriminalitetsforebyggende. Det tredje målet, *koordinering*, er ment å både skulle motvirke dobbeltarbeid og samtidig motvirke at viktige innsatsområder blir oversett. Betydningen av å gi brukerne en opplevelse av å møte et helhetlig hjelpeapparat fremheves. Det fjerde målekriteriet, *kunnskapsproduksjon*, handler om i hvilken grad erfaringer og evalueringer av tiltak systematiseres, videreformidles og skriftliggjøres og evalueringen finner at dette varierer mellom

byene. Egge m.fl. (2008) påpeker dessuten en lite konsekvent eller entydig begrepsforståelse i de ulike byene, og at sentrale begreper fylles med ulikt innhold. Dette gjelder blant annet *forebygging* og *kriminalitetsforebygging*, som for noen har overlappende betydning, for andre er de skarpt atskilt. Det samme gjelder koordinatorbegrepet og – rollen, som varierer både i forhold til mandat, plassering og rolleutføring. Dette er primært et problem når man skal definere hva som er de viktige innsatsområdene, og ikke minst når man skal undersøke og sammenligne den innsatsen som gjøres.

I prosjektet «Ungdom i svevet» har forskere, fagfolk og unge i ni kommuner hatt som mål å identifisere, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om hva som er virksomt i arbeidet med å hjelpe utsatte unge i skole, arbeids- og samfunnsliv. Den opprinnelige prosjektperioden var avgrenset til Nordland og hadde en varighet på fire år men prosjektet ble videreført som en nasjonal satsning i 2011 til 2015 med oppgave å bidra til å styrke den lokale innsatsen og det metodiske arbeidet med utsatte unge i kommunens ordinære tjenester, herunder skolen, NAV, helse- og omsorgstjenesten, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, kultur og barnevern. Målgruppen i den nasjonale satsingen var unge i alderen 15 – 25 år, og innsatsen var konsentrert om unge som var kjennetegnet av atferdsproblemer, tilpasningsproblemer og asosial atferd som skulking, konflikter med voksne, småkriminalitet og tidlig debut i bruk av rusmidler. Vold og gjengmentalitet forekom også. Reidun Follesø m.fl. (2011) skriver i sluttrapporten for dette prosjektet, *Gi viljen mulighet!*, at vellykkede tiltak kjennetegnes av at de er fleksible og utviklet på ungdommens premisser, og basert på aktiviteter som vekker de unges interesse og fremmer mestring. Standardiserte metoder og «verktøy» er nyttig å ha tilgjengelig, men utgangspunktet må være at tiltakene tilpasses ungdommen – ikke omvendt. De unge formidlet et ønske å bli møtt av voksne som aktivt oppsøkte dem, som forventet noe av dem som de kunne mestre, som hjalp dem å se muligheter, som trodde på deres drømmer og viste at de brydde seg. Videre vektlegges betydningen av å tilrettelegge for aktiviteter og møteplasser der tilhørighet kan utvikles. Det er ikke tilstrekkelig at en ungdom har tilrettelagte enkelttiltak om han eller hun ikke har venner eller tilhørighet til sitt lokalmiljø. Follesø m.fl. (2011,

s. 155) kommer avslutningsvis i rapporten inn på utfordringer når gjelder å måle og dokumentere resultater i forebyggende arbeid. Forskerne skriver at det som måles har føringer for hva som gjøres. Dersom en virksomhet i hovedsak må dokumentere ut fra mål som tidsfrister og økonomi vil det skyve virksomheten i retning av det arbeidet som kan måles ut ifra slike standarder. Med utgangspunkt i informantenes utsagn forsøker forskerne å utfordre disse måleenhetene gjennom å foreslå alternative spørsmål rundt måloppnåelse. Disse inkluderer blant annet: Hvordan sikrer dere at ungdommer er reelle medvirkere i deres tiltak/kommune? Har ungdommene stabile voksenkontakter? Hvordan er dette organisert? Hva gjør dere for å bedre samarbeidet med andre instanser ungdommene trenger? Etc.

En rekke publikasjoner har kommet i kjølvannet av Ungdom i svevet, deriblant fire bøker, ni bokkapitler, seksten vitenskapelige artikler, tre rapporter og en PhD-avhandling⁷. Sistnevnte, med tittelen *Ungdom i svev. Å oppdage muligheter med utsatte unge* (Halås, 2012) tar utgangspunkt i et rehabiliteringsprosjekt som var ett av femten delprosjekter i Ungdom i svevet. I avhandlingen står aktørenes posisjon og rolle i samarbeidet sentralt. De unge deltakerne forteller om hvordan mobbing og krenkelses i barndommen har påført dem en sårbarhet i møte med livet og gjort at de har liten tro på egne evner eller håp for fremtiden. Unge og fagfolk har forskjellige språklige forutsetninger for samarbeid og Halås (2012) er i avhandlingen opptatt av hvordan forskeren kan bidra ved å initiere og tilrettelegge for møter og dialog mellom ulike aktører som gjør det mulig for alle å delta og bidra med sin unike kunnskap.

«Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI)» er en organisasjonsmodell i regi av Helsedirektoratet som har til hensikt å fremme tidlig innsats overfor barn og unge det er knyttet bekymringer til samt bedre samhandlingen mellom de kommunale tjenestene som er i befatning med utsatte barn/unge og deres foreldre. Modellen, som er utviklet i Danmark, skal bidra til å gi oversikt over handlingsforløpet og til å rette opp i svikt i samhandling både mellom lokale

⁷ Det er også etablert en egen nettside, <http://www.ungdomisvevet.no>, som gir en oversikt over aktivitet og produksjon fra prosjektet.

tjenester og tjenester på regionalt og statlig nivå. Formålet danner viktige premisser for den underliggende satsingen på å komme tidligere inn i saker for å hindre mer alvorlige og varige problemer hos barn og unge. De er med andre ord viktige virkemidler i arbeidet med å gjøre det offentlige tjenestetilbudet mer effektivt i å redusere risiko for utsatte barn og unge. Modellen har vært gjenstand for flere evalueringer de siste årene. Marit Helgesen (2015; 2013) ved NIBR har gjennomført følgeevalueringer av prosjektet; den første delrapporten ble gjennomført ved oppstarten av de åtte BTI-kommunene og konsentrerer seg om hvordan situasjonen var i kommunene før BTI ble iverksatt, mens den andre rapporten sammenligner situasjonen i de 8 nøkkelkommunene før og etter at BTI er satt i gang. De åtte kommunene er Tromsø, Røros, Årdal, Østre Toten, Tysvær, Stord, Haugesund og Skien. Materialet som ligger til grunn for analysene er hentet inn gjennom to spørreskjemaundersøkelser til medarbeidere og ledere i relevante tjenesteenheter i alle kommunene, samt dokumentstudie og telefonintervjuer med kommunale prosjektledere. Helgesen (2015) skriver at det på begge tidspunkter flyter forholdsvis lite informasjon om faktorer som er nødvendige for at tverrfaglig samarbeid skal være vellykket i nøkkelkommunene. Mange vet ikke at BTI pågår som prosjekt og selv om informasjon om team er bedre i 2015 enn i 2012 er det fortsatt mange som ikke har slik informasjon. Manglende informasjon nevnes som en faktor som påvirker tilliten mellom tjenestene og som kan være en barriere for at konsultasjon skal finne sted. En annen årsak ser ut til å være at roller oppfattes som uklare og dette påvirker kunnskapen medarbeidere har om hvor de skal henvende seg ved bekymring. På begge tidspunkter er det dessuten slik at få medarbeidere mener å ha nødvendig opplæring om faktorene som knytter seg til tidlig innsats for utsatte barn og unge. Dette kan bety at det i utgangspunktet er lite felles forståelse av begreper og regler, og det kan påvirke muligheten for å komme fram til enighet om meninger og holdninger.

Med tanke på å lansere modellen nasjonalt, tok Helsedirektoratet initiativ til å utarbeide en rapport basert på erfaringene fra de åtte nøkkelkommunene som var gjenstand for Helgesens (2015; 2013) undersøkelser. KoRus – Sør, ett av

syv kompetansesentre på rusfeltet fikk oppdraget, og Geir Møller (2016) oppsummerer funnene i rapporten *Erfaringer med BTI i åtte nøkkelkommuner*. Ifølge rapporten finnes det ikke empirisk grunnlag for å gi et godt svar på om modellen bidrar til å fremme tidlig innsats og bedre koordinering. Møller drøfter likevel spørsmålet ved å sammenligne modellens innhold med anbefalingene i de tidligere omtalte rapportene fra henholdsvis NIBR (Helgesen, 2013) og Møreforskning (Kaurstad, Bachmann, Bremnes, & Groven, 2015). I sistnevnte, som omhandler programmet «Trygg Oppvekst» inngår BTI som en av flere samordningsmodeller innenfor de evaluerte kommunenes tjenester for barn og unge. Ifølge Møller (2016, s. 70) peker begge rapportene på faktorer som fremmer samordning av kommunale tjenester. Mens Helgesen viser til at felles handling forutsetter systemer med flyt av informasjon, involvering av medarbeidere, diskusjon og meningsdannelse, peker Kaurstad m.fl. på forhold som organisering, forankring, kompetanse, kultur og system for samhandling. Møller (2016) konkluderer med at de åtte nøkkelkommunene både har utviklet en BTI-modell og startet implementeringsarbeidet. Det innebærer også at en stor del av medarbeiderne i kommunen har fått kunnskap om modellen, og startet arbeidet med å benytte den i praksis. Kommunene har likevel ikke implementert modellen slik at den er fullt operativ i alle aktuelle tjenester. Et sentralt spørsmål blir da hva som har bidratt til å fremme implementeringen, og tilsvarende hva som har hemmet den. Tre innfallsvinkler beskrives: måten utviklingsarbeidet er organisert på, måten BTI-modellen er utviklet og hvordan implementeringsprosessen har foregått. Møller (2016) konkluderer med at BTI er velegnet for samarbeid på tvers av faggrupper og sektorer. At det likevel ikke gis et klart svar på om hvorvidt modellen bidrar til å fremme tidlig innsats og bedre koordinering bunner ifølge forskeren i at det ikke er BTI-modellen i seg selv som vil gi resultater. Det som gir resultater er for det første det som hver kommune fyller modellen med av rutiner, tiltak og arenaer. For det andre er det avgjørende at kommunen implementerer modellen og at den i praksis fylles med både kunnskap og praktisk kompetanse. Erfaringer fra Danmark tilsier at aktørene får bedre oversikt og forståelse for hverandres oppgaver og at innsats og ansvar koordineres på en måte som gjør at brukerne opplever oppfølgingen som mer helhetlig og sammenhengende.

I rapporten *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge* (Melby, Ådnes, Kaasbøll, Kasteng, & Ose, 2017) ser forskere fra SINTEF på suksesskriterier og barrierer på veien mot et mer helhetlig tjenestetilbud. Tiltakene som er evaluert er støttet med tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet og har som overordnet mål å styrke tilbudet til barn og unge med store tjenestebehov gjennom å utvikle mer helhetlige og samtidige tjenester på tvers av ulike sektorer og nivåer. Studien bygger på (1) en systematisk gjennomgang av søknader og rapporteringer for de 72 tiltakene som har fått støtte, (2) dybdestudie av fem tiltak, som inkluderte fokusgruppeintervjuer med sentrale aktører og individuelle intervjuer med ni brukere (barn, unge og foresatte) i de samme tiltakene og (3) kvantitative data som viser kommunenes samhandling generelt når det gjelder psykisk helsearbeid rettet mot barn og unge. De fem tiltakene som ble valgt ut for dybdestudier var rettet mot en generell målgruppe og involverte et stort spekter av tjenesteutøvere. Alle tiltakene har som mål å skape mer helhetlige tjenester for brukerne. Forskerne var opptatt av å få fram de ansattes erfaringer med tiltaket som grunnlag for å analysere suksesskriterier og barrierer. Tiltakene som ble valgt ut var Familiens hus og samhandlingsteam (Nøtterøy kommune), Når bekymringsfullt skolefravær blir alvorlig funksjonstap (Trondheim kommune), Lavterskelteam (Tromsø kommune), Ungdomshjelpa (Lier kommune) og UngArena (Oslo kommune). Felles for alle ungdommene og foresatte som ble intervjuet i evalueringen var at det i hovedsak var ungdommenes psykiske vansker eller lidelser, og deres sammensatte hjelpebehov, som var utgangspunktet for at de var involvert i de ulike tiltakene. Problemene hadde i de fleste tilfellene gått utover deltakelse eller gjennomføring av skole, og noen av ungdommene fortalte også om utfordringer knyttet til ensomhet og vanskelige familiesituasjoner, med blant annet psykisk sykdom i familien og dårlig økonomi. Melby m.fl. (2017) finner at til tross for et felles overordnet mål varierer tiltakene i sin virkemiddelbruk. Når det gjelder ungdommenes og de foresattes perspektiver finner forskerne at ungdommene stort sett var godt fornøyd med den hjelpen de har fått gjennom de ulike samhandlingstiltakene. Fellestrekk for hva ungdommene og foresatte synes fungerer bra gjelder: (1) rask behandlingstid, lavterskeltilbud, (2) måten de blir møtt på og et mulighetsorientert fokus, (3) stor grad av

brukermedvirkning og brukerorientering, og (4) hjelp til å koble på relevante hjelpetiltak. I mindre grad kommer det fram negative aspekter knyttet til tilbudene. Noen av ungdommene og de foresatte uttrykte imidlertid at de var misfornøyd med: (1) lang ventetid hos spesialisthelsetjenestene og (2) noe mangelfull informasjon om tilbudet og veien videre. Når det gjelder *suksesskriterier* finner forskerne en av de tydeligste å være vektleggingen av brukerinvolvering og brukerperspektiv i utforming av tilbudet. På tvers av tiltakene er brukerne/ungdommene som ble intervjuet stort sett fornøyd med hvordan de ble møtt av de ansatte, og de opplevde at de ble hørt. Forsøket på å virkeliggjøre ideen om «en dør inn» i tjenesteapparatet er et suksesskriterium i alle tiltakene. Team som er tverrfaglig sammensatt og har god kunnskap om brukergruppen vurderes av ansatte som et kriterium for et helhetlig og tilpasset tjenestetilbudtilbud. Brukerintervjuene antyder viktigheten av å se muligheter og ressurser hos de unge, framfor å se problemer og diagnoser. Oppmerksomhet på mestring ut ifra den situasjonen brukeren er i blir derfor viktig for å lykkes med hjelpetiltakene. Når det gjelder *barrierer* for utvikling av tverrsektorielle tiltak finner Melby m.fl. (2017) at noen aktører bør integreres bedre i samarbeidet. Blant annet framheves videregående skole, NAV og barnevern. Kommunenes interne kompleksitet, særlig i større kommuner, kan skape samarbeidsutfordringer. Å opprettholde engasjement hos medarbeiderne og sørge for kontinuerlig motivering og informering omkring samhandlingstiltakene, spesielt for de som opererer på systemnivå i kommunen og som skal innføre tiltak som mange ansatte må forholde seg til, er krevende i konkurranse med en rekke andre pågående tiltak og initiativer.

De to siste utfordringene som løftes fram, og som har sammenheng med hverandre, er å vise effekt av prosjektet samt å videreføre tiltakene når prosjektperioden er over. Å klare å vise effekter av prosjektet er særlig relevant når en skal forsøke å få prosjektet over i ordinær drift etter prosjektperioden. Det var enighet blant informantene om at det er vanskelig å vise til «harde effekter» når det gjelder tiltak som har en forebyggende karakter, og det er i alle fall vanskelig å vise effekt etter kort tid. I noen av tiltakene påpekte man at den viktigste effekten er at de unge er fornøyd med tiltaket, og at argumentasjonen for

videre drift må knyttes til de unges positive opplevelse av tiltaket. Prosjektbasert finansiering er en barriere for videreføring av tiltak. Undersøkelsen viser at tiltakene er helt avhengige av tilskuddsmidler for i det hele tatt å komme i gang. For å sikre overgang til videre drift må tiltakene blant annet jobbe politisk for å bli prioritert i kommunebudsjettet. Evalueringen konkluderer således med at kunnskapen om hva som hemmer og fremmer utviklingen av tiltak etter hvert er ganske stor, men at overgangen fra prosjekt til drift er en stor utfordring.

Trygg Oppvekst er et forsknings- og kunnskapsbasert livsmestringsprogram for barn og unge og deres foreldre med en forebyggende innfallsvinkel. Programmet er utviklet i Norge og arbeidsmetodikken er samtalegrupper om aldersrelevante temaer basert på utfordringer som barn og unge møter i hverdagen. Gjennom samtalegruppene får deltakerne hjelp til å sette ord på egne opplevelser, bearbeide erfaringer og diskutere tema som vennskap, identitet, selvbilde, rus og forsvarsmekanismer. Programmet er tilpasset mellomtrinnet, ungdomsskole og videregående skole, men elementer av programmet kan brukes fra barnehagealder. På Trygg oppvekst sine hjemmesider kan man lese at programmet er prøvd i praksis siden 2000 og er underlagt forskningsoppfølging. En rekke rapporter og evalueringer er utarbeidet underveis i programmet siden 2003.⁸

Senest ut er Møreforskning med rapporten *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge* (Kaurstad m.fl., 2015). På oppdrag fra KS (Kommunesektorens organisasjon) var formålet å undersøke hvordan kommunene arbeider med utsatte barn og unge, og hva de vektlegger for å sikre kontinuitet og god og effektiv tjenesteytelse for brukerne gjennom tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Denne målgruppen har behov for tjenester fra flere instanser, noe som stiller krav til samordning av tjenestetilbudet. En del av tjenestene er underlagt ulike lov og avtaleverk. Kaurstad m.fl. (2015) påpeker utfordringen med at lov og forskrifter pålegger kommunene eller tjenestene å samarbeide, men sier ikke noe om hvordan sam-

⁸ Informasjon om programmet og oversikt over publiseringer finnes på <http://www.tryggoppvekst.no/p/4601/>.

handling og samarbeid skal foregå. Det vises til at tilsynsmyndighetene i 2008 fant store avvik når det gjelder å fange opp utsatte barn og unge og samarbeidet mellom tjenestene til denne gruppen. I nesten 80 prosent av kommunene Helsetilsynet undersøkte fant de brudd på regelverk knyttet til samarbeid om tjenester til barn og unge. Studien har en kvalitativ og kvantitativ tilnærming og bygger blant annet på en nasjonal spørreskjemaundersøkelse om kommunenes tjenester til utsatte barn og unge og case-studier i sju kommuner. Disse sju kommunene ble valgt ut da de på forhånd hadde utmerket seg med en rekke satsninger over tid, et mulig tegn på at de har utviklet gode og effektive tjenester for utsatte barn og unge. Mellom fire og åtte informanter på ledernivå, fra rådmann til tjenesteleder, ble intervjuet om kommunens arbeid. Kaurstad m.fl. (2015) viser at en robust samhandlingskultur i kommunen og felles verdier blant ledelse og ansatte er helt avgjørende for samhandling, og at dette oppnås gjennom et kontinuerlig holdningsskapende arbeid. Suksesskriterier er forankring av arbeidet i kommunens toppledelse, overgripende mål i strategi og plandokumenter som skaper felles retning i tjenestene og gode organisatoriske løsninger som er tilpasset de kommunale forutsetningene og utfordringsbildet. Ingen organisasjonsform fremstår som unisont bedre enn andre, ofte er det nødvendig med gjentatte omorganiseringer og tilpasninger før en kommune finner den løsningen som oppleves mest hensiktsmessig. Kaurstad m.fl. (2015) finner at samordningsmodellene og tiltakene som brukes stort sett er kunnskapsbaserte. Det legges vekt på videreutvikling av tidligere utprøvde tiltak i tjenesteutviklingen, samtidig som innovasjonsorientert nytenkning også står sentralt. Implementeringskompetanse fremheves som nøkkelen for å lykkes med overgangen fra prosjekt til ordinær drift i de langsiktige satsningene. Tidlig innsats er ifølge forskerne et gjennomgående satsningsområde. I en av kommunene har de arbeidet systematisk med evalueringer som så har vært viktige grunnlag for å endre og justere praksis underveis. Mens det er vanskelig å måle effekt av det forebyggende systemet og tiltakene kommunen har iverksatt, forteller informantene i en av kommunene at de allerede ser at barna som meldes til barnevernet er yngre og at det kommer flere saker enn tidligere. Forskerne finner at barnehager generelt anses som

en spesielt viktig arena for tidlig innsats, men dette sees ikke uavhengig av andre viktige arenaer, som skole, helsestasjon og barnevern. Kompetansehevende tiltak, ressurser og kapasitet rettes i den grad det er mulig mot de yngste. Kaurstad m.fl. (2015) refererer til informanter som opplever at politikerne er for lite villig til langsiktige satsninger på forebyggende arbeid. Potensialet som ligger i å skape større politisk vilje og innsikt til langsiktig satsning på utsatte barn og unge og tidlig innsats spesielt fremheves av forskerne i oppsummeringen.

Rapporten *Mellom linjene* (Lo, Olsen, & Anvik, 2016) er en kunnskapsstatus utarbeidet av Nordlandsforskning på oppdrag fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapporten oppsummerer forskningsbasert kunnskap om hvordan ungdom med sammensatte behov for hjelp eller støtte opplever sitt møte med velferdssystemet. Målet er å fremskaffe kunnskap om hvordan tjenestetilbudet kan tilpasses unges behov bedre. Forskerne påpeker at det finnes lite oversiktlig kunnskap om hvilke faktorer ved tjenestene som fra ungdommenes egne ståsteder, fører til positive eller negative opplevelser i møter med hjelpeapparatet. Tiltakene som treffer ungdom med sammensatte problemstillinger er spredt over en rekke fagfelt og sektoravgrensede tjenester. Likeledes er også kunnskapen om denne målgruppen i stor grad spredt i ulike rapporter og evalueringer, som ofte tar for seg enkelttiltak og avgrensede deler av tjenesteapparatet. Lo m.fl. (2016) finner at tett og individuell oppfølging beskrives som et sentralt suksesskriterium i store deler av litteraturen. Flere av studiene antyder likevel at slik nærhet også har sine utfordringer, knyttet til blant annet etiske dilemmaer, personavhengighet, og grensene mellom det personlige og det profesjonelle. Likevel finnes det få holdepunkter i litteraturen for hvor grensene for slik oppfølging bør gå, og for hvordan problemstillingene knyttet til slik nærhet kan håndteres. Et relevant forhold som diskuteres i rapporten er brukermedvirkning og inkludering av de unges egne perspektiver, en gjennomgående målsetting i senere år. Gitt behovet for individuelle tilpasninger som er skreddersydd i henhold til den enkeltes livssituasjon, fremstår også inkludering av unges egne perspektiver i utformingen av den enkeltes tjenestetilbud som avgjørende for å lykkes. Lo m.fl. viser imid-

lertid til flere potensielle barrierer mot å få unges stemmer aktivt inn i utformingen av tjenestetilbudet, både individuelt og på systemnivå. For eksempel fungerer brukermedvirkning best i de tilfeller hvor mål og problemforståelse er delt mellom brukere og tjenesteyter. Manglende forståelse for ungdommenes sammensatte utfordringer kan, sammen med generell mistillit og mistro, utgjøre et vesentlig hinder for brukermedvirkning. Det er også kjent at ressurssterke brukere har best utbytte av brukermedvirkning, mens manglende tiltro til egne evner og begrenset oversikt over rettigheter og muligheter gjør brukermedvirkning vanskelig. Således kan endog krav til brukermedvirkning og vekt på egenaktivitet være et potensielt hinder, særlig der brukeren har nok med å håndtere egen helse og livssituasjon. Lo m.fl. (2016) etterlyser dessuten mer kunnskap om hvordan de komplekse sammenhengene i behov og problemstillinger påvirker hverandre, og hvordan psykisk helse påvirker skole, utdanning og arbeidsliv. Selv om det finnes mye litteratur om de ulike problemene ungdom møter, er det lite forskning som evner å innta det helhetlige perspektivet som forskningen selv etterspør fra hjelpeapparatet. Det er forskernes samlede inntrykk at kunnskapen om ungdom med sammensatte behov, i likhet med hva som hevdes om hjelpeapparatet, er fragmentert og usammenhengende. Selv om mange av studiene inkluderer ungdommenes egne erfaringer, tar store deler av litteraturen utgangspunkt i problemstillinger som sees fra de enkelte delene av hjelpeapparatet og sektormyndighetene. På denne måten forblir ungdomsperspektivet et brukerperspektiv, forstått ut av det enkelte prosjekts, tiltaks og velferdsaktørs ulike problemdefinisjoner og målsetninger. Altså er det behov for flere studier som tar utgangspunkt i hva som fremstår som relevant fra ungdommens egne perspektiver, og som følger dem over tid, gjennom ulike overganger og møter med ulike livssituasjoner.

Forskere ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge ved UiT utarbeidet i 2017 en oversikt over nasjonal kunnskap om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge. Kunnskapsoversikten som dekker perioden 2010–2017 oppsummerer hovedfunn i en norsk kontekst blant annet fra et forsknings-, erfarings, og brukerperspektiv,

med vekt på førstnevnte. I rapporten *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge* (Krane, Makarova, & Brøndbo, 2017) identifiseres fem hovedområder innenfor forskningen: tverrsektoriell samhandling, velfungerende samarbeid, ikke-velfungerende samarbeid, regelverk og brukermedvirkning. Flere faktorer går igjen i litteraturen og ser ut til å påvirke samhandling på ulike måter skriver Krane m.fl. Faktorene som ble identifisert til vesentlig å påvirke samhandling mellom de ulike sektorene er: økonomi (bedre økonomi fremmer samarbeid), ledelse (viktig med forankring hos ledelsen og ledelsen som oppfordrer til samarbeid), kunnskap om hverandres ansvarsområder og funksjoner (økt kunnskap fører til mer vellykket samarbeid), grad av kontinuitet (sviktende kontinuitet kan føre til manglende oppfølging og frustrasjon hos brukere), interne rutiner og grad av koordinering (koordinatorrollen synes å være avgjørende samtidig som det ofte, grunnet manglende ressurser, er en motvilje mot å påta seg denne rollen). Krane m.fl. (2017) finner dessuten at regelverket ser ut til å påvirke samhandlingen i noen grad. Dette manifesterer seg blant annet i problematisering av ulikt regelverk mellom barnevern og politi. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om det er regelverket i seg selv eller forståelsen av regelverket som gjør samarbeidet vanskelig. Det kan fremstå som at det finnes en bredere forståelse og kunnskap om taushetsplikten i de ulike sektorene. Forskerne konkluderer at forståelsen for, og kunnskapen om at det også finnes opplysningsplikt og varslingsplikt fremstår generelt som noe svakere.

Nettopp plikten til å varsle og forholdet mellom varslingsplikt, avvergingsplikt og taushetsplikt er tema i forskningen til Morten Holmboe ved Politihøgskolen i Oslo og Kjartan Leer-Salvesen ved Høgskulen i Volda. Reglene om privatpersoners plikt til å søke å avverge straffbare handlinger og offentlige etaters plikt til å varsle barnevernet ved mistanke om at barn opplever mishandling og omsorgssvikt har et forebyggingsperspektiv. Dette er imidlertid et uoversiktlig rettsområde og mange kjenner ikke reglene skriver Holmboe (2017). I boken *Tale eller tie* tar Holmboe (2017) for seg tre viktige plikter som det kan være vanskelig å veie mot hverandre: varslingsplikten, avvergingsplikten

og taushetsplikten. I prinsippet er det enkelt hevder Holmboe. Varslingsplikten og avvergingsplikten går foran taushetsplikten, for alle aktuelle yrkesgrupper. Varslingsplikten innebærer at ansatte i blant annet skoler, barnehager og helsesektoren har en individuell plikt til å melde fra dersom de har grunn til å tro at et barn opplever mishandling og omsorgssvikt, har alvorlige atferdsproblemer eller blir utsatt for menneskehandel. Hva den ansattes overordnede mener, spiller ingen rolle. Dersom det viser seg at mistanken ikke var riktig etter at myndighetene er varslet, har man likevel ikke gjort noe galt, da man har en lovfestet plikt til å varsle. Er du derimot en privatperson som fatter mistanke, eller en lærer som opplever noe på privat plan, er du ikke omfattet av varslingsplikten. Men du har likevel rett til å melde fra, om du ønsker det. I slike tilfeller blir valget mer moralsk enn juridisk. For privatpersoner trer den juridiske plikten først inn hvis man mener det er sikkert eller mest sannsynlig at det kan skje mishandling i nære relasjoner eller en del andre alvorlige lovbrudd. Da er det avvergingsplikten som gjelder. Dette innebærer enten å gripe inn selv eller varsle politiet, i praksis blir det ofte det siste. Plikten inntreffer hvis du vurderer et framtidig lovbrudd som mer enn 50 prosent sannsynlig. Den gjelder for eksempel hvis du ser et barn bli slått og er nokså sikker på at det vil skje igjen. Denne plikten gjelder også læreren som blir betrodd at en elev planlegger en kriminell handling, og der handlingen kan komme til å skade folks liv og helse. Å vurdere om noe er over 50 prosent sannsynlig kan imidlertid være vanskelig. I situasjoner der du er i grenseland, skal du ha lov til å varsle selv om du også har taushetsplikt. Hvis det å melde fra innebærer fare for deg selv, dine nærmeste eller andres liv og helse, kan du ikke bli straffet for ikke å ha oppfylt avvergingsplikten.

Kjartan Leer-Salvesen (2016) har skrevet doktorgradsavhandlingen *På tilliten løs? En studie av læreres og presters skjønnsutøvelse i spenningen mellom taushetsplikt, meldeplikt og avvergeplikt*. Gjennom sine møter med barn og unge er lærere og prester i første linje til å avdekke omsorgssvikt, overgrep og vold i nære relasjoner. Meldeplikten til barnevernet og avvergingsplikten i straffeloven er to av sikkerhetsnettene som skal bidra til at skadelige oppvekstvilkår blir oppdaget i tide. Leer-Salvesen baserer sin studie på en spørreundersøkelse

med 97 respondenter og dybdeintervjuer med tolv lærere og prester. Leer-Salvesens studie tydet på en underrapportering både i skolen og kirken. Mens profesjonsutøverne viste stor vilje til å melde bekymring til barnevernet eller politiet i tenkte eksempler, var det i virkeligheten bare én av tolv som hadde gjort det i virkelige situasjoner, tross lang erfaring i yrket. Årsaken informantene vanligvis oppga for ikke å involvere hjelpeapparatet var taushetsplikten, til tross for at meldeplikten og avvergeplikten er individuelle plikter som setter annet lovverk til side. Lærerne oppgav at de melder bekymring tjenestevei opp til rektor. Forskningen tyder på at alvorlige saker kan stoppe opp i systemet, og medføre at sårbare barn og unge ikke får den hjelpen de trenger i tide. Studien konkluderer med at det er behov for mer kunnskap både i skolen og kirken om faresignaler som gir grunnlag for bekymringsmeldinger. Lærere og prester må ta et personlig ansvar for å håndtere bekymringssaker og ikke bare overlate vanskelige vurderinger til ledelsen eller til ungdommen selv skriver Leer-Salvesen (2016).

Å sikre en god overgang til voksenlivet

For ungdom som har bodd i fosterhjem eller på institusjon kan overgangen til voksenlivet og til å klare seg selv i egen bolig oppleves særlig vanskelig. For eksempel viser forskningen til Hanne Thommessen (2008, 2012) at mange unge mennesker med atferdsproblemer vokser opp i randsonen av bistandsapparatet der skillet mellom det private og det offentlige kan virke utydelig. Gjennom langvarig erfaring med bistandsapparatet lærer disse å bli bistandsmottakere, dvs. de utvikler en forståelse av seg selv som en som ikke klarer seg uten bistand – de utvikler en «problemidentitet». Mange av disse vil trenge bistand og støtte for å mestre de hverdagsutfordringer det å leve i normal-samfunnet byr på. Å bo trygt og godt kan sette mennesker, uansett alder, i stand til å ta fatt på oppgaver som gir økt helse og livskvalitet og kan være det første viktige skrittet i en rehabiliteringsprosess. Forskning viser at blant de som er bostedsløse er personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser overrepresentert. Dyb og Johannessen (2012) viste med sin kartlegging at 54

prosent av de bostedsløse er avhengige av rusmidler, og at 38 prosent har psykiske lidelser. Det fremgår av *Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)* (Prop. 15 S (2015–2016)) at for å lykkes med å gi personer med rusproblemer et bedre tilbud, er det nødvendig å se nærmere på innsatsen etter behandling og skape muligheter for mestring. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å legge til rette for deltakelse i meningsfulle aktiviteter og fritid eller å sørge for en stabil og god bolig. Opptrappingsplanen tar dessuten sikte på å sikre reell brukerinnflytelse gjennom fritt behandlingsvalg, flere brukerstyrte løsninger og sterkere medvirkning ved utforming av tjenestetilbudet. Altså er styrking av brukernes innflytelse over tjenestene fremhevet i planen. Å møte de pårørendes behov og skape en tjeneste der hjelpen kommer tidlig inn og er preget av lett tilgjengelighet, helhet og kvalitet er andre målsetninger for at alle skal møte et tilgjengelig, variert og helhetlig tjenesteapparat.

En rekke evalueringer med til dels overlappende problemstillinger knyttet til ettervern og bostedsløshetsproblemer peker på at det å klare seg mest mulig på egenhånd og/eller ha en egen bolig bidrar til mestringsfølelse, økt funksjonsevne og ses på som et sentralt virkemiddel for et liv uten rus- og/eller kriminalitet. Prosjektene som omtales i det følgende er ikke nødvendigvis kriminalitetsforebyggende per definisjon og forskningen kan være mer rettet mot fenomenet ettervern og bostedsløshet heller enn mot hvordan dette behandles gjennom ulike tiltak og programmer. Likevel viser litteraturen til sammenhengen mellom bostedsløshet, rusproblemer, utenforskap og sosioøkonomiske faktorer som inntekt, utdanning og arbeid, og det pekes på bolig som avgjørende for livskvalitet og som noe som bør være et helt selvstendig mål for bistand.

Kunnskapsoversikten *Barn og unge i fosterhjem* (Backe-Hansen, Egelund, & Havik, 2010) bygger på nordisk og europeisk forskning for årene 2003–2009 og er en del av et større nordisk forskningsprosjekt - *Fosterhjem for barns behov* - under ledelse av Elisabeth Backe-Hansen ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Programmet er finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. En viktig, overordnet målsetning med pro-

sjektet er å fornye kunnskapen om fosterhjemsarbeidet i Norge, med sikte på å utvikle et differensiert fosterhjemstilbud, tilpasset behovene til barn og unge som plasseres i fosterhjem. Forskningsoversikten for årene 2003–2008 viser en klar tendens til at plasserte barn og unge har uforholdsmessig mange problemer i forhold til barn de kan sammenliknes med i løpet av plasseringen. De har markant mange problemer både skolefaglig og sosialt. Dessuten viser mange antisosial atferd og psykiske vansker, og mange har konfliktfylte relasjoner til andre barn og voksne. Tendensen er også klar for barn og unge som har vært plassert. Som unge voksne utgjør de en gruppe som er uforholdsmessig dårlig stilt sosialt, uansett hvilket «utfallsmål» som studeres. De har oppnådd dårligere skoleprestasjoner og et lavere utdanningsnivå, de er oftere arbeidsløse, har dårligere økonomi og helse, flere sosiale problemer knyttet til blant annet rusmisbruk og kriminalitet, og de risikerer oftere å dø i ung alder. Samlet peker studiene på at effektene av de plasseringstiltakene som tilbys barn og unge i både Norden og Storbritannia, ikke i tilstrekkelig grad kompensere for problemene de har når de plasseres. Backe-Hansen m.fl. (2010) finner at det er en mangel på randomiserte, kontrollerte studier som behandler effekter av plassering utenfor hjemmet og som metodisk er sterke nok til å kunne påvise at plasseringen var årsaken til bestemte utviklingsutfall blant barna og ungdommene i løpet av eller etter plasseringen. Tilnærmet endelige og entydige svar på om plasseringer utenfor hjemmet har positiv, negativ eller ingen virkning er derfor ikke mulig. Ved siden av fravær på forskning om variasjonene i utfall for fosterbarn og hva disse skyldes, viser kunnskapsoversikten et underskudd på kunnskap innenfor flere viktige områder, inkludert kunnskap om den sosiale bakgrunnen til fosterhjemsplasserte barn, om mekanismer som påvirker fosterbarns skolegang og utdanningsnivå og om fosterhjem for barn med etnisk minoritetsbakgrunn. Forskning som involverer plasserte barn og unge direkte for å kunne analysere deres erfaringer beskrives som et sterkt forsømt forskningsområde. Forskingen som er omtalt videre i dette kapitlet inntar i varierende grad et brukerperspektiv ved at intervjuer med de som står på mottakersiden av bistandsapparatet danner en del av det empiriske materialet.

Ingeborg Helgeland ved Høgskolen i Oslo deltok i gjennomføringen av en longitudinell studie av det statlig initierte «Buskerudprosjektet». Gjennom tre datainnsamlinger bestående av kvalitative intervjuer, registerdata og data fra sosialrapporter over en femtenårsperiode, ble 85 ungdommer som i årene 1981–1985 ble henvist til prosjektet fulgt opp. Ungdommene hadde atferdsvansker knyttet til skoleskulk, rus og kriminalitet og kom under ulike former for barnevernstiltak, deriblant plassering i fosterhjem eller kollektiv. Målet var å få mer kunnskap om hvilke forhold som hadde hatt betydning for ungdommenes positive utvikling og tilpasning. Problemstillingene i forskningen rettet seg mot hvordan man kan hjelpe og støtte ungdom med alvorlige atferdsvansker over i et nytt og positivt spor, samt hvilke forhold som har betydning for utviklingen. Ved første oppfølging var informantene 14–15 år, ved siste oppfølging var de rundt 30 år gamle. Studien peker på at flere av barnevernstiltakene har vært nyttige og at sammenlignet med etterundersøkelser av ungdommer med lignende problemer har ungdommene i Buskerudprosjektet klart seg bra. Helgeland behandler materialet i flere publikasjoner. I Helgelands doktorgradsavhandling *Unge med atferdsvansker blir voksne: Hvordan kommer de inn i et positivt spor* (2007) pekes det blant annet på betydningen av å ha gode relasjoner til voksne og venner som kunne være betydningsfulle andre. Et annet sentralt funn var trening i hverdagslivets gjøremål og fritidsaktiviteter. Det ble også pekt på betydningen av en systematisk planlagt oppfølging etter utflytting fra fosterhjem eller rusinstitusjon. Det vektlegges at for å ha positiv effekt må tilbudene ofte vare over flere år, og fortrinnsvis fortsette også etter at mottakerne har fylt 18 år.

Artikkelen *What works? A 15-year follow-up of youth with serious behavior problems* (Helgeland, 2009b) bygger på det samme datasettet som ovenfor, og problemstillingene for analysene i artikkelen er hvordan personer med alvorlige tilpasningsvansker har greid seg fram til tidspunktet for siste oppfølging, om de hadde opplevd noen kritiske livshendelser eller påvirkninger som fikk dem til å utvikle seg positivt og tilpasse seg, og i så fall om denne kunnskapen kan bidra til utvikling av nye strategier og intervensjoner i forhold til unge med tilpasningsvansker. I utgangspunktet bestod utvalget av to

tredjedeler gutter og en tredjedel jenter. Analysene viste at jentene greide seg best, i det omtrent tre fjerdedeler av jentene og halvparten av guttene hadde livssituasjoner som vanligvis regnes som tilfredsstillende for trettiåringer, det vil si de levde «vanlige» liv. Det viste seg også at plassering utenfor hjemmet i en familieliknende situasjon så ut til å gi de unge en mulighet for resosialisering. Dette dreide seg om såkalte forsterkede fosterhjem med gode ressurser, eller behandlingkollektiver, der ungdommene fikk muligheter til trinnvis å bygge opp tillit til viktige voksenpersoner, til å ha en meningsfylt hverdag og til gradvis å bryte med antisosiale venner. Helgeland skriver at plassering i forsterkede fosterhjem og kollektiver har gitt større sjanse for å klare seg bra enn (1) opphold i institusjon, (2) å ha fått lokale tiltak eller (3) ikke noe tiltak. Institusjonstiltak har imidlertid ikke lyktes å snu utviklingen for de ungdommene som levde med store belastninger og høykriminalitetsatferd. Det observeres dessuten en sterk sammenheng mellom det å ha en ektefelle eller samboer uten rus- og kriminalitetsproblemer og en god livssituasjon som ung voksen i tredveårsalderen.

I boken *Ungdom i alvorlig trøbbel: veier til forandring* (Helgeland, 2009a) diskuteres blant annet flere problematiske sider ved det å skulle vurdere både hva som har hatt betydning for deltakernes livssituasjon som 30-åringer og hvilke kriterier en bør stille for mennesker som har opplevd store belastninger tidlig i livet når det gjelder hva det vil si å leve et bra liv eller mindre bra liv. Livene til personene i utvalget har for svært få vært en lineær progresjon, fra en problematisk situasjon i ungdomstiden til en god situasjon 15 år etter. For de aller fleste har det gått mer eller mindre opp og ned, noe det er vanskelig å få fram med kvantitative analyser skriver Helgeland (2009a).

I rapporten *På randen av å bo* beskriver og diskuterer Taksdal, Breivik, Ludvigsen, og Ravneberg (2006) erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger. Hovedformålet med forskningen har vært å forstå den virkeligheten som gjør at mange er bostedsløse etter relativt ferske institusjonsopphold i psykiatri og rusomsorg, og å forslå endringer som kan bøte på dette. Det har dessuten vært sett på

overganger fra barnevern til sårbare bosituasjoner. Resultatet bygger på intervjuer med personer som kjenner både institusjoner og gatelivet fra innsiden, og fokusgruppeintervju med seks unge som har hatt langvarig kontakt med barnevernet under oppveksten. I tillegg er det gjennomført feltarbeid, spørreundersøkelse i tiltaksapparatet samt holdt dagsseminarer med referansegrupper. Taksdal m.fl. (2006) skriver at denne målgruppens liv må forstås som en nomadetilværelse og at det å flytte inn i egen bolig kan oppleves som et stort og skremmende brudd. Det andre ser på som en normaltilværelse kan for disse personene representere ensomhet, omgivelsenes blikk og forakt og konfrontasjon med tap både i fortid og fremtid. Forskerne etterlyser bedre kunnskap om, og forståelse av brukernes liv i deler av hjelpeapparatet, samt at tiltak og tilbud støtter den egeninnsats som mange av brukerne legger ned. Det advares mot å stille krav som er nærmest umulige for klientene å innfri, eller at det planlegges omfattende tiltakspakker eller boligsituasjoner som er urealistiske på bakgrunn av begrenset innsikt i brukernes konkrete liv. For brukerne oppleves tiltaksapparatet som uforutsigbart og fullt av uforståelige eller umulige betingelser for bistand. Dette handler også om regelverk, saksbehandlingstid, gjennomtrekk og ansvarspulverisering. Arbeid med boligsituasjonen står ikke høyt nok på dagsorden verken i behandlingsapparatet eller sosialtjenesten. Et sted å bo er avgjørende for livskvalitet og bør være et helt selvstendig mål for bistand skriver Taksdal m.fl. (2006). De beste tilbudene er gjerne tidsbegrensede eller prisgitt bevilgninger fra år til år, og oppleves som utrygge av brukere som trenger trygghet. Det etterlyses dessuten en mer ensartet tilnærming fra aktuelle etater og virksomheter samt gode rutiner for samarbeid og koordinering.

Fafo-rapporten *På rett vei - Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter* (Ytrehus, Sandlie, & Skog Hansen, 2008) beskriver hvordan tiltakene i dette prosjektet er videreført to år etter prosjektavslutning, og brukernes erfaring med hjelpen de har fått i regi av prosjektet. «Prosjekt bostedsløse» ble opprettet i 2000 som et fireårig, nasjonalt forsøksprosjekt med siktemål å utvikle metoder og bolig- og tjenestemodeller for arbeidet med å avhjelpe og forebygge bostedsløshet. Målgruppen for prosjektet var de aller mest vanskeligstilte

uten bolig, med rusproblemer og psykiske lidelser. Deltakere i prosjektet har vært de syv største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Drammen, Kristiansand og Stavanger) samt tre frivillige organisasjoner (Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste). Basert på intervjuer med ansatte i kommunene og i de frivillige organisasjonene og med brukere i prosjektet viser evalueringen for det første at de fleste tiltakene er videreført to år etter prosjektslutt. Oppslutningen i kommunene om å bedre forholdene for rusmisbrukere forklarer støtten til videreføring fra politisk hold i kommunene. Bostedsløse er en heterogen gruppe med ulikeartede problemer og behov. Forskerne finner at det er utviklet fleksible tjenestemodeller tilpasset brukergruppens behov og ressursituasjon i kommunene. Prosjektet har således tilpasset seg kommunale rammer, noe som har bedret mulighetene for videreføring. Arbeidet i prosjektet har ført til at bolig- og tjenestebehovet blant rusmisbrukere ble avdekket og prosjektet har kunnet tilby faglig begrunnede tilnærminger til å gi hjelp til en stabil bosituasjon. Prosjektleder og nærmeste kommuneleder har mange steder spilt en sentral rolle for de positive resultatene og for videreføring av kompetansen. Den mest markante endringen for det forebyggende arbeidet er ifølge Ytrehus m.fl. (2008) økt vekt på ambulerende tjenester. I flere av byene er deler av de stasjonære tjenestene på sosialkontoret blitt endret til å bli ambulerende, for eksempel en ambulerende miljøarbeidertjeneste rettet mot rusmisbrukere (Ytrehus m.fl., 2008, s. 22). Kommunene har brukt prosjektet til å etablere ulike boligtilbud til bostedsløse. Det er ulike syn på utvikling av spesialboliger kontra «vanlige boliger» for rusmisbrukere i de utvalgte kommunene. Flere kommuner har etter hvert rettet seg mot bruk av vanlige boliger som et viktig virkemiddel for boligetableringen, mens spesialboligløsninger vil representere kun et marginalt bidrag. Fra brukernes side finner evalueringen at prosjektet har bidratt til en betydelig bedring av livskvaliteten og de fleste er fornøyd med den hjelpen og boligen de er tilbudt. De fleste ønsker seg en 'vanlig bolig'. Ungdom pekes ut som en utsatt gruppe i evalueringen og enkelte unge kan ha behov for mer kollektivt lignende boformer og omfattende omsorg og støtte. Dersom det ikke ytes tilstrekkelig hjelp og støtte kan imidlertid en kollektiv boform i verste fall forverre situasjonen for ungdommene advarer Ytrehus m.fl. (2008, s. 77).

Ellen Andvig (2014) inntar også et brukerperspektiv i forskningen som ligger til grunn for rapporten *Å prøve seg ut i voksenlivet*. Evalueringen ble gjennomført etter ønske fra prosjektledelsen og styringsgruppa for prosjekt «God Start» i Nøtterøy kommune og er et samarbeid mellom Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Fakultet for helsevitenskap, Senter for psykisk helse og rus (SFPR) og Nøtterøy kommune. God start hadde som mandat å gi utsatt ungdom tilbud om bolig og oppfølging og ble etablert som et treårig prosjekt fra 2010. Et nytt bofelleskap med ti leiligheter (inkludert en felleisleilighet til møter og sosialt samvær) ble bygget for prosjektet. Til sammen syv kvinner og fjorten menn var i kontakt med prosjektet i løpet av perioden. Alle var født mellom 1990 og 1995, 40 prosent hadde vært tilknyttet barnevernet i form av fosterhjem eller institusjonsopphold. Mange strevde med ustabile forhold i foreldrehjemmet. De fleste hadde ulike former for psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer. Av de som bodde hjemme opplevde noen å bli jevnlig kastet ut hjemmefra, flere sov midlertidig hos venner og bekjente. Evalueringen så på om og eventuelt hvordan oppfølging av ungdommene bidro til å etablere en voksentilværelse i egen bolig, samt hvordan ansatte i prosjektgruppa samarbeidet om oppfølging av ungdommene. Evalueringen bygger på kvalitative forskningsintervjuer med deltakerne og observasjon ved møter i prosjektgruppa. Andvig (2014) finner forskningsmessig grunnlag for å konkludere at prosjektet har hatt en betydelig helsefremmende effekt i deltakernes liv, bedret deres levevilkår og gitt en mer aktiv og meningsfull hverdag. Funnene dokumenterer at å bo godt og trygt kan sette unge mennesker i stand til å ta fatt på oppgaver som gir økt helse og livskvalitet. Deltakerne ga uttrykk for lettelse og glede over å få egen bolig, og aktiviteter på dagtid som arbeid eller skole har bidratt til mestring, økt funksjonsevne og opplevelse av sosialt felleskap. Å ha egen bolig gjorde det også lettere å ha kontakt med familie og venner. Å bo i felleskap med andre ga imidlertid også en opplevelse av utrygghet for noen, spesielt knyttet til rus. Andvig (2014, s. 49) skriver at man må derfor være bevisst risikoen for at det utvikler seg et rusmiljø i boligen når flere unge med rus- og psykiske helseproblemer samlokaliseres i ett boligkompleks. De fleste deltakerne fikk hjelp til å komme på arbeidsavklaringspenger, få en praksisplass, komme inn i eller fortsette et skoleopplegg eller finne egen jobb.

Det pekes på at prosjektleder hadde en avgjørende betydning for at prosjektet ble vellykket. Dennes oppfølging ble beskrevet som nær, tilgjengelig og løsningsorientert. Deltakerne hadde både gode og dårlige erfaringer med oppfølgingen knyttet til arbeid og skole, og de hadde ulike behov for oppfølging etter innflytting i boligen. Prosjektet God start ble formelt avsluttet i juni 2013 men erfaringene med prosjektgruppas arbeid førte til at kommunen etablerte et tverrfaglig ungdomsteam ved nyttår i 2014 som skulle ha de samme funksjonene som prosjektgruppa hadde hatt men med bredere representasjon.

Avslutning

Litteraturen som er gjennomgått i dette kapitlet viser at det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge som utøvere eller ofre for kriminalitet foregår på en rekke områder. Særlig skolen og fritidsarenaen pekes ut som sentrale innsatsområder, noe som er naturlig da dette er arenaer der barn og unge oppholder seg i mye av sin tid. Troen på at inkludering av barn og unge i et fellesskap vil redusere risiko for feilutvikling eller snu en allerede negativ utvikling, er sterk. At politiet utnytter sin rolle i det forebyggende arbeidet til å skaffe seg informasjon som senere brukes i kriminalitetsbekjempelse er en reell bekymring. En annen bekymring er at målstyringen i politiet er med på å omdefinere politiets forebyggende arbeid til reaktive tiltak der forebygging betyr rask saksbehandlingstid og høyere oppklaringsprosent. Dette kan gå på bekostning av et primærforebyggende fokus. Forskningen viser til at vellykkede tiltak ofte kjennetegnes av å være fleksible og utviklet på målgruppenes premisser. Tett oppfølging, kontinuitet og lav terskel for kontakt beskrives ofte som forutsetninger for å lykkes. Samtidig medfører dette sårbarhet dersom slike nøkkelpersoner skiftes ut, eller at belastningen av arbeidet blir for stor over tid. Utfordringene knyttet til å måle effekten av tiltak er et gjennomgående tema i litteraturen. Dette gjelder ikke minst for tiltak som tar sikte på å lette overgangen fra fosterhjem eller institusjon til et mer selvstendig liv. Forskningen tyder på at tiltak i varierende grad kompenserer for problemene barn og unge har når de plasseres, men at fosterhjem-

splassering gir bedre resultater enn plassering på institusjon. Ungdom identifiseres som en sårbar gruppe i ettervernarbeidet. Å klare seg mest mulig på egenhånd bidrar til mestringfølelse og økt funksjonsevne og ses på som et sentralt virkemiddel for et liv uten rus- og/eller kriminalitet. En stabil situasjon står sentralt i dette. Anerkjennelse av brukerinnsats, god innsikt i utfordringene til de som står på mottakersiden av tiltakene og et ambisjonsnivå tilpasset deres behov beskrives som suksesskriterier når det gjelder bistandsapparatets rolle.

Forskningslitteraturen antyder kunnskapsunderskudd på flere områder knyttet til forebyggende arbeid med barn og unge. Generelt etterspørres det evalueringer som har et tydeligere fokus på resultatoppnåelse og som kan gi bedre svar på hva som virker og ikke virker. Det uttrykkes likevel først og fremst et behov for at både tiltaksutviklere og forskere begynner å stille nye spørsmål rundt måloppnåelse, og at suksesskriterier ved tiltak omformuleres til mykere målsetninger som er bedre tilpasset målgruppens behov og kapasitet. I den forbindelse er det en mangel på ivaretagelse av brukerperspektiver og brukermedvirkning både i iverksettelse av tiltak og i evalueringer i etterkant. Til tross for et stort fokus på mobbing i senere år ser dette fremdeles ut til å være et forsømt forskningsområde. Både når det gjelder sosiale og læringsrelaterte følger av mobbing, kunnskap om hvem mobberne er samt forskning som gjør det mulig å bedømme hva som utgjør risikofaktorer for å bli mobbet versus hva som er konsekvenser av å bli mobbet. At et så anerkjent og velbrukt tiltak som bekymringssamtalen ikke ser ut til å ha vært gjenstand for en helhetlig forskningsbasert evaluering er overraskende. Det voldsomme fokuset på et kriminelt ungdomsmiljø i Oslo forsommeren 2018 aktualiserer behovet for forskning som kan fortelle mer om hvorfor unge *ikke* rekrutteres til slike miljøer selv om de er i en livssituasjon tilsvarende de som blir med, samt hva som kan få de til å forlate slike miljøer. Ikke minst synes det å være et behov for forskning som kan undersøke og kommunisere hvilken negativ innvirkning bruk av stigmatiserende begreper som 'gjengbegrepet' kan ha i en forebyggende sammenheng.

4 Alternative straffereaksjoner

Etter tusenårsskiftet har myndighetene rettet spesiell oppmerksomhet mot barn og straff. Holmboe (2014) skriver at de unge lovbrøytene stiller straffereettspleien overfor prinsipielle og praktiske utfordringer. De kan i mindre grad enn voksne vurdere konsekvensene av sine handlinger, slik at hensynet til rettferdig straff trekker i retning av at man må se med mildere øyne på dem. Samtidig tåler barn i mindre grad enn voksne å sone straff, særlig fengselsstraff. Disse utfordringene har gjort at man over tid har prøvd ut en rekke tiltak, både som formell straff og som sosiale hjelpetiltak. I 2003 ble FNs barnekonvensjon gjort til en del av norsk rett. Konvensjonens krav om at myndighetene skal legge vekt på barnets beste har påvirket både lovgivning og konkret straffutmåling i senere år. Lid (2016) viser til at prinsippene i FNs barnekonvensjon om hensynet til barnets beste har stått sentralt i regjeringens handlingsplan *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* (Justis- og politidepartementet, 2005–2008), i St.meld. nr. 20 *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytarar* (Meld. St. nr. 20 (2005-2006)), og i *NOU 2008:15: Barn og straff*. Disse dokumentene fokuserte alle på anvendelse av alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytene. Tradisjonelt sett har individualpreventive hensyn og reaksjonenes mulige rehabiliterende effekt vært særlig vektlagt i diskusjoner om straffereaksjoner overfor unge lovovertredere. I Stortingsmelding nr. 20 (2005-2006) *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytarar* påpekes det at:

Det er grunn til å tru at fengselsstraff har særleg negative verknader på barn. Den preventive effekten av eit fengselsopphald er liten. (...) Det beste for barnet vil som regel vere ei alternativ reaksjonsform og oppfølging (Meld. St. nr. 20 (2005-2006), s. 3).

Myndighetene har således hatt et tydelig mål om å endre reaksjoner mot unge lovbrøytene og satse på reaksjoner som faller inn under restorative justice-tankegangen. Det advares mot bruk av fengsel overfor barn da det kan være svært uheldig for barnets utvikling og det vektlegges at fengselsstraff overfor barn kun bør benyttes når det er særlig påkrevet. Det er en målsetning at de

alternativer som allerede finnes skal brukes på en bedre måte, i tillegg til at nye reaksjonsformer blir utviklet. I dette kapitlet vil det bli gjort rede for forskning som omhandler tiltak eller reaksjoner iverksett som følge av disse politiske målsetningene. Tiltak som behandles i kapitlet inkluderer konfliktråd, problemorientert politiarbeid (POP), politimegling, ungdomskontrakt, oppfølgingsteam, ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og narkotikaprogram med domstolskontroll. Forholdet mellom straff og behandling står sentralt i mye av denne forskningslitteraturen.

Konfliktråd

På Konfliktrådets hjemmesider⁹ kan man lese at konfliktråd er en statlig tjeneste som tilbyr megling som metode for å håndtere konflikter. Virksomheten er regulert i konfliktrådsloven og tjenesten er gratis. Hensikten er at partene gjennom dialog kan finne fram til gode løsninger enten det gjelder å gjøre opp for konkrete lovbrudd, eller gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Gjennom å møte offeret, stille spørsmål og fortelle om hvilke følger lovbruddet har hatt, skal gjerningspersonen stimuleres til å forstå konsekvensene av egne handlinger og bli oppmuntret til å ta ansvar. Offeret kan få bearbeidet opplevelsen, redusert angst og få innflytelse på avtalen. Det finnes 22 konfliktråd i Norge med til sammen ca. 130 ansatte. Konfliktrådet behandler både straffbare forhold og sivile konflikter. I straffesaker er mekling et viktig alternativ til tradisjonelle straffereaksjoner. Flesteparten av de ca. 7-8000 sakene som årlig oversendes konfliktrådet kommer fra politiet, men også flere privatpersoner henvender seg for å få bistand. Eksempler på type saker som behandles i konfliktrådet er lovbrudd som skadeverk, trusler, innbrudd, mobbing, tyverier - og sivile konflikter som gjelder naboer, familie, husleie eller arbeidsplassen. I de fleste saker inngås det en avtale mellom partene, og partene har selv innflytelse på hva som skal stå i avtalen. Konfliktrådet behandler sakene raskt. I gjennomsnitt tar det tre-fire uker fra saken mottas i konfliktrådet til den avsluttes.

⁹ <https://www.konfliktraadet.no/>

Justis- og politidepartementet iverksatte et prøveprosjekt i 2003–2005 med delegert påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker. Når straffesaker overføres til konfliktråd er det politijuristene som har den påtalemessige kompetansen. Å la lensmennene få den samme muligheten er blitt sett på som ett mulig virkemiddel for å øke antall saker som overføres. Rapporten *Evaluering av Konfliktrådsprosjektet og MIL* skrevet av Marit Egge (2007) bygger på en evaluering av dette initiativet. Antallet lensmannskontorer inkludert i Konfliktrådsprosjektet ble redusert fra 71 til 68 i løpet av prosjektperioden. Lensmannskontorene fordeler seg på 19 politidistrikter. I Nord-Trøndelag ble Konfliktrådsprosjektet organisert som et delprosjekt under satsingen «Megling i Lokalsamfunnet» (MIL). MIL er et samarbeid mellom flere etater, med konfliktråd som en viktig kunnskapsleverandør. Departementet ba ikke om en effektevaluering, men ønsket en kartlegging og systematisering/analyse av erfaringer. Spesifikt skulle evalueringen svare på om påtalekompetanse til lensmenn er et egnet virkemiddel for å øke antall overførte saker, korte saksbehandlingstiden, synliggjøre verdien av mekling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndighet, og avlaste påtalejuristene. I evalueringen er det tatt i bruk fire ulike metoder for informasjonsinnhenting: Sentrale dokumenter, registerdata, spørreundersøkelse og intervju. Evalueringen viser at samlet sett har ordningen ikke blitt tatt i bruk i så stor grad som saksgrunnlaget skulle tilsi. Det ble overført 496 konfliktrådssaker i prosjektperioden fra 1.1.2003 til 31.12.2005.

Egge (2007) skriver at til tross for flere usikkerhetsmomenter knyttet til beregningen er det en rimelig konklusjon at det samlet sett har vært et underforbruk av påtalekompetansen i prøveperioden, og forskjellen mellom kontorene er påfallende. Strukturelle forhold som antall lensmannskontor i distriktet og befolkningsgrunnlag ga ingen forklaring på disse forskjellene. I spørreundersøkelsen slutter et stort flertall av lensmenn seg til at konfliktrådsmekling ivaretar offeret på en god måte. Det er større tillit til den forebyggende effekten av konfliktrådet enn til de tradisjonelle reaksjonsmåtene. Dette begrunnes med gjerningspersonens mulighet til å forstå hva han/hun har påført andre, en innsikt som åpner for læring og endring og slik reduseres sjansen for gjenta-

kelse. Lensmennene i prosjektet er ikke redde for at konfliktråd utfordrer rettsikkerheten, og de opplever ordningen som effektiv – både fordi den åpner for rask reaksjon, og fordi den er prosesseffektiv. Også blant påtalejuristene er det solid oppslutning om konfliktråd på de fleste sentrale områder, men det uttrykkes noe mer forståelse for de negative påstandene knyttet til konfliktrådsordningen, som fare for rettsikkerheten, manglende tillit og omfattende saksbehandling. Politimeglerne selv mener megling er et nytt og nyttig verktøy, og har opplevd at meglerutdanningen og erfaringen har hatt positiv innvirkning på hvordan de utfører annet politiarbeid. Fra politi og konfliktrådsledere som ikke er involvert i pilotprosjektet er det imidlertid blitt reist spørsmål om politimeglere står i fare for å opptre partisk og blande roller, og konfliktrådsinstituttets uavhengighet har vært diskutert både innenfor og utenfor MIL. Erfaringene fra prosjektet viser at partene i konfliktrådssaker med politimegler godtar, og i de fleste tilfeller ønsker, den autoriteten politiet representerer. Dette utfordrer en av konfliktrådets grunntanker – at konfliktråd skal styrke det sivile samfunn skriver Egge (2007). Evalueringene gir ikke et entydig svar på om påtalekompetanse er et egnet virkemiddel for å øke antall saker overført til konfliktråd. På tross av at et flertall av lensmennene gir uttrykk for en positiv holdning både til konfliktråd og påtalekompetansen de har fått, har de, samlet sett, ikke tatt i bruk ordningen i den grad de hadde hatt mulighet for. Prosjektet kan heller ikke vise til en vesentlig kortere saksbehandlingstid. Egge (2007) understreker at evalueringen likevel viser at ordningen har potensial for å oppfylle intensjonen, og at mange enkeltkontorer har klart det. I en vurdering av om ordningen skal innføres er det derfor viktig å forstå de store variasjonene mellom kontorene. For at påtalekompetanse til lensmenn skal kunne bli et robust virkemiddel som blir tatt i bruk, må det forankres i en helhetlig tankegang enten knyttet til en tradisjonell forebyggingsmodell, eller som MIL, som ideologisk er forankret i en forståelse av og tilnærming til *restorative justice*. Dette gjelder lokalt ved det enkelte lensmannskontor, men i like stor grad sentralt.

Rapporten *Med! eller? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement ved straff* (Eide & Gjertsen, 2009) tematiserer utfordringer ved bruk av gjenopprettende rett i saker med alvorlige person-

krenkende handlinger, vold og trusler. Fokus er på bruk av konfliktråd som et alternativ eller supplement til straff. Evalueringen bygger på deltakelse på konfliktrådsmøter, og dybdeintervju med konfliktrådsledere og en spørreundersøkelse rettet mot deltakere i straffesaker som har vært overført til konfliktråd. Eide og Gjertsen (2009) konkluderer med at gjenopprettende rett er verdt å satse på, men at det også innebærer en rekke utfordringer. Hoveddelen av de som har valgt konfliktråd forteller at møtene har bidratt til bedring av relasjonene mellom partene, og vært ledd i prosesser der man får lagt hendelser bak seg. Deltakerne opplever at de har fått sagt det som er viktig for dem i sakens anledning, fått en annen forståelse av «motparten» og av det som har skjedd. Særlig i saker som omhandlet vold i nære relasjoner ga spesielt klagere uttrykk for glede over å slippe påkjenningen av å gå gjennom det strafferettslige systemet. Evalueringen understreker politiets betydning for konfliktrådernes virkeområde ved at de fleste sakene som overføres kommer fra politiet. Datamaterialet indikerer at de løftene som gjenopprettende rett bærer i stor grad innfris. Når det gjelder hvilke saker som er egnet for behandling i konfliktråd er det en hovedkonklusjon i studien at et grundig forarbeid har større betydning enn «type saker» og «hvilke former for kombinasjon med straff som fungerer best». Det omfatter også grundig etterforskning og sikring av at påklagende har erkjent straffeskyld og klar informasjon om de juridiske realitetene i den respektive saken. Utfordringene som Eide & Gjertsen identifiserer kan ofte spores tilbake til svikt i informasjon. Det er ikke gunstig om partene i et møte er dypt uenige om hva som har skjedd eller etterforskningen ikke har vært grundig nok. For offeret kan dette oppleves som en ny krenkelse. Frivilligheten står sentralt i gjenopprettende rett. For å sikre et reelt informert samtykke er det behov for informasjon om alternativene til å si ja til konfliktråd, hva som skjer om man sier nei, hva som skjer om man sier ja og det ikke blir inngått en avtale osv. Dette er et ansvar som ikke eies av konfliktrådene alene, men av alle instanser og personer som er involvert i prosessen med å overføre saker til konfliktråd.

Eide (2010) står også bak rapporten 'Og at det er en nyttig ting' som bygger på en evaluering av prosjektet «Problemløst Politiarbeid og Restorative

Justice» i Salten politidistrikt. Problemorientert politiarbeid (POP) handler om at politiet skal arbeide strategisk og proaktivt, ikke bare drive med «brannslukking». Restorative justice omhandler konfliktrådets virkeområde, hvor møter som skal virke reparerende avholdes mellom offer og gjerningsperson. Prosjektet som er evaluert har vært rettet mot å innføre arbeidsrutiner der problemorientert politiarbeid og konfliktråd kunne integreres i en mer total kriminalitetsbekjempelse. Gitt at de fleste sakene som går i konfliktråd er straffesaker som oversendes fra politiet, har politiets arbeid betydning for både type og mengde saker som oversendes. Prosjektet POP og RJ har rettet søkelys mot nettopp prosesser i politiet som har betydning for å få flere og mer alvorlige saker over i konfliktråd. Evalueringen systematiserer erfaringene fra implementeringen, slik at disse skal kunne komme til nytte i det videre arbeidet med POP og RJ. Eide (2010) avdekker flere kritiske punkter i arbeidet, og identifiserer «skjerming» som et viktig begrep - både i forhold til tid og styring. For det første er det nødvendig med 100 prosent frikjøp av tiden til den/de som skal arbeide med slik implementering for å unngå at prosjektleder havner i en skvis mellom prosjektets hensyn og de konstant akutte situasjoner som oppstår i en driftsorganisasjon som politiet. Der arbeid med et prosjekt synes å skape merbelastning, og det ikke er umiddelbart synlig at det løser noe problem, er det ugunstig i forhold til å skape positive assosiasjoner til prosjektet. Da blir det noe som ligger «utenfor», og ikke integreres i ens arbeid. For det andre bør et slikt prosjekt skjermes i forhold til det presset som hviler på politiet når det gjelder krav til oppfylning av måltall. Det er ifølge Eide viktig at prosjektmål i det videre arbeidet med POP og RJ ikke reduseres til det rent kvantifiserbare, og at måltall kan fungere avsporende i forhold til den overordnede målsettingen: Å arbeide proaktivt. Flere etterforskere i Eides materiale uttrykker stor frustrasjon i forhold til måltall, og hvordan krav til måltall kommer i konflikt med deres opplevelse av å kunne gjøre en god jobb. Hun skriver:

Politiet er en målstyrt etat, og dette har betydning for de prosessene som utspiller seg. Det ikke målbare må vike for det målbare (Eide, 2010, s. 64).

Mens måltall synes å være noe som gir godt grunnlag for å vurdere effekter og produktivitet, fører målstyring ofte til helt andre resultater enn det som

er ønsket og hensiktsmessig. Eide skriver videre at man kan anta at dersom folk fikk bedre forståelse av hva konfliktråd er, ville flere få muligheten til å velge ordningen, og faktisk gjøre det. Og bedre forståelse gir også grunnlag for gode prosesser og utkomme. Et annet kritisk punkt gjelder det å oppnå informert samtykke, som er obligatorisk for begge parter. Til å begynne med er ikke situasjonen alltid gunstig for å ta imot informasjon om eller samtykke til konfliktråd, og hvorvidt man ønsker konfliktråd eller ei kan endre seg når man får fordøyd informasjonen og ikke er i en presset situasjon. Mens folk ikke må føle seg presset til å delta, kan man ikke automatisk legge saken på hylla i forhold til konfliktråd ved første nei. At konfliktrådet dras inn prosessen rundt informasjon og samtykke kan øke sjansen for at folk sier ja og samtidig sikre at samtykke er et reelt informert samtykke. Det betyr imidlertid merarbeid for konfliktrådet, og innebærer at konfliktrådets ressurser og muligheter også må tematiseres skriver Eide (2010, s. 69).

Heidi Bjurstedt (2009) har skrevet masteravhandling i kriminologi om forholdet mellom politimegling og konfliktrådsmegling. Avhandlingen *Politimegling: 'Det er et møte med mennesker som har en konflikt og som antagelig kan avgjøres utenfor straffesak'* tar for seg politimegling slik informantene i utvalget definerer det, etter at de deltok på kurs med konfliktrådet i restorative justice og restorative policing. Avhandlingen tar sikte på å drøfte politimegling i lys av konfliktrådsmegling. Politimegling belyses ut i fra politiinformantene som arbeider som politimeglere, gjennom tre ungdomsinformanter som har deltatt på politimeglinger samt gjennom fem observasjonshistorier som tar opp ulike erfaringer fra politimeglinger. Konfliktrådet og restorative justice er en del av bakgrunnen til politimegling og gjennom oppgaven kastes lys på politimegling ved å vise til konfliktrådets verdier. Viktige spørsmål er hva politimegling er, hvilke likheter og ulikheter mellom politimegling og konfliktrådsmegling som kommer fram samt hvorvidt politiet gjennom politimegling får mer makt og kontroll, eller om politimegling bidrar til å holde ungdommene utenfor strafferettsapparatet. Masteroppgaven belyser og beskriver politimegling som et sosialt fenomen og hvordan aktørene opplever å delta i det. Bjurstedt finner at politimeglerne ser på politimegling som et nyttig og

egnet arbeidsverktøy som de bruker som metode i sitt forebyggende arbeid med ungdommer og ungdomskriminalitet. Hun konkluderer med at politimegling ikke er det samme som konfliktrådsmegling. Politiinformantene oppgir selv at de jobber med forventningene til partene i forkant av meglingsene, og at de styrer mer i meglingsen. De formaner også mer enn en konfliktrådsmedler skal gjøre. Politiet er ifølge Bjurstedt lojale overfor konfliktrådsprinsipper på de fleste områder.

Ungdomskontrakt og oppfølgingsteam

Flere pilotprosjekter ble iverksatt som følge av den politiske målsettingen å finne fram til mer formålstjenlige reaksjonsformer over for unge lovbrøyttere. Ett av disse var «ungdomskontrakt» som ble iverksatt våren 2001. Ungdomskontrakt innebærer at det umiddelbart etter oppklaringen av et lovbrudd blir inngått en kontrakt mellom lovbrøytter og foresatte på den ene side, og politi og kommune på den annen side, om tiltak som kan bidra til endring. Marit Egge (2004) gjennomførte en evaluering av denne reaksjonsformen og resultatet kan leses i rapporten *Forsøk med ungdomskontrakter: en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøyttere*. Prosjektets mandat har vært å produsere kunnskap om tiltaket og gjennom det gi beslutningstakerne et bedre grunnlag for å avgjøre om det er hensiktsmessig å innføre ungdomskontrakt som en landsdekkende ordning. Evalueringen beskriver gjennomføringen av forsøksprosjektet, vurderer tiltakets innhold og identifiserer nødvendige forutsetninger for en god implementering. Mens tiltaket opprinnelig var tenkt innrettet mot ungdom med til dels store og sammensatte problemer har prosjektet åpnet for at man kunne være liberal i utprøvsperioden. Egge (2004, s. 8) finner at ungdomskontrakt derfor har vært iverksatt overfor ulike grupper ungdom og at den samlede erfaring knyttet til kontraktens innhold og intensjon er sammenfallende med målsettingen om at ungdomskontraktene skal gi rask reaksjon overfor unge lovbrøyttere ved å kombinere straffens funksjon med målrettede tiltak for rehabilitering rettet mot den enkelte. Kontrakten gir dessuten et potensial for å kunne gjøre opp med 3. person og inneholder

således elementer som ivaretar fornærmedes rettigheter. Når det gjelder strukturer ved kommunens og politiets arbeid som fremmer og hemmer en vellykket implementering ser koordinators plassering ut til å påvirke kontraktsarbeidet. Der vedkommende har hatt nærhet både til kommunale etater og politi har dette virket positivt. Egge finner dessuten at manglende forankring av samarbeidet i de overordnede strukturene har vanskeliggjort og av og til stoppet arbeidet. I likhet med erfaringer fra en rekke andre prosjekter konkluderer også Egge at samarbeid er sårbart for utskiftninger, særlig når det er personrelatert. Sikring av det forebyggende arbeidet gjennom stillingsinnholdet, både innenfor politi og kommunale etater, har derfor vært en annen viktig suksessfaktor. I tillegg til disse erfaringene fra de organisatoriske sidene ved prosjektet, peker Egge på juridiske, politi- og sosialfaglige sider ved prøveprosjektet som var problematiske. Anbefalingen er derfor at dette blir gått nøye gjennom ved en eventuell innføring av ungdomskontrakt som et landsdekkende tiltak.

Tiltaket med ungdomskontrakt ble videreutviklet til et prøveprosjekt med oppfølgingsteam i flere kommuner. *Prosessevaluering av det treårige prosjektet «Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere»* (Kvello & Wendelborg, 2009) er sluttrapporten for evalueringen. Evalueringen beskriver «Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere» i fire projektkommuner: Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Det overordnede målet med å etablere oppfølgingsteam er å motvirke en kriminell løpebane for unge lovbrøyttere og bidra til en positiv utvikling for den enkelte ungdom. Målet skulle nås gjennom å styrke det tverrfaglige samarbeidet på ulike forvaltningsnivåer i oppfølgingen av den enkelte lovbrøytter. Til grunn lå kunnskap om at mange unge lovbrøyttere har lite læringspotensial av å bli ilagt bot for lovbrudd, og at mange ungdommer har liten nytte av å bli plassert på barnevernsinstitusjoner. Dersom det skjer vesentlig brudd på tiltak og særvilkår skal imidlertid ungdommen overføres til det ordinære straffesystemet med en tradisjonell straffereaksjon. Sentrale aktører i et oppfølgingsteam kan være politi, barnevern, rusomsorg, helsevesen, skolesystem, kriminalomsorg og konfliktråd. Oppfølgingsteamene skulle skape forpliktende, forutsigbart og strukturert samarbeid mellom rettshåndheverne

og hjelpeapparatet på ulike forvaltningsnivåer rundt den enkelte lovovertræder. De fire prosjektkommunene hadde relativt frie rammer til å utforme sine oppfølgingsteam. Kvello og Wendelborg (2009) finner at tiltakene som benyttes har vært de etablerte, slik som MST, kurs i sinnemestring, ruskontroll, nye former for oppfølgingssamtaler (coaching) og stormøte. Kvello og Wendelborg (2009) kommer fram til at oppfølgingsteamene har lyktes i å nå og å hjelpe en gruppe unge som det har vært både vanskelig å få til å motta hjelp og til å ha nytte av hjelpen. Når det gjelder suksesskriterier fremheves tett og koordinert oppfølging av ungdommene, i tillegg til at oppfølgingen har vart over et lengre tidsrom (gjerne omkring ett til to år). Et forpliktende tverretattlig samarbeid er et annet forhold som trekkes fram. Barrierer i prosjektet varierer mellom de ulike kommunene, men knytter seg blant annet til uklare rammer for prosjekt og innhold, uklarhet knyttet til grenseoppgangene for hvilke lovbrudd som kan inkluderes samt til organisatorisk plassering av prosjektet. Kapasitetsproblemer på etterforsknings- og tiltakssiden nevnes også som en utfordring. Mens samarbeidspartneres kunnskap om restorative justice tankegangen bedret seg i løpet av prosjektperioden finner forskerne at det likevel er et sparsomt fokus på ofrene slik praksisen har vært i de fire prosjektkommunene. Evalueringen viser til at de elleve ungdommene som ble intervjuet var meget positive til oppfølgingsteamene, og opplevde seg involvert og gitt meget god hjelp. Fremtidsoptimismen er betydelig bedret i etterkant og flere forteller at de har lært mye de kan nyttiggjøre seg framover ved å ta imot hjelp fra oppfølgingsteamene som de ikke ville ha fått ved mer tradisjonelle straffereaksjoner i rettsvesenet.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ved konfliktrådsloven av 2014 fikk vi for første gang på mange år straffereaksjoner som var rettet spesielt inn mot unge lovbrøyttere: «Ungdomsstraff» og «ungdomsoppfølging». For begge reaksjoner er det et vilkår at lovbrøytteren var under 18 år på gjerningstidspunktet, og at vedkommende samtykker til reaksjonen. Ungdomsreaksjonene skal bygge på en kombinasjon av gjenopp-

rettende prosess og tverrfaglig forpliktende samarbeid mellom konfliktråd, justissektor og offentlig hjelpeapparat, samt privat nettverk. I litteraturen pekes det på flere problematiske sider ved de nye straffereaksjonene. Holmboe (2016) forklarer at *Ungdomsstraff* er den strengeste av disse to reaksjonene, og skal komme i stedet for de strengeste samfunnsstraffdommene og de fleste av dommene på ubetinget fengsel. Ungdomsstraff kan benyttes der det er begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet, og straffens formål med styrke ikke taler mot en reaksjon i frihet. «Alvorlig kriminalitet» er straffbare handlinger som har en strafferamme på fengsel i tre år eller mer. Ved gjentatt kriminalitet kan reaksjonen også benyttes for handlinger med lavere strafferamme. I dommen skal det fastsettes en gjennomføringstid på mellom seks måneder og tre år, og en subsidiær fengselsstraff. Med *ungdomsoppfølging* har man fått et nytt tiltak som supplerer meglings i konfliktråd. Ungdomsoppfølging er en mildere reaksjon som kan fastsettes som vilkår for en dom på betinget fengsel eller en betinget bot. Domstolen fastsetter en gjennomføringstid på opptil ett år, og en betinget straff.

I artikkelen *Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging: En oversikt og noen kritiske merknader* påpeker Holmboe (2014) to kompliserende elementer ved ungdomsstraff. Det første gjelder det at ungdomsstraff også skal kunne erstatte samfunnsstraff, som i utgangspunktet er en mildere reaksjon, uten at dommeren - eller siktede - har sikker kunnskap om hva som kan bli innholdet i ungdomsstraffen. Ved å samtykke til ungdomsstraff fraskriver den siktede seg sin mulighet til å få samfunnsstraff dersom ungdomsstraffen blir for tung. For det andre kreves det at siktede skal ha bosted i Norge. Dette kan føre til forskjellsbehandling i disfavør av barn som ikke har en fast tilknytning her. For det tredje finner Holmboe det overraskende at siktede ikke kan påklage vedtak eller vilkår under straffegjennomføringen, og at man i forarbeidene antar at en slik klage ville vise liten motivasjon. I samfunnslivet ellers anses borgernes adgang til å klage over avgjørelser som en viktig side av rettssikkerheten. Man kan dermed spørre seg om ønsket om å finne en konstruktiv reaksjon har ført til at lovgiveren har latt alminnelige krav til rettssikkerhet vike når lovbrøytteren er et barn konkluderer Holmboe (2014).

I artikkelen *Om «samfunnsnyttige oppgaver» i ungdomsplaner. Behov for reform?* diskuterer Holmboe (2016) bruk av samfunnsnyttige oppgaver som et innhold i ungdomsplanen. Selve innholdet i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging fastsettes av et ungdomsstormøte. Konfliktrådene administrerer ordningen, og skal tilstrebe at lovbyteren og den fornærmede møtes i en gjenopprettende prosess. Ungdomsstormøtet skal komme fram til en ungdomsplan. Andre aktører, som skole, barnevern, helsevesen, kommune osv. kan også delta. Politiet og kriminalomsorgen er andre naturlige deltagere i ungdomsstormøtet; i saker om ungdomsstraff skal disse alltid være representert. Selv om det er mange aktører i et ungdomsstormøte, er det bare konfliktrådets ungdomskordinator og den siktede (og dennes eventuelle verger) som skal godkjenne ungdomsplanen. De fleste av tiltakene i en ungdomsplan er knyttet til lovbyterens person og er av ansvarliggjørende eller kontrollerende art. Men det er også hjemmel for å fastsette at den siktede skal utføre «samfunnsnyttige oppgaver». Slike oppgaver kan også virke rehabiliterende og ansvarliggjørende, men er likevel prinsipielt mer tyngende enn de andre vilkårene i bestemmelsen. Holmboe (2016) argumenterer for at bestemmelsen om «samfunnsnyttige oppgaver» tas ut i forbindelse med ungdomsplaner. På den ene siden skriver Holmboe at dersom vilkåret om samfunnsnyttige oppgaver ikke brukes i nevneverdig grad, kan det ha uheldige konsekvenser. For det første har Stortinget tatt inn vilkåret i det samlede repertoar konfliktrådet skal tilby, og må antas å ha en forventning om at forvaltningen bruker de fullmakter den får når det er grunn til det. For det andre skal ungdomsstraffen erstatte ubetinget fengsel og de strengeste samfunnsstraffdommene. Reaksjonen er altså i utgangspunktet en strengere reaksjon enn samfunnsstraff. Dersom ungdomsstraff vanligvis fører til en vesentlig mindre belastning for lovbyteren enn samfunnsstraff, kan det skade ungdomsstraffens legitimitet. For det tredje har man ingen kontroll med om vilkåret brukes i de riktige sakene. Ungdomsplanene blir bare kjent for rettsvesenet ved bruddsaker, og det er dermed liten offentlighet omkring reaksjonsfastsettelsen. Holmboe (2016) mener det er uheldig at vilkåret «samfunnsnyttige oppgaver» skal kunne fastsettes i en sak om ungdomsoppfølging og bør i stedet overlates til domstolen i saker om ungdomsstraff. Mange saker om ungdomsoppfølging kan dreie seg om forhold som ikke ville

gitt samfunnsstraff. Ungdomsoppfølging kan dermed bli strengere enn den alternative reaksjonen den skal erstatte. Dessuten gir loven få begrensninger i saker om ungdomsstraff. Mens en samfunnsstraff bare kan fastsettes i et begrenset antall timer, er det i prinsippet ingen grenser for timetallet som kan fastsettes i en ungdomsplan. Loven gir således intet vern mot at en ungdomskordinator får inn altfor strenge vilkår i ungdomsplanen, og at den domfelte ser seg nødt til å godta dem. Uten et vilkår om samfunnsnyttige oppgaver vil konfliktrådene bedre kunne konsentrere seg om å drive gjenopprettende prosess, mens tiltak av mer straffende karakter blir fastsatt av domstolene. En slik løsning ville bedre rettslikheten mellom lovbyterne og styrke den enkelte lovbyters rettsikkerhet i følge Holmboe (2016).

Nærliggende problemstillinger er tema for artikkelen *Ny ungdomsstraff: Spørsmål om rettsikkerhet og hensyn til integritet* (Dullum & Giertsen, 2017). Forfatterne viser til at bestemmelsen om at ungdomsstraffen skal inneholde tiltak hvor '(...) sosial kontroll erstatter fengselets fysiske kontroll' reiser spørsmål om hva denne kontrollen består i, og i hvilken grad ungdomsstraffen faktisk blir et humanitært alternativ til fengsel. Historisk er det flere eksempler på at alternative straffer motivert av gode intensjoner har kommet i konflikt med rettsikkerhetshensyn. Dette var ifølge forskerne særlig tydelig i de såkalte særreaksjonene; reaksjoner som ble satt i verk overfor lovovertredere ut over de vanlige straffene som fengselsstraff eller bot. Arbeidsskolen for unge lovovertredere, tvangsarbeid for alkoholikere og sikring var tre slike tiltak, alle begrunnet i hensynet til lovovertrедeren – at han skulle behandles eller oppdras i stedet for å straffes. Et sentralt kjennetegn ved særreaksjonene var at forholdsmessighetsprinsippet var satt til side til fordel for tidsubestemt. Forholdsmessighet ble sett på som unødvendig siden det ikke var straff som var formålet. Reaksjonene manglet også de nødvendige rettsikkerhetsgarantier. Dullum og Giertsen (2017, s. 37) viser til Christies artikkel *Widening the net* der ungdomsstraffen kritiseres på denne måten:

It sounds so kind to exchange punishment for treatment and education. But penal history tells us another story, and of alternatives to punishment that actually are more severe, more painful, than ordinary punishment (Christie, 2015, s. 113).

Straffens individuelle tilpasning kan komme i konflikt med prinsippet om likhet for loven, noe som i sin tur gjør straffen lite forutsigbar. Som også påpekt av Holmboe (2014; 2016; 2017) er det i tillegg grunn til å følge nøye med på hvor repressivt innholdet i ungdomsplanene blir. Ungdomsstraffen er frivillig. Men hvis man ikke samtykker, og hvis man ikke godkjenner ungdomsplanen, risikerer ungdommen en lang ubetinget fengselsstraff. Dullum og Giertsen (2017, pp. 37-38) understreker at det dessuten er grunn til å følge med på i hvilken grad hjelpetiltakene og det gjenopprettende elementet i straffen blir realisert. Det er ikke slik at ungdommer som er dømt til ungdomsstraff har prioritet i køen til kommunale hjelpetjenester i forhold til andre grupper, de må vente som alle andre. Kontrolltiltak som meldeplikt for politiet, kontaktforbud, inne-tid, ruskontroll osv., kan imidlertid iverksettes umiddelbart. Dette kan føre til at kontrollen i planen blir oppfylt, mens hjelpetiltakene kommer i siste rekke.

Nordlandsforskning er, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, i gang med en større evaluering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Underveisrapporten *Stemmer «kartet» med «terrenget»* (Eide, Andrews, Strømsvik, & Gustavsen, 2016) presenterer foreløpige funn fra studien. Følgeevalueringen ble påbegynt i 2015 og skal vare til utgangen av 2018. I løpet av prosjektperioden skal forskerne følge 20 ungdommer som idømmes de nye straffereaksjonene. I tillegg samler forskerne erfaringer fra alle involverte aktører, for eksempel ofre, pårørende, ansatte i konfliktrådet, friomsorgen, politiet og jurister. Evaluering bygger således på en kvalitativ casestudie med intervjuer og deltakende observasjon, en workshop med ungdomskoordinatorer fra hele landet, en spørreskjemaundersøkelse blant deltakere fra alle landets konfliktråd, samt granskning av konfliktrådsloven. Den aktuelle rapporten bygger i hovedsak på datamateriale fra casestudien, som gjennomføres i fem konfliktrådsregioner; Øst-Finnmark, Salten, Nord-Trøndelag, Hordaland og Oslo/ Akershus. Ungdommene som følges er både gutter og jenter, har ulik alder, forskjellig etnisk bakgrunn og bor i ulike deler av landet. Type saker og juridisk alvorlighetsgrad varierer også. I disse straffereaksjonene skal gjenopprettende prosesser stå sentralt. Blant annet innledes straffereaksjonene med et møte mellom den enkelte ungdom som har begått lov-

brudd, og den/de som har vært direkte eller indirekte berørt av lovbruddet sammen med konfliktrådets meglere i et ungdomsstormøte. En ungdomskoordinator i konfliktrådet skal legge til rette for straffegjennomføringen og bidra til at hver enkelt ungdom følges opp av et tverrfaglig oppfølgingsteam etter en individuelt tilpasset ungdomsplan. Ungdomsplanen kan for eksempel inneholde krav om skolegang, arbeid, arbeidssøking, behandling hos psykolog, oppfølging fra barnevern eller helsetjenesten, og avhold fra rusmidler i tilfeller der det er aktuelt. Dersom vilkår brytes kan planen revideres og strammes inn. Ungdomsoppfølging har en øvre grense på ett år, mens ungdomsstraff kan vare opp til tre år.

To år inn følgerforskningen trekker forskerne ingen konklusjoner men anbefaler hurtigere oppstart av oppfølgingen etter lovbrudd og peker på et behov for bedre ivaretagelse av gjenopprettende prinsipper. Eide m.fl. (2016) observerer at det tar lang tid fra lovbruddet avdekkes og til oppfølgingen av ungdommen starter. Lang ventetid oppleves som en belastning både for ungdom og verger, og har også resultert i at problematikken som ungdommen sliter med, har blitt forverret, og at ytterligere lovbrudd har blitt begått. Forskerne finner dessuten at de gjenopprettende møtene ikke fungerer godt nok. Gitt målsetningen om at de nye straffereaksjonene skal medføre noe nytt, må potensialet som ligger i gjenopprettende prosesser virkelig brukes, slik at man ikke bare gjenskaper former for straff som allerede eksisterer, advarer forskerne. De påpeker videre at det kan være for mange aktører til stede på møtene i tillegg til lovbrøttere og offer slik praksis er i dag. Møtene inneholder også andre aspekter enn bare møtet mellom lovbrøttere og offer, noe som kan føre oppmerksomheten bort fra den gjenopprettende prosessen. Gjenopprettende møter forutsetter dessuten grundige forberedelser og sikring av reelt informert samtykke, noe som tar tid. Dersom det kreves at straffen skal innledes med et gjenopprettende møte, kommer dette enten på kollisjonskurs med å komme tidlig i gang, eller på kollisjonskurs med å legge til rette for gode gjenopprettende prosesser. Forskerne mener det er viktig at kartet tilpasses terrenget, ikke motsatt. På tross av utfordringer understrekes det at flere ungdommer har opplevd god nytte av oppfølgingen. Saker med ruspro-

blematikk utgjør imidlertid en spesiell utfordring. Studien indikerer også at det er behov for klarere føringer for hvordan brudd på betingelsene i ungdomsreaksjonene skal håndteres.

Stian Lid (2016) skriver at siden årtusenskiftet har nye alternative straffereaksjoner blitt innført, sammen med særlige bestemmelser for hvordan de yngste kan straffes. I artikkelen *Ungdom og straff på 2000-tallet – nye praksiser, kjente dilemmaer* analyserer Lid statistikk over ilagte straffereaksjoner for perioden 2002–2013, og diskuterer utviklingen i straff av ungdom fram til i dag. Lid finner at straff av ungdom har endret seg betydelig i denne perioden. Langt færre ungdom fengsles, og forelegg er en langt mindre brukt straffereaksjon overfor unge lovbytere enn tidligere. Reaksjonen betinget påtaleunntatelse, hvor ungdommene slipper videre straffefølgelse hvis de overholder avtalte vilkår, har økt betydelig, og er på vei til å bli den mest brukte straffereaksjonen overfor ungdom. Tett oppfølging fra ulike etater, ruskontrakter, deltagelse i program og møte i konfliktrådet er sentrale vilkår. Lid (2016, s. 42) finner at samfunnsstraff, som ble presentert fra myndighetenes side som et egnet alternativ til fengsel, i løpet av perioden 2002–2013 har blitt den mest anvendte straffereaksjonen overfor de yngste for voldslovbrudd. I 2013 var 30 prosent av alle reaksjonene overfor de yngste lovbyterne samfunnsstraff, og det er betydelig høyere enn for andre aldersgrupper. Ved samfunnsstraff samtykker den domfelte til å delta i arbeid, opplæring eller behandling i et fastsatt antall timer gitt av domstolen. Den domfelte kan også pålegges å overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted etc. I de offentlige dokumentene nevnt ovenfor ble også overføring til konfliktrådet vurdert som en egnet reaksjon, eller at påtalemyndigheten ilegger betinget påtaleunntatelse. Betinget påtaleunntatelse innebærer at saken ikke vil straffefølges videre på betingelse av at lovovertreder ikke begår nye straffbare forhold innenfor en fastsatt prøvetid. Andre vilkår kan være meldeplikt til politiet, avholdelse fra alkohol og andre rusmidler og avleggelse av rusprøver, megling i konfliktråd etc. (Lid, 2016, pp. 42-43). Lid diskuterer hvordan disse endringene i ilagte straffereaksjoner kan forstås, og knytter de opp til to sentrale diskusjoner om straff. For det første gjør den økte bruken

av straffereaksjoner med bestemte vilkår i straffeutmålingen at skillet mellom straff og behandling blir utydelig. Den andre problemstillingen knyttes til kritikken av at alternative reaksjoner har en tendens til å bli et tillegg til eksisterende reaksjoner og medfører at kontrollapparatet eser ut. De nye straffereaksjonene som nå er etablert kan medføre at flere ungdommer og nye grupper av ungdommer blir trukket inn i kontrollapparatet. Det er ifølge Lid (2016) grunn til å møte den siste tids utvikling i strafferettsapparatet med skepsis. Strafferettsapparatet representerer statens mest inngripende maktutøvelse overfor en svært sårbar befolkningsgruppe, og det er kjent fra tidligere at behandlingssideologien har blitt brukt til å legitimere bruk av straff.

Narkotikaprogram med domstolskontroll

Alternative straffereaksjoner er ikke forbeholdt barn og unge. Personer som befinner seg i en rehabiliteringssituasjon og som er motivert for behandling er målgruppe for *Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)*. Programmet er landsdekkende straffereaksjon fra og med 2016, etter å ha vært en prøveordning i Bergen og Oslo siden 2006. ND er en alternativ strafferettslig reaksjon for relativt tunge narkotikamisbrukere som er gjengangere i strafferettsapparatet. Programmet var et ledd i regjeringens forsøk på å fremme domfeltes rehabilitering, styrke og forbedre de praktiske hjelpe- og behandlingstilbudene samt forebygge ny kriminalitet ved å fjerne en del av motivasjonen for å begå kriminelle handlinger. Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) ved Berit Johnsen og Monika Svendsen (2007) foretok først en prosessevaluering av ND, mens SIRUS ved Sturla Falck (2014) senere fikk ansvar for å foreta en resultatevaluering.

I rapporten *Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND): oppstarten av teamene og sentrene 2006* skriver Johnsen og Svendsen (2007) at straffegjennomføringen går gjennom fire faser: iverksettelsesfasen, stabiliseringsfasen, ansvarsfasen og videreføringsfasen. Hvert ND-team består av fem personer fra fire ulike instanser. Foruten koordinator som er tilsatt i kriminalomsorgen,

er det ytterligere én representant fra kriminalomsorgen. I tillegg er det én representant fra kommunen, én representant fra spesialisthelsetjenesten og én representant fra utdanningsetaten. Teamene er organisert forskjellig i Oslo og Bergen; i Bergen har man et innholdsmessig tilbud til de domfelte på senteret, mens i Oslo søker man å benytte eksisterende tilbud for rusmisbrukere som finnes i byen. Johnsen og Svendsen (2007) skriver at ND-straffen er tydelig begrunnet i individualprevensjon og det var formålet om forebygging av ny kriminalitet og rehabilitering som respondentene først og fremst refererte til i samtaler om målsetting og måloppnåelse. Gitt prosjektets tverretatlige og tverrfaglige organisering fremhever rapporten viktigheten av at alle involverte instanser opplever et eierforhold og at de tar del i prosjektet, noe som forutsetter involvering fra de forskjellige etatene som har arbeidsgiveransvar, ikke minst i forhold til å ivareta sine teammedlemmer. I utgangspunktet var målgruppen for dom til ND tunge rusmiddelmissbrukere. Foruten motivasjon, ønske om å delta, samarbeidsvilje samt innsikt i egen situasjon og egne mål og ønsker, har teamene kommet fram til at ND ikke kan være et tilbud for de aller tyngste rusmiddelmissbrukerne og de med alvorlige psykiske lidelser. Begge teamene har imidlertid det første året hatt en overvekt av tunge rusmisbrukere med forholdsvis lange kriminelle karrierer i programmet. Kjø-problematikken i forhold til behandling og bolig er et dilemma. Domfelte til ND skal ikke prioriteres i forhold til andre rusmiddelmissbrukere som søker behandling. Et annet dilemma er dikotomien straff – behandling. Etableringen av ND er preget av en pragmatisk innfallsvinkel til dette dilemma som sier at for noen kan det fungere å kombinere straff og behandling. Det er likevel grunn til å problematisere de mer prinsipielle og etiske sidene ved debatten om forholdet mellom straff og behandling hevder forskerne. Deltakelse i narkotikaprogrammet forutsetter et reelt og informert samtykke. I forhold til domfeltes rettssikkerhet i forhold til ND, hadde det nok vært en fordel å redusere antall samtykker som siktede/domfelte må forholde seg til under personundersøkelsen og straffegjennomføringen. Taushetsplikten innad i teamet opplever teammedlemmene som lite problematisk. I de tilfellene hvor teammedlemmet inngår i en behandlingssituasjon, bør det vurderes om det er nødvendig med en grundigere gjennomgang av hvilke opplysninger

som er taushetsbelagte og hvilke opplysninger som kan deles med teamet skriver Johnsen og Svendsen (2007).

Resultatevalueringen *Narkotikaprogram med domstolskontroll - en oppfølgingsstudie av 115 av de første klientene* (Falck, 2014) omfatter 115 av de første som ble dømt til ND og bygger på intervju med alle etter inntak, og med oppfølging av 106 (92 prosent) etter ett år og 96 (83 prosent) etter to år. Intervjuene kartla rusmiddelmissbruk, kriminalitet, fysiske- og psykiske vansker og sosiale forhold av betydning for integrering. Falck (2014) skriver at det før oppstart i Bergen og Oslo var forventet ca. 100 ND-dommer i året. Langt færre ble i virkeligheten rekruttert, bare en fjerdedel. Forklaringer lå i hovedsak utenfor selve driften av programmet, og hadde blant annet sammenheng med begrensninger som var satt for hvem som kunne dømmes, samt om ND ble akseptert som et alternativ av den siktede. Når det gjelder resultater fra evalueringen er et av hovedfunnene at over en tredjedel (34 prosent) av de som ble dømt til ND fullførte. De som droppet ut hadde hovedsakelig et dårligere utgangspunkt med tyngre, sammensatt problematikk enn de som fullførte. Sammenlignet med resultater fra annen behandling av tunge rusmiddelmissbrukere beskrives andelen som fullførte ND som tilfredsstillende. En vanlig gjennomføringsrate i behandlingsinstitusjoner for tunge rusmiddelmissbrukere er rundt 20–30 prosent. ND gir et alternativ til ubetinget fengsel. Fengselsstraff for gjengangere dømt for narkotikaforbrytelser har tilbakefall på nærmere 85 prosent. I seg selv gir dette et signal om betydningen av å prøve alternative reaksjoner skriver Falck (2014). Oppfølgingsundersøkelsen med selvrappoteringsrapporteringen fra de ND-dømte over to år, viste en positiv utvikling: Over 80 prosent av de som fullførte var utenfor et kontrollert miljø (fengsel eller institusjon) etter to år, mens bare ca. 40 prosent av de som droppet ut var i en slik situasjon. 8 prosent (3 personer) av de som fullførte var i fengsel etter to år, mot halvparten av de som droppet ut. Samtlige av områdene som ble undersøkt med selvrappoteringsrapportering fra de ND-dømte over to år, viser en positiv utvikling (tid i kontrollert miljø, rusmiddelmissbruk, kriminalitet, psykisk- og somatisk helse, utdanning, arbeid og sosiale relasjoner). De som fullførte kom bedre ut enn de som falt fra underveis i ND-programmet.

De som droppet ut hadde også en positiv utvikling over de to årene, men svakere enn de som fullførte. To uheldige forhold begrenset mulighetene i resultatevalueringen. Antallet ND-dommer ble for lite til å få nevneverdig innvirkning på antall fengselsdømte for narkotikarelatert kriminalitet og det lave antallet reduserte muligheten for å trekke statistisk generaliserbare konklusjoner i evalueringen. Evalueringen var dessuten planlagt med en randomisert kontrollgruppe i fengsel. Forskningsdesignet ble av etiske og praktiske grunner endret til at de som droppet ut skulle være sammenligningsgruppe til de som fullførte, noe som ga begrensning i tolkning og mulighet til å svare på hva endringer i de ND-dømtes situasjon kan tilskrives. Det er dermed vanskelig å slå fast hvorvidt det hadde gått annerledes om deltakerne i ND hadde fått andre eller ingen tiltak. Falck (2014, s. 47) skriver likevel at ND har vist at det er mulig med alternative reaksjonsformer for denne gruppen av tunge rusmiddelbrukere, og at de som gikk gjennom fasene og tiltakene i ND fikk styrket sine muligheter for videre integrering i samfunnet.

Avslutning

Reaksjoner som faller inn under restorative justice - tankegangen ser ut til langt på vei å virke etter hensikten ved å bedre relasjonene mellom partene, og være et ledd i prosessen med å legge hendelser bak seg, både for gjerningsperson og offer. Forskningslitteraturen identifiserer imidlertid flere problematiske sider ved de alternative straffereaksjonene, og i nyere forskning har kritikken særlig vært rettet mot de nye straffereaksjonene mot ungdom; ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Blant annet fremheves den konsekvens at flere ungdommer og nye grupper av ungdommer blir trukket inn i kontrollapparatet gjennom reaksjonene. Kritikken gjelder i tillegg uforutsigbarhet om innholdet i straffen på samtykketidspunktet, og at den økte bruken av straffereaksjoner med bestemte vilkår gjør skillet mellom straff og behandling mer utydelig. Behandlingsideologi har tidligere blitt brukt til å legitimere bruk av straff, med dertil uheldige konsekvenser.

5 Livet i, og etter fengsel

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021 *Redusert tilbakefall til ny kriminalitet* (Departementene, 2017) erklærer at gjennomføring av straff i Norge skal skje på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker nye straffbare handlinger. Det er likevel en kjensgjerning at mange domfelte begår ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet oppgis å være et felles ansvar på tvers av flere sektorer og forvaltningsnivåer. Kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommunene må derfor samordne sine virkemidler bedre og legge til rette for at domfelte gjennom egeninnsats kan endre sitt kriminelle handlingsmønster. Tiltakene i den nasjonale strategien dreier seg primært om å tette glippsoner mellom fengsel og samfunnet ellers, slik at innsatte kan leve et framtidig liv uten å begå ny kriminalitet. Noen tiltak favner bredere og inkluderer alle domfelte, uavhengig av hvor straffen gjennomføres. Strategien retter seg i første rekke mot ansatte i kriminalomsorgen og i berørte instanser.

Å hindre tilbakefall var også et hovedbudskap i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*, noe som blant annet innebærer å rehabilitere bedre. God rehabilitering krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjonen, med gode virkemidler både innenfor og utenfor fengsel. Kvalitet i kriminalomsorgen skal imidlertid ikke måles bare ut ifra effekten av tiltak for å forebygge videre kriminell atferd. Det er et selvstendig mål å gjøre livet under frihetsberøvelsen verdt å leve. En rekke norske og nordiske undersøkelser beskriver en fangebefolkning med store levekårsproblemer. I forhold til befolkningen for øvrig har domfelte oftere problemer knyttet til utdanning, de har dårligere sosialt nettverk og vanskeligere familieforhold og de sliter oftere med fysisk og/eller psykisk sykdom. De bruker oftere rusmidler og de har dårligere tilknytning til arbeidsliv og boligmarked. For at innsatte skal klare å få til et

liv uten kriminalitet etter straffegjennomføring kreves en helhetlig innsats. I *Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen 2004–2007* formuleres følgende utgangspunkt:

Den domfelte skal når dommen er sonet, være bedre skodd for et liv uten kriminalitet. Alt vi gjør, skal måles opp mot dette. Straffegjennomføringen skal være et vendepunkt (Kriminalomsorgen, 2004, s. 4).

Dette kapitlet vil gjøre rede for et utvalg norske studier som omhandler forebyggende tiltak rettet mot innsatte i fengsel samt løslatelsesprosjekter. Tiltakene har forskjellige målgrupper og inkluderer gjengangere, ungdom, innsatte med flerkulturell bakgrunn, kvinner, innsatte med funksjonsnedsettelse og rusmisbrukere. Utvalget av tiltak som omtales er langt fra uttømmende men tar sikte på å vise bredden i tiltakstyper og målgrupper.

Stig Nesvik (2004) ved Kriminalomsorgens utdanningscenter har skrevet rapporten *Evaluering av rusprogrammene RIF og Mitt Valg*. Bakgrunn for evalueringen av rusprogrammene RIF (rusprogram i fengsel) og Mitt Valg (rusprogram i friomsorgen) var å få fram hvilke deler av programmene som synes å ha positiv virkning på deltakernes holdninger til rus og rusrelaterte problemområder, å gi de ulike enhetene i kriminalomsorgen en tilbakemelding på resultater fra endringsarbeid som utføres samt rette søkelyset på ulike evalueringmetoder og effektmålinger som kriminalomsorgen søker å videreutvikle. Evalueringen er konsentrert omkring tester i forkant og etterkant av programmene og bygger på et utvalg på 88 informanter fra fem ulike enheter i kriminalomsorgen: Hamar fengsel, Ringerike fengsel, Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, Akershus friomsorgskontor og Østfold friomsorgskontor. For å måle effekt er det tatt utgangspunkt i flere tester som deltakerne har gjennomgått før og etter programdeltagelsen. Disse måler endring i forhold til gitte problemområder. Del 1 og 2 omhandler følger av narkotika og alkoholbruk. Dette er rene kunnskapstester. Del 3 søker å kartlegge hvordan bruk av alkohol eller narkotika kan innvirke på enkeltmennesket og dets omgivelser. Del 4 måler ansvarlighet i forhold til bruk av alkohol. Del 5 måler holdninger og kunnskaper omkring tilbakefallsproblematikk. Del 6 dreier seg om problemløsning. Nesviks evaluering retter også oppmerksomhet mot svakheter ved testene og reiser spørsmål omkring effektmålinger

og evidensbasert forskning. Utvalget på 88 informanter er beskjedent og Nesvik påpeker at det derfor er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner på grunnlag av dette. Det er likevel slik at resultatene i før- og ettertestene gir en indikasjon på forskjeller mellom testtidspunktene. Testene måler imidlertid først og fremst forskjeller i hvordan deltakerne skårer på testene i forkant av programmet sammenlignet med testene i etterkant, og sier lite om selve programmet og hvor stort utbytte de enkelte deltakerne har hatt av å være med. Et av kriminalomsorgens suksesskriterium er hvorvidt det kan vises til gode tilbakefallstall (residiv) og RIF og Mitt valg ble blant annet innført med dette for øye. Nesvik (2004, s. 31) skriver at tilbakefallsmålinger er vanskelige, det krever tid og ressurser, samt nøye operasjonalisering og definering av residiv. Ønsket om å starte opp med programmene kan ha gått noe på bekostning av ivaretagelsen, særlig med tanke på effektmål/evidens, og undersøkelsen kan ikke si noe om virkningen av programmene i forhold til dette suksesskriteriet. Nesvik skriver avslutningsvis at det å måle effekt av ulike tiltak, intervensjoner og program krever en systematisk og granskende metode. Evalueringen viser noen av de problemene slike målinger står overfor. En fullstendig effektevaluering av rusprogrammene RIF og Mitt valg forutsetter et større utvalg og en kontinuerlig oppfølging av deltakerne. Det vil også være nødvendig med en kontrollgruppe som ikke gjennomgår programmet, men som sammenlignes med programdeltakerne, gjerne ved at disse også testes – men kanskje viktigst av alt – at programdeltakerne sammenlignes med andre innsatte i forhold til residiv skriver Nesvik (2004).

På oppdrag fra Justis- og politidepartementet har KRUS (2006) evaluert tre av de seks såkalte «SNU-prosjektene». Rapporten består av to deler der Thomas Ugelvik har beskrevet «Ung-firer'n» og «Ung-Risk i Bergen» og Trondheim, mens Tore Rokkan har skrevet om «Stifinner'n jr.» i Oslo. I hvert av de tre delprosjektene er det utprøvd nye modeller for samarbeid om unge i fengsel. I Trondheim er de unge tatt med i et forpliktende forvaltningssamarbeid mellom fengsel og kommune. I Bergen har fengsel og friomsorg fulgt opp de unge etter soningstiden i en ny avtale med kommunen og i Oslo har barnevernet kommet inn i fengselet for å utvikle nye tiltak for de unge innsatte. Når det gjelder utfordringer skriver Ugelvik at prosjektene Ung-firer'n og Ung-risk hadde betydelige

avvik mellom ulike versjoner av mål- og middelformuleringer og de ulike aktørenes beskrivelse av praksis, samt overlapping med andre prosjekter som har gjort det vanskelig å få øye på de to prosjektene i hverdagslig praksis. Ugelvik konkluderer at Ung-firer'n-prosjektet i Trondheim fengsel ser ut til å ha nådd sine hovedmålsettinger i stor grad mens det er noe mer usikkerhet knyttet til måloppnåelsen i Ung-risk-prosjektet i Bergen. Rokkan skriver at med Stifinner'n jr. kom barnevernet inn i fengselet. Prosjektet var lagt til Stifinner'n på avdeling C i Oslo fengsel, en avdeling som drives i samarbeid mellom Oslo fengsel og Tyrilistiftelsen. De tre yngre deltakerne som kom inn i prosjektet skilte seg fra de eldre ved at de ikke hadde et erkjent rusproblem og de var lite motiverte for endring og deltagelse i egen rehabilitering.

VINN er et fleksibelt gruppesamtaleprogram for kvinner i fengsel med en temasammensetting spesielt tilpasset kvinners behov. Målsettingen er at kvinnene styrkes i evnen til å foreta valg som gir bedre livskvalitet, herunder reduksjon av kriminalitet og vold. Videre er det et mål at kvinnene får økt bevissthet om forholdet mellom rusmisbruk, vold og kriminalitet. VINN består av en håndbok for gruppeledere og et arbeidshefte for gruppedeltakere. Gruppelederne kan velge mellom ulike temaer, som spenner over flere aspekter ved livssituasjonen til kvinner. Temaene har støtte i internasjonal forskning og inkluderer: «Identitet og selvbilde. Hvem er jeg?», «Åpenhet og kommunikasjon», «Endring og valg», «Rus og avhengighet», «Barn», «Sorg og tap», «Grenser», «Sinne», «Vold» og «Nettverk og relasjoner». Per Kristian Granheim (2007) har skrevet *Evalueringsrapport VINN Samtalegruppe for kvinner* på oppdrag fra Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Rapporten sammenfatter resultater fra programmet og Granheim skriver at programmet har grunnlag i et menneskesyn innenfor humanistisk psykologi og kan plasseres innenfor kognitiv-adferdsterapi. I Norge gjennomføres VINN i seks fengsler og ved to friomsorgskontorer og i fem kvinnefengsler, og ved et friomsorgskontor i Sverige¹⁰. Rapporten tar utgangspunkt i tre tilbakemeldingsforhold: Deltakernes egne tilbakemeldinger i form av et spørreskjema etter de har

¹⁰ VINN er også oversatt til russisk, og man er i gang med et samarbeid med enheter i Russland. I Russland har to oppdragelseskolonier (fengsler) tatt i bruk programmet (Granheim, 2007, s. 3).

gjennomført VINN, instruktørens tilbakemeldingsrapporter, samt erfaringsseminar avholdt i juni 2007 ved KRUS. Undersøkelsen omfatter deltakere fra fengslene Ravneberget, Sandefjord, Bredtveit, Stavanger og Trondheim samt friomsorgen i Akershus i Norge og fra Hinseberg, Sagsjön, Färingsö og Ystad fengsler i Sverige. Spørsmålene som besvares i denne evalueringsrapporten er hvordan deltakerne vurderer programmet, hvilket utbytte de har hatt av de ulike temaene og generelt hva de syntes om VINN. 44 prosent av de svenske VINN-deltakerne har en domslengde på mer enn 2 år, men kun en av de norske deltakerne har en domslengde på mer enn 2 år. I Sverige er de fleste deltakerne eldre enn 40 år. I Norge er det en noe mer jevn fordeling mellom ulike alderstrinn. Deltakerne har generelt skåret høyt på samtlige tema i VINN, hvilket indikerer at de fleste har hatt godt utbytte av programmet. De hevder å ha fått en bedre innsikt og forståelse av sin livssituasjon relatert til de temaene som ble gjennomgått i gruppene. Granheim (2007) mener det likevel er viktig å være forsiktig med å trekke langsiktige konklusjoner fordi det ikke foreligger noen strukturert oppfølging av hvordan deltakerne i ettertid har dratt nytte av programmet. Å sørge for bedre oppfølging av de gruppedeltakere som har behov for det, underveis og i etterkant av programmet er derfor blant anbefalingene. Andre anbefalinger på grunnlag av evalueringen inkluderer å sette av lenger tid til de tyngste temaene «Endring og valg», «Rus og avhengighet», «Sorg og tap» og «Vold». Programmet bør inngå i den domfeltes straffegjennomførings- eller framtidsplan, og ses i sammenheng med andre program eller tiltak for å sikre en opplevelse av sammenheng og «rød tråd». Det anbefales dessuten å ta i bruk de to nye temaene «Økonomi» og «Seksualitet». Implementering av programmet bør forbedres på den enkelte enhet, og gruppelederne må gis veiledning og styrke sin kompetanse om gruppeprosess. De trenger veiledning på hvordan de skal håndtere kvinner som er i følelsesmessige vanskelige situasjoner i løpet av programgjennomføringen og i etterkant av programmet. Avslutningsvis etterlyser Granheim (2007, s. 53) at det utvikles kriterier som kan gjøre det mulig å måle i hvilken grad deltakelse i VINN bidrar til endring bort fra kriminalitet, rus eller annen uønsket atferd og en bedre livskvalitet på lengre sikt.

Rapporten *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold* (Dyb, Brattbakk, Bergander, & Helgesen, 2006) er resultatet av et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR), Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk). Rapporten ser på sammenhengen mellom fengselsopphold og muligheter for (re)etablering i bolig versus risiko for å bli bostedsløs etter løslatelse. Rapporten gir også et bilde av hvordan enkelte faktorer virker for og imot boligetablering etter fengselsoppholdet. Rapporten bygger på flere datakilder. De to viktigste er en survey til innsatte i et utvalg fengsler og en tilpasset form for nettverk-sintervjuing med en innsatt, den innsattes kontaktbetjent (eventuelt sosial-konsulent) og den innsattes saksbehandler ved sosialkontoret i hjemkommunen. Problemstillingene i prosjektet er dessuten knyttet til regjeringens strategi mot bostedsløshet der et av målene er at ingen skal tilbringe tid i midlertidige tilbud etter løslatelse fra fengsel. Dyb m.fl. (2006) gjør en sammenligning mellom bostedsløse som gruppe og innsatte som gruppe. Undersøkelsene viser at innsatte og bostedsløse har en rekke felles kjennetegn og at begge gruppene skiller seg fra normalbefolkningen. Av funnene med mest relevans for denne kunnskapsoversikten kan det nevnes at boligsituasjonen ser ut til å utvikle seg negativt under fengselsoppholdet: to tredeler oppgir at de ikke har bolig mens de er fengslet. Mange virker usikre på hvor de vil komme til å bo etter løslatelsen. Med liten tilgang til boligannonser i fengselet og dårlig kjennskap til boligmarkedet mener majoriteten av innsatte at de har behov for hjelp til å skaffe seg bolig. En svært stor andel sier at de ikke får banklån til å kjøpe bolig og at de har gjeld som gjør det vanskelig å erverve en bolig. Dyb m.fl. (2006) finner at intervjuene med innsatte, tilsatte i fengslene og sosialkontorene bekrefter og underbygger problemene knyttet til å beholde en bolig under fengselsoppholdet. Økonomi ble oppgitt som viktigste årsak til at man mistet boligen. Samtlige innsatte understreker boligens sentrale betydning som base for et godt liv etter straffegjennomføring. Ønsket om en permanent bolig er utbredt og står sterkt. De fleste ønsker å flytte rett fra fengsel til en varig bolig, men noen ønsker seg et godt tilpasset boligtilbud, som en slags myk overgang til livet utenfor fengselet. Dette omfatter gode, men midlertidige boformer som boliger med oppfølgingstjenester, plass i reha-

biliteringsinstitusjon eller å bo hos foreldre. Alle tre aktørgrupper er samstemte om at det er tre forhold som er avgjørende: Å ha bolig ved løslatelse, at bolig er avklart i god tid og at tilbudet er tilpasset den enkelte. Kontaktbetjentordningen betegnes i rapporten som et av flere viktige virkemidler for å hjelpe innsatte til å klare å få til et liv uten kriminalitet etter straffegjennomføring. Dyb m.fl. (2006) finner at mange relasjoner mellom innsatt og kontaktbetjent er preget av tillit og stor grad av gjensidig respekt, særlig i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Kontaktbetjentenes bistand har i mange tilfeller vært avgjørende for at innsatte har klart å skaffe seg en varig bolig å gå til ved løslatelse.

Musikkterapi brukes i et rehabiliteringsperspektiv innenfor kriminalomsorgen. Rapporten *Rocka stabilitet* bygger på en evaluering av prosjektet «Musikk i fengsel og frihet» (MIFF). Evalueringen er gjennomført av Nora Gotaas (2006) ved NIBR. Hovedmålsettingen for prosjektet har vært å gjøre den innsatte bedre rustet til å mestre fritiden etter løslatelse og dermed være med på å forhindre tilbakefall til rus og kriminalitet. Prosjektet ble startet opp i 1991 etter initiativ av musikkterapeut Venja Ruud Nilsen i samarbeid med Bredtveit fengsel, -forvarings- og sikringsanstalt. Blant de sentrale elementer i tilbudet er lav terskel for å komme med i prosjektet, bygging av bro mellom soning og løslatelse, tett oppfølging av deltakere over tid og utvikling av sosiale og musikalske ferdigheter. De viktigste virkemidlene består i musikkgrupper for nybegynnere og viderekommende, både inne i fengselet og utenfor. Evalueringen beskriver hvordan tilbudet for kvinner har utviklet seg lokalt i Oslo og tar til dels også for seg utviklingen av prosjektet på landsbasis. Evalueringen baserer seg på kvalitative data innsamlet mellom 2003 og 2005. Materialet består av intervju, observasjon, noe deltakende observasjon og dokumentanalyser. En av utfordringene som trekkes fram i evalueringen er konsekvensene av prosjektets usikre organisatoriske og finansielle situasjon. Prosjektet har siden oppstart levd i en usikker økonomisk situasjon hvor driften aldri var sikret mer enn ett år av gangen, noe som har medført konstant uforutsigbarhet og krevd betydelig arbeidsinnsats. At MIFF opphører å være et «prosjekt» og sikres stabile og forutsigbare rammebetingelser både når det gjelder finansiering og organisatorisk

tilknytning er derfor forfatterens fremste anbefaling. Prosjektleders innsats og engasjement, kombinert med hjelp og rådgivning fra støttespillere utenfra har imidlertid holdt prosjektet flytende, og også gjort det mulig å ekspandere. Evalueringen viser samtidig at «Musikk i fengsel og frihet» er et populært prosjekt som i stor grad styrker deltakernes muligheter til å håndtere tilværelsen, både i fengselet, og i tiden etterpå, og at det har en tydelig stabiliserende og mestringsfremmende innvirkning på deltakerne. Tilbudet rekrutterer bredt, både i forhold til sosial bakgrunn, rushistorie, domslengde og alder. Etter endt soning begynner deltakere som regel på nybegynnergruppa, før de eventuelt går videre til gruppa for viderekommende. For å være med her, må deltakerne vise at de mestrer stabilt oppmøte, ha en del musikalske ferdigheter og også fungere sosialt i samspill med andre. I tillegg kommer rusgruppe. Deltakere som er rusa kan møte på denne gruppa, ettersom rus ikke aksepteres på de to andre utegruppene. Gotaas (2006) skriver at opprettholdelsen av rusgruppa er en av forutsetningene for ikke å ekskludere deltakere og tilbudet beskrives som et viktig redskap for prosjektet som helhet da det gjør det mulig å praktisere grenser for akseptabel atferd på de andre gruppene uten å avvise deltakere fra prosjektet som sådan.

«Blueshuset på Bastøy» ble etablert i 2011 og er et tilbud til innsatte som ønsker å benytte siste del av straffegjennomføringen til å lære å spille et instrument eller praktisere allerede tilegnede musikalske ferdigheter. Blueshuset er en del av fengselets fritids- og opp-læringstilbud, men også et tilbud om deltakelse på ukentlige øvinger og spilleoppdrag på bluesklubber og festivaler utenfor fengselet (Bastøy fengsel, u.å.). Artikkelen *Fengselsblues, egenhabilitering og dialektikk* er skrevet av tidligere innsatt Bjørn Andersen (2017). Artikkelen inngår i *Festskrift til Yngve Hammerlin* (Fridhov, Johnsen, & Bakken, 2017) og viser til et pågående teoretisk arbeid der målsettingen er å ta et skritt tilbake og analysere noen av de erfaringene som er gjort i et handlingsorientert sosiologisk perspektiv. Andersen skriver at intet annet enkeltprosjekt i kriminalomsorgen er like godt dokumentert i tekst, bilder og gjennom medieoppslag i aviser, radio og TV som Blueshuset, en institusjon som har blitt lagt merke til, ikke bare i Norge, men også utenfor landets grenser.

Dette skyldes ikke minst husbandet «Skyldig som faen». Blueshusets virksomhet er en del av fengselets fritidstilbud, samtidig som at kulturaktiviteter og det å lære å beherske et instrument også er en form for terapi, som kan gjøre det enklere å takle et langvarig fengselsopphold. Musikk og samspill som terapi under soning er et mål i seg selv. Det ble lagt til grunn ved oppstart at huset skulle ha en habiliterende effekt og huset markedsfører seg som en «arena for egenutvikling». At virksomheten er basert på en egenhabiliteringsfilosofi, kan tolkes som et uttrykk for at deltagerne så langt det lar seg gjøre innen de sikkerhetsmessige rammene fengselet setter, selv ønsker å ta ansvar for sin egen habiliteringsprosess. Virksomheten ved Blueshuset skiller seg fra andre former for programvirksomhet basert på kognitiv atferdspsykologi eller rollespill. Deltagerne på Blueshuset er mer eller mindre tilfeldig satt sammen av fanger som av ulike strategiske grunner har sagt ja til å bli med. Ofte vil det heller ikke være noen oppfølging etter at programmet er gjennomført. Når medlemmene av husbandet øver for å spille på festivaler og konserter er det på ingen måte et spill eller en lek, men ramme alvor. Det er uenighet og konflikter, men i motsetning til programvirksomhetens rollespillkonflikter handler det om virkelige konflikter som må løses, fordi deltagerne her i motsetning til deltagerne i et rollespill, faktisk har en reell målsetting om å realisere et felles mål. Fangene som til enhver tid utgjør medlemmene i husbandet Skyldig som faen utvikler en felles identitet og en stolthet over å delta. Dette har ifølge Andersen (2017) sammenheng med virksomhetsteoriens erkjennelse av at det ofte er enklere å endre folks omstendigheter enn deres holdninger. Nye holdninger kan oppstå som et resultat av at man har tilegnet seg reelle ferdigheter og ny kompetanse, som kan benyttes til å skape nye rammebetingelser for eget liv. Et vesentlig poeng er da at økt selvtillit og mestringsevne neppe kan oppnås hvis det er selve målsettingen med tiltaket, programmet eller behandlingen, men at slike ting alltid vil være et biprodukt av noe annet. Det være seg en ferdighet eller noe som andre er villige til å benytte, lytte til eller betale for. Basert på egen erfaring fra nærmere fire års soning i både lukket og åpent fengsel, tilbakemeldinger fra tidligere beboere på Blueshuset og pårørende og statistikk som forteller at kun fire av de 70 fangene som til nå har bodd på Blueshuset har havnet tilbake i fengsel, konkluderer Andersen (2017) med at det er viktig å ha et tilbud som dette.

derer Andersen at musikkaktivitetene bidro til å gjøre selve straffegjennomføringen til en enklere prosess enn den ellers ville ha vært.

En lignende konklusjon gjøres i masteravhandlingen i musikkterapi *Empowerment og ansvarsutvikling - Musikkterapi i fengsel* (Johansen, 2014) som bygger på en single-case studie med en innsatt i Bastøy fengsel. Basert på dokumentasjon fra 10 musikkterapitimer som den innsatte – «Frank» - har deltatt på, undersøker Johansen hvordan musikkterapi kan bidra i rehabiliteringsarbeid med en innsatt i en åpen fengselsanstalt. Studien konkluderer med at musikkterapi kan bidra på flere områder i en rehabiliteringsprosess gjennom blant annet mestringsopplevelser, ønske om musikalsk aktivisering etter løslatelse, relasjoner til andre lovlydige, styrking av identitet og livskvalitet, avbrekk fra fengselstilværelsen og supplement for rus.

Hilde Haualand (2011) står bak Fafo-rapporten *Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler*. Kartlegging viser at 29 av 44 fengsler har eller har hatt innsatte med funksjonsnedsettelse. På tidspunktet for undersøkelsen var det 25 innsatte fordelt på 21 fengsler med funksjonsnedsettelse: 12 hørselshemmede, 13 bevegelseshemmede og én svaksynt. Undersøkelsen bygger på semistrukturerte intervjuer med åtte av disse. Haualand (2011) finner at innsatte med funksjonshemninger utgjør en særlig marginalisert gruppe i norske fengsler, hvis soningsforhold preges av straff uten rehabilitering. Manglende tilrettelegging for funksjonshemmede fanger fører til isolasjon og et smalere arbeids- og aktivitetstilbud enn det andre fanger har. Det er også flere eksempler på at innsatte ikke får tilgang til medisiner, trening eller kommunikasjonsverktøy, og på mangelfulle muligheter til personlig hygiene. I den grad det tilrettelegges for fanger med hørsels- eller bevegelseshemming er dette gjerne tilfeldig og midlertidig. Kartleggingen viser at kriminalomsorgen mangler system for å sikre funksjonshemmede fanger soningsforhold som ikke er uverdige eller integritetskrenkende. Det gis avslutningsvis en rekke forslag til tiltak for å bedre soningsforholdene for funksjonshemmede fanger. Disse inkluderer blant annet bedre avklaring av regelverk og lovgivning hva gjelder helse, sikkerhet, tekniske hjelpemidler

m.m., tydelig forankring av ansvaret for å sikre tilrettelegging hos ledelsen i det enkelte fengsel og på regionsnivå samt utarbeiding av klare rutiner for å sikre jevn tilgang til riktige medisiner, forebyggende/rehabiliterende behandling og omsorgstjenester.

Nordlandsforskning står bak rapporten *Det er de små skrittene som teller* (Gustavsen & Gjertsen, 2015) som presenterer resultatene fra en studie om praksisnær opplæring av grunnleggende ferdigheter i kriminalomsorgen. Prosjektet ble gjennomført i perioden november 2014 til februar 2015 på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Forskerne har sett nærmere på et utvalg prosjekter som ble gjennomført, og delvis videreført, i fem norske fengsler på grunnlag av tilskudd fra Vox; nasjonalt fagorgan for kompetansopolitikk. Innsatte som har deltatt i prosjektene har svake ferdigheter i blant annet lesing, skriving og regning. Mange har dårlig erfaring fra tidligere skolegang og mangler formell utdanning. Målsetningen med prosjektene har vært å gi de innsatte økte ferdigheter og motivere dem for videre skolegang gjennom å knytte opplæringen tett til konkrete arbeidsoppgaver og styrke samarbeidet mellom skolen og arbeidsdriften. Studien bygger på kvalitative intervjuer med innsatte og ansatte i skolen og arbeidsdriften ved fengslene, samt sentrale aktører hos Vox, KDI og Fylkesmannen i Hordaland. Evalueringen peker på at prosjektene har gitt positive resultater. Fra de innsattes side meldes det om mestringsopplevelser og økt selvtillit, de er blitt motiverte for å ta mer utdanning og flere har fått bedre grunnleggende ferdigheter i blant annet regning og skriving. Dette gjelder også innsatte som ikke har de nødvendige forutsetningene for å delta i det vanlige opplæringstilbudet i fengslet og innsatte med negative erfaringer fra tidligere skolegang. Flere innsatte har fått bedre muligheter til å skaffe seg jobb etter endt soning og opplever å ha fått en mer meningsfylt hverdag mens de soner. Fra de ansattes side rapporteres det om bedre samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen og økt innsikt i hverandres arbeidsområder og ressurser. Det har skjedd en bevisstgjøring rundt betydningen av praksisnær opplæring overfor innsatte i fengsel, og prosjektene har ført til økt sikkerhet og bedre arbeidsmiljø i fengslene. Når det gjelder forhold av betydning for gjennomføringen av prosjektene nevnes

at det finnes en kultur for samarbeid mellom skole og arbeidsdrift i fengslet, omstillingsdyktighet hos de ansatte, erfarne og dyktige lærere og verksbetjener som klarer å knytte teoretisk opplæring til praktiske arbeidsoppgaver, motivere og være tålmodig overfor de innsatte samt tilstrekkelig med ressurser med tanke på ansatte, utstyr og egnede lokaler for opplæringen. Når det gjelder utfordringer for samarbeidet mellom arbeidsdrift og skole dreier dette seg om manglende kultur for samarbeid og praktiske hindringer med tanke på lokaler. Hensynet til sikkerhet er av stor betydning for hvordan opplæringen kan organiseres i fengsel, og utfordringene er størst i fengsel med høy sikkerhet (Gustavsen & Gjertsen, 2015).

Utdanning for innsatte i fengsel er også tema i forskningsrapporten *Norske innsette: Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel* skrevet av Terje Manger, Eikeland, og Asbjørnsen (2016). Gitt at lønnet arbeid og et bedre liv etter soning er hovedmotivasjonen blant innsatte som er under utdanning må Kriminalomsorgen, i samarbeid med institusjoner utenfor fengslet, sikre at denne motivasjonen blir opprettholdt etter soning. Det krever at man i langt større grad lager strukturerte opplegg for utdanning og arbeid som både omfatter soningstida og tida etter. En uklar framtid, full av hinder, og tanken på at en utdanner seg til arbeidsløshet er nedbrytende for motivasjonen. Manger m.fl. (2016) kaller det et paradoks at lengden på dommen skal bli oppfattet som et hinder for å ta utdanning. Mens det er forståelse for at en del innsatte på korte dommer ikke ser fordelene med utdanning, er det likevel, spesielt for de helt unge, kritisk dersom de dropper ut av skolen. Da kan de ikke bruke skolen i fengslet som en overgang til skole etter løslatelse, og de vil ha vansker med å komme seg bort fra kriminalitet. De med korte dommer må derfor motiveres til å se at utdanning er viktig med tanke på arbeid og videre utdanning etter avsluttet soning. Særlig bør det organiseres flere interessante, kortere kurs som gir kompetanse for arbeidslivet. Til tross for at alle fengsler nå tilbyr utdanning er det fremdeles en rekke forhold som hindrer at innsatte kommer i gang med skole og utdanning. Forskerne fremhever at det særlig er de *institusjonelle* hindringene kriminalomsorgen kan gjøre noe med. Samtidig kan opplæringen i kriminalomsorgen gjøre mye for de som

opplever *disposisjonelle* hindre, som lærevansker eller mangel på lyst til å ta utdanning. Det siste kan også henge sammen med *situasjonelle* hinder, som at en ikke klarer å konsentrere seg om skole og utdanning på grunn av overføring mellom fengsler eller mye støy i fengslet. Evalueringen peker dessuten på at tilgangen på ikt og programvare må bedres, at tilbudene om opplæring må bli enda mer varierte samt at informasjonen om opplæring må bli bedre.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble innført som en prøveordning i 2008 i seks fylker, og med en kapasitet tilsvarende 130 fengselsplasser. Senere har ordningen gradvis blitt utvidet til nye fylker, og fra mai 2014 ble den landsdekkende med en total kapasitet tilsvarende 342 fengselsplasser. Formålet med ordningen er økt kvalitet i straffegjennomføringen gjennom å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser, og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. I tillegg skal ordningen bidra til å øke straffegjennomføringskapasiteten i kriminalomsorgen. *Evaluering av soning med fotlenke* skrevet av Rasmussen, Vennemo, Sverdrup, og Haavardsholm (2016) konkluderer at soning med elektronisk kontroll ser ut til å treffe målgruppen og at det på bakgrunn av analysens resultater er naturlig å vurdere å utvide ordningen. Soningen gir trening som virker på kjente suksesskriterier for å øke sannsynligheten for arbeidslivstilknytning. Evalueringen peker på en positiv men usikker virkning på tilbakefall. Soning med elektronisk kontroll gir lavere tilbakefall for en del grupper, men ikke nødvendigvis alle. En andel av de som soner med elektronisk kontroll er en selektert gruppe som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for tilbakefall. For denne gruppen har soningsformen begrenset eller ingen betydning. For andre grupper finner forskerne – med en stor grad av usikkerhet – opp mot en halvering av sannsynligheten for tilbakefall sammenliknet med en kontrollgruppe som soner i fengsel. Beregningene for tilbakefall er usikre knyttet til avgrensning av kontrollgrupper, mangler i dataene, og at gruppene som sammenliknes blir små dersom de skal gjøres likest mulig. Grupper med lovbruddskategorier, straffehistorie og sosioøkonomiske kjennetegn med størst virkning på tilbakefall finnes i aldersgruppen under 30 år. Med andre ord finner forskerne størst effekt av elektronisk kontroll i grupper der sannsynligheten for tilbakefall i utgangspunktet er størst.

Rasmussen m.fl. (2016) peker på at enkelte ofre vil ha ulempe av tiltaket, men at elektronisk kontroll innvilges vanligvis ikke hvis det er til sjenanse for ofre. Pårørende, de domfelte selv og samfunnet via frigjorte ressurser, har nytte av tiltaket. Den samlede vurderingen er derfor at elektronisk kontroll for dagens målgruppe er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak når det sammenliknes med soning i fengsel.

Hydle og Stang (2016) står bak forskningsrapporten *Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel*. Stortinget vedtok i 2009 å etablere et fengsel for unge mellom 15 og 18 år som prøveprosjekt. Prosjektet ble forlenget til å vare ut 2015. Rapporten er den siste av tre evalueringsrapporter og gir en samlet fremstilling av forskernes evaluering av ungdomsenheten. Evalueringen peker på noen av de kvalifikasjoner, både menneskelig, faglig og ledelsesmessig, som kreves for å arbeide i ungdomsenheten. Personalet arbeider hele tiden med hårfine balanser mellom omsorg og inkludering – og straff og ekskludering. Konklusjonen er, under forutsetning av at man anerkjenner et samfunnsmessig behov for å fengsle barn overhodet, at ungdomsenheten i Bjørgvin i all hovedsak lever opp til intensjonen med etableringen av enheten, og de grunnleggende kravene i FNs barnekonvensjon. Unntaket er begrensninger i kontakt med familie pga. lang reisevei og problemer med sosial isolasjon når det er få innsatte. Det anbefales at ungdomsenheten og tverretatlig team blir et permanent tiltak, det ene kan ikke bestå uten det andre. I tillegg til at de unge slipper å sone sammen med voksne, viser flere av uttalelsene fra ungdommene at i hvert fall noen av dem opplever å bli godt behandlet, og at de føler seg trygge i enheten. Det at det er lite bruk av innlåsing og skjerming, at oppholdet byr på ulike aktiviteter som oppleves meningsfulle, at det legges godt til rette for skolegang, utdanning, fysisk aktivitet og andre fritidsaktiviteter og at tilgang på helsetjenester er god, har stor betydning. Enkelte uttrykker imidlertid også at det kan være ensomt å være i enheten. Savnet av jevnaldrende å være sammen med kan naturlig nok bli stort når man er alene innsatt i enheten med bare voksenpersoner rundt. Et område som peker seg ut som særlig problematisk, er oppfølgingen av ungdommen i kommunen etter endt soning. Erfaringene fra ungdomsenheten

viser at det knytter seg store utfordringer til oppfølgingen av ungdommene fra barnevernets side, etter løslatelse, og at samarbeidet mellom barnevernet og kriminalomsorgen er krevende. Hydle og Stang (2016, s. 199) understreker viktigheten av at fagfolkene selv har tro på de tiltakene de skal iverksette for at et tverretatlig samarbeid skal fungere. Hvis ikke undergraver de sine egne oppgaver. Det er nettopp i oppfølgingsarbeidet lokalt at den barnevernfaglige ansatte i tverretatlig team hittil har hatt en helt sentral rolle. Dersom stillingen til denne nøkkelpersonen ikke videreføres og sikres, kan det bety at broen mellom straff og barnevern i løslatelsesprosessen og i ettervernet, kolliderer. Det ville i så fall bryte fullstendig med det som er tverretatlig teams målsettinger: å bidra til en bedre koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ungdomsenheten, og særlig å tilrettelegge for en god oppfølging ved løslatelse.

Fafo-rapporten *NAV i fengsel* (Skog Hansen, 2017) bygger på en følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester. Samhandling mellom kriminalomsorgen og andre etater og tjenester pekes på som en viktig forutsetning for å lykkes med tilbakeføringen av løslatte til et liv etter soning uten kriminalitet. Evalueringen har sett på i hvilken grad og på hvilken måte innsattes rett til NAV-tjenester er fulgt opp i lys av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014. Prosjektet har hatt begrensede midler til datainnsamling. Deltakere i studien har vært NAV-veiledere og ansatte tilknyttet åtte utvalgte fengsler. Det er i tillegg gjennomført en nettbasert survey til alle fengsler og NAV-veiledere. Innsatte i fengsler har ikke vært inkludert som deltakere i studien. Det mangler derfor en vurdering av tilgangen til NAV-tjenester fra brukernes eget perspektiv. Evalueringen finner at NAV etter hvert er til stede i mange fengsler rundt om i landet, men med svært varierende stillingsressurs inne i fengslet. I de åtte casefengslene ble NAVs samlede tilstedeværelse svekket i løpet av evalueringsperioden. Antall årsverk ble redusert fra åtte i 2015 til fem årsverk i 2017. De tre årsverkene som ble fjernet, var basert på midlertidige statlige tilskuddsmidler til lokalt NAV-kontor i fengselskommunen. Tre av åtte casefengsler har i dag ikke NAV til stede med faste arbeidstider i fengslene. NAVs tilstedeværelse

i fengslene er dessuten i stor grad overlatt til lokale vurderinger og rammebetingelser, uten observerbar systematikk eller tydelige kriterier for tilgang. Ifølge Skog Hansen (2017) bør det vurderes om det er behov for en regulering for å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene etter gitte kriterier. Hovedområder for NAV-veiledere er arbeidsrettet bistand, bidrag for overgang til arbeid og aktivitet og en avklart inntektssikring etter soning. Evalueringen konkluderer at NAV har etablert en viktig rolle i de fengslene de er til stede og fungerer som brobygger mellom perioden i fengsel og livet etter løslatelse. Tilstedeværelsen har betydning for kvaliteten i tilbakeføringsarbeidet i fengslet og bidrar til et samlet mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid. Uten NAV i fengslet mister innsatte tilgangen til tjenester og det er i særdeleshet tilgangen til arbeidsrettet bistand som glipper.

Det vanskelige med å finne gode tiltak for innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer er tema i artikkelen *Aktivisering forebygger psykiske lidelser, utagering og selvmord* (Høidal, 2017) i antologien *Festskrift til Yngve Hammerlin* (Fridhov m.fl., 2017). Høidal, som har fungert som fengselsdirektør ved Halden fengsel siden 2009, skriver:

Gjennom årene er det laget utallige rapporter om disse målgruppene, uten at man har funnet fram til gode og varige tiltak for innsatte som er i gråsonen mellom fengsel og psykiatri og som står for mange av hendelsene som ender med utagering og bruk av sikkerhetscelle. Man trenger ikke flere utredninger nå. Nå er tiden kommet for handling og iverksettelse av konkrete tiltak (Høidal, 2017, s. 71).

Høidal viser til en fersk rapport fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet: *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer* (2016). Rapporten foreslår at det opprettes en nasjonal, forsterket fellesskapsavdeling for innsatte med sterk aggressiv atferd og psykiske lidelser for å forebygge og hindre langvarig isolasjon. Det er også en rekke andre forslag til tiltak for disse målgruppene i rapporten. Håpet er å kunne forebygge vold og utagering, samt bruk av restriktive virkemidler. Høidal mener at noe av det viktigste som sies i rapporten er blant annet følgende:

Aktivisering kan gi innsatte en opplevelse av mestring, struktur i hverdagen, samt motvirke isolasjon og passivisering i fengsel (...). Å gi innsatte arbeidstrening og et

meningsfullt aktivitetstilbud kan også bidra til å motvirke hendelser i fengselet som fører til utelukkelse. De innsatte som isolerer seg på cellene og ikke ønsker å være i arbeid eller annen aktivitet, kan ha psykiske lidelser (Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet, 2016).

Høidal (2017) viser dessuten til sivilombudsmannens forebyggingsenhet, en enhet som ble etablert i 2014 som gjennom bl.a. regelmessig besøk på steder der mennesker er fratatt friheten skal gjennomføre befarings- og inspeksjonsoppgaver på lokaliteter, møter med ledelsen, samtaler med innsatte, ansatte, helsepersonell, fagforeninger, pårørende, og andre. I Forebyggingsenhetens årsrapport for 2015 fremgår det at flere fengsler opplever betydelige utfordringer med å gi alle innsatte tilfredsstillende aktivitetstilbud. Dette gjelder spesielt i startfasen av oppholdet, i avdelinger som ofte er definert som mottaks- eller varetektsavdelinger. Her er ikke forholdene fysisk lagt til rette for aktivisering og avdelingene fremstår som rene celleavdelinger uten fellesskapsrom. Man vet at negative hendelser som utagering oftere skjer på avdelinger med lite aktivisering og mye celledisiplin/isolasjon. Forebyggingsenheten er klar på at manglende aktivisering og menneskelig kontakt utgjør en klar risiko for negative helse- og velferdsmessige konsekvenser, og kan også påvirke innsattes soningsprogresjon negativt (Høidal, 2017).

Prosjekt «Ung Ut» ble igangsatt etter initiativ fra «Nettverket for velferdsdirektoratene» og er et samarbeid mellom 9 ulike aktører: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Fylkesmannen i Hordaland, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet. Prosjektet hadde oppstart i juni 2013 med intensjon om varighet inntil 3 år. Målgruppen for prosjektet var varetektsinnsatte, som enten skulle løslates fra varetekt eller overføres på dom mellom 18–25 år uavhengig av statsborgerskap. Det er på landsbasis ca. 30 prosent utenlandske statsborgere i fengsel. Det finnes lite samlet kompetanse på feltet i kriminalomsorgen, og samarbeidet med utlendingsmyndighetene dreier seg i hovedsak om utvisningssaker. I *Sluttrapport Prosjekt Ung Ut – sammen om tilbakeføring 2013 – 2016* (Kriminalomsorgsdirektoratet m.fl., 2017) framgår det at varetektsinnsatte

og utenlandske innsatte er lite omtalt i tilbakeføringsgarantien og det er derfor ansett som nødvendig å etablere et prosjekt for å øke kompetansen og samarbeidsrutinene for denne gruppen. Prosjektet retter seg mot varetektsinnsatte i Oslo fengsel med spesielt fokus på de utenlandske innsatte. Erfaringer i prosjektet tyder på at Kriminalomsorgen bør kartlegge oppholdsstatus og la denne være utgangspunkt for målrettet arbeid med innsatte. Ved både utvisning og andre former for ulovlig opphold bør en person med saksinnsyn realitetsorientere innsatte om utlendingssaken og sikre at den innsatte forstår hvilke valgmuligheter, plikter og rettigheter han har. Tid og ressurser i fengsel kan utnyttes ved å ha målrettede samtaler med innsatte uten lovlig opphold, for å motivere og forberede retur til hjemland. Språkbarrierer er et problem i Oslo fengsel og mange innsatte kan ikke kommunisere sine behov eller få viktig informasjon i en kritisk livssituasjon. Selv om situasjonen er alvorlig stilles ikke kraftfulle krav om bedring når det gjelder språkutfordringer verken fra innsatte selv, fra ansatte eller fra beslutningstakere, og mer oppmerksomhet bør rettes mot denne sårbare gruppen. Politiets praksis rundt varetekt og fordeling av straffesaker har stor betydning for kriminalomsorgens mulighet for kriminalitetsforebygging. Unge varetektsinnsatte blir ofte løslatt uten forvarsel, og gjerne på tidspunkter som gjør det vanskelig å rekke offentlig kontor. Unge innsatte settes i en risikosituasjon ved at løslatelse skjer uten mulighet til forberedelse for innsatte, kriminalomsorgen eller tjenesteparatet ute. Uoppgjorte straffesaker under soning og etter løslatelse hindrer progresjon og mulighet for hensiktsmessig kapasitetsutnyttelse i kriminalomsorgen. Det er praktisk til hinder for etablering i bolig og arbeid, og vissheten om at man ikke har blanke ark kan virke demotiverende for en ung voksen til å velge kriminalitetsfritt liv. Dialogverksted er et tiltak som gir fengselsinnsatte trening i å uttrykke seg, vente på tur, kommunisere, tåle uenighet. Dialogverkstedet har slik en demokratisk dannende funksjon og kan motvirke konfliktløsning ved vold. For kriminalomsorgen kan dialogverksted også gi mulighet til å kjenne igjen sårbarhet for radikaliserings og voldelig ekstremisme, og kan være en arena for å komme i posisjon for videre arbeid med mål om forebygging eller «avradikalisering». Til sist nevnes brukermedvirkning, som er lite omhandlet i kriminalomsorgen. Å involvere inn-

satte i utvikling av tjenester i fengsel byr på spesielle utfordringer da brukerne ikke er i fengsel frivillig og det kan være ulike syn på om fengsel skal betraktes som en velferdsinstitusjon. Det byr på sikkerhetsmessige utfordringer og maktforholdet mellom ansatte og innsatte kan gjøre prinsipp om likeverdighet i samarbeidet ekstra utfordrende. Likevel er det sannsynlig at det å involvere unge innsatte i utvikling av praksis som berører dem vil gi bedre tjenester. En annen viktig begrunnelse for brukermedvirkning er å gi unge innsatte mulighet til å utvikle sin demokratiske kompetanse ved å delta og påvirke.

Avslutning

Å skape en meningsfylt soningshverdag og være en brobygger mellom livet i fengsel og et liv i frihet er sentrale målsetninger for tiltakene som er omtalt i dette kapitlet. Mens flere av programmene har et forbedringspotensial når det gjelder mer strukturert oppfølging av deltakerne etter endt soning, tyder forskningen på at det utføres mye godt tilbakeføringsarbeid i norske fengsler. Tilbud om praksisnær opplæring og utdanning, kontaktbetjentordning og musikkterapi med mestringsfremmende og rehabiliterende virkning er noen eksempler. Det meldes imidlertid om betydelige utfordringer ved å gi særlig sårbare grupper av innsatte tilfredsstillende aktivitetstilbud. Forskningslitteraturen peker på at innsatte med psykiske lidelser, store rusmiddelproblemer, funksjonsnedsettelse og innsatte uten norskkunnskaper er marginaliserte grupper i norske fengsler, hvis soningsforhold preges av straff og i mindre grad rehabilitering enn majoriteten av fangebefolkningen. Det synes derfor å være et behov for forskning som kan fremskaffe kunnskap om slike gruppers soningsforhold, kunnskap som igjen kan legges til grunn for tilrettelegging av soningsforholdene. På den annen side, for eksempel i forbindelse med tiltak for innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, er ikke problemet først og fremst mangel på utredninger men mangel på handling og iverksettelse av konkrete tiltak. Det etterlyses dessuten innsats som i større grad bygger på brukermedvirkning og vurdering av tilbud fra de innsattes eget perspektiv.

6 Forebygging av rusmisbruk. Alkohol, narkotika og doping

Med Stortingsmelding nr. 30 (2011–2012) *Se meg! – alkohol – narkotika – doping* (Meld. St. 30 (2011–2012)) la Regjeringen fram sine mål og tiltak for en helhetlig rusmiddelpolitikk. Særlig vekt legges på områdene forebygging og tidlig innsats, samhandling, økt kompetanse og bedre kvalitet, hjelp til tungt avhengige og reduksjon av overdosedødsfall samt innsats for pårørende og mot passiv drikking. Det vises til at en liten del av befolkningen har et høyt forbruk av rusmidler, særlig alkohol. Det største omfanget av sykdom, skade, vold og konsekvenser for tredjepart finner vi likevel hos den store delen av befolkningen som har et moderat rusmiddelbruk. Skader og problemer for andre enn den som drikker, såkalt passiv drikking, er omfattende og får lite oppmerksomhet. I meldingen oppgis det å begrense tilgjengeligheten til rusmidler å være det mest effektive forebyggende virkemidlet. Etterspørselsreducerende tiltak handler om forebygging, behandling, rehabilitering og skadereduksjon.

I *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter* (2014–2015) (Meld. St. 19 (2014–2015)) blir doping som samfunnsproblem nevnt. Regjeringen ønsker å samordne det arbeidet som skal gi kunnskap på området og informasjon om fenomenet, et arbeid hvor Antidoping Norge er tiltenkt en sentral rolle. Barland (2016) påpeker at hva som skal gjøres og hvilke faglige tilnærminger det ville være naturlig at et Helse- og omsorgsdepartement skulle foreslå sier ikke meldingen noe om. Meldingen tar heller ikke opp utfordringen ved at bruk og besittelse av det som defineres som doping er kriminalisert, og at det også forventes en styrking av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Med *Opptrappingsplanen for rusfeltet* (2016–2020) (Prop. 15 S (2015–2016)) presenteres en helhetlig plan som gir oversikt over hovedutfordringene og fastlegger både kortsiktige og langsiktige strategier for å møte dem. De tre

innsatsområdene tidlig innsats, behandling og ettervern/oppfølgingstjenester står sentralt. Den primærforebyggende innsatsen gjennom befolkningsrettede tiltak er både en del av folkehelsearbeidet og en viktig del av rusmiddelpolitikken. Planen vektlegger særlig tiltak som retter seg mot individer som lever under en kjent økt risiko for å få problemer (sekundærforebygging) og tiltak som retter seg mot dem som allerede har definerte varige plager (tertiærforebygging) (Prop. 15 S (2015–2016)). Mange av tiltakene og programmene omtalt i øvrige kapitler i denne kunnskapsoversikten har rusmisbruk som et av flere problemer de søker å forebygge. Ikke minst gjelder dette tiltak rettet mot barn og unge, og innsats som retter seg mot voldskriminalitet og trygghet i det offentlige rom. I dette kapitlet vil det bli gjort rede for noe av det arbeidet som mer spesifikt rettes mot å bekjempe misbruk. Dette inkluderer alkohol, narkotika og dopingmidler samt den bistand som tilbys de som befinner i målgruppen for slik innsats.

Alkohol og andre rusmidler

Norge har en restriktiv alkoholpolitikk sammenlignet med de fleste europeiske land. En ny norsk undersøkelse viser at alkoholbruk er nedadgående blant ungdomsskoleelever (Bakken, 2017) og norsk ungdom bruker dessuten mindre alkohol og cannabis enn jevngamle i Europa (Skretting, Bye, Vedøy, & Lund, 2016). Et eksempel på en holdnings- og informasjonskampanje med et allmennpreventivt formål er alkoholkampanjen *Alvorlig talt* (Rise, Natvig, & Storvoll, 2005). På oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet ble det i 2004 gjennomført en evaluering av kampanjen som hadde som mål å redusere skadevirkningene av alkohol gjennom tre former for tiltak: (1) å øke kunnskapen om alkoholens skadevirkninger, (2) å styrke bevisstheten om at virkemidler som aldersgrenser, skjenkereglene, promillegrenser, avgifter og salg gjennom vinmonopol bidrar til å redusere skadevirkningene av alkohol og (3) å gi råd til foreldre om hvordan de kan kommunisere med barn om alkohol. Kampanjen bestod av massekommunikasjon gjennom TV-sketsjer og annonser i ukepresse og på flere nettsteder. Mens TV-sketsjene tok for seg

alkoholpolitiske virkemidler, fokuserte annonsene på temaet foreldre, ungdom og alkohol. Evalueringen av kampanjen hadde til hensikt å undersøke eventuelle endringer i løpet av kampanjeperioden når det gjaldt målgruppens holdninger til alkoholpolitiske virkemidler og foreldrerollen i rusmiddelforebyggende sammenheng, samt eventuelle endringer i foreldres atferd overfor egne barn. Datainnsamling ble foretatt via telefonintervjuer i to omganger; før kampanjestart med 1300 individer, og etter at kampanjen var sluttført med 811 individer, dvs. en svarprosent på 62,4. Når det gjelder *alkoholpolitiske virkemidler* tyder evalueringen på at befolkningen fikk økt forståelse for at høye priser bidrar til å redusere omfanget av alkoholrelaterte skader, og at flere salgs-/skjenkesteder og økte åpningstider bidrar til økt forbruk. Det var også økt oppslutning om bruk av tilfeldige promillekontroller. Det var imidlertid ingen endringer når det gjelder oppslutningen om alkoholpolitiske virkemidler som aldersgrenser og salg gjennom vinmonopol. Når det gjelder *modell-læring, normer, oppdragelse og alkohol* uttrykte utvalget som helhet noe mer restriktive holdninger i forhold til å drikke med barn til stede i løpet av kampanjeperioden. I tråd med kampanjemålsettingen ble det uttrykt økt oppslutning om at foreldre ikke bør drikke når barna deres er til stede, og mindre tro på at foreldre kan lære barna fornuftige alkoholvaner ved å vise dem at man kan drikke med måte. Tendensen går med andre ord i retning av at foreldre har fått økt forståelse for sin egen betydning for ungdoms alkoholbruk. Også i tråd med kampanjens målsettinger ble respondentene mer negative til at ungdom drikker. Forskerne skriver at kampanjen kan ha hatt en såkalt dagsorden-funksjon; den har maktet å sette temaene alkohol, foreldre, barn og alkoholpolitiske virkemidler på dagsordenen, og økt bevisstheten, oppmerksomheten og interessen omkring disse temaene (Rise m.fl., 2005).

En nyere studie utført av forskere ved Sirius har sett på sammenhengen mellom det å drikke alkohol sammen med foreldrene og unge menneskers risiko for fyll og høykonsum av alkohol. I artikkelen *Is drinking with parents associated with high-risk drinking among adolescents?* pekes det på at forskningslitteraturen som hittil har omhandlet slike sammenhenger er mangelfull og

tvetydig. Den norske studien er således et etterlengtet bidrag til feltet. Pape, Rossow, og Storvoll (2015) skriver at på den ene siden får foreldre klare råd om å holde seg til 18-års grensen - også i hjemmet - og blir advart mot å servere alkohol til mindreårig ungdom. På den andre siden er det blitt hevdet at foreldre kan lære barna å nyte alkohol på en ansvarsfull måte ved å drikke sammen med dem i en trygg og kontrollert setting. Forskningen gir grunnlag for å avvise ideen om at foreldre aldri må finne på å drikke alkohol sammen med egne tenåringsbarn. Samtidig er det ingenting som tyder på at drikking sammen med mor og far gir trening i fornuftige drikkevaner. To ulike mål på risikofylt drikking for ungdom ble brukt, nemlig det å drikke seg beruset regelmessig og det å ha drukket seg veldig full gjentatte ganger. En rekke ulike egenskaper ved foreldrene ble også kartlagt. Jo oftere foreldrene drikker sammen med tenåringsbarna sine, jo mer skiller de seg fra andre foreldre, i negativ retning. De er oftere fulle når barna er til stede, de sender oftere drikkevarer med dem på fest, er svakere grensesettere, og har i mindre grad et nært og godt forhold til barna sine, ifølge forskerne. Når egenskapene ved foreldrene ble tatt med i regnestykket, viser resultatene at bare relativt hyppig drikking med foreldre var forbundet med risikofylt drikking blant de unge. Det kan altså være en viss effekt av å drikke sammen med foreldrene sine, men bare hvis slik drikking forekommer ofte. Det var ingen nevneverdig forskjell mellom de som aldri hadde drukket sammen med foreldrene, og de som rapporterte om slik drikking opptil fire ganger i løpet av de siste 12 månedene. I forebyggingsøyemed antyder studien at andre former for foreldreadferd har større betydning for ungdoms alkoholkonsum og derfor et viktigere mål i det forebyggende arbeidet.

«Fristil» var et rusforebyggende program med fokus på både kunnskap, holdninger og atferd tilknyttet alkohol. Primærmålgruppen var ungdom på 9. trinn i grunnskolen. Niendeklassinger over hele landet deltok på intensive kurs over fire dager og reiste så tilbake til skolen sin for å undervise de andre i klassen om rusforebygging. Programmet har vært gjenstand for flere evalueringer, sist av forsker ved NOVA, Geir Moshuus (2005) på oppdrag fra Juvente, organisasjonen bak programmet. I rapporten *Alkoholforebygging fra*

ung til ung skriver Moshuus at målet med evalueringen var å undersøke hvorvidt Fristil lyktes i å gi økt kunnskap om rusmiddelkader, bidra til endrede holdninger i bruk av rusmidler og til slutt bidra til endrede mønstre i faktisk bruk av rusmidler. Sentralt i rapporten står en diskusjon om hvorvidt kursdeltakerne lyktes i å ta med seg det de lærer på kurset og formidle erfaringer til andre på egen alder på egne ungdomsarenaer utenfor skolen. Når det gjelder resultater framkommer det at programmet lyktes i å rekruttere unge ledere på skolen til kursdeltakelse, og at disse deltakerne gjennom kursperioden fikk styrket sine kunnskaper om rusrelaterte spørsmål. Det er derimot mer usikkerhet knyttet til hvorvidt deltakerne på sikt vil ta med seg de ruskritiske holdningene og klare å påvirke de lokale ungdomsmiljøene de kom fra, eller om dette er holdninger som de først og fremst vil dele i egne ruskritiske miljøer. Det er ikke empiri eller teori som gir støtte til en direkte påvirkning av rusatferd. Det fremgår i en internettartikkel fra Juvente (2013) at Fristil ble lagt ned som en følge av manglende videre finansiering fra Helsedirektoratet.

På grunnlag av data fra en spørreundersøkelse av drøyt 20 000 skoleungdommer fra ulike deler av landet stiller forskerne Pape, Storvoll og Rossow (2006) spørsmål rundt unge menneskers kunnskap om alkohol- og narkotikabruk. I artikkelen *Nye tall. Så feil kan man ta!* pekes det på omfattende mangel på kunnskap blant ungdom og at det kan være på høy tid å revurdere formålet med de skolebaserte tiltakene. Forskerne finner dessuten en sterk tendens blant ungdom til å overvurdere narkotikarelaterte problemer relativt til alkoholens skadevirkninger. Ungdommenes forestillinger speiler samfunnsdebatten, der alkohol – i skarp kontrast til narkotika – ofte blir omtalt som et nytelsesmiddel. Over halvparten av respondentene hadde også feilaktige forestillinger om at eksperimentell hasjbruk som regel leder til bruk av andre, narkotiske stoffer. Blant ungdom later det til at hasj ikke oppfattes som et spesielt farlig stoff i seg selv, men at farene først og fremst knytter seg til brukernes (antatte) påfølgende utprøving av annen narkotika. Det er forskernes inntrykk at undervisningsopplegg om rus i all hovedsak er forbeholdt elever på ungdomsskolen, og at andre kilder til kunnskap om rusmiddelbruk ikke

når tilstrekkelig godt fram. Dessuten kan det virke som om de unge selv gjør lite for å skaffe seg sikrere viten om temaet. Generelt sett var kunnskapsnivået noe høyere blant ungdom som hadde anvendt illegale rusmidler enn blant dem som ikke hadde gjort det. Imidlertid viste det seg at de som hadde brukt hasj, i stor grad avviste påstander som gikk i deres disfavør – også når påstandene var korrekte. Eksempelvis trodde et solid flertall av disse ungdommene at unge hasjbrukere ikke drakk mer alkohol enn andre unge. Ifølge Pape m.fl. (2006, s. 106) gir resultatene god grunn for å drive intensivt opplysningsvirksomhet med sikte på å øke de unges kunnskap om rusmiddelbruk. Forskerne er imidlertid tilbakeholdne i troen på i hvilken grad rusforebyggende tiltak i skolen gir nevneverdige effekter på de unges rusmiddelbruk basert på tidligere vitenskapelige evalueringer. Skolebaserte forebyggingsprogrammer blir likevel benyttet for å få ungdom til å holde seg mest mulig unna rusmidlene, og Pape m.fl. (2006) støtter seg på Rooms (2005) forslag om å forlate de urealistiske målsetningene om å redusere elevenes bruk av rusmidler, og heller styrke den faktaorienterte undervisningen om temaet. Kreftene bør ifølge forskerne settes inn for å sikre de unges «forbrukerinformasjon» om alkohol. Å formidle kunnskap om alkoholens potensielle bivirkninger, både på kort og lang sikt, framstår derfor som sentralt. Slike opplysninger bør også gis om narkotika, men ettersom det er alkohol ungdom i all hovedsak ruser seg på, og fordi alkohol total sett også forvolder flest rusrelaterte problemer, bør stoffbruk vies mindre oppmerksomhet. I tillegg til å formidle informasjon om virkemåter og skadepotensiale, bør undervisningen etter forskernes mening også favne kulturelle, politiske og sosialmedisinske perspektiver på rus og rusmiddelbruk. Innsatsen bør dessuten i minst like stor grad rettes mot beslutningstakere og andre innflytelsesrike målgrupper for å kunne ta virkningsfulle, alkoholpolitiske forebyggingsstrategier mer effektivt i bruk, og ikke bare mot skoleungdom konkluderer Pape, Storvoll og Rossow (2006).

Norström og Pape (2012) har senere undersøkt hva ungdomsfyll betyr for alkoholproblemer i voksen alder og funnene gir grunn til å stille spørsmål ved antakelsen om at forebyggende tiltak må settes inn tidlig for å motvirke

problemdriking i voksen alder. Funnene fra undersøkelsen presenteres i artikkelen *Associations between adolescent heavy drinking and problem drinking in early adulthood: Implications for prevention* (Norström & Pape, 2012) og viser at sammenhengen mellom tenåringsfyll og problemdriking i slutten av 20-årene er svak. I 1992 svarte 1800 norske 14–17 åringer på spørsmål om hvor ofte de drakk seg fulle. I 2005 deltok de samme personene i en ny undersøkelse om drikkevaner og alkoholproblemer. Resultatene viste at risikoen for problemdriking i 27–30 års alder økte med stigende beruselsesfrekvens i tenårene. Stabiliteten i de unges drikkevaner var likevel begrenset. Forskerne fant at drøyt 60 prosent av de tenåringene som var oftest fulle i 1992, ikke hadde et risikofyllt drikkemønster i 2005. Omvendt fant de at 55 prosent av dem som hadde et risikofyllt drikkemønster i voksen alder, ikke drakk seg fulle da de ble kartlagt som tenåringer. Tiltak for å få ungdom til å drikke mindre kan derfor ha mindre effekt på forekomsten av risikofyllt drikking og alkoholproblemer i ung voksen alder enn man tidligere har antatt. Mens tiltak mot fyll og høykonsum blant tenåringer er viktig for å bekjempe de akutte skadene, som for eksempel alkoholrelaterte ulykker og vold, er det usikkerhet knyttet til hvilke langsiktige forebyggingseffekter som kan forventes. Studien antyder at forebygging av tenåringsfyll vil ha lite å si for folkehelsen på lang sikt. Ifølge Norström og Pape (2012) illustrerer resultatene det såkalte *forebyggingsparadokset*: til tross for at stordrikkere har høyest risiko for å utvikle alkoholrelaterte problemer, så vil majoriteten av problemene finnes blant lavkonsumentene og de som drikker moderat. Grunnen er at sistnevnte gruppe favner så mange flere personer enn høyrisikogruppen. Dermed blir det totale antall problemer større blant de mange som drikker lite eller moderat, enn blant de få som har et høyt og risikofyllt alkoholkonsum. Forebyggingsparadokset og den lave stabiliteten i de unges drikkevaner tilsier at tiltak bør rettes mot *hele* ungdomsbefolkningen, og ikke bare mot dem som drikker mest. Dessuten må framstøt mot tenåringsdriking følges opp med tiltak rettet mot fyll og høykonsum i ung voksen alder ifølge forskerne. Ungdommer som ikke drikker seg fulle er spesielt viktige å nå fordi majoriteten av dem som blir stordrikkere senere i livet tilhører denne gruppen. Norström og Pape (2012) konkluderer derfor at det vil være mest hensiktsmessig å satse på generelle tiltak med

veldokumenterte effekter, slik som aldersgrenser, høye alkoholavgifter og restriksjoner i antall alkoholutsalgs og åpningstider.

At ufullstendig implementering kan gå negativt utover effekten av forebyggende tiltak og programmer er et av funnene i evalueringen av det såkalte «Regionsprosjektet». Regionsprosjektet var et statlig styrt, lokalbasert rusforebyggingsprosjekt og en del av Handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2003–2005) (Sosialdepartementet, 2002). Hovedmålsettingen var å utvikle gode forebyggende tiltak og å videreutvikle eksisterende tiltak med sikte på å begrense rusmiddelbruk og rusmiddelrelaterte skader, med hovedfokus på barn og unge. Seks kommuner/regioner ble valgt ut til å delta i prosjektet: Larvik, Haugesund, Narvik, Os, Nesodden og fire kommuner på Ytre Søre Sunnmøre. Kommunene mottok til sammen 20 millioner kroner fordelt etter innbyggertall over en periode på tre år, og fikk i tillegg faglig veiledning fra de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål. Rossow, Baklien, Pape, og Storvoll (2007) ved Sirius står bak evalueringen *Regionprosjektet – Nyttig forebygging?* Analysene bygger på et omfattende datamateriale der bl.a. intervjuer med aktører på sentralt og lokalt nivå, observasjon av møter og iverksetting av tiltak, spørreskjemaundersøkelser av 40 000 skoleungdommer og kjøpsforsøk i butikker som selger øl inngår. Rossow m.fl. (2007) finner at Regionprosjektets hovedmålsetting om å redusere rusmiddelbruk og begrense rusrelaterte skader blant ungdom ikke ble innfridd i løpet av prosjektperioden. Prosjektet bidro heller ikke til å begrense ungdoms tilgang på alkohol. Forskerne peker på flere mulige forklaringer på de manglende resultatene. Kompetansesentrene var bindeleddet mellom det sentrale og det lokale nivået. Denne organiseringen innebar at pilotkommunene hadde liten innflytelse på den sentrale styringen av prosjektet. Bare et fåtall av tiltakene som kommunene ble anbefalt av Sosial- og helsedirektoratet hadde dokumentert effekt på rusmiddelbruk og rusrelaterte skader. Mange av tiltakene hadde et langt tidsperspektiv og noen ble satt i gang i ufullstendige lettversjoner. «Ansvarlig vertskap» var et av de iverksatte tiltakene som hadde hatt tidligere god dokumentert effekt i Stockholm (se Wallin 2004 i Rossow m.fl. 2007, s. 168). Selv om et gitt tiltak har dokumenterte forebyggingseffekter vil ikke

nødvendigvis alle varianter av tiltaket være like virksomme. Rossow m.fl. (2007, s. 144) skriver at kursing i Ansvarlig vertskap ser ikke ut til å ha noen effekt på overskjenking dersom det blir stående alene og ikke kombineres med styrket skjenkekontroll og internkontroll. Ansvarlig vertskap-programmet i den formen som ble implementert i Regionprosjektets pilotkommuner har vært en slags lettversjon der kursingen har vært hovedsaken. En begrenset implementering av programmet hadde ikke gitt noen effekt på overskjenking eller skjenking til mindreårige, verken i Trondheim (Buvik & Baklien, 2006) eller i Bergen (Lauritzen & Baklien, 2007). Sannsynligheten for at det ville gi ønsket avkastning i Regionsprosjektet var derfor liten. Også andre programmer ble trolig iverksatt i forenklete eller mer kortvarige versjoner. Rossow m.fl. (2007) peker på ufullstendig implementering i forbindelse med skoleprogrammer ved at de bare gjennomføres i noen av skolene eller bare for deler av målgruppen som et problem. Ifølge forskerne hadde ingen av kommunene i Regionprosjektet tatt i bruk de mest virksomme strategiene i rusforebygging. Bakgrunnstall tyder for eksempel på at antallet salgs- eller skjenkesteder i pilotkommunene holdt seg stabilt i løpet av prosjektperioden. Forskning viser at det å begrense tilgjengeligheten på alkohol har effekt. Strengere håndheving av salgs- og skjenkebestemmelsene kan også være virksomme forebyggingstiltak, og dette blir nærmere beskrevet i kapittel 8 om forebygging av voldskriminalitet. Til tross for disse utfordringene ser regionprosjektet ut til å ha gitt andre gunstige effekter: Den lokale organiseringen i pilotkommunene var i all hovedsak god og funksjonell, og førte til samordning av personalressurser på tvers av etater og avdelinger. Den lokale kompetansen med hensyn til tilpasning og videreutvikling av tiltak ble også økt gjennom prosjektet.

Effektforskning på rusforebyggende skoleprogrammer er tema for artikkelen *Skoletiltak som synes å gi effekt: Fruktbar forskning om rusforebygging eller suspekke historier om suksess?* (Pape, 2009). Pape skriver at kritiske granskninger av forskningslitteraturen indikerer at suksesshistoriene om skoleprogrammer mot rusmiddelbruk må tas med betydelig forbehold og at det ikke finnes solid dokumentasjon i favør av slike tiltak. Hun viser til den norske

forskergruppen som gjennomførte en evaluering av ulike rusforebyggende skoleprogrammer benyttet i Norge (Nordahl, Natvig, Samdal, Thyholdt, & Wilhelmsen, 2006). Ett av programmene – «Unge & Rus» - ble anbefalt fordi en effektstudie hadde vist at det bidro til redusert tenåringsdrikking. Selv om effektstudien av Unge & Rus avdekket funn som gikk i ulike retninger, har resultatene blitt omtalt som entydig positive i senere publikasjoner fra prosjektet – uten forbehold eller nærmere presisering. I kapitlet til Nordahl, Natvig, m.fl. (2006) går det heller ikke fram at en mindre strukturert versjon av programmet syntes å gi økt alkoholbruk på kort sikt, og at de opprinnelige forskerne ikke fant noen effekter av programmet etter et snaut år. Undersøkelsens alvorlige begrensninger ser ut til å ha blitt oversett og Pape (2009) hevder at forskergruppen derfor anbefaler skoleprogrammet Unge & Rus på sviktende grunnlag. Dette er ifølge Pape et illustrerende eksempel på at forskningslitteraturen har en systematisk skjevhet i favør av «gode nyheter» om effektene av slike tiltak og at den derfor kan gi opphav til større forebyggingsoptimisme enn det er grunnlag for. Usikre funn fortolkes gjerne i positiv retning og det er mange eksempler på tvilsomme analytiske tilnærminger og selektiv rapportering av fordelaktige resultater. En viktig begrensning ved mye av evalueringforskningen på forebyggingsfeltet har å gjøre med undersøkelsenes eksterne validitet. Skillet mellom «efficacy- og effectiveness»-studier er essensielt i denne sammenheng skriver Pape (2009, s. 347). Den førstnevnte typen studier dreier seg om kontrollerte forsøk der hensikten er å avdekke om tiltak gir effekt når de gjennomføres «etter oppskriften» og under mest mulig optimale betingelser. Implementeringen finner ofte sted i regi av de involverte forskerne, og innsatsen blir gjerne fulgt opp og kvalitetssikret underveis. I effectiveness-studier, derimot, kartlegges eventuelle virkninger av tiltak som blir iverksatt under ordinære, hverdagslige forhold, det vil si; under de betingelsene som vanligvis gjelder når intervensjoner finner sted i stor skala og uten tett oppfølging fra programutviklere eller annen ekstern ekspertise. Effectiveness-studier handler også om å avdekke hvordan tiltak blir gjennomført i praksis. Pape (2009) hevder at forskning om effektene av skoletiltak mot rusmiddelbruk i all hovedsak begrenser seg til varianter av efficacy-studier. Slike studier kan utvilsomt bidra med viktig kunnskap i en

utprøvningsfase, men om positive resultater fra denne type evalueringforskning er generaliserbare, og om de har noen verdi i den «virkelige verden», er usikkert ifølge forskeren.

I artikkelen *Young people's overestimation of peer substance use: An exaggerated phenomenon?* (Pape, 2012) undersøkes ideen om at unge mennesker synes å tro at andre er mer ruserfarne enn dem selv, og at de følgelig overvurderer andres alkohol- eller narkotikabruk. Å få bukt med disse overdrevne forestillingene om andres rusmiddelbruk står sentralt i mange forebyggingsprogrammer. Tanken er at ungdom flest ønsker å følge normen, og at forestillinger om at «de andre» er mer ruserfarne enn dem selv bidrar til økt alkohol- og narkotikakonsum blant de unge. Pape gjennomfører en litteraturstudie av publikasjoner på 2000-tallet og finner at forskningen preges av mange svakheter. Lave responsrater, ikke-representative utvalg og tvetydige spørsmålsformuleringer har bidratt til misvisende funn. Forskningen har vært med på å overdrive ideen om at ungdom overestimerer jevnaldredes bruk av rusmidler, samtidig som usikkerhetsmomenter knyttet til spørsmålet har vært underkommunisert. En implisitt forutsetning i den aktuelle forskningslitteraturen er at ungdom har klare formeninger om andres rusmiddelbruk. Det vises imidlertid til en norsk studie som sår tvil om denne antakelsen. 38 prosent av 15–16-åringene svarte «jeg vet ikke» på spørsmål om hvorvidt det stemmer at omtrent halvparten av deres jevnaldrende har brukt hasj. Resultatet er bemerkelsesverdig og vitner om betydelig kunnskapsmangel skriver Pape. Da studien ble gjennomført var forekomsten av hasjbruk blant norske 15–16-åringers anslagsvis 5 - 10 prosent. Hun synes også det er tankevekkende at nesten ingen andre undersøkelser har gitt deltakerne muligheten til å svare «jeg vet ikke» på spørsmål om andre ungdommers rusmiddelbruk. Forskningen har dermed trolig bidratt til å frambringe svar som de unge selv er svært usikre på ifølge Pape. Andre funn fra den norske studien tydet dessuten på at ungdom var mer tilbøyelige til å undervurdere enn til å overvurdere andres hasjbruk. Enkelte undersøkelser fra andre land har gitt liknende resultater. Hvilke resultater man avdekker synes å bero på hvilke spørsmål man stiller og hvordan de blir fortolket av dem som svarer skriver Pape. Når det gjelder

implikasjoner for forebygging og kunnskapsformidling er Papes konklusjon at vi kan ikke gå ut fra at ungdom overvurderer andres rusmiddelbruk, og at fenomenet er blitt hauset opp i forskningslitteraturen. Å formidle mest mulig korrekt informasjon om de unges bruk av alkohol og narkotika er viktig fordi mange synes å mangle kunnskap om temaet.

Rapporten *Skolen: Arena for rusforebygging* (Actis, 2017) bygger på en kartlegging gjennomført av Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan i 2017. Elever og lærere i grunn-, ungdoms- og videregående skole ble spurt om rusbruk på skolen og om rusmiddelundervisningen. Det understrekes at svarene fra kartleggingene ikke er representative. Resultatene må derfor tolkes med varsomhet, og kan kun gi en pekepinn på situasjonen samt indikere områder som bør undersøkes nærmere. Et interessant funn som har mulige implikasjoner for forebyggende innsats er at til tross for at elevene i kartleggingen er fornøyd med kvaliteten på rusundervisningen, tror de ikke undervisningen har noen effekt på ungdommens rusbruk. Dette fordi det kan synes som om undervisningen om alkohol og hasj/marihuana kommer noe for sent. Mens elevene i kartleggingen oppgir at hovedtyngden av rusundervisningen bør inntreffe på 8. trinn, oppgir lærerne i kartleggingen at dette skjer på 9. trinn, som er i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. Kartleggingen tyder på at ved det tidspunktet har mange allerede prøvd disse rusmidlene. Det gis en rekke anbefalinger i rapporten: rus som tema i profesjonsutdanninger for lærere og relevante fagpersoner for å legge til rette for tidlig intervensjon, retningslinjer ved alle skoler for å følge opp elever med begynnende eller pågående rusproblemer, bruk av frivillige organisasjoner, utekontakt o.l. både som supplement til undervisningen og som en del av oppfølgingen samt fokus på foreldreinvolvering gjennom videreutvikling og evaluering av programmer.

En annen fersk rapport; *Under brua. En kartlegging av unge menn som selger rusmidler på Vaterland* (Hollerud, 2017) beskriver det åpne rusmiljøet som hovedsakelig befinner seg i området under brua på Vaterland i Oslo. Rapporten kaster lys over hvilke tiltak som kan være relevante ovenfor denne gruppen. Leder ved Uteseksjonen Pål Grav har vært prosjektleder, og Yvonne Larsen

ved Kompetansesenter rus har kvalitetssikret og veiledet kartleggingsprosessen. Kun Uteseksjonen og politiet jobber i selve selgermiljøet på Vaterland og har personer her som definert målgruppe. Uteseksjonen har jobbet oppsøkende i miljøet i mange år og bygget relasjoner med utsatte unge og voksne. Likevel har det stadig vært utfordringer knyttet til arbeidet. Miljøet har blitt omtalt som mindre tilgjengelig for hjelpeapparatet. De unge mennene i miljøet har blitt karakterisert som marginaliserte med liten tillit til hjelpeapparatet. De bruker i liten grad de eksisterende tilbudene. I media og ellers har miljøet blitt beskrevet som voldelig og aggressivt. Politiet opererer både med uniformerte og sivile betjenter i området. I kartleggingen har mennene fortalt om sin hverdag og livssituasjon. De har delt sine utfordringer og fortalt hva de ønsker og trenger hjelp til. Representanter fra politi, ulike hjelpetjenester og lokalmiljøet på Grønland, som har god kjennskap til denne gruppen, har også bidratt med sin kunnskap og sine erfaringer. Antallet menn som er tilknyttet selgermiljøet på Vaterland er usikkert men anslås til å være rundt 70–80 personer. En del av mennene er i landet uten lovlig oppholdstillatelse. Kartleggingen har først og fremst fokus på de mennene som har oppholdstillatelse, og dermed har ordinære rettigheter i Norge. Denne målgruppen er i hovedsak unge voksne mellom 18 og 26 år med flerkulturell bakgrunn. Enkelte er mindreårige. De er fra ulike bydeler i Oslo og noen er fra andre nærliggende kommuner. Mange har vokst opp i barnerike og fattige familier, har falt ut av skolen og mangler arbeidserfaring. Kartleggingen viser at selgermiljøet på Vaterland preges av intern konkurranse, konflikter og vold, men også samhold og samarbeid. Politiet er ofte aktive i området og de aller fleste i selgermiljøet har fått både bot og bortvisning som reaksjon på den illegale virksomheten de bedriver. Mange i selgermiljøet har sammensatte utfordringer i sin livssituasjon. De fleste bruker rusmidler, i hovedsak cannabis og alkohol. Mange mangler et trygt sted å bo, og har hverken utdanningen eller arbeidserfaringen som kreves for å få seg en jobb. Noen har midlertidige oppholdstillatelser som de har vanskelig for å følge opp, noe som fører til nye utfordringer. Mange er skeptiske til det formelle hjelpeapparatet, og har en høy terskel for å søke hjelp. Kartleggingen avdekker at de unge mennene i selgermiljøet har behov for botilbud med oppfølging basert på sine individuelle behov. De trenger

hjelp til å styrke sin kompetanse slik at de kan komme seg inn på arbeidsmarkedet og har behov for oppfølging av én kontaktperson som de kan bygge en trygg relasjon med, og som kan følge dem på tvers av ulike hjelpetilbud. For øvrig vektlegges viktigheten av å utvikle og forskjønne området på Vaterland, og styrke den forebyggende innsatsen overfor barn og unge i bydel Gamle Oslo. Unge som vokser opp i bydelen trenger flere fritidstilbud og uformelle steder å være. Mange foreldre har behov for grunnleggende informasjon om rusmidler og konsekvenser ved bruk. Mange vet lite om hva som foregår i ulike ungdomsmiljø og de trenger god veiledning og støtte i sin foreldrerolle.

Rus og psykisk helse

Forebyggende arbeid knyttet til rus sammenfaller i stor grad med arbeidet med psykisk helse. Dette illustreres gjennom rapporten *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2017* (Ose & Kaspersen, 2017) som bygger på den såkalte IS-24/8 rapporteringen og omhandler årsverk, kompetanse og innhold i de kommunale tjenestene rundt om i landet. I 2015 ble rapporteringen for kommunalt psykisk helse- og rusarbeid slått sammen da disse tjenestene i mange kommuner er slått sammen til egne enheter og kommunene opplevde den separate rapporteringen som kunstig. Forskere fra SINTEF står bak rapporten som gjøres på oppdrag fra Helsedirektoratet. Kommunenes rapportering til Helsedirektoratet gir en mulighet til å følge utviklingen i samlet ressursinnsats fordelt på tjenester til henholdsvis voksne og barn og unge, tiltakstype og personellens utdanningsnivå over tid og på tvers av finansieringsordninger. Rapporteringen gjøres av fagfolkene i de kommunale tjenestene, noe som sikrer høy kvalitet, og kommunene anonymiseres i rapporten. Ett av målene med rapporten er at kommunene skal få tips og ideer om hvordan de selv kan drive tjenesteutvikling basert på det andre kommuner deler av erfaringer. For den seneste rapporteringen finner Ose og Kaspersen (2017) stor variasjon i hvor godt de ulike tilbudene er utviklet i kommunene. Likevel har over halvparten av kommunene svart at *Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)* (Prop. 15 S (2015–2016)) har hatt direkte konsekvenser i det kommunale

arbeidet knyttet til psykisk helse- og rus. Den vanligste konsekvensen er at de har fått flere årsverk. Et annet viktig funn er at hver fjerde eller femte kommune rapporterer at ansvarsfordelingen mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten rundt personer med alvorlige lidelser ikke er tydelig. 171 kommuner (41 prosent) oppgir at de driver oppsøkende sosialt arbeid rettet mot ungdom, som for eksempel gjennom utekontakter, ungdomskontakter eller ungdomsteam (Ose & Kaspersen, 2017).

Viktigheten av å ha kunnskap om og forståelse av brukernes liv, og anerkjennelse av den egeninnsats de legger ned er sentrale funn i Hanne Thommesens forskning. Boken *Hverdagsliv med psykiske og rusrelaterte problemer* (Thommesen, 2012) bygger på Thommesens doktoravhandling fra 2008; *Hverdagsliv, selvforståelse og dobbeltdiagnose* (Thommesen, 2008). Forskingen er basert på intervjuer med 17 unge mennesker i tjuårene og Thommesen gir et nært bilde av hverdagslivet og selvforståelsen til personer med psykiske og rusrelaterte problemer, såkalt «doppeltdiagnose». Informantenes befatning med rusmidler og deres psykiske problemer har indirekte ført til at de på intervjutidspunktet har langvarig erfaring med bistandsapparatet, ofte gjennom innleggelse på institusjon. Thommesen tematiserer hvordan intervjupersonene opplever bistandsapparatets involvering, hvordan de oppfatter at bistandsapparatet ser på dem og hvilken nytte de selv mener de har eller har hatt av den bistanden de har blitt tilbudt (og tatt imot). Et ønske om å endre et bistandsapparat som ikke alltid oppleves som hjelpsomt eller lydhørt er motivet for flere av personene som stiller til intervju og erfaringene antyder hvordan de som arbeider i hjelpeapparatet bør opptre for å bedre møte behovene til denne målgruppen. Thommesen (2008, 2012) synliggjør hvordan deres hverdag preges av utallige kortidskontakter med mange ukjente mennesker i et uoversiktlig, oppsplittet og utilgjengelig bistandsapparat. Ting tar lang tid i det offentlige systemet og som et mindretall med dobbeltdiagnose forteller deltakerne at de må arbeide hardt og lenge før de greier å få noen i hjelpeapparatet til å se utfordringene fra deres ståsted. Når det gjelder tiltak som hjelper nevnes blant annet angsttrening og flere har videreutviklet strategier de har lært i behandlingsapparatet. Dette har gitt de et verktøy for å

trene seg i sosiale settinger. Støtte og oppmuntring til å finne fram til et eget ståsted for hvem en er og til å stå fast ved denne definisjonen selv om omgivelsene kommer med kritiske og nedvurderende bemerkninger er en annen form for hjelp som ser ut til å ha positiv innvirkning på denne målgruppen. Thommesen (2008, s. 209) peker på at det viktigste de unge trengte var en person fra hjelpeapparatet som engasjerte seg i dem, som brydde seg om deres hverdagsliv og framtid og som tok ansvar for dem. Det å bli sett, hørt og tatt på alvor fremheves. Det vil si at bistandsapparatet (men også de pårørende) er villig til å lytte til den som plages, og la hans eller hennes argumenter få betydning for behandlingen (eller relasjonene). Intervjupersonene vektla dessuten at bistanden må være langvarig og at det må være rom for gjøre feil eller ha en sprek underveis.

Både i Norge og internasjonalt er det blitt vanligere å ansette personer som har erfaringer med psykiske helse- og/eller rusproblemer i tjenestene, såkalte «erfaringsmedarbeidere». Forskning viser at det fra brukernes side i stor grad oppleves positivt å kunne møte erfaringsmedarbeidere. Forskningsrapporten *Brukeres erfaringer med hjelp og støtte fra erfaringsmedarbeidere innen psykisk helse og rus* (Borg, Sjøfjell, Ogundipe, & Bjørlykhaug, 2017) ser nærmere på relasjonene og samarbeidet mellom erfaringsmedarbeidere og brukere i psykisk helse- og rustjenester. Målet er å utvikle forskningsbasert kunnskap om disse erfaringene, samt hvordan denne kunnskapen kan nyttiggjøres. Samlet sett viser studien at brukere har svært positive opplevelser knyttet til samarbeid med erfaringsmedarbeidere og fra steder som ledes av erfaringsmedarbeidere. Det handler om en unik troverdighet og forståelse, om tillit, omsorg, kjærlighet og lydhørhet og fintfølelse. Funnene viser også til viktige funksjoner erfaringsmedarbeidere hadde som brobyggere innen tjenestesystemer, i lokalmiljø og samfunn. Studien belyser også utfordringer i hjelperelasjoner, blant annet at erfaringsmedarbeidere kan være for opptatt av sin egen historie og sine egne «løsninger». Bruk av erfaringsmedarbeidere fremstår som et felt som er underveis og der det er mye usikkerhet knyttet til erfaringsmedarbeidernes kompetanse, roller og arbeidsforhold. I denne studien var alle deltakerne etnisk norske og det var dobbelt så mange kvinner som menn som deltok. De

fleste var også godt voksne. Forskerne identifiserer et behov for å vite mer om erfaringsmedarbeidernes rolle og bidrag overfor personer fra andre kulturer og i ulike aldersgrupper. Erfaringsmedarbeidernes bidrag i et kjønnsperspektiv kan også være relevant skriver Borg m.fl. (2017).

Dopingmidler

Det finnes mange typer dopingmidler på markedet. I hovedsak deles slike midler inn i tre grupper: Androgen-anabole steroider (AAS), sentralstimulerende midler og andre midler, for eksempel veksthormoner og EPO. Inntak av dopingmidler kan gi bivirkninger i form av både fysiske og psykiske plager. Fysiske bivirkninger inkluderer hjerteinfarkt, leverskader og vekstforstyrrelser. Psykiske plager kan være depresjon, forvirringstilstander og nedsatt toleranseevne. Det er dokumentert at anabole steroider fører til økt aggressivitet, og mye tyder på at voldshandlinger og enkelte selvmord kan knyttes til slik bruk. Dette gjelder spesielt dersom de tas i kombinasjon med alkohol (Norsk helseinformatikk, 2016). I 2013 fikk vi en ny lov som gjorde bruk og besittelse av dopingmidler forbudt¹¹.

Bjørn Barland (2016; 2010) ved Politihøgskolen har forsket på dopingbruk i kroppsbygger- og fitnessmiljøer gjennom 25 år, med særlig fokus på hvorfor personer som er del av slike miljøer velger å bruke prestasjonsfremmende midler. Barland (2016, s. 175) skriver at forbudet mot bruk og besittelse gir nye muligheter, men også utfordringer i det forebyggende arbeidet. Etter kriminaliseringen kan arbeidet raskt funderes i kriminalitetsforebyggende strategier. Utfordringen knyttes for det første til hvordan det forebyggende arbeidet skal innrettes; fungerer det best med generelle tiltak rettet mot alle eller med forebyggende tiltak rettet mot noen utsatte, definerte grupper? Den

¹¹ Det er forbudt å bruke, besitte og erverve dopingmidler i Norge. Straffebestemmelsene knyttet til doping er hjemlet i straffelovens § 234 og § 235 og legemiddeloven § 24 a. Strafferammen for bruk er inntil to års fengsel. En dopingforskrift med egen dopingliste regulerer hvilke stoffer som er dopingmidler etter loven.

organiserte idretten driver forebyggende arbeid først og fremst gjennom omfattende dopingkontroller, et arbeid som langt på vei har vært vellykket. Antidoping Norge – det nasjonale kontrollorganet for doping har i de siste årene i stadig større grad blitt en aktør i kampen mot doping på treningssentrene. Barland (2016, s. 176) skriver at det har vært lite fokus på det primære, forebyggende dopingarbeidet utenfor den organiserte idretten. Han viser til «Dopingtelefonen», en gratis og anonym tjeneste som skal forebygge bruk av dopingmidler ved å gi informasjon om konsekvenser av dopingbruk. Dopingtelefonen drives av Aker universitetssykehus, som i 2004/2005 startet årlige kurs rettet mot leger og helsepersonell om temaet doping. Det argumenteres for at uansett hvilket faglig ståsted de forebyggende strategiene tar utgangspunkt i, er det viktigste å frikoble arbeidet mot doping i samfunnet fra den tradisjonelle holdnings-, verdi-, og kampanjeorienterte strategien mot doping som vi finner i den organiserte idretten. Barland illustrerer utfordringen ved å referere til en studie av Elbe og Brand fra 2016:

Problemet med kampanjer i sin alminnelighet er at de har begrenset nedslag, og at de har enda mer begrenset påvirkning på adferd. Dersom kampanjene som gjelder doping skal bygge på et verdsett som er ment å ramme inn konkurranseidretten, kan budskapet bomme på målgruppa. Andre vil si at det er gjennom holdninger, verdier og en verdiforankret beredskap, slik vi kan finne den i den organiserte idretten, at den forebyggende løsningen ligger (Barland, 2016, s. 177).

Det er ifølge Barland uklart fra norske myndigheters side hvordan det kriminalitetsforebyggende arbeidet mot bruk av doping skal innrettes utover de tradisjonelle tiltakene som er organisert og koordinert på kommunalt nivå. En stor utfordring knytter seg til det faktum at doping for mange er en del av en total livsstil. Det forebyggende arbeidet bør derfor i større grad handle om å bygge gode modeller nært til problemområdet og samtidig forsøke å sette inn tiltak som treffer den enkelte i deres livssituasjon. Dette er forebyggingsmodeller som har fungert på andre områder. Den kanskje viktigste parallellen til annen rusproblematikk, som foreldre og hjelpeapparatet kan ha med seg inn i arbeidet mot doping er at det ikke er én grunn til at noen doper seg, men at forklaringene kan være sammensatte og uventede. Stikkordet kan ifølge Barland (2016, s. 181) være «kunnskap» - ikke som i kampanjer men fundert

og kommunisert av faglig kompetente personer. Det som formidles må være sant, ekte og treffe målgruppa. I et forebyggende arbeid mot doping bør kunnskapen handle om de medisinske konsekvensene som vil komme etter en tids misbruk, og om de sosiale og juridiske konsekvensene dersom du blir tatt. Kunnskap som forebyggende strategi har sin virkning i kraft av å være det eneste som kan utfordre og være en motvekt til den innlæringen som skjer gjennom internett og til de lukkede miljøene hvor den ukritiske og uimotsagte opplæringen finner sted.

Mye av det forebyggende arbeidet mot bruk av dopingmidler skjer igjennom holdningskampanjer og undervisningsopplegg. Vi har ikke funnet forskningslitteratur som spesifikt evaluerer forebyggende tiltak mot doping i norsk kontekst. I en artikkel på nettsiden Forebygging.no viser Nordhaug (2012) til Sverige og forskeren Tommy Moberg som har arbeidet med problematikk knyttet til bruk av AAS siden 1990. Moberg er klar på at forebygging mot bruk av dopingmidler må inn i skolens rusforebyggende arbeid. I et intervju gjengitt på nettsiden Norsk helseinformatikk (2016) påpeker Margaret Tveitan, daglig leder ved Informasjonssenteret for Antidopingarbeid i Norge det tilsvarende. Hun mener at informasjon om doping bør gis på samme måte som informasjon om de skadelige effektene ved røyking, alkoholbruk eller andre narkotiske stoffer blir gitt. Informasjon om skadevirkningene ved doping bør gis til unge i 13–14 års alder. Dessuten bør helsepersonell, lærere og foreldre også lære mer om doping for å kunne forebygge bruk. Langt vanskeligere er det å påvirke dem som allerede bruker doping sier Tveitan.

Antidoping Norge er en uavhengig organisasjon som jobber aktivt for å forebygge og avskrekke bruk av dopingmidler. I 2013 lanserte antidoping Norge og Norges Idrettsforbund en kommunikasjons – og holdningskampanje ved navn «Ærlig Talt». Kampanjen har som mål å presentere mangfoldet og bredden i antidopingarbeidet, synliggjøre verdier som ligger til grunn for antidopingarbeidet (ærlighet, fair play og helse) og å synliggjøre doping som samfunnsproblem. Den bærende ideen er seks sterke historier fra personer som direkte eller indirekte har vært berørt av dopingproblematikken. Hver enkelt

historie og konsept som helhet, skal ha en positiv utgang – skal bære bud om håp, forandring og viljen til å gjøre noe. Historiene gjennomføres som dokumentariske intervjuer. Ved siden av å markere Antidoping Norges 10 års jubileum skulle kampanjen være en integrert del av det forebyggende antidopingarbeidet gjennom 2013. Antidoping Norge driver dessuten samarbeid med treningssentre for å forebygge doping gjennom initiativet «Rent Senter», og undervisningsopplegget «Ren Skole» i den videregående skolen som tar sikte på å undervise om dopingbruk og hvilke konsekvenser bruken kan ha for den enkelte¹²

På nettsidene til Antidoping Norge kan man dessuten lese at organisasjonen i 2017 holdt 613 foredrag for til sammen 32 000 mennesker. Foredragene har blant annet blitt holdt for idrettslag, skoleelever, ansatte i kommuner og fylkeskommuner, studenter, foreldre, innsatte og ansatte i fengsel, politi og en rekke andre. Det legges mye ressurser i å spre kunnskap og kompetanse blant unge og de som jobber i yrkesgrupper som berøres av dopingproblematikk. Gjennom samarbeidsprosjekter med kommuner og fylkeskommuner, og programmer rettet mot skoler, treningssentre og idrettslag, opplyser Antidoping Norge å drive stor aktivitet over hele landet. Det vises også til prosjektet «Klokhet om kropp» hvor Forandringsfabrikken har snakket med 80 gutter og jenter i alderen 16–25 år om hvorfor de har gjort endringer på kroppen sin. I prosjektet, hvor Antidoping Norge har vært inne og bidratt, gir deltakerne råd om hvordan voksne kan bistå med å finne andre løsninger på problemene, og hvordan de kan snakke med de unge om kropp og følelser.

Avslutning

Arbeidet med å forbygge rusmisbruk retter seg både mot befolkningen som helhet og mot identifiserte risikogrupper. Den gjennomgåtte litteraturen reiser tvil rundt flere vanlige antakelser som ligger til grunn for forebyggende arbeid.

¹² Informasjonen er hentet fra <https://antidoping.no/>

Det gjelder for eksempel den antatte sammenhengen mellom mye drikking i ung alder og alkoholproblemer i voksen alder, risiko knyttet til at unge drikker alkohol sammen med sine foreldre og at ungdom overvurderer jevnaldredes rusmiddelbruk. Fordi alkohol totalt sett forvolder flest rusrelaterte problemer bør dette vies mer oppmerksomhet enn narkotika, og undervisningen bør ifølge forskningen rettes mot beslutningstakere og andre innflytelsesrike målgrupper og ikke bare mot skoleungdom. Forskere advarer mot ufullstendig implementering av forebyggingstiltak grunnet begrensninger i tid, penger eller kompetanse da dette kan gå negativt utover effekten. Videre gjøres det mye for å spre kunnskap og kompetanse om doping gjennom samarbeidsprosjekter med kommuner, skoler, treningssentre og idrettslag, men arbeidet ser til nå ikke ut til å ha være gjenstand for forskningsbaserte evalueringer i norsk kontekst. Rapporten identifiserer dermed et underskudd på forskningsbasert kunnskap om hva som kjennetegner anti-doping tiltak i Norge og effekter av disse. Det antydes også et behov for mer forskning som stiller kritiske spørsmål ved «etablerte sannheter» blant annet knyttet til risiko, årsakssammenhenger, målgrupper og tidspunkt for intervensjon.

7 Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme

I sin trusselvurdering for 2018 stadfester Politiets sikkerhetstjeneste (PST) at trusselbildet i Norge preges av en rekke sammensatte utfordringer. Personer og grupper inspirert av ekstrem *islamistisk ideologi* pekes ut som den primære terrortrusselen det kommende året og det vurderes som mulig at det vil forekomme forsøk på terrorangrep. Et slikt angrep forventes i så fall å være «lite komplekst», dvs. et 'angrep utført av en til to personer, som anvender stikk- eller skytevåpen, kjøretøy eller enkle, eksplosive innretninger'. *Høyreekstreme* vil med liten sannsynlighet begå terrorhandlinger i Norge i 2018 ifølge PST. En slik terrorhendelse vil i så fall sannsynligvis bli utført av enkeltperson som handler på eget initiativ. Det er registrert økt aktivitet i deler av det *venstreekstreme* miljøet i det siste året, men det vurderes som svært lite sannsynlig at venstreekstreme vil begå terrorhandlinger (Politiets sikkerhetstjeneste, 2018).

Til tross for at terrortrusselen i Norge vurderes som lav, er radikaliserings¹³, voldelig ekstremisme og terrorisme temaer som får mye oppmerksomhet og som skaper betydelig frykt hos mange mennesker. Handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar*, som kom før angrepet i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, var Norges første handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme (Justis- og Politidepartementet, 2010) Handlingsplanen bygget på fire innsatsområder: Økt kunnskap og informasjon, styrke myndighetenes samhandling, styrket dialog og økt involvering, og støtte til sårbare og utsatte personer. Politiet anses her å ha mange oppgaver, med straffeforfølgning som viktig i en bredere forebyggende strategi. Videre nevnes den forebyggende innsatsen til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og samarbeidet med lokalt politi for å beskytte befolkningen og

¹³ Begrepet radikalisering beskriver en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål (Politiets sikkerhetstjeneste, 2016).

bekjempe og begrense trusler om alvorlig kriminalitet som bruk av vold og terror. Likevel er det den andre tilnærmingen; 'en bred innsats for å forebygge først, for å hindre at voldelige ekstreme holdninger skal bli til handlinger' handlingsplanen beskriver.

I den etterfølgende *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014) bygges det videre på kunnskapen i den forrige handlingsplanen, og arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme skal baseres på de samme grunnprinsipper som generell forebygging av kriminalitet. Samtidig bemerkes at trusselbildet har endret seg og blitt mer skjerpet siden 2010. En av utfordringene er økningen i antall såkalte fremmedkrigere. Det er derfor behov for en større innsats og en mer dynamisk tilnærming til arbeidet. Regjeringens *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* retter seg mot aktører i førstelinen på tvers av sektor og nivå og bygger videre på veiledningsdelen i den siste handlingsplanen. Målet er at 'veilederen skal bidra til at førstelinen kan møte fenomenet med god kunnskap, og den skal gi trygghet og grunnlag for forutsigbarhet mht. evne og kapasitet til å håndtere bekymringen når den oppstår' (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015c, s. 3).

Tore Bjørge og Ingvild Magnæs Gjelsvik ved Politihøgskolen utga i 2015 den omfattende rapporten *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Bjørge & Gjelsvik, 2015). Rapporten, som i hovedsak gjennomgår norsk forskning er oppdatert og dekkende for aktiviteten på feltet fram til 2015, og utgjør en viktig ramme for dette kapitlet. Litteratur omtalt i dette kapitlet som er publisert fram til og med 2015 er forkortede versjoner av referanser i hovedsak hentet fra Bjørge og Gjelsviks rapport. Forfatterne påpeker at det meste av forskningen på radikaliserings og voldelig ekstremisme fra Norge og Skandinavia tar for seg fenomenene i seg selv, og er i mindre grad opptatt av de forebyggende aspektene eller mulighetene. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 236) er dessuten svært tydelige på at det er begrensninger for hva forskning kan svare på i forhold til virkningen av de forebyggende tiltakene:

(...) forebygging av radikaliserings og ekstremisme er et felt hvor virkemidlene vanligvis (og nødvendigvis) er av en slik art at det er svært krevende og oftest umulig å evaluere effektene gjennom kontrollerte forsøk (...) Man kan derfor ikke fastslå at et virkemiddel enten er effektivt eller ikke, og at de samme virkemidlene alltid vil gi de samme resultatene.

Evalueringsforskningens mangler fremgår tydelig av en norsk oversiktsstudie om *Forebygging av ideologisk radikaliserings – et systematisk litteratursøk med sortert referanseliste* (Johansen, Wollscheid, & Einagel, 2014). Studien hadde som mål å identifisere empiriske studier på effekten av og erfaring med tiltak som har til hensikt å forebygge radikaliserings, fortrinnsvis blant ungdom. Kun to små kontrollerte studier som målte effekt av to ulike forebyggende tiltak mot radikaliserings ble identifisert. Forskerne konkluderer dermed med at det ikke foreligger noe empirisk grunnlag for å utarbeide en systematisk oversikt om effekt av forebyggende tiltak mot radikaliserings (Johansen m.fl., 2014, s. 2). På bakgrunn av funnene fra denne undersøkelsen påpeker Bjørge og Gjelsvik (2015) at effekten av et tiltak er helt avhengig av hvilken sosial sammenheng og under hvilke omstendigheter det iverksettes, og vil ikke nødvendigvis virke i ethvert lokalsamfunn eller overfor enhver målgruppe. Det kan likevel skimtes mulige intervensjonspunkter for forebyggende innsats gjennom beskrivelser av radikaliseringsprosesser, men kun en liten del av forskningen tar direkte og eksplisitt for seg forebygging, eller vurderer slike innsatser fra et kritisk eller evaluerende perspektiv. Denne forskningen er dessuten svært ulikt fordelt på ulike former for ekstremisme og i ulike tidsperioder.

Høyreekstremisme, rasistisk vold og gjenger

Strategiene som diskuteres i dette avsnittet er i hovedsak sosiale forebyggings-tiltak og mer allmenne kriminalitetsforebyggende strategier rettet mot høyreekstremistiske ungdomsmiljøer. To former for intervensjon utviklet av norske forskere og praktikere og som har fått betydelig spredning til andre europeiske land er «Exit» og «Bekymringssamtalen». Begge er blitt brukt i det

forebyggende arbeidet mot høyreekstremisme. Den mest systematiske forskningsinnsatsen med et uttalt siktemål om å produsere kunnskap for å forebygge voldelig ekstremisme skjedde ifølge Bjørge og Gjelsvik (2015) i perioden 1991–2005, og da med særlig fokus på høyreekstremisme, rasistisk vold og gjenger¹⁴. En av undersøkelsene som nevnes er *Generalisert hat – polariserte fellesskap: Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by* (Bjørge, Carlsson, & Haaland, 2001; Bjørge, Carlsson, & Haaland, 2005). Undersøkelsen var basert på kvalitative intervjuer med 50 ungdommer som var involvert i gjengkonflikter i Kristiansand på 90-tallet, supplert med intervjuer med 18 voksne (ungdomsarbeidere, politi, foreldre, lærere mfl.) og en spørreundersøkelse blant 995 skoleelever. Mens intervjuene med de involverte ungdommene viste at konfliktene og gruppetilhørigheten handlet om mange ulike temaer, som hevn, frykt, beskyttelse, kamp om territorium, klesstil, seksuelt rykte, respekt, identitet, gruppejalitet og svik, la dimensjonen nazisme/antirasisme seg på toppen av disse temaene og organiserte de ulike konfliktene langs denne dimensjonen. Dermed ble konflikter om territorium eller hevn for tidligere urett fortolket inn i en ideologisk og politisk forståelsesramme. Forskerne pekte på flere intervensjonspunkter for å redusere volden. De anbefalte å kombinere en *inkluderingsstrategi* og en *grensesettingsstrategi*: Gi ungdommene positive muligheter til å forlate det ekstreme og kriminelle miljøet og finne en plass i det vanlige samfunnet, kombinert med å sette grenser overfor voldelige og kriminelle handlinger, inkludert de rasistiske uttrykksformene. Slike grenser kan markeres både gjennom å gjøre foreldrene i stand til å sette grenser for barna sine, gjennom folkelige demonstrasjoner, men også gjennom tradisjonelle politiltak. En viktig nøkkel til å redusere volden, hevnsyklusene og rekrutteringen til de involverte gruppene var å redusere den gjensidige frykten blant ungdommene, noe som blant annet hadde ført til at mange bevæpnet seg. Politiet hadde allerede grepet fatt i dette gjennom å slå ned på bevæpning blant ungdom ute på byen. Det som imidlertid fortsatt manglet var å satse på en mer systematisk offerstøtte for å ivareta ungdommer som hadde blitt utsatt for vold og annen kriminalitet (Bjørge m.fl., 2005, s. 72). Når de voldelige konfliktene mellom

¹⁴ Se Bjørge og Gjelsvik (2015, pp. 72-78) for en gjennomgang av bidrag fra journalister og faglitterære forfattere når det gjelder høyreekstremisme i Norge etter 22. juli 2011.

ungdomsgrupper i Kristiansand avtok kraftig i løpet av 2001, skyldtes det trolig en kombinasjon av mange faktorer. Det ble gjort mye godt forebyggende arbeid. De involverte ungdommene og de lokale nyhetsmediene fikk et mer nyansert bilde av hva konfliktene hadde handlet om slik at polariseringen og hevnsyklusene avtok. Men en helt ekstern hendelse spilte ifølge forskerne også en viktig rolle: Drapet på Benjamin Hermansen i januar 2001 sjokkerte ungdommer på begge sider, og bidro til at rekrutteringen til de høyreekstre miljøene i en lang periode stoppet helt opp, i Kristiansand og Oslo, og i andre deler av landet.

Rapporten *Voldelige ungdomsgrupper - intervensjon på kommunenivå: Erfaringsrapport fra Kristiansand 2001–2004* er utarbeidet Carlsson og Haaland (2004b) for Barne- og familiedepartementet. Kristiansand opplevde i årene fra 1995 fram til 2001 gjentatte sammenstøt mellom en nynazistisk og en multietnisk ungdomsgruppe i form av masseslagsmål og hevnaaksjoner. Rapporten presenterer viktige resultater og erfaringer fra prosessen med å bekjempe disse konfliktene. Evalueringen ser på åtte tiltak som ble iverksatt og hvordan situasjonen utviklet seg i løpet av evalueringsperioden. Det tiltaket som var mest direkte rettet mot aktørene i den pågående konflikten, var prosjekt «Exit». Politiet spilte en nøkkelrolle i arbeidet, og hadde et nært samarbeid med de to ungdomsskolene hvorfra det var rekruttert flest deltakere til de voldelige miljøene. Terskelen for når politiet ble trukket inn i saker ble satt lavt, og bekymringssamtalen ble benyttet aktivt. Man søkte en gradvis mobilisering av voksne ressurspersoner i det kosovo-albanske, somaliske og irakiske miljøet i byen for å få til et bredere engasjement. Carlsson og Haaland beskriver videre hvordan politiet iverksatte et prosjekt med problemorientert politiarbeid (POP), der innsatsen ble spisset mot de mest aktive ungdommene. Prosjektet som fikk navnet «Aksjon helgefred» innebar å praktisere en nulltoleranse mot disse ungdommene. Det skulle skrives rapport/anmeldelse på alle straffbare forhold der de aktuelle personene var involvert og de kunne vises bort fra deler av byen hvor de pleide å lage bråk. Samtidig ble mange av ungdommene fulgt opp gjennom mer positive tiltak, blant annet gjennom et mentorprosjekt (som beskrives nærmere nedenfor). En av de største og mest

kostbare kriminalitetsforebyggende satsingene overfor ungdom med problematferd i Norge har vært innføring av multisystemisk terapi (MST). MST er et familiebasert program med intensiv innsats overfor ungdom med atferdsproblemer i en intervensjonsperiode på 4-6 måneder. I Kristiansand arbeidet MST-teamet intensivt i perioden 1999–2004 med 55 ungdommer. Noen av disse hadde store atferdsvansker og lange karrierer i hjelpeapparatet bak seg. Carlsson og Haaland konkluderer at MST fungert godt i den 4–6 måneder lange intervensjonsperioden der de unge hadde et aktivt kontrollregime rundt seg. Ungdommene var i liten eller ingen grad involvert i kriminalitet. Rundt to år etter behandlingens avslutning er situasjonen imidlertid mindre god, med flere av ungdommene igjen involvert i kriminalitet, og/i det nynazistiske miljøet. Den aktuelle evalueringen slår dermed tvil om MSTs positive effekt på lang sikt. Det har vært et løpende kartleggings- og analysearbeid hvor både kommunale instanser og politiet har samarbeidet godt. Dette har vært en forutsetning for å iverksette gode hjelpetiltak. Forskerne er skeptiske til at det stadig foreslås nye tiltak for å løse kjente problemer. Carlsson og Haaland (2004b, s. 254) skriver at tiltakene ofte er rettet mot de samme individene og familiene, og selv om et nytt tiltak eller et nytt program isolert sett kan ha god virkning, kan en ikke-intendert effekt være at hvis det blir for mange kan de «slå hverandre i hjel». Et vel så stort potensial ligger i å justere og videreutvikle de tiltak som allerede finnes og brukes. Eksempelvis å gjøre straffesakskjeden raskere og mer effektiv, reise diskusjon om apparatet selv bidrar til å forsterke de problemer som finnes, jobbe mer aktivt mot frafallsproblematikk, samt tiltak som i større grad involverer foresatte til unge som befinner seg i risikozonen. Den siste anbefalingen som skal nevnes her gjelder å gi bedre støtte til ungdommer som er ofre for vold. Det å gi gruppen av barn og unge som har vært utsatt for vold og alvorlige ydmykkelser fra annen ungdom bedre støtte kan også være et kriminalitetsforebyggende tiltak, siden det demper aggresjon og hevnlust, samt behovet for å knytte seg til en voldelig gruppe for å bearbeide det raseriet man føler.

I bokkapitlet *Right-wing extremism in Norway: prevention and intervention* gir Katrine Fangen og Yngve Carlsson (2013) en oversikt over hva som har blitt

gjort av forebygging og intervensjon når det gjelder høyreekstremisme i Norge. I første del av kapitlet redegjør de for hva som har kjennetegnet høyreekstremisme i Norge i de siste par tiår. De diskuterer deretter hvilke strategier som har blitt utviklet for å motvirke høyreekstremisme. De peker på at Norge, sammenlignet med andre land, har lagt mer vekt på forebyggende og reformerende tiltak enn på straffetiltak. Særlig peker de på suksessen med inkluderingstiltak og sosial intervensjon i kommunene med sikte på å reintegrere deltakere i ekstreme grupper i lokalsamfunnet (f.eks. foreldregrupper og avhoppernettverk). Selv om disse tiltakene har vist seg nyttige for å begrense rekruttering eller legge til rette for re-integrering i lokalmiljøet, er utfordringen at slike tiltak i mindre grad er i stand til å fange opp soloterrorister og motvirke den typen terrorisme som Anders Behring Breivik utførte. Intervensjon er følgelig mest effektivt når problemet er begrenset og håndterbart. Fangen og Carlsson (2013) peker også på behovet for kunnskap om hva som forklarer fremveksten av slike grupper i ulike lokalsamfunn. Aktørene som er ansvarlige for å håndtere problemet må derfor også ta del i å beskrive og analysere det. Deltakere i denne prosessen kan være politi, barnevern, relevante kommuneavdelinger, skoler, frivillige organisasjoner og ungdomsrepresentanter. De peker på tre modeller for å kartlegge og analysere lokale utbrudd av høyreekstremisme, og som har vist seg fruktbare i Norge: *tverretatlige arbeidsgrupper satt ned for å utarbeide handlingsplaner, kartleggingsseminarer, og finansiering av større forskningsprosjekter*. De argumenterer også for behovet for mer langsiktige strategier rettet mot å fostre toleranse og demokratisk tankegang hvor skolen spiller en overordnet rolle. Mens tidligere forskning på forebyggende tiltak i liten grad har viet oppmerksomhet til utdanning, har skolens rolle kommet tydeligere inn i bildet, blant annet i handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar* fra 2010.

I del tre av kapitlet peker Fangen og Carlsson (2013) på uformelle metoder som *offentlige demonstrasjoner og ikke-voldelige protester*, men påpeker samtidig at effektene slike mobiliseringer har på medlemmer av ekstreme grupper er usikker. På den ene siden gir de et viktig korrektiv ved å vise at høyreekstremistiske holdninger og rasisme har liten støtte i befolkningen. På den

andre siden kan de føre til ytterligere stigmatisering og isolasjon. En ytterligere tilnærming som Fangen og Carlsson (2013) mener fortjener oppmerksomhet, er mobiliseringen av foreldre til *nattvandring* i utsatte nærområder. Hensikten er å være synlig og utøve en form for sosial kontroll gjennom tilstedeværelse av voksne på arenaer som ellers er dominert av yngre. En annen strategi, som hovedsakelig har vært benyttet for å hindre ytterligere radikaliserings av unge muslimer, er *dialogmøter*. Til nå har imidlertid slike møter ikke involvert ungdom som er tiltrukket av høyreekstreme grupper, til tross for at slike grupper har vært på agendaen siden 22. juli-angrepet. Når det gjelder politiets arbeid med å forebygge ekstremisme i Norge har et viktig verktøy i denne sammenhengen vært *Bekymringssamtalen*. I 2003 iverksatte PST en kampanje mot Vigrid hvor de hadde samtaler med 95 ungdommer som hadde vært i kontakt med gruppen. Gjennom at PST og politiet i samtaler informerte ungdommen om hva Vigrid var, og konsekvensene av å være knyttet til gruppen, uttrykte halvparten umiddelbart at de ville bryte med organisasjonen. Det synes som dette i de aller fleste tilfeller også skjedde. I del fem av kapitlet ser Fangen og Carlsson på fallgruver ved de ulike tiltakene. Når det gjelder lokale tiltak nevnes faren for å fornekte eller underkjenne problemet. En annen fare er mangel på evne til handling. Kommuner som møter ekstremisme for første gang, mangler gjerne erfaring og kompetanse for å analysere situasjonen, samt verktøy for effektiv intervensjon. Resultatet kan være handlingslammelse, eller at det går for lang tid før man setter i gang tiltak. De nevner også mulige negative konsekvenser av moralsk panikk og forhastede responser, f.eks. i media eller når lokalsamfunn tyr til symbolske tiltak som er svært synlige, men som har liten effekt på det underliggende problemet. Uten en grundig analyse av problemets natur og opprinnelse kan slike tiltak være kontraproduktive og føre til ytterligere sosial ekskludering og radikaliserings. I denne sammenhengen vektlegger forfatterne at ungdom kan endre seg, og at en hard konfrontasjonslinje tenderer til å gjøre mennesker mer utilgjengelige for integrerende tiltak og i stedet hardner deres ekstremistiske synspunkter. De understreker at tiltakene de har gjennomgått har sine begrensninger, og at de færreste tar for seg de kreftene som gir vekst til rasisme, intoleranse og totalitære verdensbilder. Å forebygge rasisme og fostre

toleranse og demokratiske verdier er en mer langsiktig og komplisert oppgave. Fangen og Carlsson understreker behovet for mer vekt på forebyggende virkemidler, som å påvirke ungdom til å bli mer tolerante og unngå at de blir marginaliserte til å begynne med. Som en generell regel konkluderer de med at forebyggingsstrategier bør fokusere på innsamling og deling av informasjon i større grad enn det som i dag er tilfellet, samt at man ikke skal forkaste de langsiktige målene om å fostre demokrati i skolene og den kontinuerlige innsatsen for å forhindre rasisme lokalt (Fangen & Carlsson, 2013). I denne sammenhengen viser Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 70) til to hoved-/masteroppgaver som har gitt verdifulle bidrag til forskningsfeltet. Disse beskrives nedenfor.

Tom Olsen (2011) skrev masteravhandling i sosialt arbeid om *Nynazistiske miljøer: en studie om tilslutnings- og exitprosessene*, basert på intervjuer med ni tidligere nynazister som alle gikk inn i miljøet før fylte 18 år. Problemer på skolen, konflikt med foreldre, opplevd overgrep samt tidligere dommer for voldshandlinger var gjennomgående trekk for flere og søken etter trygghet var en sterk faktor ved inntreden i miljøet hvor de opplevde stor romslighet for sine begrensninger og sin sosiale ballast. Åtte av de ni hadde *bekymringssamtale* med politiet, og samtlige sier at den (i ulik grad) bidro til deres exit. Noen utviklet tillitsforhold til enkeltpersoner i politiet som i sterkere grad bidro til exit enn i andres tilfeller. For to av informantene bidro også fengselsopphold til at de trakk seg ut av miljøet. Samtlige hadde opplevd vold fra antirasister, og alle hevdet at det kun bidro til økt samhold og mer militant atferd blant nynazistene, ikke til at de trakk seg ut. De fleste beskrev utbrenthet og et savn etter et normalt liv med hus, hjem, kone og barn. Samtlige beskrev delaktighet i miljøet over tid som belastende, både i forhold til familierelasjoner, arbeid og skolegang, og at livet hadde stagnert. Flere forteller at et arbeidsmarkedstiltak, eller fast arbeid gjennom private eller offentlige ressurser, var medvirkende til at beslutningen om å trekke seg ut vedvarte. En gradvis normalisering av tankegangen gjennom andre impulser og opplevelser samt kjærlighetsforhold med personer utenfor miljøet var avgjørende for flere (Olsen, 2011).

Hilgunn Olsens (2001) hovedfagsoppgave i kriminologi om Å være foreldre til en nynazist viser til en positiv verdi ved deltakelse i *foreldregrupper*. Olsen studerte foreldrenettverksgrupper i Kristiansand og på Nordstrand i Oslo, og gjorde kvalitative intervjuer med elleve foreldre. Olsens studie fant at gruppene har fungert etter hensikten. Foreldrene fungerte som støttespillere og diskusjonspartnere for hverandre og innsatsen til enkeltindivider fremheves som avgjørende. Gruppene hadde tjenstgjort som et forum for å utveksle informasjon om hva som til enhver tid rører seg i miljøet, for å motta informasjon fra politiet, og noen ganger gi informasjon til politiet. Foreldrene kunne utvikle felles strategier for å unngå å bli manipulert av barna sine, og bli enige om å sette felles grenser for hva de skulle godta eller ikke godta av nazism, kleskodeks og annet.

Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 232) skriver at praksisnær forskning på hvordan forebygge og bekjempe høyreekstreme ungdomsmiljøer og gjenger med myke virkemidler som Exit-satsning, foreldrenettverksgrupper, og forebyggende samtaler bidro til at det forebyggende apparatet ble mer kunnskapsbasert, effektivt og målrettet i sine innsatser. Dette medvirket til at de voldelige, høyreekstreme ungdomsmiljøene i stor grad ble oppløst. Så endret fenomenet seg betydelig utover på 2000-tallet. Den nye «antijihadismen» var ikke lenger et fenomen knyttet til marginaliserte ungdommer men heller veletablerte voksne, og aktivismen foregikk hovedsakelig i sosiale medier på nettet, ikke på gata. De forebyggingsmetodene som hadde vist seg effektive ovenfor sosialt marginaliserte ungdommer i de høyreekstreme miljøene på 1990- og tidlig på 2000-tallet, var ikke like relevante ovenfor andre målgrupper og fenomener skriver Bjørge og Gjelsvik. I etterkant av 22. juli-angrepene har det igjen kommet i gang en del forskning på høyreekstremisme i Norge. Noen få av disse har tatt for seg hvordan man kan møte denne nye formen for høyreekstremisme.

En av disse er Lars Gule, som i boken *Ekstremismens kjennetegn: Ansvar og motsvar* (Gule, 2012) diskuterer hvordan man kan imøtegå ekstremister på nettet og i sosiale medier med saklige argumenter. Boken gjennomgår ulike

former for ekstremisme, enten det er begrunnet i politiske ideologier, religion eller konspirasjonsteorier. Han diskuterer sammenhengene mellom ekstreme meninger, ytringer og handlinger. En hardere språkbruk har gjort befolkningen mer fiendtlig innstilt til innvandrere, hevder han. Derfor har vi som samfunnsborgere et «ytringsansvar» for å ta til motmæle mot de ekstreme ytringene. I siste del av boken går Gule detaljert inn på hvordan man kan konfrontere ekstreme ytringer på nett. Han gir en rekke praktiske råd (for eksempel om man bør være anonym eller ikke), og gjennomgår grunnleggende argumentasjonslære for å vise hvordan man kan imøtegå usaklige eller dårlig funderte påstander. Han fremhever at vi skal møte meningsmotstandere som mennesker som har krav på respekt, og at vi derfor skal unngå nedlatende holdninger overfor dem som personer. Gule hevder også at det er mulig å vinne debatter med ekstremister gjennom saklige argumenter, fordi kunnskapsbaserte argumenter står seg godt mot ekstremisme, som generelt er fundert på sviktende grunnlag (Gule, 2012).

Et beslektet bidrag fra forskningsmiljøet er antologien *Motgift: Akademisk respons på den nye høyreekstremismen* redigert av Sigve Indregard (2012). Her tar en gruppe norske akademikere – religionshistorikere, statsvitere, sosiologer, medievitere, kjønnsforskere og andre – for seg en rekke av de mest sentrale påstandene Anders Behring Breivik fremsatte i sitt manifest. Resultatet er en faglig tilbakevisning av terroristens tankegods punkt for punkt. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 80) kaller boken et godt eksempel på at det er mulig å bekjempe ekstremistenes retorikk og tankegods med rasjonelle argumenter og forskningsbasert kunnskap.

Right-wing extremists and anti-islam activists in Norway: constraints against violence (Bjørge & Gjelsvik, 2017) er et nytt bidrag til et internasjonalt komparativt forskningsprosjekt med mål om å få kunnskap om radikalisererte personer som valgte å ikke satse på voldelige strategier og virkemidler, men heller på andre måter å arbeide for sin sak. Det finnes mye forskning på hvordan personer radikaliseres inn i vold og terrorisme, men lite om de som ikke gikk den veien. Kunnskap om hva som får personer til å avbryte en radikaliseringsprosess på

et tidlig stadium kan gi innsikter som kan brukes til forebyggende innsatser. Det kan også gi kunnskap for å bedre kunne skille mellom de som er farlige og de som ikke er det. Prosjektet er ikke ferdigstilt og Bjørgo og Gjelsviks publikasjon er å anse som et arbeidsdokument. Forfatterne har intervjuet 10 personer fra forskjellige høyreekstremer og anti-islamistiske miljøer i Norge, samt brukt sin egen tidligere forskning, i håp om å forstå hvorfor det er slik at de fleste tar avstand fra vold som virkemiddel. Bjørgo og Gjelsvik finner stor variasjon i tilnærmingene og intervjuene peker på flere hemmende faktorer. Noen viser til prinsipper og moralske verdier som hindret de i å begå politisk vold eller som hindret de i å begå drap, til tross for at de hadde få barrierer mot andre former for vold. Andre mener at vold er kontraproduktivt for å fremme saken. Både drapet på Benjamin Hermansen i 2001 og 22. juli-angrepet bidro til å redusere rekruttering til miljøet samt begrenset mulighetene for hvilke holdninger det er aksept for å uttrykke offentlig. Dette innskrenket de høyreekstremeres gruppenes politiske handlingsrom. Personer med få moralske hemninger knyttet til bruk av vold vil med større sannsynlighet utøve vold dersom de er i et sosialt miljø hvor vold anses som akseptabelt eller ønskelig. Personlige verdier og hemninger mot politisk vold kan derimot bli forsterket dersom de oppholder seg i et miljø hvor dette anses som uakseptabelt. Bjørgo og Gjelsvik (2017) viser dessuten til det generelt lave voldsnivået i Norge som en del av forklaringen og at den kulturelle og sosiale settingen i Norge i mindre grad framprovoserer politisk vold. Forklaringen på hvorfor Sverige har et langt mer etablert og voldelig høyreekstremistisk miljø enn Norge knyttes delvis til at Sverige i motsetning til Norge ikke var okkupert under 2. Verdenskrig. Dette har ført til mer stigma knyttet til høyreekstremisme i Norge enn i Sverige, og bidratt til å motvirke dannelse og utvikling av slike miljøer her. Andre forhold som ifølge informantene kan ha hatt forebyggende effekt er måten Politiets sikkerhetstjeneste har fulgt med på deres aktiviteter, noe som har hindret de i å begå terrorhandlinger eller andre former for alvorlig voldskriminalitet. Det har vært en erkjennelse av at et forsøk på angrep vil bli oppdaget og avverget, samt lede til streng straff. Den preventive dialog-tilnærmingen til politiet og sikkerhetstjenesten har ifølge Bjørgo og Gjelsvik (2017) også vært svært effektivt i å få yngre aktivister til å bryte med miljøet, og bidra til oppløsning av noen av disse militante gruppene.

Et pågående prosjekt ved Politihøgskolen i Oslo ser på «Høyreekstremisme og konspirasjonsteorier i Norge – utviklingstrekk og forebyggingsstrategier». Oppdragsgiver er Justis- og beredskapsdepartementet og prosjektet gjennomføres i samarbeid med Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) og Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo. I tillegg til Tore Bjørgo som er prosjektleder, deltar Ingvild Magnæs Gjelsvik, Birgitte Haanshus, Cora Alexa Døving og Terje Emberland. Prosjektet består av fire delprosjekter, der «Forebygging av høyreekstremisme og hatkriminalitet: Noen perspektiver og erfaringer fra politiet» er ett av prosjektene. Prosjektet startet vinteren 2016, men er betydelig forsinket pga. langvarige prosesser med å få de nødvendige tillatelser. Den samlede rapporten er planlagt ferdigstilt våren 2018¹⁵.

Et annet pågående forskningsprosjekt er «RADISKAN» som er et samarbeid mellom FFI, Fafo og Avdeling for antropologi ved Universitetet i Aarhus. Prosjektet tar utgangspunkt i de skandinaviske landenes handlingsplaner mot radikaliserings og fokuserer på hvilke diskurser som på ulike nivåer underbygger forebyggende arbeid. Felles for de tre landene er ansvaret det sivile samfunn tillegges for å avdekke og forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Prosjektet søker derfor å se nærmere på hvordan kategorier av potensielt sårbare individer og grupper skapes, innenfor ulike miljøer, og innenfor rammer av lokale historiske og sosiale kontekster (Bjørgo & Gjelsvik, 2015). Alida Skiple ved FFI er i sluttfasen av sitt doktorgradsprosjekt som blant annet ser på forebygging av høyreekstremisme i Sverige som en del av RADISKAN prosjektet.

Venstreekstremisme

Forskning på venstreekstremisme i Norge har vært nokså begrenset og i hovedsak omhandlet fenomenet AKP og hvordan norske ungdommer kunne slutte

¹⁵ Beskrivelsen av prosjektet er formulert av Ingvild Magnæs Gjelsvik.

seg til en slik totalitær bevegelse. Den mer gateorienterte, militante aktivismen har i liten grad vært gjenstand for akademisk forskning (Bjørgo & Gjelsvik, 2015, s. 233). Dette har trolig sammenheng med at utover demonstrasjonsvold og sammenstøt med meningsmotstandere generelt har voldelige venstreekstremisme utgjort et nokså begrenset problem i Norge sammenlignet med situasjonen i Sverige og Danmark. Derfor har det heller ikke vært noen stor etterspørsel etter forskning om forebygging av venstreekstremisme.

Av forskning fra 2000 og framover nevner Bjørgo og Gjelsvik (2015, pp. 104-109) boken *Mao min Mao: Historien om AKPs vekst og fall* (Sjøli, 2005) som bygger på forskning og analyser fra tidligere AKP medlemmer, *Den store ml-boka. Norsk maoisme sett nedenfra* (Rognlien & Brandal, 2009) basert på intervjuer med nåværende og tidligere medlemmer av ml-bevegelsen på grasrotnivå og *Vestreekstremistiske ideer og bevegelser* (Sørensen, Hagtvatn, & Brandal, 2013), en antologi som samler noen av de nyeste bidragene til å forstå denne venstreradikale og dels ekstremistiske bevegelsen, både i Norge og Europa. Bjørn Westlies (2013) kapittel *AKPs ekstremisme* er blant bidragene i boken som går mest inn på radikaliseringsprosessene, og han viser at hendelser på det internasjonale plan var svært avgjørende for radikaleringen av norske ungdommer. Volden forble imidlertid i hovedsak på papiret og på veggaviser, og mens AKP medlemmer var involvert i mye demonstrasjonsvold hadde partiet en klar linje mot individuell terrorisme som ledende aktivister forventet ville få vanlige arbeidsfolk til å ta avstand fra den revolusjonære bevegelsen som AKP skulle lede.

I artikkelen *Policing demonstrations in Oslo: A total change of approach* beskriver Bjørgo (2014) hvordan Oslo-politiet gjennom en dialoglinje har gått inn i en mer konstruktiv rolle som tilrettelegger av demonstrasjoner sammenlignet med den harde og konfronterende linjen som ble ført ovenfor den radikale venstresiden på 1980- og 90-tallet. Man har i stor grad greid å bygge opp tillit i radikale demonstrantmiljøer, med det resultat at det bare unntaksvis har oppstått voldelige sammenstøt i forbindelse med demonstrasjoner i Oslo.

Mer voldelige var de venstreradikale miljøene Antifascistisk Aksjon (AFA) som i Oslo hadde tilknytning til Blitz-miljøet, og mer uavhengige Sharp Skins (Skinheads Against Racial Prejudice). Den tidligere lederen for sistnevnte i Oslo, Jan Kallevik (2014) skriver i sin selvbiografiske bok *Xtrm: Krig i Oslos gater* om kampen mot nazistene, en kamp som handlet minst like mye om subkulturelle verdier, identitet og tilhørighet som antirasistisk politikk. Mens Kallevik (2014) påpeker at all voldsbruk var ment å ha preventiv effekt og at vold for voldens egen skyld ikke var akseptert, forklarer Bjørgo og Gjelsvik (2015, s. 108) at mangelen på akademisk forskning på det antirasistiske miljøet til dels skyldes forskernes kritiske syn på hvorvidt den antirasistiske volden virkelig hadde en preventiv effekt ovenfor deres motparter. Voldsbruken hevdes snarere å ha bidratt til å skru opp voldsnivået og forsterke rekrutteringen til de høyreekstreme miljøene enn det motsatte. Det militante, antirasistiske miljøet har derfor vært generelt lite vennlig innstilt ovenfor flere av de aktuelle forskerne på området.

Terrorisme

Bjørgo argumenterer for at terrorisme må forstås som en alvorlig form for kriminalitet. I bøkene *Forebygging av kriminalitet* (Bjørgo, 2015) og *Preventing crime: A holistic approach* (Bjørgo, 2016)¹⁶ viser Bjørgo hvordan en helhetlig modell for kriminalitetsforebygging kan gi grunnlag for en samlende forebyggingsstrategi hvor ulike forebyggingsaktører kan bidra med sine respektive virkemidler inn mot et felles mål: å redusere fremtidige terrorhandlinger og de negative konsekvensene av slike handlinger. Bjørgo fremholder at ikke noe enkeltstående virkemiddel, ingen forebyggingsmekanisme eller forebyggingsaktør alene kan redusere et terrorismeproblem tilstrekkelig. Satser man ensidig på noen få og repressive forebyggingsmekanismer, enten det er snakk om strafferettslige virkemidler, sosial kriminalitetsforebygging eller situasjonelle tiltak blir virkemidlene ofte voldsomme, og skaper mange negative

¹⁶ Se også forskningsrapporten *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet* (Bjørgo, 2011) og boken *Strategies for preventing terrorism* (Bjørgo, 2013).

bivirkninger. Hver av disse modellene bidrar imidlertid med viktig innsikt og metoder for å redusere kriminalitet, og ved å trekke ut det viktigste virkemiddelet i hver modell kan man utvikle en mer helhetlig strategi som gjør bruk av hele spekteret av både «harde» og «myke» forebyggende mekanismer og virkemidler. Det sentrale begrepet i modellen er «kriminalitetsforebyggende mekanismer», som forklarer hvordan et virkemiddel kan ha en kriminalitetsreducerende virkning. Det kan være mange ulike virkemidler som kan benyttes for å aktivere hver enkelt mekanisme. Samtidig kan ett enkelt virkemiddel også aktivere flere mekanismer samtidig. Bjørgos holistiske modell for kriminalitetsforebygging er basert på ni generiske forebyggingsmekanismer: Bygge normative barrierer, redusere rekruttering, avskrekking, avverging, inkapasitering (uskadeliggjøring), beskytte sårbare mål og fjerne anledninger, redusere gevinster, redusere skade og få personer til å slutte med kriminalitet. Disse generiske forebyggingsmekanismene må spesifiseres inn mot bestemte kriminalitetsformer for å bli en forebyggingsstrategi. Hva slags virkemidler som skal brukes for å aktivere de forebyggende mekanismene, samt hvilke aktører som skal ha ansvaret for implementeringen vil avhenge av kriminalitetstype, målgruppe osv. Og endelig må man vurdere fordeler så vel som begrensninger, kostnader og utilsiktede bivirkninger. Bjørgo viser hvordan modellen kan benyttes ovenfor en rekke former for kriminalitet i tillegg til terrorisme, inkludert innbrudd, ungdomsgjenger, promillekjøring og organisert kriminalitet.

I boken *Norge i kamp mot terrorisme* tar statsviterne Iselin Nordenhaug og Jan Oskar Engene (2008) opp de politiske, strafferettslige og militære tiltakene mot terrorisme. Når de snakker om norsk politikk mot terrorisme, er det særlig bekjempelse de er opptatt av og forebygging handler i dette perspektivet primært om proaktiv strafferett, avverging av forsøk på terrorhandlinger og beskyttelsestiltak. Boken gir en gjennomgang av politikk og lovgivning på området og diskuterer utviklingstrekk i internasjonal terrorisme og trusselen mot Norge, den strafferettslige modellen mot krigsmodellen i kampen mot terrorisme, internasjonale forpliktelser, hvordan terrortiltak i stor grad styres av symbolpolitikk, og glidningen mot en proaktiv strafferett som tillater mer

utstrakt bruk av overvåkning og andre maktmidler for å kunne intervensere i forkant av terrorhandlinger. Forfatterne tar i liten grad opp «mykere» forebyggingstiltak iverksatt av politiet og andre aktører, som politiets bekymringssamtaler med ungdom på vei inn i ekstremistiske grupper eller samarbeidet mellom politi, kommune og ulike etater og frivillige organisasjoner.

Artikkelen *After Oslo and Utøya: A shift in the balance between security and liberty in Norway?* (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2013) tar for seg utfordringene samfunnet står overfor når man skal balansere sikkerhet og frihet etter et terrorangrep. Hovedspørsmålet var i hvilken utstrekning holdninger til antiterroriltak endret seg i Norge etter 22. juli-angrepene i 2011 og hvorvidt folk i større grad aksepterer slike tiltak etter et terrorangrep. Dette undersøkte de ved å bruke data fra to spørreundersøkelser foretatt 2006 og 2011, samt en ny spørreundersøkelse i 2012. De sammenliknet svarene med svar på tilsvarende spørsmål i USA kort tid etter 11. september 2001. Et hovedfunn er at i Norge, i motsetning til i USA, sank støtten for antiterroriltak umiddelbart etter terrorangrepene i 2011. Forfatterne mener dette delvis kan forklares med ulike nivåer av tillit i de to landene, og dels med forskjeller i hvordan myndighetene satte krisen inn i en meningssammenheng. I 2012 økte støtten til antiterroriltak til samme nivå som det var på før 2011. Dette forklares med endringer i den norske diskursen etter fremleggingen av 22. juli-kommisjonens rapport.

I antologien *Fra terror til overvåkning* (Hausken, Yazdani, & Haagensen, 2014) diskuteres holdninger til overvåkning i dagens Norge, med 22. juli angrepene, 22. juli-kommisjonens rapport og en fremvoksende militant islamisme som bakteppe. Innleggene diskuterer overvåkning som utfordring for demokrati og ytringsfrihet, tillit og makt, forholdet mellom sosiale medier og personvern og spenningen mellom befolkningens forventninger til beskyttelse og sikkerhetstjenestenes begrensede evne til å oppdage og avverge ondsinnede handlinger. I to av innleggene er konklusjonen at befolkningen har altfor høye forventninger om at politi og sikkerhetstjenester skal kunne gi dem full beskyttelse. Med tanke på rettssikkerheten til de som rammes av overvåkning eller

straffeforfølgelse stiller Heidi Mork Lomell (2014a) spørsmål ved forventningene om at myndighetene skal gi beskyttelse ved å kunne gripe inn i forkant og avverge trusler før katastrofale hendelser skjer. Fagdirektør for strategisk analyse ved Politiets sikkerhetstjeneste, Jon Fitje Hoffmann (2014) deler flere av Lomells bekymringer og stiller spørsmål ved om 22. juli-kommisjonens anbefalinger når det gjelder overvåkning vil føre til et annet samfunn enn det vi har i dag, og om dette er et samfunn vi ønsker.

Franck Orban (2012) ved Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) har gjort en studie av hvilke utfordringer og dilemmaer terrorisme og voldelig radikaliseringsreiser for fengselsvesenet. I bokkapitlet *Voldelige ekstremister og terrorister i fengsel: en ny realitet for Norge* skriver Franck at en av utfordringene er at man i de siste årene har fått en rekke personer dømt for terrorrelaterte forhold inn i norske fengsler. Det er en fare for at slike radikaliserede fanger kan fungere som radikaliseringsagenter overfor andre fanger i fengslene. I fengslene finnes det personer som er sårbare og lett påvirkelige. Noen ønsker en radikal endring i livet sitt, og religiøs eller politisk ekstremisme kan virke lokkende. En av utfordringene for fengselsvesenet blir derfor å håndtere de allerede radikaliserede fangene slik at de ikke får påvirke andre fanger i negativ retning, samtidig som deres grunnleggende rettigheter som fanger respekteres. Erfaringer fra andre land har imidlertid også vist at fengselsopphold for noen straffedømte ekstremister kan bli en anledning til avradikalisering.

Boken *The dynamics of a terrorist targeting process: Breivik and the 22 July attacks in Norway* er skrevet av Cato Hemmingby og Tore Bjørge (2015). Basert på Breiviks kompendium, hans uttalelser under rettssaken og på politiavhørene ser forskerne på de operasjonelle aspektene ved hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya, med vekt på gjerningspersonens målutvelgelse og beslutningsprosess. Boken viser hvordan soloterrorister vil fortsette å være en uforutsigbar trussel, men også at det å forstå hvorfor de spesifikke målene ble valgt, hva som påvirket gjerningspersonens beslutninger og hvordan angrepet ble gjennomført gir implikasjoner for forebygging og avdekking.

Ved å kartlegge personer, institusjoner og miljøer som Breivik hadde en svært negativ innstilling til forklarer forskerne hvordan han handlet i møte med en rekke hindringer og at fremgangsmåten var dynamisk. Analyser viser at med et utgangspunkt på 65 potensielle angrepsmål, var det i realiteten 13 potensielle mål Breivik vurderte mer inngående. De øvrige ble ikke seriøst vurdert dels fordi de var urealistiske i forhold til omstendigheter som tid, penger og arbeidskapasitet, men mange også fordi de ikke var betydningsfulle nok. En rekke variabler knyttet til ideologi, strategi, indre faktorer og ytre faktorer (noen uventede hindringer og tilfældigheter) var involvert og virket sammen. Ideologiske og strategiske overveielser ga hovedretning til hans målutvelgelse: han satset på å angripe den indre fienden («forræderne») fremfor den ytre fienden (muslimene). Tilgjengelig informasjon samt konkrete sikkerhetstiltak (eller mangel på sådanne) styrte for eksempel Breivik bort fra å angripe Stortinget og NRK. Det at Grubbegata ikke var stengt av ga tilgang til målet for bomben og reduserte behovet for informasjonsinnhenting og rekognosering. Generelt vil situasjonelle sikkerhetstiltak rundt potensielle mål tvinge en potensiell gjerningsperson til å samle inn informasjon og inspisere området under mer vanskelig forhold og dermed øke sannsynligheten for avsløring. Hemmingby og Bjørge (2015, s. 113) anerkjenner at slike tiltak i mange tilfeller vil føre til at iherdige gjerningspersoner forflytter heller enn oppgir planer om å angripe. Likevel kan de forlenge prosessen og øke oppdagelsesrisikoen. Det vil også kreve mer arbeid, aktivitet og ressurser, og de alternative angrepsmålene vil kanskje resultere i et mindre skadeomfang.

Militant islamisme og fremmedkrigere

I sin forskningsoversikt begrenser Bjørge og Gjelsvik (2015) sitt fokus til forskning som har størst relevans når det kommer til militant islamisme i en norsk kontekst og fremmedkrigervirksomhet fra Norge, et felt de påpeker det er et stort behov for kunnskapen om. Flere norske forskere og fagmiljøer har arbeidet med militant islamisme men det har i liten grad vært sett på forebygging og bekjempelse. Den ledende aktøren har ifølge Bjørge og Gjelsvik

(2015) vært «TERRA-prosjektet» ved FFI, som etter oppstarten i 1999 raskt etablerte seg i den internasjonale forskningsfronten på dette området. De har konsentrert sin innsats om hvordan aktørene radikaliseres og rekrutteres, hvordan de opererer og hva som motiverer dem, gruppefremvekst, ideologi og strategi og taktikk. Fokuset har hovedsakelig vært på aktører knyttet til eller inspirert av al-Qaida, men har blitt utvidet til å omfatte høyreekstremisme i Europa. Sett i forhold til forskningen på høyreekstremisme har den norske forskningen på militant islamisme hatt langt mindre fokus på forebyggende mekanismer og strategier. FFIs forskning har i større grad rettet seg mot temaer som er av interesse ut fra sikkerhetsperspektiver og etterretning. Likevel er fenomenkunnskapen med analyser av radikaliseringsprosesser, rekruttering, gruppeprosesser og ideologi viktig ved utarbeidelse av effektive forebyggingsstrategier påpeker Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 112).

I artikkelen *Norske muslimske fremmedkrigere* fra 2014 analyserer Brynjar Lia (IKOS) og Petter Nesser (FFI) historiske eksempler på muslimsk fremmedkrigervirksomhet fra Norge, omfanget av virksomheten og rollen disse personene har spilt i konfliktområder. Forskerne påpeker at norsk fremmedkrigervirksomhet er sammensatt, og at det derfor er vanskelig å trekke ut noen generaliserbar kunnskap om fenomenet. Likevel er det tydelig at norsk fremmedkrigervirksomhet har økt og blitt en del av norsk islamistisk aktivisme der kampen der ute og aktivismen her hjemme fremstår som to sider av samme sak (Lia & Nesser, 2014).

I artikkelen *Norske fremmedkrigere i går og i dag* skriver Thomas Hegghammer (2014) at Norge hadde relativt få islamistiske fremmedkrigere før 2011 og at Syriakrigen endret dette bildet drastisk. Mens land med stor befolkning (som Storbritannia, Frankrike og Tyskland) topper lista over fremmedkrigere fra Europa, kommer likevel små land som Danmark, Belgia, Norge og Sverige på topp hvis man korrigerer for folketall, uten at det finnes noen god forklaring på dette. Hegghammer påpeker at motivene til fremmedkrigerne fra Europa er sammensatt men at fellesnevneren synes å være å hjelpe Syrias sunnimuslimer i kombinasjon med en sterk religiøs overbevisning. Samtidig er det åpen-

bart annen motivasjon til stede: søken etter spenning, ønsket om å gjøre en forskjell, gleden av kameratskap og så videre. En god del ser ut til å like oppmerksomheten de får fra likesinnede i hjemlandet. Hegghammer (2014) vektlegger at ikke alle syriafarere er terrorister, og at de fleste av dem sannsynligvis aldri vil utgjøre en trussel ved retur til Europa. Dilemmaet er likevel å vite hvordan man kan stoppe den farlige minoriteten uten å overreagere mot den harmløse majoriteten.

Å straffe alle fremmedkrigere som potensielle terrorister er ikke bare etisk betenkelig, men også potensielt kontraproduktivt. Overdrevet represjon kan fremprovosere hevnaaksjoner fra islamistmiljøer som i utgangspunktet ikke planla aksjoner i vesten, og «moderate» fremmedkrigere kan radikaliseres av fengselsoppholdet. (Hegghammer, 2014, s. 285).

Rekrutteringsprosessen ser ut til å variere fra person til person, fra å bli overtalt av en leder i det lokale islamistmiljøet eller en hjemvendt syriafarere til å bli inspirert av bekjente som allerede har reist. Noen blir motivert gjennom media eller internettpropaganda og reiser avgårde på egen hånd, mens de fleste gjerne reiser sammen med et par venner. Det ser ut til å være lite tvang eller manipulering involvert i rekrutteringsprosessen og fremmedkrigerne dekker gjerne kostnadene til reisen selv skriver Hegghammer.

I artikkelen *The rise of muslim foreign fighters: Islam and the globalization of Jihad* peker Hegghammer (2010) på to viktige implikasjoner av funnene sine i forhold til fremmedkrigere og forebygging. Den ene er at forebyggende aktører må være innforstått med at rekruttering ikke kun bygger på teologiske argumenter, men også på solidaritet og altruisme. Vestlige statsmakter burde derfor være mer opptatt av populistisk anti-vestlig rapportering fra tv-nettverket al-Jazeera og den raske spredningen av audiovisuell propaganda på internett. Han anbefaler dessuten at vestlig policyutforming tilpasses det faktum at majoriteten av muslimer ser forskjellig på kategoriene «fremmedkrigere» og «internasjonale terrorister». Vestens tendens til å se disse som samme sak har skapt kommunikasjonsvansker mellom vesten og den muslimske verden siden 11. September 2001. Samtidig må både vestlige og muslimske land fortsette å jobbe forebyggende mot fremmedkrigeraktivisme da

de fleste al-Qaida medlemmer begynner sine karrierer som frivillige i krig (Hegghammer, 2010, s. 90).

I artikkelen *Should I stay or should I go? Explaining variation in western jihadists' choice between domestic and foreign fighting* viser Hegghammer (2013) at de fleste vestlige jihadister foretrekker å kjempe utenlands, og at en minoritet av disse gjennomfører angrep hjemme etter å ha blitt radikalisert. Hovedandelen av fremmedkrigere reiser ikke ut med mål om å angripe Vesten, men et lite antall kan bli motivert underveis til å utføre angrep når de kommer tilbake. Målet for studien er å belyse radikale islamisters ulike motivasjon i Vesten og Hegghammers funn har flere implikasjoner for antiterrorstrategier og policyutvikling. Han sier det er viktig å skille mellom fremmedkrigere som reiser ut og de som kommer hjem. Den siste gruppen bør ses på som en større trussel og bør overvåkes grundig ved retur. Å anklage alle fremmedkrigere som reiser for å være terrorister med Vesten som mål, har liten forebyggende effekt. Statistisk sett er det få av disse som faktisk ønsker eller utfører slike angrep, og mange kommer heller ikke tilbake. Hegghammer argumenterer også for at myndighetene bør tilpasse sine kommunikasjonsstrategier til det faktum at de fleste militante islamister ser på fremmedkrigervirksomhet som mer legitimt enn internasjonal terrorisme. I stedet for å skjære alle over en kam er det bedre å anerkjenne forskjellene på fremmedkrigervirksomhet og «hjemmedyrkede terrorister», og anvende ulike former for motargumenter og tiltak overfor de to gruppene (Hegghammer, 2013).

I kapitlet *Exploring motivational aspects of recruitment and radicalization* (Nesser, 2010) i boken *Understanding violent radicalization. Terrorist and jihadist movements in Europe* har Petter Nesser gjort en systematisk datainnsamling over en fireårsperiode av medlemmers bakgrunn, aktiviteter, personlighet og roller i åpne kilder som media, offisielle rapporter og juridiske dokumenter. Basert på dette utvalget ble fire kategorier identifisert: entreprenørene, protesjéene, sosialt mistilpassede medlemmer (misfits) og tilfeldige rekrutter (drifters). Nesser påpeker at typologien er ikke uttømmende og at man kan ikke konkludere med at alle individer som har trekk som sammenfaller med

modellen, er disponert for terrorisme. Likevel er modellen ment som et analytisk redskap til å forstå interne dynamikker og identifisere typiske motivasjonsfaktorer, og Bjørgo og Gjelsvik (2015, s. 139) skriver at den derfor er nyttig i arbeidet med å utvikle strategier for å forebygge radikalisering.

Bjørgo og Gjelsvik (2015) viser til at typologien utviklet av Bjørgo i stor grad samsvarer med Nessers typologi, men med vekt på de forebyggende mulighetene. Bjørgo bruker sin typologi til å vise at de ulike typene engasjerer seg i militant aktivisme ut fra helt forskjellige motiver og drømmer, men også at de desillusjoneres av helt ulike grunner. Dette kan gi viktige innsikter for å legge opp skreddersydde forebyggende innsatser overfor disse ulike gruppene. For de *ideologisk motiverte* aktivistene kan det være mulig å konfrontere deres ideologi eller gå i dialog om de politiske sakene de er opptatt av. Om de innser at målet er uoppnåelig eller at terrorisme gjør mer skade enn gagn, kan de bli desillusjonerte. For å hindre at de radikaliserer andre, kan en strategi være å redusere deres muligheter for kontakt med sine potensielle tilhengere gjennom fengsling hvis de har begått lovbrudd, utvisning fra landet eller et jobbtilbud langt unna. For *medløperne*, som først og fremst trekkes inn mot ekstremistiske grupper ut fra et behov for tilhørighet og fellesskap, kan det være mulig å tilby alternative vennenettverk og fellesskap. Denne typen personer blir også ofte desillusjonerte fordi lederne og gruppen ikke lever opp til forventningene. De opplever at lederne manipulerer dem, og at gruppen er preget av mangel på ekte lojalitet og paranoia over mulige infiltratører. Bjørgo og Gjelsvik (2015) forklarer at en av de vanligste årsakene til at slike ungdommer trekker seg ut av ekstremistiske miljøer er at de får seg kjæreste eller barn. De nye forpliktelsene blir sterkere enn lojaliteten til den militante gruppen. *Eventyrere og spenningsøkere* kan tilbys andre muligheter enn å bli terrorister eller fremmedkrigere. De kan også bli desillusjonerte fordi tilværelsen som terrorist viser seg å være preget av ørkesløs venting og kjedsomhet. Motsatt kan de også få overdose av action. For de *sosialt frustrerte og marginaliserte* vil sosiale forebyggings tiltak for å integrere dem bedre i samfunnet og arbeidslivet kunne bidra til å trekke dem bort fra militante og kriminelle aktiviteter. Men for noen av disse er det en lang vei å gå for å komme tilbake til et lovlydig

liv. Når årsakene til radikaliseringsprosessen er sammensatt, må også forebyggings-tiltakene være det (Bjørge & Gjelsvik, 2015, s. 142-144).

Ketil LaForce (2011) har skrevet masteravhandling i politivitenskap om *Politiinnsats mot voldelig radikaliseringsprosessen og islamistisk ekstremisme* der han gjør en sammenlignende studie av utvalgte danske, nederlandske og norske politiavdelinger. Studiens overordnede mål var å undersøke hvordan noen utvalgte politiavdelinger i tre ulike land arbeidet for å forebygge og motvirke voldelig radikaliseringsprosessen primært knyttet til islamistisk ekstremisme, og å fremme en helhetlig forståelse av denne innsatsen. I studien presenteres likheter og forskjeller i politiavdelingenes innsats innenfor noen spesielt utvalgte temaer. Temaene er i hovedsak valgt fra relevant teori knyttet til politiets forebyggende innsats og fra voldelig radikaliseringsprosessen. Studien har et deskriptivt utgangspunkt, men analysen inneholder likevel vurderinger av mulige årsaker til forskjellene som fremkom. Et av hovedfunnene var at den forebyggende innsatsen varierte like mye internt i landene som mellom dem. Sammenligningen måtte derfor gjøres mellom hver enkelt politiavdeling. Selv om bevisstheten og årvåkenheten i forhold til voldelig radikaliseringsprosessen og islamistisk ekstremisme varierte, var disse utfordringene en liten del av politiavdelingenes daglige utfordringer. LaForce (2011) finner at nasjonale forebyggende handlingsplaner, målrettet ledelse eller erfaring fra terroraker relatert til islamistisk ekstremisme, hadde betydning for politiavdelingenes innsats. Det var imidlertid ikke gitt at dette gjenspeilet seg i den aktive forebyggende innsatsen på utøvende plan. Behovet for informasjon og etterretning om mulige voldelige radikale personer eller miljøer dominerte politiavdelingenes innsats. Nærpoliti ble derfor fremmet som en viktig strategi. Politiavdelingenes aktive nettverksbygging støttet også dette. Oppsummert viser studien at politiavdelingenes innsats i stor grad var styrt av behovet for etterretning, i stedet for at etterretningen styrte innsatsen. Hva som etterfulgte etterretningen var mer uklart og sprakte i to hovedretninger. På den ene siden var innsatsen dominert av konstruktive oppbyggende strategier og metoder der andre forebyggende aktører ble ansett å ha en viktig rolle. På den andre siden var den en del av den avvergende kontraterrorinnsatsen som hovedsakelig ble utført av spesialavdelinger eller sikkerhetstjenesten.

Mellom disse ytterpunktene fremkom det få forebyggende strategier eller metoder. Dette er kanskje en av de største utfordringene for politiavdelingenes forebyggende innsats konkluderer LaForce (2011).

«Radikaliseringssammenhengene» i politiet er ansatt for å jobbe bredt med fagfeltet radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme og er et av tiltakene i regjeringens *Handlingsplan mot radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme* fra 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Deres arbeid med å forebygge radikal islamisme er tema for en ny masteravhandling i politivitenskap: *Radikaliseringssammenhengene i norsk politi og deres arbeid mot voldelig islamisme* (Ahmed, 2017). Basert på kvalitative intervjuer med seks radikaliseringssammenhenger, en koordinator i Oslo politidistrikt og to koordinatorene fra to andre anonymiserte distrikter søker studien å kartlegge hvordan radikaliseringssammenhengene innhenter bekymringsfull informasjon om de radikaliserte, hva som blir gjort med bekymringsfull informasjon og hvilke metoder som brukes for å skape tillit hos de radikaliserte. Politiets samarbeid innenfor etaten og med eksterne aktører er også et tema i avhandlingen. Ahmed konkluderer at radikaliseringssammenhengene har god kunnskap om årsakene til radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme. De deltar på mange ulike seminarer og foredrag for å få faglig påfyll. Alle radikaliseringssammenhengene har både klare og gode rutiner på hva som skal gjøres når de mottar bekymringsfull informasjon eller mistanke om at en person kan være i en radikaliseringssammenheng. Det er imidlertid ulikt hva radikaliseringssammenhengene faktisk sier i den første samtalen med personer som er i denne prosessen. Noen radikaliseringssammenhenger mener det er viktig å være åpen og ærlig, mens andre mener de ikke kan si at det er bekymring om radikaliseringsprosessen som er årsaken til at vedkommende blir innkalt til samtalen. Videre viser undersøkelsen at alle radikaliseringssammenhengene er fornøyde med samarbeidet innenfor politiet, så vel som med andre aktører. Ahmed (2017) finner at politiets samarbeid med moskeene i sine respektive distrikter og kretser er varierende blant de tre politidistriktene. Dårligst ut kommer Oslo politidistrikt, noe som kan forklares ut fra antall moskeer og mangfoldet i det muslimske miljøet i Oslo. En annen årsak kan være politiets skepsis eller holdninger til hvordan moskeledelsen vil reagere dersom politiet tar kontakt. Dette virker som en brems på samarbeidet mellom

politiet og moskeene. Alle radikaliseringskontaktene er positive til å involvere moskeene tettere i arbeidet mot radikalisering da de fleste mener at de selv mangler religiøs og teologisk kunnskap om islam, samtidig som de fleste er klar over at islam ikke har noe med voldelig islamisme å gjøre.

Politiets radikaliseringskontakter er også tema for en masteravhandling fra Universitetet i Bergen fra samme år: *Forankring av forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i politidistriktene* (Bjelland, 2017). Avhandlingens problemstilling retter seg mot hva som kjennetegner radikaliseringskontaktens organisatoriske forhold, samarbeidsrelasjoner og informasjonsmønstre. Studien bygger på semi-strukturerte dybdeintervjuer med syv radikaliseringskontakter fra syv ulike politidistrikter. To hovedsyn innenfor klassisk organisasjonsteori vektlegges: det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Bjelland finner at radikaliseringskontaktene i all hovedsak har et stort handlingsrom til å utføre sin rolle. Handlingsrommet innsnevres noe av eksterne ledere i politidistriktene. Dette skyldes manglende prioritering av forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme hos andre ledere i politidistriktet. Funnene viser at intervjupersonene opplever motstridende mål og interesser hos ledere for forebygging, etterforskning og orden (Bjelland, 2017, s. 37). Det fremkommer videre at PST ivaretar opplærings- og oppfølgingsansvaret på en god måte. Funn viser også veletablerte og tette samarbeidsrelasjoner og et åpent informasjonsmønster mellom studiens radikaliseringskontakter versus PST og lokale samarbeidspartnere. Et flertall av informantene opplever at det eksisterer et kunnskapshull om taushetspliktens bestemmelser på individuelt plan. Dette fører til mangelfull informasjonsutveksling fra lokale samarbeidsaktører, og fagkompetansen til samarbeidsaktørene om fagfeltet varierer da på en skala fra svært god til veldig dårlig. Alle intervjupersonene oppgir at de jobber aktivt for å tette dette kunnskapshullet, og flere inkluderer regler om taushetsplikten i opplæringen av sine samarbeidspartnere. Samlet tyder funnene på at radikaliseringskontakter er med på å øke kunnskap, utvikle samarbeid og bidra til informasjonsflyt, som er i tråd med de behov som ifølge handlingsplanen skal prioriteres.

I 2014 publiserte *Minotenk* antologien *Radikalisering blant unge muslimer i Norge*, redigert av Linda Alzaghari og Ellen Reiss (2014). *Minotenk* er en tankesmie som jobber med å definere problemstillinger og utfordringer som angår minoriteter i Norge. Selv om boken ikke er et forskningsprodukt, gir den noen verktøy til å identifisere og iverksette forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme og foreslår forebyggingstiltak. Boken er delt inn i fire deler: årsak, virkning, løsning og verktøy. I del 1 gjengis noen av de mange og sammensatte årsakene som kan ligge til grunn for at en person starter en radikaliseringsprosess fra et psykologisk og sosiologisk perspektiv. *Yousef Assidiq* beskriver radikaliseringsprosessen i sitt bidrag og påpeker at arbeidet med å forebygge radikalisering og ekstremisme er å reagere tidlig nok. Jo lenger en person er kommet inn i den såkalte radikaliseringstunnelen, desto vanskeligere er det å komme seg ut. Derfor er det viktig å utvikle gode planer for å identifisere sårbarhetsfaktorer og bekymringstegn tidlig. For å kunne hjelpe personer ut av ekstreme islamistiske miljøer er det viktig å kunne overbevise dem om at det finnes et alternativ til den veien som førte dem ut på skråplanet i utgangspunktet. Han påpeker viktigheten av foreldre som stiller opp, eller at det finnes gode mentorer som kan være et positivt forbilde og en støtte i starten, i kombinasjon med tilbud om jobb og fremtid. *Ragnhild Bjørnebekk* beskriver noen av de psykologiske faktorene som ofte ligger til grunn når noen radikaliseres. Hun sier at for å kunne jobbe effektivt med forebygging må nøkkelpersoner som lærere, sosialarbeidere og andre i kontakt med ungdom i risikogruppen være seg bevisst at det ikke er «slemme» ungdommer de står overfor, men mennesker med opplevelser i bagasjen som fører til sinne, antipati og behov for tilhørighet. *Atle Meløy* sier at sikkerhetstjenester har ansvaret for å forhindre terrorisme, men mange deler av samfunnet må ta ansvar i den generelle forebyggingen av radikalisering. Meløy poengterer viktigheten av å sette inn tiltak for at alle barn og unge skal bli sett og respektert, uavhengig av sin etniske og sosioøkonomiske bakgrunn. Her spiller spesielt foreldre, utdanningsinstitusjoner og kommunale tiltak en viktig rolle. Foreldre bør kjenne til farene for manipulering som finnes på Internett og andre steder. Skolene kan ta opp vanskelige temaer som ungdommer er opp-tatt av, som ekstremisme. Det må jobbes med dialogmøter med de forskjellige

etniske miljøene, og man må forstå hva som kommuniseres innad i disse miljøene. Her hviler ansvaret på IMDI, UDI, NAV og Politiets utlendingsenhet, argumenterer Meløy. I delen som kalles «Løsninger» gis råd og eksempler på hvordan man kan tilnærme seg og jobbe med ungdom i faresonen. *Michael Cruz* beskriver sine erfaringer fra skoleprogrammet «Unge ambassadører», hvor målet er at de unge blir motivert til å være forbilder og ha en positiv innvirkning på skolemiljøet. I et intervju beskriver *PST* deres jobb med truselvurderingene og sier at det sivile samfunnet kan gripe inn og stanse radikaliseringsprosessen før det blir en sak for sikkerhetstjenesten. Det er langt billigere og mer hensiktsmessig å hindre at ungdom blir radikalisert, enn å overvåke etter at de er langt på vei i radikaliseringsprosessen.

Generell forebygging er en sentral oppgave for kommunene og sees som et viktig utgangspunkt i arbeidet mot voldelig ekstremisme. Rapporten *Forebygging av radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme: hva er kommunenes rolle?* (Lid m.fl., 2016) belyser hvilke utfordringer man opplever å ha lokalt og hva kommunene i samarbeid med politi og sivilsamfunn gjør for å forebygge radikaliseringsprosessen og voldelige ekstremisme. Rapporten bygger på en case-studie av fem kommuner (Fredrikstad, Kristiansand, Larvik, Oslo og Sarpsborg) og på tre påfølgende utviklingsseminarer for 31 kommuner. Erfaringer er hentet fra kommunene, politiet og sivilsamfunnet, i tillegg til familier og venner av ekstremister og fra personer som tidligere har vært i ekstremistiske miljøer. Fokus er primært på islamsk ekstremisme. Studien er gjennomført på oppdrag fra Kommunenes interesseorganisasjon KS, og støttet av Justis- og beredskapsdepartementet som del av deres oppfølging av *Handlingsplan mot radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme* fra 2014. Oppmerksomheten er rettet mot tiltak for å nå personer i risikosonen og de som allerede er radikalisert, såkalt selektiv og indikativ forebygging. Rapporten stiller følgende spørsmål: Hva opplever kommunene som problem når det gjelder radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme lokalt? Hva bør være kommunenes ansvar og handlingsrom? Hva kan gjøres lokalt for å forebygge radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme? Nedenfor presenteres noen hovedfunn fra studien. Utfordringer knyttet til å forhindre at individer blir radika-

lisert kretser rundt tre problemer: *identifisering* av personer i risikosonen, *kontaktproblemer* mellom pårørende og hjelpeapparat samt *individtilpasning* av tiltak som tar hensyn til personlighet og egenskaper hos individet man skal prøve å få vekk fra en radikal tankegang.

Lid m.fl. (2016) skriver at kommunen besitter relevante virkemidler som helse- og sosialtjenester, bolig, arbeid og utdanning, kjenner de lokale forholdene og har gode forutsetninger for å fange opp bekymringer. En av hovedutfordringene for kommunenes ansatte er at de ikke vet om det bor personer i kommunen som er i faresonen, eller som er på vei inn i en radikaliseringsprosessen. De ansatte har fått tilført kompetanse for at de skal bli bedre til å tolke bekymringstegn. Å identifisere personer i risikosonen og å sette inn preventive tiltak er likevel en utfordring. Informantene syntes det er vanskelig å definere hvor grensene går for hva som bør vekke bekymring og de ansattes generelle kulturforståelse anbefales å styrkes. Det å behandle alle man er bekymret for som potensielle terrorister kan skape økt frykt, og reduserer muligheten for å skape gode relasjoner. Informantene anser årsakene til radikaliseringsprosessen å være lignende som for andre sosiale problemer. Utenforskap ble fremhevet som den viktigste forklaringen. Radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme er også en tematikk som skaper betydelig engstelse og usikkerhet hos mange ansatte. Kommunenes hovedstrategi er å bygge på det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet og har i liten grad ført til endringer. I tråd med regjeringens oppfordring brukes etablerte samarbeidsmodeller og virkemidler som SLT og politiråd, heller enn å utvikle helt nye virkemidler eller modeller for samarbeid. Dette tillater bruk av etablerte nettverk, samarbeidsrelasjoner og rutiner. En operativ koordineringsgruppe for bruk i alvorlige saker er opprettet i tre kommuner (Fredrikstad, Sarpsborg og Kristiansand) og politiet har opprettet nye radikaliseringskoordinatorer i politidistriktene. Nye aktører i samarbeidet har medført utfordringer knyttet til både organisering og koordinering. SLT-koordinatorer spiller en nøkkelrolle i å koordinere alle aktørene og det er et behov for forbedring av tillit, rolleavklaring og generell forståelse av hverandres arbeid.

Samarbeidet mellom kommunale aktører og sivilsamfunnsaktørene er avhengig av tillit, noe som tar tid og ressurser å bygge opp. Kommunen har hovedsakelig en hjelpe- og omsorgsrolle men i denne ligger det også et element av kontroll, og balansen kan være krevende. Kommunens ønske om både å samarbeide om bred integrering samtidig som de ønsker at familier og trossamfunn skal varsle dersom de fanger opp ekstremistiske tendenser hos enkeltpersoner eller grupper kan vanskeliggjøre tilliten. Samarbeidet mellom lokalt politi og kommune kan forsterke inntrykket av kommunen som en kontrollør ytterligere, og det advares mot at økt bruk av politiet i bekymrings saker kan føre til marginalisering heller enn inkludering ved at den som kontrolleres, opplever kontrollen som stigmatiserende og provoserende. Flere kommuner har god erfaring med å utvikle tillitsbaserte relasjoner gjennom forskjellige former for dialog. Et annet positivt tiltak er å involvere såkalte «meklere». Dette kan være personer fra kommunen, trossamfunn eller hjelpeorganisasjoner som både kjenner kommunen og det miljøet ekstremistiske personer ferdes i.

Arbeidet lokalt kritiseres for i for stor grad å være rettet inn mot barn og unge. Ifølge Lid m.fl. (2016) bør mer fokus rettes mot unge voksne. Kommunene har imidlertid mer begrensede virkemidler å ta i bruk overfor personer over 18 år. Det sterke fokuset som ekstremisme har hatt i casekommunene har ført til at koordinering og håndtering av andre viktige kriminalitetsutfordringer fortrenses. Få tiltak er direkte rettet mot personer i risikozonen. Mentorordningen er kun utprøvd ved noen få anledninger i casekommunene, men erfaringene så langt er at det er vanskelig å motivere personer det er knyttet høy bekymring til, til å ta imot en mentor. I Larvik er tiltaket *FLEXid* blitt utviklet og anvendt. Her skal deltakerne reflektere rundt egne ressurser og utfordringer ved det å ha en flerkulturell oppvekst for å skape en bevissthet om egen identitet og tilhørighet. Verken casekommunene eller lokalt politi jobber strategisk for å forebygge hatytringer eller forhindre rekruttering i sosiale medier. Internett beskrives som et foreløpig utforsket rom hvor det trengs mer diskusjon om kommunens rolle.

Forskerne understreker at utfordringsbildet lokalt vil ha betydning for hva som vil være en egnet kommunal tilnærming til å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Studien peker likevel på at visse elementer som bør inngå i diskusjonen om en kommunal forebyggingsmodell: (1) rådgivning og veiledning til ansatte i førstelinjetjenesten og i sivilsamfunnet, (2) forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige saker, (3) nye måter for kontakt og tillitsbygging med målgruppa, (4) bedre kunnskap for å kunne sette inn målrettede tiltak overfor enkeltpersoner og miljøer samt (5) vurdering av eksisterende verktøykasse opp mot nye virkemidler og organisasjonsformer. Kommunene må finne balanse og samspill mellom kontroll-lignende tiltak, som relativt raskt skal identifisere og stoppe enkeltpersoner som er på vei inn i voldelige ekstremistiske miljøer, og mer langsiktige og byggende tiltak som gir gode forutsetninger for innbyggerne til å utvikle seg. Kommunenes svar på å forebygge voldelig ekstremisme er hovedsakelig integrering og inkludering. Dette gir en tett forbindelse mellom integrering og sikkerhetspolitikk, en sammenblanding som har blitt kraftig kritisert. Utfordringen ligger i å iverksette målrettede tiltak overfor risikogrupper uten å mistenkeliggjøre og stigmatisere hele befolkningsgrupper understreker Lid m.fl. (2016).

Norske kommuners rolle i det forebyggende arbeidet mot islamistisk ekstremisme er også tema for Yngve Carlsons artikkel *Violent extremism: Prevention of a wicked problem* (Carlsson, 2017). I artikkelen stilles spørsmål om hva myndighetene gjør for å forhindre radikaliserings og i hvilken grad det er rimelig å forvente at kommunene kan forebygge slik aktivitet. Gitt kommunenes posisjon innenfor den skandinaviske velferdsstaten og deres kontroll over en betydelig andel av offentlige midler påpeker forfatteren at kommunene har et ansvar for å forebygge ekstremisme, et ansvar de deler med politiet, sikkerhetstjenesten og en rekke andre offentlige etater. Når det gjelder islamistisk ekstremisme spesielt understreker Carlsson (2017, s. 22) at kommunene bør fokusere på sitt primære ansvar for å gi barn en solid plattform av kunnskap og ferdigheter som kvalifiserer dem for voksenlivet gjennom barnehage og skole, bygge holdninger som fremmer toleranse, demokrati og fredelig konfliktløsning gjennom skolesystemet, motvirke sosial ekskludering

og fremme inkludering av minoritetsgrupper samt bygge trygge nærmiljøer gjennom forebygging av avvik og kriminalitet. Hovedbudskapet her er at slike aktiviteter og tjenester er med på å bygge trygge og levende lokalsamfunn som fremmer innbyggernes livskvalitet og *samtidig* forebygger ekstremistiske holdninger. Dersom forebygging av ekstremisme blir hovedbegrunnelsen for å motvirke utenforskap, inkludere innvandrere og utvikle lokaldemokratiet risikerer vi å gjøre ekstremisme til et større problem enn det er. Dersom mangel på integrering av innvandrere og flyktninger blir en dominerende sikkerhetstrussel risikerer vi å skape unødvendig frykt samt stigmatisere en stor del av innvandrerbefolkningen. Slik stigma kan igjen hindre inkludering og fremme polarisering. Forekomsten av individer med islamistisk ekstremisme er ujevnt fordelt mellom norske kommuner. De fleste av landets 426 kommuner vil trolig aldri oppleve slike utfordringer og bør derfor slippe å måtte gjennomføre tiltak som går utenfor det de uansett vil gjøre for å fremme inkludering og velferd. Samtidig bør det være et fåtall personer i kommuneadministrasjonen som besitter kunnskap om islamistisk ekstremisme og om hva som bør gjøres dersom bekymring oppstår knyttet til lokale individer. Det er derimot kommuner som har manifesterte utfordringer knyttet til dette - med innbyggere som uttrykker ekstreme holdninger, som deltar i ekstremistiske organisasjoner eller grupper og som har reist som fremmedkrigere i Syria og Irak. Disse kommunene må tilpasse innsatsen i henhold til de lokale karakteristikene ved problemet, økonomiske ressurser og tilgjengelig ekspertise i kommuneorganisasjonen. Problemet er ifølge Carlsson (2017, s. 23) ikke at de store kommunene ikke prioriterer ekstremisme men en fare for at slik prioritering forskyver andre hensyn og fører til en nedprioritering av utfordringer som mottar mindre oppmerksomhet fra offentligheten men som sannsynligvis er like viktige å prioritere. Den viktigste lærdommen fra norske kommuners lokale innsats mot islamistisk ekstremisme er at kommunene har åpenbare begrensninger når det gjelder å skulle forebygge slike problemer og i å reintegrere ekstremister i normalsamfunnet. Islamistisk ekstremisme i Norge er karakterisert av en stor andel immigranter og flyktninger som kom til landet som tenåringer og unge voksne, og de har blitt radikalisert etter fylte 20 år. Altså er ikke dette barn og ungdom, men

unge voksne. Dermed faller de i stor grad utenfor kommunens servicetilbud og kan ikke nås gjennom skole, fritidsklubber osv. I den grad de er tilknyttet det offentlige tjenestetilbudet er dette gjennom NAV, spesialisthelsetjenesten, kriminalomsorgen og politiet, som derfor spiller en avgjørende rolle. Prosjekter som søker å de-radikalisere, behandle og integrere traumatiserte fremmedkrigere og deres barn som kan ha blitt indoktrinert til å hate troløse ligger utenfor kapasiteten og kompetansen til den gjennomsnittlige kommune. Kommunens ansvar i dette forebyggende arbeidet bør derfor nedgraderes noe, mens statlige myndigheters ansvar bør oppgraderes (Carlsson, 2017).

De to forskningsbidragene ovenfor peker begge på problemet knyttet til at det lokale (SLT) arbeidet i hovedsak er rettet inn mot barn og unge, mens radikalisering og voldelige ekstremisme gjerne kommer til uttrykk hos personer som er i midten av tyveårene og eldre. Det problematiske aspektet ved dette aktualiseres i tillegg gjennom en rapport utgitt av PST i 2016 som søkte å kartlegge *Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* (Politiets sikkerhetstjeneste, 2016). PST-rapporten viser til forskning som sier at politisk ekstremisme er et fenomen som i særlig grad tiltrekker seg unge mennesker, og PST-undersøkelsen finner det samme: 65 prosent av personene i utvalget er under 30 år. Likevel er snittalderen i undersøkelsen (som kun inkluderer personer opp til 40 år), 27,5 år. Når det gjelder de som ikke har reist til Syria, er det noen flere (35,5 prosent) som er over 30 år. Det indikerer at alder kan være en medvirkende faktor til at enkelte ikke har reist til Syria.

Rapporten *Trossamfunn som arena for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* er skrevet av Winsvold, Mjelde, og Loga (2017) fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapporten presenterer en studie av muslimske trossamfunns rolle i forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Gjennom intervjuer med representanter for muslimske trossamfunn og representanter for offentlige myndigheter i tre norske byer har forskerne undersøkt hva som oppleves å være årsakene til radikalisering og voldelig ekstremisme hos henholdsvis myndigheter og trossamfunns-

representanter og hva som oppfattes som gode og hensiktsmessige forebyggingstiltak. Analysene viser at antakelser om hva som forårsaker radikaliseringsring langt på vei dikterer hvilke løsninger som anses som hensiktsmessige. Winsvold m.fl. (2017, pp. 89-90) oppsummerer funnene avslutningsvis i rapporten og den følgende presentasjonen er hentet fra denne. Utenforskap trekkes fram som den viktigste sårbarhetsfaktoren for radikaliseringsring, både av trossamfunns- og myndighetsinformanter. Men mens myndighetene først og fremst er opptatt av materielt utenforskap, som for eksempel følger av at man står utenfor arbeidslivet eller utdanningssystemet, fokuserer trossamfunnsinformantene ifølge forskerne mye på *sosialt utenforskap*, som innebærer at man opplever å bli sett på som annerledes, ikke akseptert eller stigmatisert. Det iverksettes flere tiltak i trossamfunnene for å hindre materielt utenforskap, med mye fokus på å hjelpe folk inn i jobb eller utdanning. Tiltak for å hindre sosialt utenforskap oppleves som vanskeligere å iverksette, delvis fordi det henger sammen med holdninger som kommer til uttrykk i offentligheten. Å hindre sosialt utenforskap er dermed ikke noe trossamfunnene kan gjøre alene. Ifølge trossamfunnsrepresentantene er en av moskeens roller i denne sammenheng å tilby muslimer et sted der de føler seg akseptert. Trossamfunnene arbeider dessuten for å skape bånd til sivilsamfunnet for øvrig. Kontakt mellom trossamfunn og sivilsamfunnsorganisasjoner kan hindre sosialt utenforskap både ved at det bidrar til å integrere moskeene i det store fellesskapet og ved at det bidrar til å gi ikke-muslimer kunnskap om hva muslimer og moskeen står for. Når det gjelder sosialt utenforskap som konsekvens av stigmatisering finner Winsvold m.fl. (2017) at trossamfunnsinformantene ønsker at medier og politikere skal gå foran og bidra til en mindre polariserende og mer inkluderende retorikk i offentligheten. Videre ønsker de at media og politikere lar være å generalisere, slik at ikke alle muslimer skal måtte føle at de står til ansvar for terrorgruppers ekstremistiske holdninger.

Uklar identitet trekkes fram som en årsak til eller sårbarhetsfaktor for radikaliseringsring. Ekstremistiske grupper tilbyr en tydelig identitet, og det kan være tiltrekkende for noen av dem som strever med å finne ut hva det innebærer å være norsk muslim. Mange blir radikaliseringsring i en identitetssøkende fase i livet.

Et forebyggingstiltak som trekkes fram som spesielt viktig er derfor aktivt å hjelpe unge muslimer med å utvikle og etablere en trygg identitet som norsk muslim. Dette er tema på seminarer og kurs i flertallet av de moskeene som inngår i utvalget. I tillegg nevnes *mangelfull religiøs opplæring* som årsak til radikaliseringsring: De som ikke har lært rett tolkning og praksis har mindre å stå imot med dersom noen argumenterer for en forståelse av religionen som innebærer bruk av vold. Religiøs opplæring og det å ha trygge religiøse autoriteter å vende seg til ses derfor på som et tiltak for forebygge radikaliseringsring og voldelig ekstremisme.

Trossamfunnene som inngår i studien samarbeider med myndighetene om tiltak for å hindre materielt utenforskap, og de opplever samarbeidet hovedsakelig som godt. De er imidlertid kritiske til en del av de myndighetsinitierte forebyggingstiltakene som gjør ekstremisme til et tema blant unge muslimer. I disse tiltakene ligger det implisitt en antakelse både om at muslimer ikke er oppmerksomme nok på radikaliseringsring som problem og om at alle muslimer er sårbare for radikaliseringsring. Det at tiltakene som adresserer ekstremisme direkte er rettet mot alle muslimer oppleves som stigmatiserende, og virker, ifølge informantene, mot sin hensikt: Snarere enn å virke samlende og integrerende, bidrar tiltakene til å øke skillet mellom muslimer og ikke-muslimer. Mange trossamfunnsinformanter mener dessuten at slike tiltak heller ikke når dem de er ment å nå. De som kommer for eksempel på seminarer om ekstremisme er de best tilpassede, som det er minst sjans for at skal bli radikaliseringsring. For primærforebygging, som skal hindre den generelle muslimske befolkningen fra å bli sårbare for radikaliseringsring, er det integreringstiltak som gjelder. Myndigheter og trossamfunnsinformanter er enige om at det må jobbes spisst og målrettet for å nå de som er i faresonen. Men mens myndighetene er mest opptatt av hvordan man i moskeene har en unik mulighet til å identifisere slike personer, beskriver trossamfunnsinformantene mer spesifikke tiltak for hva de kan gjøre for dem som er i faresonen: De kan konfrontere dem, argumentere teologisk med dem, men samtidig vise at døren står åpen slik at de ikke blir ekskludert fra det muslimske fellesskapet som de kanskje trenger for å komme på rett spor igjen avslutter Winsvold m.fl. (2017).

Et mye brukt virkemiddel ovenfor barn og unge i det forebyggende arbeidet på tvers av kriminalitetsområder og utfordringer er bekymringssamtalen. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 238) peker på forebyggende samtaler som et virkemiddel som synes å være virksomt i svært ulik grad overfor ungdommer som deltar i ulike typer voldelige ekstremistmiljøer. Mens bekymringssamtaler ser ut til å ha vært en meget effektiv metode overfor høyreekstreme ungdomsmiljøer på første halvdel av 2000-tallet og PST synes å ha brukt metodikken med gode resultater¹⁷, har resultatene vært mindre oppløftende ved bruk overfor muslimske ungdommer som lot seg radikalisere inn i miljøer som støttet jihadistisk ekstremisme og terrorisme da dette begynte å bli et problem i Norge fra rundt 2010. Bjørge og Gjelsvik skriver at politiet har hatt vanskelig for å få disse ungdommene (og unge voksne) i tale, og har i langt mindre grad lyktes med å overtale dem til å trekke seg ut av de militante islamistmiljøene, eller hindre dem i å dra som fremmedkrigere til Syria. Forfatterne tror at mangelen på suksess skyldes at forutsetningene for at metoden skal virke er svakere overfor denne målgruppen, heller enn at bekymringssamtalen i seg selv er et dårlig virkemiddel. Årsakene er trolig sammensatte, men kan blant annet skyldes at politiet har lettere for å etablere en viss grad av tillit og forståelse i sin relasjon til etnisk norske ungdommer enn til muslimske ungdommer med innvandrerbakgrunn, som i utgangspunktet ofte har et dårligere forhold til politiet og mindre tillit og svakere bånd til samfunnets institusjoner. Andre forebyggingsaktører enn politiet kan sannsynligvis ha bedre forutsetninger for å nå fram gjennom forebyggende samtaler, for eksempel ungdomsarbeidere, religiøse ledere, respekterte eldre fra deres eget minoritetsmiljø, eller personer som selv har en fortid i ekstremistmiljøet. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 239) etterlyser

17 Bjørge og Gjelsvik (2015) understreker at det ikke har vært gjennomført noen omfattende vitenskapelig evaluering av forebyggende samtaler som metode, men at flere interne og eksterne evalueringer peker i samme retning (Carlsson & Haaland, 2004b; Olsen, 2011; Winsnes, 2005). De viser imidlertid til en studie fra Danmark gjennomført av Anja Dalgaard-Nielsen (2013). I hennes artikkel Promoting exit from violent extremism: Themes and approaches presenteres en av få studier som ut fra både teoretisk og praktisk kunnskap analyserer hvordan man på en mer effektiv måte kan bruke samtaler for å få ekstremister til å trekke seg ut. Studien går nærmere inn på forutsetninger for å kunne påvirke ekstremister til å endre atferd, og hun diskuterer også situasjoner hvor det er vanskelig å få til atferdsendring. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 239) påpeker imidlertid at analysen er basert på teori og er ikke en empirisk evaluering.

mer systematisk kunnskap om hvorfor bekymringssamtalen fungerer bedre i noen sammenhenger og overfor noen målgrupper enn andre, og hvordan man kan tilpasse iverksettelsen av dette virkemidlet slik at det fungerer bedre for flere målgrupper. De etterlyser også bedre kunnskap om hva som eventuelt gjør at noen forebyggingsaktører trolig er mer effektive i å iverksette denne typen virkemiddel enn andre, og hvilken betydning personlige egenskaper og relasjoner har for hvilken effekt det får. Foreløpig er det gjort lite evalueringsforskning for å fremskaffe slik praktisk anvendbar kunnskap om forebyggende samtaler.

I artikkelen *The "Syria traveller": reintegration or legal sanctioning?* viser Katrine Fangen og Åshild Kolås (2016) til hvordan måten vi forstår fremmedkrigere på er med på å påvirke diskusjonen om hvordan vi skal reagere mot disse personene når de kommer hjem, hvordan vi skal hindre IS fra å mobilisere fra Norge og hvordan vi skal stoppe dem som har blitt mobilisert fra å forlate Norge og reise til Syria. Forskerne analyserer mediedebatter, policy dokumenter og parlamentariske diskusjoner og finner at det eksisterer to hovedperspektiver eller forståelsesrammer når det gjelder synet på hvordan myndighetene bør respondere til hjemvendte fremmedkrigere. Innenfor det første perspektivet anses hjemvendte Syriakrigere som kriminelle som må møtes med rettslige sanksjoner. For de som slutter seg til denne forståelsen representerer hjemvendte fremmedkrigere en sikkerhetstrussel og en sak for politiet. Innenfor det andre perspektivet fremheves forebygging og strategier for å hjelpe de som returnerer til å reintegreres i samfunnet og bearbeide de traumene de sannsynligvis har opplevd. Samtidig argumenterer de fleste politikere for både strafferettslige og forebyggende tilnærminger. Når det gjelder strafferettslige sanksjoner er det debatt rundt hvor strenge disse bør være, til tross for bred enighet om at returnerte fremmedkrigere bør påtales for deltakelse i krig eller krigslignende handlinger i norsk rett. Fangen og Kolås (2016) viser dessuten til diskusjonen rundt muligheten for at returnerte fremmedkrigere kan fratas sitt norske statsborgerskap, noe som innebærer en helt ny form for straff.

Nova-rapporten *Holdninger til ekstremisme* bygger på resultater fra Ung i Oslo 2015¹⁸ og peker særlig på hvordan skolen som institusjon kan bidra i arbeidet mot polarisering ved å legge til rette for åpne diskusjoner knyttet til hendelser og ulike konfliktområder som unge muslimer er opptatt av. Viggo Vestel og Anders Bakken (2016) har analysert svar på spørsmål om holdninger til ekstremisme stilt til elever på videregående skoler og omfatter i overkant av 8.500 ungdommer i alderen 16–19 år. Målet var å kartlegge hvor mange av disse som støtter bruk av vold for å oppnå politisk endring i Europa og i dagens Norge, hva slags oppfatninger ungdom har om forholdet mellom islam og vesten som trusler for hverandres kultur og verdier, hvor mange som støtter syriaferne og hvor mange som mener det er riktig å gi forrang til religionen framfor loven i en situasjon der det er konflikt mellom norsk lov og religiøse påbud. Forskerne presiserer at det å gi uttrykk for ekstreme standpunkter, eller å gi sin tilslutning til dem, ikke er det samme som å være villig til faktisk å begå illegitim politisk vold. Undersøkelsen har heller ikke kartlagt hva slags typer vold det er snakk om, og det kan inkludere alt fra steinkasting og slagsmål med politiet til alvorlige terrorhandlinger. Likevel kan noen av de holdningene som kartlegges i studien være et første skritt på veien mot å utvikle et handlingsmønster i voldelig ekstremistisk retning, og rapporten kan gi viktig kunnskap inn mot det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, skriver Vestel og Bakken. Mens dette forebyggende arbeidet bør omfatte en rekke ulike arenaer som inkluderer politikk, institusjoner og dimensjoner på både makro-, meso- og mikronivå, velger forskerne å avgrense seg til noen enkle retningslinjer for hva skolen som institusjon kan gjøre.

Når det gjelder funn fra undersøkelsen understrekes det at de holdningene som typisk finnes i dagens ekstremistmiljøer, har en begrenset plass blant

¹⁸ Ung i Oslo 2015 er en av de største ungdomsundersøkelsene som noen gang har blitt gjennomført i Norge og oppsummerer svar fra mer enn 24.000 ungdommer som deltok i januar–mars 2015. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge ulike sider ved ungdoms hverdag og deres levekår, og å undersøke endringer over tid gjennom å sammenlikne med tre tidligere Ung i Oslo-studier (fra 1996, 2006 og 2012). I rapporten studeres blant annet hvordan ungdom har det i ulike bydeler, og Oslo sammenliknes med resten av landet (Andersen & Bakken, 2015). Forskningsinstituttet NOVA ved HiOA (OsloMet) er nå i gang med spørreundersøkelsen Ung i Oslo 2018 der mer enn 35 000 elever fra alle bydelene inviteres til å være med. Dette er femte gang Ung i Oslo undersøkelsen gjennomføres.

ungdom generelt. De fleste unge i Oslo i alderen 16–19 år tar kategorisk avstand fra vold som virkemiddel for å oppnå politisk oppmerksomhet om viktige saker eller for å oppnå politisk endring i dagens Norge eller i Europa, og et flertall mener det samme om de som har dratt til Syria for å kjempe med våpen. Blant de ungdommene som ikke tar kategorisk avstand, er det i underkant av ti prosent som ikke helt vet hva de skal svare og rundt 25 prosent som gir uttrykk for at dette er noe de kan støtte i liten eller noen grad. Samtidig viser studien at det finnes en del unge i denne aldersgruppen som går nokså langt i å støtte opp om en del av de holdningene en typisk finner i dagens høyreorienterte ekstremistmiljøer og blant radikale islamister. En viktig konklusjon fra undersøkelsen er at det i hovedsak er tre typer av faktorer som synes å være utslagsgivende for å forstå hvilke unge som går lengst i å støtte holdninger som er assosiert med ekstremistiske grupperinger. For det første bør dette ifølge forskerne forstås innenfor rammene av begreper som *marginalisering* og *utenforskap*. Mange av de ungdommene som går lengst i retning av å støtte de mest ekstreme synspunktene lever på ulike måter et liv litt på utkanten av det som er vanlig blant ungdom i Oslo. De har gjerne dårlige relasjoner til andre ungdommer, de har svak skoleforankring, de ser mer negativt på framtiden og er mer involvert i vold og kriminalitet enn andre ungdommer. Undersøkelsen gir derimot bare begrenset støtte til at sosioøkonomisk familiebakgrunn i seg selv er spesielt utslagsgivende. Analysene viser dernest at *religion og innvandrerbakgrunn* spiller en rolle for utviklingen av holdninger til ekstremisme. Muslimske unge og ungdommer med innvandrerbakgrunn er de som på flere områder går lengst i å støtte de mest ytterliggående standpunktene mens ikke-religiøse og kristne ungdommer uten innvandrerbakgrunn er de som i størst grad tar avstand. Vestel og Bakken (2016, s. 130) tolker dette som et uttrykk for kompliserte samspill som har sitt utspring i geopolitiske hendelser på verdensbasis, der muslimer i mange tilfeller har vært ofre, og der hendelsene er blitt besvart med terrorhandlinger fra ulike islamistiske grupperinger. Etter hvert dannes en negativ spiral av polarisering som mange av dagens unge mer eller mindre aktivt forholder seg til. Blant unge med innvandrerbakgrunn er støtten til politisk motivert vold størst blant de guttene som har opplevd krenkelser knyttet til deres reli-

gion og/eller innvandrerbakgrunn. At holdninger til ekstremisme også i mange tilfeller faller sammen med et *samfunnsengasjement* blant ungdom, og i en del tilfeller også i kombinasjon med mistillit til sentrale samfunnsinstitusjoner, viser at utviklingen av holdninger til ekstremisme inngår i komplekse samspill, der også storpolitiske prosesser, mediebilder, personlig biografi, utenforskap, frykt for det fremmede, opplevde krenkelser, diskriminering og religion sammen spiller en rolle.

Det mest overraskende var ifølge Vestel og Bakken (2016, s. 111) at et betydelig antall av Oslos ungdommer mener at det foregår en krig mellom Vesten og islam, et standpunkt som blant annet flere politikere har tatt klart avstand fra. 24 prosent er «helt enig» i at det foregår en krig mellom islam og vesten, og 34 prosent er «litt enig». Dette er en forestilling som er karakteristisk for de mest ekstreme grupperingene, både innen ekstremistisk islam og blant høyreekstreme islamkritikere skriver Vestel og Bakken.

Når det gjelder hvilke konsekvenser funnene i rapporten kan ha for det forebyggende arbeidet skriver Vestel og Bakken at resultatene samlet viser at de som gir uttrykk for å støtte politisk motivert vold har mange likhetstrekk med det forskningen vanligvis regner som kjente risikofaktorer for frafall i videregående opplæring og for senere eksklusjon i arbeidsmarkedet. «Utenforskap» kan romme en rekke dimensjoner og kan forstås som en sannsynlig drivkraft i utviklingen av holdninger som – for noen – kan innebære støtte til bruk av ekstremistisk vold. Ifølge Vestel og Bakken (2016, s. 126) er det naturlig å ta utgangspunkt i kontinuumet i mulige motivasjonsprofiler funnene viser konturene av: I den ene enden finner vi klassiske problemer knyttet til utenforskap og marginalisering, omtalt som «utenomideologiske drivere». I den andre enden finner vi ideologisk-politiske motivasjoner, til tider forankret til religion, og som retter seg mot sosial urettferdighet, globale spørsmål, diskriminering, utsatthet for politisk vold m.m., som i større grad blir til et moralsk og emosjonelt ladet idé-system om maktforholdene i samfunnet. Vestel og Bakken velger å fokusere på hva skolen som institusjon kan gjøre for å forsøke å møte begge disse dimensjonene mer frontalt, og for å arbeide fram de pola-

riserende dialoger og refleksjoner rundt innholdet. Å motvirke de ikke-ideologiserte manifestasjonene av sosialt utenforskap kan omfatte alt fra psykologisk hjelp, til hjelp til å finne et fellesskap, til å bekjempe mobbing og sosial utestengelse, til å komme ut av kriminalitet, til å oppnå former for positiv mestring, hjelp med problemer i familien, og liknende. Her vil sentrale voksenpersoner – for eksempel lærere – kunne ha en viktig rolle å spille som «noen å snakke med». Det anerkjennes at det kan være utfordrende for en lærer å inngå i slike prosesser dersom mistilliten og problemene blant disse elevene er for omfattende og kompliserte. Noen lærere vil kanskje se slike prosesser som en jobb for sosialarbeidere, og hevde at dette ikke kan være skolens oppgave. Å motvirke de mer ideologiserte holdningene og synspunktene vil kreve andre former for intervensjon og dialog, og ikke minst kompetanse fra lærernes side. Vestel og Bakken mener at åpne diskusjoner knyttet til hendelser og ulike konfliktområder som unge muslimer er opptatt av, kan være et godt redskap for å oppnå dialog, og samtidig være nyttig og engasjerende stoff for kunnskaper innen norsk historie og samfunnsfag. Å arbeide mot tendensene til polarisering på denne måten krever imidlertid vilje til å diskutere kritikkpunktene fra begge sider direkte, og til å ta opp de spørsmålene som de unge selv ser som viktige.

Viggo Vestel viser igjen til den pågående negative spiralen av polarisering mellom anti-islamister og radikal islam i boken *I gråsonen. Ungdom og politisk ekstremisme i det nye Norge* (Vestel, 2016). Gjennom intervjuer med ungdommer og med voksne som er tett på, i ytterliggående miljøer både på høyresida og i radikal islam er Vestel blant annet opptatt av når, hvorfor og hvordan unge mennesker blir tiltrukket av ekstreme politiske standpunkter og miljøer samt hva som forebygger og hindrer slik tiltrekning. Det gis fylldige beskrivelser av informantenes motivasjonshistorier og verdenbilder. Vestel utforsker unge menneskers draging mot ekstreme politiske standpunkter i to leire – på ytre høyre fløy og i ytterliggående islam og forsøker å identifisere det han mener utgjør en relevant kontekst for strategisk handling, i form av større politiske bevegelser og begivenheter. I kapittel 6 av boken gis en oppsummerende diskusjon med anbefalinger for hvordan ung

ekstremisme best kan imøtegås, både på makro-, meso- og mikronivå, det vil si hvordan enkeltindividets opplevelser henger sammen med både lokale og globale prosesser, et perspektiv Cora Døving (2017) i sin anmeldelse av boken skriver har manglet i norsk ekstremismeforskning. Vestel (2016, s. 231) hevder at politisk ekstremisme må forstås som en form for ungdomsopprør, i form av strategiske forsøk på å «rydde opp i den postmoderne tilværelsens kompleksitet». Engasjement, radikale holdninger og høylytt samfunnskritikk er noe som ellers forventes fra de unge. Informantene viser selv til et politisk engasjement som motiv for radikaliserings, og flere har begynt å stille seg spørsmålet om hvilken side de må ta i en verden med færre gråsoner. Vestel hevder således at det ligger et potensial for bekjempelse av ekstremisme i at norske politikere og norsk offentlighet våger å ta de vanskelige debattene om støtte til statlig terrorisme, norsk næringslivs engasjement under suspekte regimer i konfliktområder og Norges utenrikspolitiske rolle i disse konfliktene. I så fall kan det være at unge radikale og samfunnsengasjerte muslimer ville fått en sterkere opplevelse av å bli hørt, tatt på alvor, forstått og støttet (Vestel, 2016, pp. 232-233). På individnivå viser Vestel (2016, s. 237) til Exit-programmene som et mulig utgangspunkt, og at å legge til rette for inkludering i en form for alternativt felleskap, som en vennegjeng, fritidsklubb, ungdomsorganisasjon etc. blir en viktig del av arbeidet.

Vestel leder dessuten en av arbeidspakkene under «DARE», et pågående internasjonalt forskningsprosjekt om ungdom og radikaliserings. Prosjektet, som har fire års varighet, er finansiert av *Horisont 2020* - EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Til sammen 13 europeiske land er med i prosjektet som koordineres av universitetet i Manchester. DARE fokuserer på unge mennesker mellom 12 og 30 år, en aldersgruppe som er spesielt mottakelige for radikaliserings. Hensikten er å undersøke unge folks møter med radikale budskap og grupperings, hvordan disse budskapene blir tatt imot, og hvordan de foretar valg om veien videre. De radikale miljøene inkluderer både høyreytterliggende og ekstrem islamisme (Dyb, 2017).

Til sist nevnes Geir Heierstad og Stian Lid ved NIBR som arbeider med en fagfelleurdert bok om forebygging av radikaliserings og ekstremisme som skal sammenfatte de viktigste problemstillingene knyttet til feltet. Boken skal være et bidrag innenfor det som kalles konstruktiv samfunnsvitenskap: Den skal drøfte muligheter for bedre forebygging, og avgrensers seg til å omhandle personorientert forebygging. Med utgangspunkt i ny forskning har antologien som mål å utfordre sentrale forskere til å ta et steg ut i normativ forskning og komme med konkrete anbefalinger innen forebygging, noe som er etterspurt, men av og til kontroversielt. Boken skal etter planen være ferdig våren 2019 og utgis på Gyldendal forlag¹⁹.

Ekstremisme på internett

Rapporten *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett* (Sunde, 2013)²⁰ inneholder tre artikler skrevet av forskere ved Forsvarets forskningsinstitutt som kartlegger eksisterende forskning på feltet og det gjøres to studier av norske forhold; Profetens Ummah og Anders Behring Breiviks bruk av sosiale medier. Mest relevant for denne kunnskapsoversikten er imidlertid rapportens Del II som gir en analyse av *politiets* utfordringer og muligheter i forebyggende innsats mot åpen ekstremistisk kommunikasjon på internett, i rapporten referert til som «nettekstremisme»²¹. Et viktig hensyn for en forebyggende strategi er at problemet som skal forebygges er veldefinert. Sunde (2013, s. 21) skriver at på grunn av et underskudd på kunnskap om norske forhold og aktører og mangel på en god definisjon på problemet gir rapporten i liten grad konkrete anbefalinger om forebyggende tiltak. Anbefalingen fokuserer derfor først og fremst på behovet for mer kunnskap og analyse av nettekstremismen. Noen forslag skisseres likevel og forholdet til ytringsfrihet samt forholdet mellom forebygging og straffeforfølgning er

¹⁹ Beskrivelsen av prosjektet er en tilpasset utgave av en tekst formulert av Geir Heierstad og Stian Lid selv.

²⁰ Rapporten har bakgrunn i regjeringens handlingsplan 'Felles trygghet – felles ansvar: Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme' (Justis- og Politidepartementet, 2010).

²¹ Dette skiller seg fra politiets mulighet til å få tilgang til lukket kommunikasjon mellom deltakerne når formålet er å forebygge og avverge terrorhandlinger (Sunde, 2013, pp. 29-30).

gjennomgående temaer. Nettekstremismen kommer til uttrykk både på ekstremistiske nettsteder og på mer nøytrale nettsteder og mens både straffebudene mot terrorisme og den alminnelige straffelovgivningen kriminaliserer visse ytringer, er ikke det å formidle en ideologi ulovlig. Dette reiser noen krevende problemstillinger i forhold til ytringsfriheten (Sunde, 2013, s. 29). Selv om straffeforfølgning er et reaktivt tiltak kan det ha en naturlig og viktig plass i en forebyggende strategi og bør brukes systematisk dersom det først anses å virke forebyggende mot nettekstremisme skriver Sunde (2013, s. 32). Forebygging av nettekstremisme innebærer at det kan bli mer aktuelt å straffe ytringer enn man har tradisjon for i Norge, men politiet kan ikke gripe inn mot nettekstremismen bare under henvisning til at den er mislikt.

Sunde (2013) viser til at bred involvering fra det sivile samfunn er ønskelig ifølge handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar* (Justis- og Politidepartementet, 2010). I den forbindelse fremholdes det som viktig at rollefordelingen mellom politiet og sivile aktører som foreldregrupper, frivillige organisasjoner, ledere av religiøse samfunn, politisk aktive ungdom osv. er avklart og det må skilles mellom ulike formål for å drive forebyggende aktivitet på internett. Formålet er styrende for politiets tilnærming og valg av tiltak, og formålet må klarlegges både ut i fra kortsiktige og langsiktige målsetninger. Politiet bør skille mellom aktivitet som har til formål å avdekke indikasjoner på radikalisering, og aktivitet som har til formål å avdekke straffbare ytringer. Det første formålet innebærer en naturlig forebyggende politioppgave. For det andre formålet skriver Sunde (2013) at det antakelig bør utvises stor omtanke i forhold til hvilke straffesaker som bør innledes som følge av en anmeldelse, og hvilke som bør initieres på egen hånd. Det bør skilles mellom hatefulle ytringer på den ene siden og oppfordringer om å begå straffbare handlinger/terrorrelaterte ytringer på den andre siden. For politiet er det for eksempel nærliggende å reservere begrepet «hatefulle ytringer» for ytringer som faller inn under straffelovens § 135a (Sunde 2013:42), og strafforfølgning bør innledes på grunnlag av anmeldelse fra en som er krenket av ytringen. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at politiet følger med og plukker opp slike saker på eget initiativ men som det gjentatte ganger blir fremholdt bør ikke politiet være et «meningspo-

liti». For oppfordringer til terrorhandlinger og andre kriminelle handlinger bør politiet iverksette etterforskning på eget initiativ. Bekymringssamtalen nevnes som et virkemiddel for systematisk bruk av direkte kommunikasjon med personer som står i fare for å utvikle ekstremistiske holdninger. Det foreslås dessuten å innføre et straffebud som rammer publisering av bombemanualer mv. på sosiale medier. Når det gjelder forebyggende innsats for å avdekke indikatorer på radikalisering er det viktig at sivile aktører overholder rammene som er gitt i personopplysningsloven. Et annet punkt gjelder som tidligere nevnt sivilsamfunnets ansvar for å ta til motmæle mot nettekstremismen direkte i de fora hvor den foregår, og utfordre ekstremistiske syn. Her kan mange aktører spille en viktig rolle. Forumeiers etiske ansvar understrekes her, og hvilken policy som gjelder for innlegg på forumet. Innlegg som bryter med policy bør slettes. Sunde (2013) diskuterer også hvilke rammer som gjelder for frivillige organisasjoner med hensyn til å lagre personopplysninger. Dette er en aktuell problemstilling når det gjelder å følge mer systematisk med på bestemte fora over tid, og å følge bestemte personer på tvers av fora for å avdekke indikatorer på radikalisering og for å kunne sette inn tiltak direkte mot en person. I denne forbindelse fremheves blant annet det lokale SLT-samarbeidet som et viktig forum for å konkretisere grunnlaget for bekymring og for deretter å kunne iverksette oppfølgende tiltak.

Personvern hensyn er ikke bare en utfordring for frivillige organisasjoner, eller for forskning knyttet til ekstremisme på internett. De forskningsetiske retningslinjene som forskere i Norge må rette seg etter har ført til problemer for flere forskningsprosjekter på ekstremisme. Med midler fra Justisdepartementet, planla FFI et forskningsprosjekt med fokus på norsk fremmedkri-gervirksomhet. Thomas Hegghammer, sammen med Petter Nesser og Truls Tønnessen ønsket å besvare tre overordnede forskningsspørsmål: Hvem blir fremmedkri-ger i Norge i dag og hvorfor, hvilken trussel kan fremmedkri-gerne utgjøre mot Norge når de returnerer, og hva kan norske myndigheter gjøre for å forebygge og håndtere fremmedkri-gertrusselen? Målsettingen for prosjektet var å blant annet å se på oppfølging og ivaretagelse av returnerte fremmedkri-ger og analysere trusselen disse kan utgjøre for det norske

samfunnet og mot norske interesser (Bjørge & Gjelsvik, 2015). Prosjektet ble imidlertid avbrutt da forskerne mente at Datatilsynets strenge føringer for å informere de som ble forsket på gjorde at prosjektet ikke var gjennomførbart. Da Datatilsynet kom med en løsning på problemet, hadde det gått så lang tid at forskerne hadde fått andre oppgaver, og prosjektet måtte skrinlegges. Dette startet en stor diskusjon om forskningsetiske retningslinjer i Norge. Å ha slike retningslinjer er viktig da dette er sensitive forskningsfelt, men de gir samtidig (potensielt unødvendige) restriksjoner på hva man kan eller ikke kan forske på. Forskningsprosjekter som behandler sensitiv informasjon må søke om konsesjon fra Datatilsynet. I et intervju med Universitas (Vaaland, 2017) hevder Tore Bjørge at Datatilsynets tolkning av regelverket gjør det nærmest umulig å forske på fremmedkrigere eller ekstremister i Norge. Den tunge byråkratiske prosessen og usikkerheten leder ofte til at man ender opp med å forske på ekstremisme uten å forske på ekstremister. Da forsvinner muligheten til å få viktig kunnskap om for eksempel radikaliseringsprosesser sier Bjørge. Dermed reduseres også muligheten til å fremkaffe informasjon som kan ligge til grunn for å utvikle kunnskapsbaserte forebyggingsstrategier.

I kapitlet om radikaliseringsprosesser på Internett i den tidligere omtalte antologien *Radikalisering blant unge muslimer i Norge* (Alzaghari & Reiss, 2014) beskriver Linda Alzaghari to norske tiltak: «Stopp hatprat-kampanjen» og «Motoffensiv-nettverk mot ekstreme ytringer på nettet». Stopp hatpratkampanjen gir unge mennesker og ungdomsorganisasjoner verktøy, kunnskap og ferdigheter for å gjenkjenne og handle mot hatprat. Motoffensiv er et nettverk av mennesker som er engasjert i nettdebatter mot ytterliggående meninger som ble initiert av Lars Gule og koordineres av Human Etisk Forbund. Nettverket organiserer kurs og samlinger for personer som ønsker å engasjere seg i nettdebatter med fokus på hvordan man best mulig møter ekstreme ytringer på nettet. Alzaghari understreker at de som flørter med det ekstremistiske tankegodset trenger et nettverk av positive og stabile voksenpersoner rundt seg. Konsekvensene av å gå over streken bør være tydelige. Det foreslås også etablering av et nasjonalt ressurscenter hvor alle kan henvende seg for å få kunnskap om radikalise-

ringsprosesser og ekstremistiske grupper og som kan ha en koordinerende funksjon på landsbasis.

I den siste delen av antologien påpeker forfatterne at jihadistmiljøenes høye aktivitetsnivå på sosiale medier gir aktører som jobber med forebygging en mulighet til å følge med på miljøene og enkeltindivider man er bekymret for, og at aktører i det forebyggende arbeidet må ha kjennskap til de mest fremtredenene ideologene og jihadistkrigerene som det ofte deles bilder av og brukes som profilbilder. I tillegg er det viktig å kunne identifisere symbolikk som sympatiserer og fremmer jihadisme og forstå de vanligste arabiske begrepene som ofte benyttes i diskusjoner. Forfatterne har derfor samlet noen eksempler på moderate bilder og propaganda som ofte brukes av ekstreme islamistiske grupper, noen arabiske begreper som ofte brukes i diskusjoner om islam samt sårbarhetsfaktorer knyttet til radikaliseringsprosesser i forhold til islamistisk ekstremisme. Det påpekes at disse faktorene i seg selv ikke trenger å bety at individer er i en radikaliseringsprosess, men at en kombinasjon av disse og sympatier for islamistiske militante grupper eller ideologier er fare-signaler som må følges opp. Faktorene som er listet opp, er: identitetskrise, psykiske lidelser, søken etter spenning, berømmelse og anerkjennelse, søken etter mening med livet, opplevelse av diskriminering, vold eller mobbing, internasjonale konflikter, fiendebilder og offermentalitet, angrende synder, vanskelig oppvekst og familiebakgrunn, livskriser eller kjærlighetsbrudd som endrer ens syn på verden, rusmisbruk og til sist såkalt ekspressradikaliseringsprosesser – når holdninger, verdier og verdenssyn forandres over natten (Alzaghari & Reiss, 2014).

Avslutning

Mengden av forskningslitteratur om radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme forteller at dette er et dynamisk felt. Oppsummert tyder litteraturen på at vi i Norge har lagt hovedvekt på forebyggende og reformerende tiltak heller enn på straffetiltak basert på troen om at en hard konfrontasjonslinje kan gjøre

mennesker mindre tilgjengelige for integrerende tiltak. Sosiale inkluderings-tiltak bygget på personlig og individualisert samarbeid dominerer, og balansen mellom kontroll og omsorg kan være problematisk. Når det gjelder risikofaktorer og årsaker til radikaliserings er disse sammensatte og innsats må tilpasses utfordringsbildet lokalt og individuelt. En lærdom er imidlertid at rekruttering til ekstremistiske miljøer ofte handler om et behov for tilhørighet og fellesskap og risikofaktorene er kjent fra annet forebyggende arbeid. Inkludering i skole og arbeid gjennom allmenne kriminalitetsforebyggende strategier og samarbeidsmodeller som SLT og politiråd fremheves derfor som relevante virkemidler. Mens radikaliserings og voldelige ekstremisme gjerne kommer til uttrykk hos personer som er i midten av tyveårene og eldre, er det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet primært rettet mot barn og unge. Målgruppen kan derfor være vanskelig å nå. Et annet dilemma er å vite hvordan man kan stoppe den farlige minoriteten uten å over reagere mot den harmløse majoriteten. Mangel på erfaring og kompetanse kan føre til handlingslammelse, eller forhastede responser, begge med potensielt kontraproduktiv virkning.

Kunnskapshull innenfor dette feltet peker i første rekke mot et manglende empirisk grunnlag for å kunne si noe om effekten av tiltak. Samtidig som det vises til at intervensjonspunkter «kan skimtes» gjennom beskrivelser av radikaliseringsprosesser, er det er allikevel mangel på et forebyggende og evaluerende perspektiv i slike beskrivelser. Mulige veier videre kan således dreie seg om å identifisere plattformer for (tidlig) intervensjon. Det kan variere etter motiv eller ulike livskriser eller hendelser som ligger til grunn for en radikaliseringsprosess, og arenaer for å møte risikopersoner, enten digitalt eller på mer tradisjonelle eller fysiske arenaer. Av beskrivende og evaluerende studier kan forskningsspørsmål for eksempel fokusere på hvordan korrigerende veivalg og tilby eller skape mening, mestring, anerkjennelse og tilhørighet for ulike grupper.

8 Forebygging av voldskriminalitet

Mens den generelle kriminalitetsutviklingen peker i en nedadgående retning, er det enkelte kriminalitetsformer som øker i Norge. Relevant for dette kapitlet er en tilsynelatende økning i registrert voldskriminalitet. Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKTVS) er et senter for forskning og utviklingsarbeid, formidling og rådgivning om vold og traumatisk stress, med formål om å bidra til å forebygge og redusere helsemessige og sosiale konsekvenser av vold. NKTVS viser til Verdens helseorganisasjon (WHO) som gir følgende definisjon på vold:

Forsettlig bruk, eller trussel om bruk, av fysisk makt eller tvang, rettet mot en selv, andre enkeltpersoner eller en gruppe, som enten resulterer i, eller har høy sannsynlighet for å resultere i, død, fysisk eller psykisk skade, eller mangelfull utvikling (NKTVS, u.å.).

Definisjonen på vold inkluderer dermed fysisk, seksuell, psykisk vold og overgrep, i tillegg til omsorgssvikt. Forebygging av vold er viktig for å begrense skader på person og behov for medisinsk hjelp. Videre er det viktig å forebygge ettervirkninger av fysisk eller psykisk vold, og for å ha gode sosiale relasjoner der borgerne opplever trygge omgivelser (NKTVS, u.å.). Straffeloven § 271 setter straff for den som øver vold mot en annen eller på annen måte krenker ham fysisk (kroppsskade). Mer alvorlige voldsforbrytelser er kroppsskade, drap, ran og voldtekt. Vold mot offentlig tjenestemann rammes av en egen straffebestemmelse, § 155.

En uke med vold 2017 (Hjemdal & Danielsen, 2017) er en voldsmåling som gir en indikator på hyppighet og former for voldssaker hjelpeapparatet stilles overfor i løpet av én gitt uke. Målingen for 2017 er den 5. i rekken og viser en økning i antall saker siden den forrige målingen i 2012. Samme tendens blir funnet i politiets rapport *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017* (Politidirektoratet, 2018a), der vold utgjør noe over 10 prosent av den anmeldte kriminaliteten i 2017. Dette er en økning i den registrerte volden, og mishandling i nære relasjoner og trusler er de kategoriene som har størst

registrert økning. Det er et håp om at økningen også skyldes lavere mørketall, og ikke kun gjenspeiler en reell voldsøkning.

Gjennom samfunnsutvikling endrer forståelsen av fenomener seg. Det som tidligere gjerne ble omtalt som «husbråk», og som i større eller mindre grad ble overlatt til de involverte selv å «ordne opp i» (se f.eks. Aas 2009), har nå blitt et av de områdene som prioriteres fra myndighetenes side. Ønsket om å forebygge, ofte omtalt som «å bekjempe», vold i nære relasjoner, og vold mot barn og unge kommer tydelig til uttrykk i en rekke offentlige dokumenter. Dette inkluderer Stortingsmelding nr. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner (2012–2013)* (Meld. St. 15 (2012–2013)), og en rekke handlingsplaner (*Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011*, *En god barndom varer livet ut – Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*. *Et liv uten vold – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014–2017)* og *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*).

Psykologisk vold og trusler har også blitt stadig mer anerkjent som vold. Økt fokus og holdningskampanjer kan bidra til redusering av mørketall. Emneknaggskampanjer er kampanjer, som for eksempel #metoo, som benytter emneknagger (hashtags) til å markere en felles kampanje eller rette fokus mot et fenomen og/eller problem. Emneknaggs-kampanjer treffer et stort antall mennesker nær sagt hvor som helst og anses som et effektivt tiltak for å skape bevissthet. Denne type kampanjer vil omtales noe mer i neste kapittel. Politiet har tidligere gitt ut *Voldsrapporten* som ble publisert om lag hvert tredje år, med analyser av den anmeldte volden i Oslo. Basert på anmeldt vold i Oslo beskrives det vanligste gjerningsstedet for vold som bopel, etterfulgt av utearenaer og offentlig sted, og på restaurant eller utested. I sentrumsnære områder foregår volden i større grad på offentlig sted eller i tilknytning til uteliv, mens vold som skjer lengre unna sentrum i større grad skjer på eller i tilknytning til bopel (Grytdal & Meland, 2011). I dette kapitlet vil vi komme inn på forebyggende tiltak som retter seg mot utøvelse av vold i tilknytning til alle disse gjerningsstedene.

Alkohol- og rusrelatert vold

Voldsutøvelse ser ut til å ha en tydelig sammenheng med bruk av rusmidler. I *Voldsrapporten* som ble utgitt i 2007 vises det til politiets gjennomgang av alle voldssaker i Oslo i andre halvdel av 2006. Der fremgår det at blant gjerningspersonene var det 31 prosent som var påvirket av alkohol og 5 prosent som var påvirket av narkotika. Blant ofrene var tallene omtrent tilsvarende (Grytdal & Meland, 2007). I 2009 var tallene for gjerningsmenn på henholdsvis 33 prosent og 12 prosent. Blant ofrene ble 32 prosent registrert som påvirket av alkohol, mens for narkotika gjaldt dette 4 prosent (Grytdal & Meland, 2011). Den vesentlige rollen som særlig alkohol har for voldsomfanget tilsier at et stort forebyggingspotensiale ligger i alkoholpolitiske virkemidler (Rossow, 2010). Særlig aktuelt for dette delkapittelet er tiltak som retter seg mot skjenkesteder, men det vil også presenteres tiltak på andre rusarenaer enn det som typisk forbindes med uteliv. Det tegnes dermed opp et skille mellom rus og beruselse, som viser til henholdsvis illegale og legale midler. Videre er det relevant å komme inn på kombinasjonslidelser, rus- og psykiske lidelser (ROP-lidelser), samt substitusjonsbehandling.

Utelivsvold

Vold skjer på alle tider av døgnet og på alle ukedager. Men det fremkommer likevel en klart høyere frekvens av vold i helgene, på kveld og nattestid. «Utelivsvold» forbindes gjerne med alkoholrelatert vold, men er ikke begrenset til inntak av alkohol. I en undersøkelse gjennomført av Nordfjærn, Edland-Gryt, Bretteville-Jensen, Buvik, og Gripenberg (2016) ved Folkehelseinstituttet (FHI) fremkommer det at det er relativt hyppig forekomst i bruk av andre rusmidler enn alkohol i utelivet i Oslo. Denne undersøkelsen kombinerte spørreskjema sammen med analyser av spyttprøver og alkometer. Spyttprøvene viste at 25 prosent av de testede (N=1099) nylig hadde brukt ett eller flere illegale stoffer, antakeligvis i timene før prøven ble avlagt. En tilsvarende studie ble gjennomført medio 2017, men på skrivende tidspunkt foreligger det ikke publiserte resultater.

I artikkelen *Cannabis use and violence: Is there a link?* viser Norström og Rossow (2014) gjennom analyser av longitudinelle data at cannabisbrukere oftere rapporterte voldsbruk enn andre ungdommer. Denne sammenhengen kan skyldes akutte effekter av cannabisbruk, som panikkanfall, forvirring, hallusinasjoner, mistenksomhet og paranoia som kan utløse aggressivitet. Det kan også skyldes rusavholdenhet etter langvarig bruk, noe som kan medføre irritasjon og aggressivitet. Begrensninger ved denne studien er at det ikke vites om volden blir utøvd mens personen er påvirket.

En tidligere studie av Rossow beskrevet i nettartikkelen *Rusmiddelbruk og vold* (Rossow, 2010), viser at heroin og cannabis i seg selv ikke ser ut til å øke voldsrisiko forstått som voldsutøvelse under påvirkning. Derimot kan kokain og amfetamin i større grad knyttes til økt voldsutøvelse under påvirkning. Når det gjelder mulige arenaer for forebyggende innsats knyttet til utelivsvold er selve skjenkestedet en såkalt «hot spot». Tiltak som har vært utprøvd og som retter seg mot skjenkestedet inkluderer regulering av aldersgrense, åpningstid/skjenketid, ulike typer skjenkebevilgninger (f.eks. «kulturbevilgning»), skjenkekontroller og «prikker» som ved et visst antall kan medføre (midlertidig) inndragelse av skjenkebevilgningen. Rossow påpeker i artikkelen at det i den politiske debatten omkring alkohol og vold er spesielt relevant å vurdere de studiene som har belyst forholdet mellom det totale alkoholkonsumet i samfunnet og voldsomfanget. Rossow skriver videre at mange metodisk gode studier har vist at når alkoholkonsumet i samfunnet øker, så kan vi forvente en økning i voldsomfanget, gitt at andre forhold som påvirker voldsomfang ikke endres. Dette går også andre veien: når alkoholkonsumet går ned, så kan vi også forvente en nedgang i voldsomfanget. Styrken i denne sammenhengen varierer mellom land som har ulike drikkemønstre. Rossow viser til flere studier som påpeker at i en norsk (og nord-europeisk) kontekst preges mønsteret av fyll og beruselse, og dette forbindes med en relativt større økning i voldsomfang ved økning i det totale alkoholkonsumet, sammenliknet med andre land som ikke har et slikt drikkemønster (Rossow, 2010).

I artikkelen *The impact of small changes in bar closing hours on violence* ser Rossow og Norström (2012) nettopp på hvordan omfang av vold henger sammen med skjenketider. Studien viser at én times endring i skjenketiden vil kunne medføre en endring på 19 voldstilfeller per 100 000 innbyggere per år, svarende til 16 prosent av volden nattetid i helgene i sentrum. Motsatt blir én times økning i skjenketiden forbundet med en like stor økning i voldsomfanget som en times innskrenking i skjenketiden blir forbundet med en reduksjon i voldsomfanget.

«SALUTT» (*Sammen lager vi utelivet tryggere*) er et prosjekt som søker å gi en økt trygghetsfølelse på byen og å forebygge (også i form av å redusere) over-skjenking, skjenking til mindreårige, vold og ordensforstyrrelser i Oslo sentrum. SALUTT bygger på det såkalte «STAD-prosjektet» i Stockholm. STAD-prosjektet har blitt beskrevet som en suksess i Sverige. Prosjektet satte blant annet fokus på kursing av serveringspersonale for å unngå overskjenking, samt å håndtere konflikter. Andre tiltak var kontroller av utestedet, og ved brudd; medfølgende sanksjoner.

Bergljot Baklien og Kristin Buvik ved Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) har gjort en effektevaluering av SALUTT etter å ha fulgt prosjektet i tre år, fra planleggingsfasen til utvidelse av prosjektet etter pilotperioden. Resultatene presenteres i rapporten *Oslo gjør utelivet tryggere – evaluering av SALUTT* (Baklien & Buvik, 2014). Det geografiske området som SALUTT var begrenset til ble valgt nettopp på grunn av problemer knyttet til skjenking, vold og ordensforstyrrelser. Dette medfører igjen at kontrollområdene ikke har samme grad av disse problemene, som vanskeliggjør sammenlikningen av tiltakseffekter. Skjenkepraksis har blitt målt ved testkjøp etter at personell ved utestedet har gjennomgått kurs og opplæring. Resultater av dette viser en redusering i testkjøp der det blir gitt servering til testerene, men det er ingen signifikant forskjell fra kontrollområdet. Dermed har det vært økning i serveringsnekt både i SALUTT-området og i kontrollområdet. Forskerne understreker at nedgangen kan ikke med sikkerhet knyttes til SALUTT-tiltakene. En av utfordringene her kan være den korte avstanden mellom SALUTT-

området og kontrollområdet. Videre har det blitt funnet en nedgang i omfanget av vold og ordensforstyrrelser, også denne er mer generell for Oslo sentrum, og er dermed ikke begrenset til SALUTT-området.

Artikkelen *If it works there can it work here?* (Skardhamar, Fekjær, & Pedersen, 2016) bygger på forskernes studie av hvilken effekt SALUTT har på voldshendelser nattetid. Det blir ikke funnet en statistisk signifikant effekt på utelivsvold. Noe usikkerhet knyttes til resultatet gjennom at det var vanskelig å sammenlikne med kontrollområder ettersom voldshendelsene i de ulike områdene varierte uten et tydelig mønster. Den avhengige variabelen er operasjonalisert som *grov vold*, som inkluderer vold, ran og vold mot offentlig tjenestemann. Sistnevnte rammes av en egen straffebestemmelse som det ikke har blitt vist til i artikkelen, og har det som kan kalles en lavere terskel for vold enn legemsfornærmelse og legemsbeskadigelse har. Det er usikkert hvorvidt inkluderingen av vold mot offentlig tjenestemann er av betydning. Det pekes videre på at omfanget av hendelser innenfor SALUTT-områdene er få, og at STAD-prosjektet skiller seg ut fra en rekke andre tilsvarende prosjekter, som heller ikke blir funnet å ha samme effekt som det som ble funnet i Stockholm. Dette er noe av grunnen til at man ikke kan trekke sikre slutninger om SALUTT-prosjektets effekt på utelivsvolden i Oslo.

Baklien og Buvik skriver i evalueringen av SALUTT at prosjektet har gitt kunnskap om utelivet og hva som kan skape rusrelatert vold og ordensforstyrrelse, noe som anses som nyttig for flere kommuner enn bare Oslo (Baklien & Buvik, 2014). Dette anses særlig å gjelde dialog og etablering av tillitsforhold mellom kommune, utelivsbransje og politi. Samtidig kan dette ha gått på bekostning av kontroll (sanksjonering), noe som kanskje er problematisk sett fra politiets ståsted. For politiet vil sanksjonering sammen med korrekt opptreden være nødvendig når lovbrudd avdekkes. SALUTT har videre utvidet fokuset fra enkeltfeil til systemfeil, der fokuset altså utvides fra den ene (overstadig) berusede gjesten til utestedet i sin helhet. For eksempel kan dette være situasjoner der venner kjøper for den som er overstadig beruset. Videre pekes det på at forebyggende arbeid kan starte allerede ved søknad om skjenkebevilgning,

basert på for eksempel tidligere erfaringer med drivere/søkere og deres driftshåndtering, og karakteristikker (som utstyr) ved lokalet det søkes bevilgning til. Andre aktører som arbeider med tilsvarende problemstillinger som de SALUTT har fokusert på er «Bry deg uteliv», som er et prosjekt som er satt i gang i flere norske byer i regi av Norsk Narkotikapolitiforening. Formålet er å redusere omsetning og bruk av narkotika, sammen med vold og ordensforstyrrelser i utelivet. Det søkes også å bedre kommunikasjonen mellom næringsdrivende, publikum, kommune og politi²².

Økt risiko for å bli utsatt for vold knyttes gjerne sammen med alkoholens effekter, men i noen tilfeller anses volden som uprovosert eller grunnløs, såkalt «blind vold», som har blitt vist at også forekommer oftere ved ruspåvirkning. Forebygging kan være spesielt vanskelig for denne type situasjoner. I politiets rapport *Vold i Oslo* (Grytdal & Meland, 2011) oppgis det at 75 personer ble registrert som ofre for det som fremstod som blind vold. Totalt utgjør det noe over 5 prosent av voldsofre i andre halvår i 2009. Av disse ble motivet registrert som hatkriminalitet i 21 tilfeller, hvorav 15 av dem knyttes opp mot etnisk tilhørighet. Hvor blind er egentlig blind vold? Og hvordan kan man forebygge det uforutsigbare?

Venke A. Johansen ved Ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Vest) har skrevet doktorgradsavhandlingen *Exposure to non-domestic violence. Short- and long-term psychological reactions and the impact on quality of life* (Johansen, 2007). «Ikke-familie vold» viser til vold som utøves av personer som ikke er i nær familie eller partnerrelasjon med offeret. Dette kan være blind vold, tilfeldig vold, vold i det offentlige rom og gatevold. Johansen problematiserer perspektivet på at blind vold ikke rammer så tilfeldig, og at det kan bli et ensrettet fokus på skjenketider og utelivsbildet. Denne oppfattelsen forsterkes også av forskning som peker på den økte risikoen for å utsettes for blind vold ved å være ute på byen. At den blinde eller tilfeldige volden gjør at skylden plasseres hos offerets valg kan bidra til

²² Informasjon om aktiviteter og kurs kan finnes på deres nettsider, www.nnpf.no.

økt belastning og senskader for den som blir utsatt for slike overgrep. Økt fokus på enkelttraumer blant de som arbeider i hjelpeapparatet vil kunne virke forebyggende for skadeomfanget når den tilfeldige volden har rammet skriver (Johansen, 2007).

Rusrelatert vold på andre arenaer

Rusrelatert vold skjer ikke bare på utelivsarenaen. Mens politiet gjennom sin tilstedeværelse i bybildet er en sentral aktør i forebygging av utelivsvold, vil rusrelatert vold som forekommer på andre arenaer, særlig i hjemmet, i mange tilfeller fanges opp av andre aktører. Mange offentlige instanser kommer i kontakt med personer som har rusrelaterte lidelser. De viktigste anses som politi, kriminalomsorg, legevakter, kirurgiske avdelinger, krisesentre for kvinner, psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser (TSB), familievernkontorer og barnevern, foruten kommunale (sosiale) tjenester, primærhelsetjenesten og lavterskeltilbud. I *NOU 2010:3 Drap i Norge i perioden 2004 – 2009* pekes det på at identifisering av personer som (potensielt) utøver rusrelatert vold, også med risiko for drap, må skje med utgangspunkt i disse enheter. En mer systematisk oppfølging, med fokus på både ruslidelse og tendensen med å reagere med vold, kan være hensiktsmessig. Det pekes særlig på ruslidelsen, der det står at:

Det er sannsynlig at redusert rusmisbruk for de aller fleste også vil medføre redusert risiko for utøvelse av vold. Spesielt ved vold i nære relasjoner finnes det forskning som styrker en slik hypotese (NOU 2010:3, s. 59).

I de tilfeller der rusmiddelbruk innebærer fare for psykisk eller fysisk helse kan tvungen innleggelse være aktuelt. Tvangsinnleggelse er hjemlet i Sosialtjenesteloven og tas i bruk når (frivillig) hjelpetiltak ikke har vært tilstrekkelig. Utøvelse av rusrelatert vold kan være et uttrykk for kaos i livssituasjonen, og kan dermed være et moment som taler for bruk av denne paragrafen, selv om det ikke er nevnt i hjemmelen. Her har også pårørende mulighet til å melde behov om tvang til sosialtjenesten, som plikter å undersøke hvorvidt det skal fremmes en tvangssak (NOU 2010:3).

Relevant for rusrelatert vold er også de gruppene som inngår i et strengt behandlingsregime, som for eksempel legemiddelasistert rehabilitering (LAR). Målet med LAR er rusfrihet og sosial rehabilitering, der en av effektene også er kriminalitetsforebygging gjennom at individer ikke skal behøve å utøve kriminalitet for å anskaffe narkotika. Dette gjelder også utøvelse av vold. LAR er organisert i et samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten, sosialtjenesten i kommunen og primærhelsetjenesten og er tverrfaglig spesialisert behandling der substitusjonsbehandling er et deltiltak i et helhetlig rehabiliteringsforløp²³. Substitusjonsbehandling er ikke et førstevalg hva angår behandling og er dermed et tilbud som retter seg mot de som har tyngst avhengighet.

Rundt 7500 personer blir behandlet i LAR i Norge. En fersk rapport fra SERAF, *Kjønn og alder i LAR* (Waal, Bussesund, Clausen, & Lillevold, 2018) viser en gradvis aldring av LAR-brukere, til tross for at en nedre aldersgrense er opphevet. I 2016 var gjennomsnittsalderen like over 44 år. Om lag 30 prosent er kvinner. Det vises ulike mønstre mellom kjønnene i hvor brukere for eksempel henter medikamenter. Waal m.fl. viser til at noe over 18 prosent av mennene har begått lovbrudd siste år, mens tilsvarende tall for kvinner er på like over 9 prosent.

Forskere fra SERAF publiserte i 2012 artikkelen *Reductions in convictions for violent crime during opioid maintenance treatment* (Havnes m.fl., 2012). Artikkelen er basert på en studie av voldskriminalitet før, under og etter LAR behandling og viser til en nedgang i voldsutøvelse. Videre ble det også funnet reduksjon i vinningskriminalitet, narkotikalovbrudd, og kjøring i ruspåvirket tilstand. For å bedre kunne redusere risiko for nye voldshandlinger anbefaler forskerne identifisering av pasienter som har utøvd vold før behandling, samt identifisering av risikosituasjonene og at behandlingen tilpasses deretter. At brukerne har ulike mønstre og kjennetegn illustrerer utfordringene i dette arbeidet (Havnes m.fl., 2012).

²³ For ytterligere informasjon om LAR se for eksempel <https://helsenorge.no/rus-og-avhengighet/legemiddelasistert-behandling-lar>

I Danmark har de tilbudt heroinassistert behandling (HAT) siden 2010. Rapporten *Heroinassistert behandling – Et svar på dagens utfordringer i Norge?* (Waal, Ohldieck, & Clausen, 2017) fra SERAF vurderer blant annet effekten på kriminalitet. Reduksjon i det som omtales som kriminalitetsaktive dager anses ifølge artikkelen som sannsynlig. HAT er relevant for brukere som har vanskelig for å følge vanlig metadonbehandling, der særlig bruken av illegal heroin reduseres. Konklusjonen i rapporten er at HAT frarådes som «forsøksprosjekt». Dette fordi kunnskapsgrunnlaget rundt HAT allerede er sterkt nok. Samtidig er målgruppen for denne behandlingsformen så liten at det anbefales å heller fokusere på tiltak i LAR. Spesielt fordi LAR ikke tilegnes nok midler i forhold til størrelsen på brukergruppen, som dermed kanskje er en utfordring som bør vektlegges først når det kommer til denne gruppen.

Vold i nære relasjoner

Kunnskapsmangel og *oppfatninger* kan være medvirkende årsaker til hvorfor hjelpeapparatet ikke fanger opp for slik å kunne gripe inn og forhindre ytterligere vold i nære relasjoner. Ved å ikke ha et blikk for tegn og risikofaktorer hos ulike grupper, kan forebyggende virksomhet utfordres, og i verste fall svekkes, ved at man ikke ser, eller vektlegger faresignaler, eller at man ser etter idealtyper eller utvalgte faktorer. En annen utfordring kan være ulike grupper som lar være å fortelle, noe som krever ekstra mye av hjelpeapparatet. I det videre vil det pekes på studier som viser hvordan ulike grupper ikke alltid fanges opp i hjelpeapparatet. Kvinner er i størst grad utsatt, men vold mot menn i nære relasjoner forekommer også. I politiets rapport *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017* står det at antallet anmeldelser som angår vold i nære relasjoner har steget jevnt fra 2013 til 2017, med en økning på nær 32 prosent innenfor denne perioden. Hovedsakelig gjelder sakene mishandling med kroppskrenkelse, som utgjør 89 prosent av anmeldelsene (Politidirektoratet, 2018a).

Jane Dullum og Elisiv Bakketeigen ved NOVA har skrevet artikkelen *Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner* (Dullum & Bakketeig, 2017). Artikkelen presenterer og diskuterer betydningen av lovverk og straffetrussel for forebygging av vold i nære relasjoner. Forskerne peker på at det er omdiskutert hvorvidt dette er egnet som et virkemiddel mot vold, og fremhever at det kan være grunn til å avvente med å konkludere på om straffen får de tilsktede virkninger. En grunn er straffebudets kompleksitet. Videre pekes det på utfordringen med lav sannsynlighet for anmeldelse og dermed straffefølgning. Det vil allikevel ikke utelukkes at legalstrategien sammen med andre tiltak kan ha en normdannende effekt.

Et poeng videre er faktorer som spiller inn når volden er anmeldt. Geir Aas og Tore Andersen står bak PHS-rapporten *Mishandlingsbestemmelsen. En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner jf. Strl. § 219* (Aas & Andersen, 2017). Rapporten baserer seg på den gamle strafferettsbetegnelsen § 219, og ikke de nye betegnelsene i ny straffelov (§§ 282 og 283). Dette fordi det er lite erfaring og få rettsavgjørelser knyttet til de nye paragrafene, og fordi informantene i studien kjenner mishandlingsbestemmelsen som § 219. Hovedproblemstillingen retter seg mot samsvaret mellom myndighetenes forventninger til bestemmelsen og om politiets praktisering denne; hvordan politiet evner å avdekke voldsregimer, psykisk mishandling og helheten og kompleksiteten i mishandlingsforhold. Det pekes på den særlige utfordringen at det er først og fremst de konkrete fysiske overgrepshendelsene som politiet mestrer å dokumentere. I mindre grad avdekkes det mer diffuse som knytter seg til et volds- og trusselregime, og særlig den psykiske siden av mishandlingen. At avdekking av voldsregimer som ikke er episoder i stor grad skjer gjennom «graving», viser betydningen av politiets innsats. Forfatterne retter fokus på følgende tiltaksområder: etterforskerens faglige kompetanse, ressurser (tid og antall ansatte til å arbeide med saksfeltet), og uklarhet i hva myndighetenes forventninger til mishandlingsbestemmelsen er.

Alvorligheten ved saker som omhandler vold i nære relasjoner understrekes av at partnerdrap ofte begås av menn som tidligere har utøvd vold mot part-

ner. Kripos sin *Nasjonale drapsoversikt* viser at 25 personer ble drept i Norge i 2017. Dette er en nedgang fra 2016. De fleste drap (86 prosent) begås av en gjerningsperson som har en (kjent) relasjon til offeret. Kripos uttrykker bekymring over antall partnerdrap der det ofte har blitt utøvd vold før drapet fant sted (Kripos, 2018). Fokus på vold i nære relasjoner er således helt sentralt for å avdekke og å øke tilbøyeligheten for å si ifra og iverksette tiltak. Solveig Vatnar (2015) ved Sifer nasjonalt kompetansesenternetnettverk i sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, ser i rapporten *Partnerdrap i Norge 1990–2012* på forskningsbasert kunnskap om risiko- og sårbarhetsfaktorer som er avgjørende i arbeidet mot partnerdrap. Denne rapporten er den første systematiske gjennomgangen av partnerdrap i norsk sammenheng, og alle rettskraftige partnerdrap mellom 1990–2012 er inkludert. Vatnar konkluderer med at flertallet av partnerdrapene i Norge ble begått av menn som hadde utøvd vold tidligere i parforholdet. Marginaliserte grupper er mest utsatt, og etterlatte opplevde å ikke bli tatt nok på alvor når de formidlet bekymring og/eller risiko til politi, helsevesen og hjelpeapparat. At partnerdrap rammer sosialt skjevt, byr på utfordringer for forebyggende virksomhet. Personer tilhørende marginaliserte grupper som har til felles at de har levekårsutfordringer, er mest utsatt både som offer og som gjerningsperson. En av årsakene til at forebygging innenfor slike grupper kan være særlig utfordrende er at risikofaktorer feiltolkes. Rusproblemer, psykiske problemer, annen kriminalitet og gjensidig partnervold kan føre til at volden som utøves vurderes som mindre alvorlig sammenliknet med saker der partnervold forekommer uten slike ekstra risikofaktorer. Studien viser at det er i de mest kompliserte sakene at risikoen for partnerdrap er høyest. Vatnar illustrerer hvordan risikovurdering kan gjøres gjennom systematisk og strukturert registrering av partnervold, sammen med sosiodemografiske data, kliniske faktorer, kontekst, kontakt med politi og hjelpeapparat og informasjon fra privatpersoner.

I 2016 tok Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKTVS) for seg arbeidet til kommunale helse- og omsorgstjenester gjennom en intervjuundersøkelse. Resultatene presenteres i rapporten *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner: En kvalitativ intervjuun-*

dersøkelse (Danielsen, Solberg, & Grøvdal, 2016). Formålet med undersøkelsen var å få kunnskap om erfaringer ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester har gjort seg når det gjelder arbeid med vold i nære relasjoner. Det ble gjort 15 kvalitative intervjuer, der informantene er jordmødre, helsesøstre, ansatte i hjemmesykepleien og fastleger. Det pekes på at alminneliggjøring av fenomenet vold i nære relasjoner og å normalisere reaksjoner kan hjelpe på å snakke om vold, både for de ansatte, men også for den (potensielt) utsatte. I noen situasjoner er rutinemessige spørsmål et godt grep for dette, men erfaringer viser også at det ikke alltid opplyses om eventuell vold når slike spørsmål stilles. Dette er en utfordring for ansatte innen helsetjenestene. NKTVS utarbeider for tiden en veileder for helsetjenestens arbeid med vold i nære relasjoner som skal ferdigstilles i 2018. Denne skal gi anbefalinger til hvordan helse- og omsorgstjenesten kan respondere raskt og effektivt på vold i nære relasjoner, og på den måten bidra til å identifisere og redusere volden²⁴.

Vi har tidligere vist til Holmboes (2017) behandling av varslingsplikten og plikten til å avverge alvorlige straffbare handlinger som angår sektorer og yrkesgrupper som skole, barnehage, helsesektor og politi. Forholdet mellom taushetsplikten og varslingsplikten er et viktig aspekt å belyse for de som gjennom sine stillinger kan havne i situasjoner der det foreligger mistanke om vold eller overgrep mot barn, ungdom, pasienter og pårørende. Plikt til å søke å avverge alvorlige straffbare handlinger, plikt til å varsle om at uskyl-dige er tiltalt eller dømt for lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad, og ikke minst offentlige myndigheters plikt til å varsle barnevernet når det er grunnlag for å tro at barnet utsettes for omsorgssvikt eller har alvorlige atferdsproblemer, går foran taushetsplikten.

Partnervold

Thoresen og Hjemdal (2014) viser i studien *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv* at det er en sterk sammenheng

²⁴ Prosjekt- og kontaktinformasjon kan finnes på NKTVS sine nettsider.
<https://www.nkvts.no/prosjekt/veileder-for-helsetjenestens-arbeid-med-vold-i-naere-relasjoner/>

mellom det å ha vært utsatt for overgrep i barndommen og det å oppleve nye overgrep som voksen. Menn utsettes i større grad for fysisk vold, mens seksuell vold som voldtekt og psykisk vold i størst grad rammer kvinner. Når det kommer til det som kan omtales som mindre alvorlig vold fra partner er menn og kvinner omtrent like utsatt. Forskerne peker på at mye av volden forblir skjult, og at en mindre andel av de utsatte søker hjelp og/eller medisinsk behandling etter å ha blitt utsatt for volden.

Politiet har i senere år tatt i bruk analyseverktøy i sitt arbeid med vold i nære relasjoner. Et eksempel er risikovurderingsverktøyet SARA: SV (*Spousal Assault Risk Assessment Guide: Short Version*). Politistasjonene på Stovner og i Horten var piloter i et prosjekt hvor risikovurderingsverktøyet ble testet. Pilotprosjektet hadde oppstart i 2011 og følger en tredelt prosess der første del er risikovurdering, deretter følger forebyggende tiltak, og til slutt risikohåndtering. SARA brukes i forbindelse med partnervold og har et forebyggende perspektiv. Verktøyet skal blant annet gjøre det lettere å identifisere de alvorligste sakene. Opprinnelig stammer modellen fra Canada, der forskere (se Kropp og Hart 2011) har laget en sjekklister basert på forskningsbasert kunnskap. Sjekklisten består av 20 risikofaktorer, som ofte er bundet opp mot voldsutøvelse mot partner, og som belyser gjerningspersonen. Disse vil omtales noe mer nedenfor.

Oslo politidistrikt (2012) har publisert en kortfattet rapport om pilotprosjektet «SARA» ved Stovner politistasjon. Pilotprosjektet foregikk i perioden mars 2011 til februar 2012. Det opplyses at SARA-sjekklisten ble implementert på hele politistasjonen, og at ordenspatroljene opererte med et utdrag av sjekklisten på 5 punkter (en «Mini-SARA»). Disse punktene inkluderer om det har forekommet vold eller trusler tidligere, opptrapping, brudd på besøksforbud, rusmisbruk og/eller psykiske problemer. Hensikten er at trusselbildet skal avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dermed kan det iverksettes akutte eller forebyggende tiltak. Etterforskere har blitt oppfordret til å inkludere elementer fra sjekklisten i rapportskrivning. Det viser seg en ulik praksis i rapportskrivningen, der noen har vært mer opptatt av dette enn andre. Pilotprosjektet viser til at det er 15 risikofaktorer som inngår i sjekklisten, til

forskjell fra Kropp og Harts sjekklister nevnt ovenfor. Politiavhørere ble forventet å kjenne til de 10 første punktene i sjekklisten. Det er en samordner som til slutt har tatt den endelige vurderingen i sakene.

Jim Aage Nøttestad og Cecilie Lynum har tatt for seg dette prosjektet noe bredere i rapporten *Pilotprosjekt for forebygging av vold. Prosjekt SARA: SV* (Nøttestad & Lynum, 2012). Der beskrives prosjektets målsetting som forebygging av nye voldstilfeller etter utrykning i forbindelse med partnervold. Dette viser til saker hvor det ble utøvet trusler og/eller vold i partnerforhold eller tidligere partnerforhold, der politiet (blant annet) benyttet SARA: SV for å vurdere risikoen for fremtidig vold og deretter igangsette tiltak for å redusere denne risikoen. Nøttestad og Lynum viser til at SARA: SV er oversatt til norsk og inneholder 15 risikofaktorer. Disse kan deles inn i (1) risikofaktorer hos voldsutøver, (2) voldsutøvers psykososiale situasjon og (3) sårbarhetsfaktorer hos offeret.

Geir Aas (2014) ser på organiseringen av politiets arbeid og kompetansen som er tilgjengelig lokalt i artikkelen *Familievold som spesialfagfelt i politiet?* Hovedhensikten er å identifisere familier og voldsutsatte som befinner seg i fare for nye overgrep, for så å kunne følge dem opp med forebyggende tiltak. Aas beskriver hvordan SARA ble knyttet til hele stasjonen på Stovner, med en prosjektleder i en koordinerende funksjon. I løpet av prosjektperioden ble det foretatt risikovurderinger i 137 partnervoldssaker. I tillegg har uniformerte patruljer fra ordenstjenesten foretatt hjemmebesøk til «høyrisiko-adresser». Hensikten med besøkene var at de skulle virke trygghetsskapende for den voldsutsatte, samt øke muligheten for å avdekke urapportert vold. Ass poengterer i diskusjonen og i sluttbetragtningene rundt familievold som spesialfagfelt i politiet at tyngre familievoldssaker bør håndteres av spesialiserte team. Mulighetene for slike spesialiserte team avhenger samtidig av størrelsen på driftsenhetene og er følgelig vanskeligere på et lensmannskontor enn i større enheter. Det må i slike situasjoner foretas en vurdering ved de mindre tjenestestedene på om sakene bør videresendes til distriktets sentraliserte og mer spesialiserte etterforskningsgruppe.

Helsedirektoratet (2014) har utarbeidet retningslinjer for avdekking av vold for svangerskapsomsorgen. Der anbefales det at temaet tas opp så tidlig som mulig, og at vold skal behandles som andre temaer det rutinemessig inviteres til å prate om. Det anbefales videre at temaet tas opp ved flere anledninger gjennom svangerskapet ved tilstander som er assosiert med vold. I den forbindelse er «Tidlig inn» et prosjekt som er ment å bedre samhandling på tvers av enheter i kommunene. I rapporten *Evaluering av opplæringsprogrammet Tidlig inn - hva har skjedd i kommunene?* (Mathiesen & Skoland, 2016) vises det til at Tidlig inn kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å øke kunnskap og kompetanse hos kommunalt ansatte. Prosjektet kan være til hjelp i å identifisere og samtale med gravide og småbarnsforeldre om alkoholbruk, psykiske vansker og vold i nære relasjoner. Det pekes videre på at utfordringen ligger i å omsette den nye kunnskapen og kompetansen til bruk i praksis. De anbefaler en videreføring av prosjektet, og peker på en rekke læringspunkter og behov for endringer. Behovet for endring er hovedsakelig knyttet til implementeringsprosessen. Det identifiseres dessuten et forbedringspotensial når det gjelder å styrke og bedre samhandling på tvers av kommunale enheter. Det er en fare for at ulike fagområder kan havne i klinsj med hverandre, noe som kan vanskeliggjøre arbeidet.

Studien *Den mannlige smerte – menns erfaringer med vold i nære relasjoner* (Lien, Lorentzen, & Ekenstam, 2017) peker på at det er mangelfull kjennskap til at det finnes tilbud for menn hos krisesentrene, sentre mot incest og seksuelle overgrep og familieverntjenesten. Vold mot menn kjennetegnes av langvarig og systematisk vold gjennom flere år, gjerne preget av at partneren har hatt psykologisk overtak. Blant annet kan dette dreie seg om trusler om å bli fratatt barna. Mennene oppgir at de i stor grad lar være å fortelle om volden når de er i kontakt med hjelpeapparat, og at de opplever å ikke passe inn i oppfatninger rundt hvem som utøver vold, og oppfatninger om hvem som er utsatt. Frykt for å ikke bli trodd er av stor betydning for at de lar være å fortelle om volden. Ulike tiltak som henvender seg spesielt til

menn er (blant andre) ADAM²⁵, Mannstelefonen, og Reform – Ressurssenter for menn.

Tilsvarende utfordringer vises gjennom studien *Lesbiske, homofile, bifile og transpersoners utsatthet for vold i nære relasjoner. En kunnskapsoversikt* (Fjær, Gundersen, & Mossige, 2013). Her pekes det på barrierer som kan være knyttet til holdninger i hjelpeapparat og blant de som søker hjelp selv, i form av at man ikke tror at kvinner er voldelige, eller at vold i nære relasjoner er mindre skadelig for menn, som eksempler.

Vold mot barn og omsorgssvikt

I tiltaksplanen *En god barndom varer livet ut* (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2014) ble det varslet at en ekspertgruppe ville få i oppdrag å analysere et utvalg saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold og overgrep. Målet var å 'avdekke svikt og utfordringer i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene'. I Barnevoldsutvalgets utredning *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* (NOU 2017:12), pekes det på manglende kunnskap og kompetanse i tjenestene. Det pekes også på sviktene samarbeid og samordning mellom tjenestene, samt usikkerhet rundt for eksempel varslingsplikt, og problemer i forhold til taushetsplikt. Det vektlegges dermed også å bedre rutiner og informasjon hva angår lover og regler. NKTVS (2015) understreker viktigheten av å ha et blikk for symptom bildet, og det å våge å tenke at barnet kan være utsatt for mishandling i *Håndbok for helse- og omsorgspersonell ved mistanke om barnemishandling*. Håndboken er også veiledende for aspekter knyttet til varslingsplikt.

Artikkelen *Barn og unges utsatthet for fysisk vold fra foreldre. Endringer i mild og grov vold fra 2007 til 2015* (Løvgren, Stefansen, Smette, & Mossige, 2017) tyder på at den milde volden går ned i omfang, mens den grove volden er stabil.

²⁵ Se <http://www.kirkeligressurssenter.no/om-adam.html>

Dette kan skyldes økt fokus og kunnskap, og dermed holdningsendringer. Men ikke alle nås gjennom holdningskampanjer og lovverk, og dette kan forklare hvorfor effekter uteblir når det kommer til den grovere volden. Voldsprogrammet ved forskningsinstituttet NOVA har sett nærmere på forebygging av grov vold og skissert 5 tiltak for vold mot barn. Leder for voldsprogrammet, Svein Mossige, presenterer disse i en nyhetsartikkel i forskningsmagasinet Viten+Praksis (Ertzeid, 2017). Tiltakene er (1) å (tørre og tåle) å snakke om og å spørre om vold, (2) målrettede tiltak mot ekstra utsatte (for eksempel familier som preges av rus, dårlig økonomi eller partnervold), (3) tiltak og programmer må gå over tid, med evalueringer av effekt underveis, og (4) områdeløft, der lokalmiljøer og nabolag preget av lav integrasjon og åpenhet kan være mindre tilbøyelige til å melde fra om (mistanke om) vold. Tiltak (5) peker på behovet for økt kunnskap. Mossige melder om en mangel på kunnskap om hva som faktisk virker forebyggende mot vold mot barn og unge.

Rapporten *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk* (Mossige & Stefansen, 2016) behandler på grunnlag av UngVold-data, tre former for vold som barn og unge utsettes for: vold fra foreldre, vold mellom foreldre og seksuell vold i og utenfor familien. Deltakerne i UngVold-undersøkelsene er avgangselever ved videregående skole. Deltakerne var til stede på skolen under gjennomføring, noe som kan være en svakhet ved undersøkelsen. Frafall fra videregående skole kan være av betydning, da de som faller fra i større grad kan ha kjennetegn som kobles med høyere risiko for vold. Rapporten diskuterer funnene opp mot den tidligere norske forskningen på området, og finner at deres funn slik sett styrkes. Det konkluderes med at omfang av vold fra foreldre er blitt mindre. Når det gjelder vitneerfaringer til vold mellom foreldre (partnervold) ser det ikke ut til å være en endring, men at mildere voldsformer er vanligere enn de grovere. Omfang av seksuell vold omtales som gjennomgående stabil. Vi vil komme tilbake til seksuell vold i et eget punkt senere i kapitlet.

En oversikt over forskning på og evaluering av tiltak for voldsutsatte barn ble laget av Folkehelseinstituttet i 2017. Bidonde og Meneses (2017) deler inn til-

take i to kategorier: psykoterapi og fosterhjem. Et hovedfunn i denne oversikten er at det er lite sikker kunnskap om effekter av tiltak innenfor disse områdene. Og det anbefales at usikkerheten knyttet til studier på området formidles til helse- og omsorgspersonell som arbeider med denne type tiltak.

«Statens Barnehus» er et tilbud til barn og unge som kan ha vært utsatt for eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep, og der det foreligger en politianmeldelse. Ansatte ved barnehusene er spesialister på avhør med barn, og særlig sårbare voksne. De tilbyr også råd og veiledning for både privatpersoner og offentlige instanser ved mistanke om vold eller seksuelle overgrep. Endringen i straffeprosessloven som trådte i kraft oktober 2015 medførte at ansvaret for avhør ble overført fra domstolene til politiet, der dette i all hovedsak skal foregå på barnehus, med mindre det vurderes som bedre for barnet at avhør finner sted på annen lokasjon. På Statens Barnehus sine nettsider opplyses det om at det finnes 11 Statens Barnehus i landet, og at disse er i Bergen, Hamar, Tromsø, Trondheim, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Ålesund, Bodø, Sandefjord og Moss, i tillegg til underavdelinger i Mosjøen og (en planlagt²⁶) i Finnmark.

På oppdrag fra Politidirektoratet har Politihøgskolen sammen med NOVA gjennomført en evaluering av Statens Barnehus. Evalueringen består av to delrapporter. Den første ser på hvilke implikasjoner innføringen av barnehus har hatt for politiets arbeid med saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, med et hovedfokus på gjennomføring av dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse. Den andre delrapporten ser på hva innføringen av barnehus har betydd for ivaretagelsen av barn, og for samordningen mellom instansene som er involvert. Delrapport 1 (Bakketeig, Berg, Myklebust, & Stefansen, 2012) konsentrerer seg om spørsmålet om hvordan aktørene opplever at ordningen fungerer, med vekt på implikasjoner for politiets arbeid med saker der barn er utsatt for vold og overgrep. Det konkluderes med at barn og pårørende blir ivaretatt bedre når avhør finner sted på et barnehus

26 <https://www.nrk.no/sapmi/foreslar-a-etablere-barnehus-i-karasjok-1.13434770>

enn hos politiet eller i tingretten. Dette fremheves som et fremskritt av aktører som politi, dommere, advokater og rettsmedisinere. Det etterlyses samtidig avklaring rundt rammebetingelser og målgrupper, gjennomføring av dommeravhør, samt gjennomføring av rettsmedisinsk undersøkelse. Det påpekes også at tilbudet i liten grad når voksne med psykisk utviklingshemning. Dette bør kartlegges og nødvendig kompetansebehov vurderes. Det samme gjelder for barn med særlige behov. Det pekes på en økning i antall saker, som utfordrer kapasiteten ved barnehusene. Det hevdes at:

Den økte bruken av barnehus til gjennomføring av dommeravhør kan knyttes til økningen i antall anmeldelser. Vi antar at positive erfaringer med å bruke barnehus også fører til økt bruk (Bakketeig m.fl., 2012, s. 12).

Delrapport 2 ser som nevnt på erfaringer med barnehus fra ulike bruker- og aktør perspektiver. Stefansen, Gundersen, og Bakketeig (2012) konkluderer at overordnet så nås de mål som er satt for barnehusenes virksomhet. Det pekes også her på at barn blir bedre ivaretatt i avhør når det skjer på barnehus enn hos politi eller tingretten. Det blir også funnet at ordningen har medført større grad av samordning mellom aktørene. Rollekonflikt blir ikke funnet å være et problem ved virksomheten, men det er i noen grad utfordringer knyttet til rolleavklaring. Det pekes på opplæring som tiltak for å hjelpe på denne type utfordringer. Videre nevnes økt kompetanse i hjelpeapparatet og økt bevissthet i befolkningen som sannsynlige effekter av ordningen. Det som fremlegges som en utfordring er en potensiell uthuling av ordningen gjennom et misforhold mellom antall saker og ressurser, og utvikling av særegne rutiner ved det enkelte barnehus. Dette peker på et behov for mer enhetlig behandling og utvikling av retningslinjer. En annen utfordring er reisetid til nærmeste barnehus.

Utfordringer knyttet til faglig kunnskap er et tema i Trond Myklebust sitt kapittel *The Nordic Model of handling children's testimonies* (Myklebust, 2017) i boken *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. Myklebust påpeker her at utfordringer i en norsk kontekst særlig gjelder avhør av de yngste barna (under 6 år), og avhør av barn som mistenkte for krenkende

eller truende atferd mot andre barn. Redaktørene i boken, Johansson, Stefansen, Bakketeig, og Kaldal (2017) skriver i avslutningskapittelet (epilogen) at et hovedbudskap i boken er at den nordiske barnehus-modellen ses som et steg i riktig retning for å møte utsatte barns behov og rettigheter, men at modellen ikke er en «quick fix». Bredal og Stefansen peker i samme bok på spørsmålet om barnehuset også kan omfatte voksne som er utsatt for vold i nære relasjoner i kapitlet *Barnahus for Adults? Reinterpreting the Barnahus Model to Accommodate Adult Victims of Domestic Violence* (Bredal & Stefansen, 2017). En utvidelse av målgruppen for tilbudet kan være utfordrende ettersom Statens Barnehus allerede kan se ut til å mangle ressurser, noe som ble påpekt i evalueringen i 2012. I 2017 har 52 prosent av førstegangsavhørene blitt gjennomført innen fristen, mot 51 prosent gjennomført innen fristen i 2016. Årsaken oppgis i flertallet av tilfellene å skyldes kapasitets- og ressursmangel (Politidirektoratet, 2017b). Problemet har vært tatt opp i Stortinget, der et vedtak ble gjort for økt støtte til barnehusene.

Vorland og Skjørten (2017) ved NKVTS har utarbeidet rapporten *Barn i krise: Samarbeidet mellom barnevern og politi*. Rapporten omhandler det som deles inn i to faser; akuttfasen og fasen der en sak undersøkes og/eller etterforskes. De har rettet spesiell oppmerksomhet mot endringer i utøvelse og samarbeidsformer som følge av de nye forskriftene fra 2015 om tilrettelagte avhør av barn og sårbare grupper. Rapporten består av to delprosjekter. Det første fokuserer på etatens samarbeid i akutte kriser. I akutte kriser er det barnevernvaktene og operasjonssentralen sammen med ordenspolitiet som samarbeider. I akuttfasen beskrives samarbeidet som «sømløst» av informantene, der fordeling av ansvar og oppgaver nærmest går av seg selv. Samarbeidet i akuttfasen er ikke basert på formelle retningslinjer, men etatene ser behovet for hverandres bistand. De arbeider i praksis i to ulike løp, der politiet tilbyr sikkerhet og avdekking av kriminelle forhold, mens barnevernet skal sørge for ivaretagelse av barnet og dets omsorgssituasjon. En utfordring her ligger i at aktørene ikke kjenner hverandres samtaler med barnet. Barn risikerer dermed å bli stilt samme spørsmål fra begge parter, noe som påpekes som uheldig. Dette peker på et behov for bedre koordinering av samtaler med barn

i kriser. Det påpekes også betenkeligheter med måten avhør i akutfaser blir gjort, der det kan stilles spørsmål ved barns rettssikkerhet.

Det andre delprosjektet fokuserer på fordeling av ansvar og roller når en sak undersøkes og rettslig etterforskes, samtidig som barna skal motta støtte fra barnevernet. Vorland og Skjørten (2017) skriver at dette er en fase der det fram mot tilrettelagte avhør ved Statens barnehus foregår et samarbeid mellom det kommunale barnevernet og etterforskere i politiet. I denne fasen blir det funnet at partene i større grad etterspør kunnskap om hverandres mandat og regelverk. I denne fasen er politiet mer avhengig av informasjon fra barnevernet, og det indikeres et behov for tydeligere retningslinjer på dette punktet. Det blir funnet ulike holdninger til når informasjon skal deles med politiet blant barnevernsansatte. Det blir fremlagt at de nye retningslinjene har hatt en motiverende effekt for barnevernsansatte gjennom å i større grad være inkludert i et samarbeid. Økt kunnskap og bevissthet om partenes mandat vil kunne øke tilliten mellom etatene, og dermed bedre samarbeidet fram til tilrettelagt avhør finner sted.

Hva angår barn med funksjonsvariasjon eller ulike former for funksjonshemninger er det blant annet gjennomført studier av blinde og synshemmede barn og deres utsatthet for (seksuelle) overgrep. Synshemmede barn risikerer i større grad enn seende barn å bli utsatt for seksuelle overgrep konkluder Marit Hoem Kvam ved SINTEF Unimed i studien *Seksuelle overgrep mot synshemmede barn i Norge. En retrospektiv analyse av situasjonen i barndommen for 502 voksne blinde og svaksynte* (Kvam, 2003). Overgriperen var i de fleste tilfeller en person som barnet kjente, et familiemedlem, noen som arbeidet i skolen eller støttekontakt. Noen få oppga en eldre elev ved skolen som gjerningsperson. Overgrepene skjedde vanligvis i den utsattes eller overgriperens hjem. Kvam peker på skolen som sentral for å avdekke slike forhold og at en indikasjon kan være mistriksel og mobbing i skolesammenheng. Dette er retrospektive studier, der voksne blinde og synshemmedes opplevelser i barndommen studeres (se også Kvam, 2005).

Til sist nevnes en nyere studie fra danske Det Nationale Forskningscenter for Velfærd der man har undersøkt utsatthet for vold og overgrep blant barn med funksjonshemming. Resultatene presenteres i rapporten *Vold og seksuelle overgrep mod børn og unge med handicap* (Holt, Christoffersen, Poulsen, Bengtsson, & Bach, 2017). Det vises til at barn med funksjonshemming har høyere risiko for å bli utsatt for vold og overgrep enn barn som ikke har en funksjonshemming. Særlig høy er risikoen i familiesituasjoner preget av vanskelige og kaotiske forhold, især om barnet har ADHD eller funksjonshemming. Fagfolk som deltok i undersøkelsen peker på at det i stor grad antas at foreldre er de som begår overgrep, men det pekes også på jevnaldrende. En utfordring i situasjoner der barn og unge med funksjonshemming potensielt utsettes for vold og overgrep kan være å skille alminnelig atferd fra atferd som tyder på at vold eller overgrep forekommer. Et viktig poeng som trekkes fram er betydningen av sosiale medier som en potensiell plattform for overgrep og krenkelser.

Vold mot eldre

Studier om vold mot eldre viser overveiende at de eldre utsettes i mindre grad for vold og overgrep sammenliknet med den yngre befolkningen. Noen nasjonale tall er ikke funnet men NKVTS viser i en forekomststudie gjengitt hos Aas (2015, s. 82) at 1 prosent av de eldste (i studien 65–75 år) oppgir å ha vært utsatt for fysisk vold det siste året. Samme tendens finnes hos SSB sine levekårsundersøkelser. Av anmeldte familievoldssaker utgjør 3 prosent av sakene vold mot eldre (over 62 år). Tallene kan skyldes særlig to forhold: eldre kan ha større barrierer mot å melde fra, og/eller at eldre er mindre utsatt for vold enn yngre aldersgrupper (Aas, 2015).

«Vern for eldre» er et prosjekt som ble startet i Oslo i 1991 og gjort til et fast tilbud fra 2000. I 2008 ble det gjennom prosjektet etablert en nasjonal kontakttelefon med støtte fra Helsedirektoratet som gir støtte, råd og veiledning til overgrepsutsatte eldre over hele landet. Kontakttelefonen ble et fast tiltak i 2013 (Meld. St. 15 (2012–2013)). Prosjektet har også utviklet elektroniske opplæringsprogram: «Opplæringsprogram om overgrep mot

eldre i institusjon» og «Opplæringsprogram om overgrep mot eldre» som sikrer seg mot helsepersonell, og som skal bidra til økt kunnskap og kompetanse for ansatte som arbeider med overgrepsutsatte eldre. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress har utarbeidet en veileder for kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Vern for eldre gir informasjon til pårørende og hjelpeapparatet på sine hjemmesider (Vern for eldre, u.å.) og deler overgrep mot eldre inn i 5 kategorier: *Fysiske overgrep*, som medfører smerte eller skade, bruk av fysisk tvang eller fysiske og kjemiske kontrollmidler. *Psykiske og emosjonelle overgrep*, som påføring av angst og mental smerte. Herunder også latent vold, som det å være i konstant beredskap mot neste slag eller krenkelse. *Økonomiske og materielle overgrep* i form av ulovlig eller upassende utnyttelse og bruk av den eldre sine eiendeler, midler og ressurser. *Seksuelle overgrep*, det vil si enhver form for uønsket seksuell kontakt og omsorgssvikt; mangelfull oppfølging av den eldre sine behov for omsorg og hjelp fra formelle og uformelle omsorgsgivere.

I NOVA-rapporten *Vern av risikoutsatte voksne* (Vislie & Gundersen, 2017) pekes det på at sårbare eldre, psykisk syke og personer med ruslidelser/avhengighet er blant de som får lite oppmerksomhet når kommuner skal jobbe med å avdekke og hjelpe voksne som er særlig utsatte for vold og overgrep. Disse gruppene kan «gå under radaren». Et viktig poeng er at når ansatte mistenker eller oppdager vold eller overgrep så er prosedyrer for varsling og håndtering av situasjonen helt sentralt. Bare 1 av 3 kommuner blir funnet å ha spesifikke rutiner for ulike grupper av risikoutsatte voksne. Slike særlige retningslinjer er i stor grad orientert mot personer med psykisk utviklingshemming. Som dette kapittelet for øvrig har søkt å skissere kan det i større grad avdekkes og varsles om vold og overgrep dersom en utvider blikket til å inkludere flere ulike grupper av mennesker. Kunnskapen om avdekking og kjennskap til varslingsrutiner på lokalt nivå er for lav og konsekvensene kan være at slike grupper ikke får det samme vernet mot vold som andre.

Geir Aas behandler politiets arbeid med overgrep mot eldre i to publikasjoner som vil nevnes her. Den første, *Overgrep mot eldre i nære relasjoner og politiets*

rolle (Aas, 2015) peker på hvordan overgrep og vold mot eldre også i stor grad overses i styringsdokumenter og handlingsplaner for politiet. Aas peker på at SARA-modellen som ble omtalt tidligere, også bør kunne overføres til denne formen for vold i nære relasjoner. Den andre er artikkelen *The Norwegian police and victims of elder abuse in close and familial relationships* (Aas, 2018) som tar særlig for seg overgrep mot eldre begått av den eldre barn. Artikkelen peker på utfordringer som handler om motsetninger i denne type saker. På den ene siden vil politiets ønske om å opprette sak, foruten å kunne stå i motsetning til offerets interesse, også kunne stå i motsetning til politiets plikt til å avverge videre mishandling. Forebyggende tiltak kan i noen situasjoner forverre eller eskalere situasjonen.

Astrid Sandmoes rapport *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner – også for eldre utsatte?* (Sandmoe, 2016) er basert på analyser av 61 kommunale handlingsplaner. Sandmoe finner at en tredel av kommunene har utarbeidet kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Der vises det at 75 prosent hadde inkludert eldre, mens 25 prosent ikke hadde det. Selv om eldre nevnes som målgruppe i mange av handlingsplanene så er det få eller ingen tiltak for denne gruppen, eller for de ansatte for støtte i deres arbeid med eldre utsatte. Tiltakene som oppgis er generelt formulert og det stilles spørsmål ved hvor forpliktende handlingsplanene oppleves. Handlingsplanene kan gjennom manglende konkretisering av tiltak framstå mer som temaplaner. Sandmoe kommer med 12 anbefalinger for veien videre. Tiltakene inkluderer blant annet mer konkrete tiltak og klarere ansvarsfordeling, å inkludere eldre utsatte i større grad, evalueringer bør gjøres tilgjengelig, tilstedeværelse av en handlingsplankoordinator gjennom hele planperioden samt større oppmerksomhet på nasjonalt nivå mot tiltak for eldre utsatte.

Eldre kan også utsettes for vold og overgrep av ansatte i hjelpetjenester. Wenche Malmedal (2013) ser i sin doktorgradsavhandling *Inadequate Care, Abuse and Neglect in Norwegian Nursing Homes* på utfordringer knyttet til overgrep som begås i norske sykehjem. Inadekvat pleie og omsorg, overgrep og forsømmelser er urett som beboere på sykehjem er spesielt utsatt for.

Malmedal peker på at et første steg er å erkjenne at problemet finnes, før en kan intervensere.

Etnisitet, kultur og tradisjon

Noen former for vold er knyttet opp mot tradisjoner og kultur, og dermed også (i noen tilfeller) etnisitet. I andre tilfeller kan det primært være språklige barrierer, eller miljøtilknytninger basert på for eksempel landbakgrunn som er utfordrende. Samiske samfunn representerer en gruppe det er forsket på med tanke på kulturelle utfordringer. Et sentralt poeng er det å tørre å snakke om vold. Øverli, Bergman, og Finstad (2017) finner i studien «Om du tør å spørre, tør folk å svare»: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn at kulturelle og språklige barrierer kommer til uttrykk blant annet gjennom manglende tillit. Foruten historiske føringer, som fornorskingspolitikken, kan enkelte temaer som vold være særlig tabubelagte. Spesielt i små lokalsamfunn, der den som skal hjelpe eller kontrollere arbeider og lever innenfor det samme tette samfunnet.

Barn av innvandrere foreldre kan oppleve særskilte former for press. Det kan for eksempel være barn som blir holdt utenfor organiserte fritidsaktiviteter, som tas ut av norsk skole for å gå på skole i foreldrenes opprinnelsesland og foreldre som ikke ønsker at jenter skal ta høyere utdanning. Dette er situasjoner og aktiviteter som ikke er ulovlige men likevel uønskede. St.meld. nr. 49, *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* (2003–2004) (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)) tilsier at myndighetene skal legge til rette for at 'alle unge får anledning til å velge det de mener er riktig for seg', og at regjeringen vil motarbeide forhold som hindrer en slik valgfrihet. Det er avdekket at undertrykkende tradisjoner og ulovlige skikker blir praktisert innenfor visse miljøer og nasjonalitetsgrupper i Norge. Det vises til at norsk lov gir barn rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem personlig, og at retten til fri religionsutøvelse ikke innebærer at alle handlinger som er religiøst motivert eller påvirket av religiøs overbevisning, er tillatt. Dersom individers rettigheter krenkes, 'må

hensynet til individet gå foran hensynet til gruppens ønske om å opprettholde sine tradisjoner'. Ulovlige praksiser inkluderer tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, ulovlig skolefravær, bigami og etnisk diskriminering/rasistisk vold og trakassering (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)).

«Regnbueprosjektet» ble startet i 2003 og hadde forebyggende arbeid med minoritetsfamilier i fokus. Hensikten var å bedre Barne- ungdoms- og familieetatens arbeid med minoritetsfamilier i Oslo, og prosjektet hadde som mål å være en møteplass, med verdier som integrering, mangfold og likeverdighet som grunnsteiner. Dette skulle gi økt kompetanse som blant annet kunne komme til nytte for ansatte i familievernets møte med minoritetsfamilier. Målet var å bidra forebyggende med tanke på vanskelige familiesituasjoner. Danielsen og Engebriktsen (2007) ved NOVA står bak *Regnbueprosjektet – en evaluering* der det pekes på tre hoved-dilemmaer ved prosjektet. Det første gjelder det å finne en balanse mellom ønsket om sentralstyring og målet om tillit til gruppeleders kompetanse. Det andre er balansen mellom en tilnærming basert på dialog og klasseromsundervisning (kateterundervisning). Det tredje er balansen mellom kompetanseheving av etaten og utvikling av minoritetenes mestringsevne. De største utfordringene ble funnet å være av organisatorisk art, der enkeltindivider bærer prosjektet, der det er få representanter for ulike minoriteter, der de som er tilknyttet prosjektet gjerne arbeider på frivillig basis, og der kunnskapen og erfaringen som tilegnes i liten grad deles innad. Prosjektet ble likevel i all hovedsak vurdert som positivt, og anbefalt videreført med foreslåtte forbedringer.

Mangelfull fenomenforståelse var en av årsakene til at «Vold i nære relasjoner – æresrelatert vold i Drammen», oftest referert til som «Drammensprosjektet» ble iverksatt. Prosjektet skulle innhente og utvikle kunnskap, utarbeide tiltakskjeder og utvikle samt implementere rutiner for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Drammen kommune sammen med Drammen politistasjon ga ut sluttrapporten *Når det umulige er mulig. Hvordan jobbe kunnskapsbasert og tverrfaglig mot vold i nære relasjoner?* (Drammen kommune, 2010), som også består av en evaluering av prosjektet, gjennomført av Institutt for Samfunnsforskning.

Evalueringen peker på at mye av kunnskapen fra Drammensprosjektet kan overføres til andre kommuner, med lokale tilpasninger. Overførbarheten kan også gjelde for flere grupper i et mangfoldsperspektiv. Hovedfokuset oppgis å være 'vold i nære relasjoner i innvandremiljøet, som blant annet utløses av kollektivets behov for å gjenopprette tapt ære i familierelaterte saker' (Drammen kommune, 2010, s. 9). Prosjektet knytter æresrelatert vold opp mot vold i nære relasjoner, og henviser til det som kan ses som en kollektivistisk familiestruktur. Videre pekes det på viktigheten av et aktivt politi som er på banen for å få til tverrfaglig samarbeid, blant annet gjennom formidling av metoder. Særlig viktig er det å oppnå tillit slik at det offentlige hjelpeapparatet kan komme inn på et tidlig stadium. Et eksempel som det vises til er at det til tross for forbudet mot kjønnslemlestelse, samt avvergeplikten som trådte i kraft i 2004, er få saker som blir kjent for politiet. Tilgang til miljøer, samt det å tørre å snakke om temaet er dermed viktig for å kunne avdekke og forebygge. Kompetanseheving ble gitt ved å tilby kurs. Første trinn var grunnkompetanse for å utvikle *sensitivitet*, det som kan forstås som et blikk for vold i nære relasjoner, og andre trinn var *spisskompetanse*, som i større grad fokuserte på hvordan man skal samtale med barn som har vært utsatt for overgrep. Det har også vært fokus på rekruttering av minoriteter til høyere utdanning, samt trygghets- og tillitsbygging; oppsøkende og forebyggende politiarbeid. Andre metoder som har blitt utviklet i prosjektet er *dialog*, med mål om tidlig inngripen, samt å forsone. Helt kort handler dialogen om å forstå de kulturelle aspektene, men ikke akseptere handlingen. *Strategimøter* handler om å sikre god koordinering og tverrfaglig samarbeid. Så fort melding om en voldshendelse foreligger, skal hjelpeapparatet møtes så snart som mulig og legge en strategiplan. *Egenerklæring* handler om at ungdom kan melde fra om bekymringer knyttet til reise/retur til og fra foreldres opprinnelsesland, ufrivillig forlovelse, tvangsekteskap, eller annen æresrelatert vold. Bekymringer kan registreres i hele hjelpeapparatet, inkludert skolen, helsestasjon, introduksjonssenter, uteteamet, minoritetsrådgivere, barnevern og politiet. I tillegg fokuseres det på holdningsskapende arbeid, som særlig kan utøves av helse- og sosialtjenesten samt av såkalt 3. sektor, som tros- og livssynsledere, minoritetsorganisasjoner og tilsvarende. Prosjektet kan forsøksvis oppsummeres

med å særlig peke på betydningen av å se kulturelle faktorer i tillegg til den større fanen vold i nære relasjoner.

Hilde Lidén og Tonje Berntzen ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) står bak rapporten *Kjønnslemlestelse i Norge* som kom i 2008. Basert på intervjuundersøkelser med aktuelle aktører har de listet opp en rekke områder aktørene selv mener er av betydning for arbeidet med og mot kjønnslemlestelse. Disse inkluderer dialog og informasjonsarbeid, internasjonal satsing og samarbeid, helhetsperspektiv, ikke ensrettet fokus på omskjæring, bruke egne folk i miljøet som brobyggere, langsiktige strategier, og ikke sensasjon, omsorg til omskårede og formidlingsmåter. Videre gir Lidén og Berntzen (2008) noen forskningsbaserte forslag til tiltak, som henger sammen med punktene over, og som dreier seg om å støtte berørte gruppers arbeid, og motivere til endring med fokus på foreldre og familiesituasjon. Informasjonsformidling, samt rekruttering til utdanning blir også trukket frem. Oppfølging av de som uteblir fra barnehage eller skole, og mer standardiserte rutiner ved bekymringsmeldinger. Det tverretatlige samarbeidet bør styrkes, og det behøves klargjøring rundt avvergeplikten de ansatte har hos aktuelle aktører.

Fafo-rapporten *Forskningsbasert politikk?* (Bråten & Elgvin, 2014) er en gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, samt av de politiske tiltakene på feltet. Norske myndigheter har lenge arbeidet for å hindre tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Disse temaene ble sammenstilt i en felles politisk handlingsplan presentert av regjeringen i februar 2013. I den siste handlingsplanen er innsatsen utvidet til også å gjelde alvorlige begrensninger av unges frihet mer generelt. Rapporten gjennomgår den norske forskningen som er gjort på disse feltene, og nevner også relevant forskning fra andre land. I tillegg undersøker rapporten hvordan disse fenomenene har blitt forstått i offentligheten gjennom de siste tiårene, og hvordan myndighetenes tiltak har utviklet seg over tid. Bråten og Elgvin konkluderer med at mens politikken mot tvangsekteskap i stor grad har vært forskningsbasert, har politikken mot kjønnslemlestelse ikke vært det. Tiltakene mot tvangsekteskap har så langt vært konsentrert

om forebygging og hjelpetiltak, framfor inngripende og avskrekkende tiltak, som for eksempel aldersgrenser ved etablering av familie med en ektefelle hentet fra foreldres opprinnelsesland. Det er i tråd med hovedtendensen i forskningen, som har konsentrert seg om å forstå de unges situasjon og behov. Tiltakene mot kjønnslemlestelse har på sin side vært dimensjonert ut fra en antakelse om at omfanget kunne være stort, og at avskrekking og kontroll er nødvendig. Forskningen tyder imidlertid på at kjønnslemlestelse forekommer men er lite utbredt i Norge og at kunnskap om at omskjæring er ulovlig bidrar til at folk slutter med slik praksis. Det kalles et paradoks at politikken mot kjønnslemlestelse har inneholdt strengere og mer inngripende tiltak enn politikken mot tvangsekteskap, til tross for at både forskningen og erfaringene i hjelpeapparatet har tydet på at tvangsekteskap har vært et langt større problem. Forskerne skriver at innsatsen for å forebygge og avhjelpe tvangsekteskap og æresrelatert vold i starten lente seg på kompetansen og innsatsen til frivillige, men er i økende grad blitt offentlige oppgaver. I den siste *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013) er disse tre tema slått sammen til ett innsatsfelt. Bråten og Elgvin (2014) hevder at det i seg selv ikke er forskningsbasert. Ingen forskere har hevdet at tvangsekteskap og omskjæring dreier seg om ett og samme sosiale fenomen, eller at innsatsen styrkes ved å behandle dem innenfor rammen av samme handlingsplan, snarere tvert imot. Anbefalingen har vært å samordne innsatsen mot tvangsekteskap med den generelle innsatsen mot vold i nære relasjoner. I planen for perioden 2013–2016 er tiltakene mot kjønnslemlestelse tonet kraftig ned. Det foreslås ingen nye tiltak i Norge, bare videreføring av noen av tiltakene fra forrige handlingsplan.

Begrensninger i unges frihet som knyttes til æresrelatert vold har blitt fulgt opp gjennom *handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)*. Forskere ved NOVA har gitt ut 3 delrapporter som følgeevaluering til handlingsplanen, der den siste, *Fra særtiltak til ordinær innsats: Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*, kom i 2017.

Denne tar for seg nesten 20 år med handlingsplaner, og konkluderer med at disse har gitt gode resultater både på forebyggings- og hjelpesiden. Det pekes på at en av de større utfordringene er de transnasjonale sakene, der kunnskapen er mangelfull i hjelpeapparatet (Lidén & Bredal, 2017). Se også Bredal og Lidén (2015) og Lidén, Bredal og Hegstad (2015).

Seksuell vold

Seksuell vold omtales som en særlig psykisk nedbrytende krenkelse og forekommer også som en del av vold i nære relasjoner. I denne delen av kapitlet vil vi fokusere på ulike former for seksuell vold, der noen vil kunne falle inn under (eller sammen med) kategorien vold i nære relasjoner, mens andre ikke vil det. Fellesnevneren blir at den kriminelle handlingen er seksuelt ladd eller motivert. I temanummeret om seksuell vold i tidsskriftet *Sosiologi i dag*, skriver Skilbrei, Smette, og Stefansen (2013) at:

Begrepet seksuell vold er i vår forståelse avgrenset til noen bestemte former for vold, de som krenker kjønnsfriheten. Samtidig rommer det krenkelser som rammer og begås av både kvinner og menn, og av barn så vel som voksne (Skilbrei, Smette og Stefansen 2013:8)

Forfatterne viser videre til Sørensen (2013 i Skilbrei, Smette og Stefansen, 2013) som framhever at forskningens oppsplitting i ulike voldsformer, hvor noen avgrenser og forsker på den fysiske volden og andre på voldtekt, ikke stemmer overens med kvinners fortellinger. Formålet med inndelingen i denne rapporten er ikke å bidra til en slik oppsplitting, men å gjøre det lettere å finne fram i rapporten. Som det har vært påpekt tidligere i kapitlet er «helhetsorientering» et nøkkelbegrep som går igjen, og dette vil også være et poeng her.

Voldtekt handler om å bli presset til seksuelle handlinger mot ens vilje. Voldtekt kan deles inn i ulike kategorier, ofte henviser kategoriene til omstendigheter og sted for den straffbare handlingen. Såkalte festvoldtekter eller nachspielvoldtekter er en slik kategori. Voldtekt kan også forekomme i nære relasjoner, der festvoldtekter i noen tilfeller vil være begått av (nære)

venner. Voldtekt, særlig overfallsvoldtekter, kan skape sensasjon i nyhetsbildet til forskjell fra voldtekt som for eksempel foregår som en del av mishandlingen i et partnerforhold. En «nyere» form for voldtekt er det som kan kalles nettrelatert voldtekt. I politiets *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017* utgjorde voldtekt 20,3 prosent av samtlige anmeldte seksuallovbrudd. Dette er en nedgang på 2,6 prosent i antall anmeldelser fra 2016. Fra 2015 til 2016 var det en økning på 21,9 prosent (Politidirektoratet, 2018a). Det vises til Kripos som anser det som naturlig at antallet ser ut til å stabilisere seg etter en sterk økning over de senere årene. Det pekes videre på at et høyt anmeldelsestall i 2017 kan ha årsak i nettrelaterte voldtekter, hvor gjerningsperson(er) kan nå ut til mange utsatte (fornærmede) som hver for seg vil representere en anmeldelse. Festvoldtekter utgjør om lag 40 prosent av alle voldtekter som anmeldes. Overfallsvoldtekter utgjorde om lag 9 prosent av anmeldelsene i 2015. Kripos har over flere år påvist at barn og unge utgjør en betydelig andel av de som er anmeldt for voldtekter. En nyere rapport, *Mindreårige anmeldt for voldtekt i 2016*, som ble lagt fram i 2017, viser at antallet anmeldelser øker og Kripos peker på at utviklingen er bekymringsverdig. Ettersom flere av de anmeldte er svært unge, også under 15 år, samt at flere av dem er anmeldt av flere fornærmede peker på utfordringer som krever en bred tilnærming. To prosent av unge overgripere er jenter. Nitti-en prosent av de fornærmede er jenter. Sytti-sju prosent av de anmeldte er født i Norge. De resterende 23 prosent har ulik bakgrunn, og ulik grad av tilknytning til Norge. Kunnskap om omstendigheter rundt voldtekt kan peke i retning av hvor tiltak skal settes inn. Voldtekter i bekjentskapsrelasjoner, festrelasjoner og kjærestere relasjoner er de som blir hyppigst anmeldt. Kripos viser at tilbakefallsraten er høyere blant de som begikk sitt første seksuallovbrudd i ung alder, noe som taler for å intensivere innsatsen mot denne gruppen. Det vises også til forskning som sier at de som selv har blitt utsatt for overgrep i større grad begår overgrep selv (Kripos, 2017).

Rapporten *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk* er forfattet av Mossige og Stefansen (2016) og tar for seg omfang og tendenser i utviklingen rundt vold og overgrep mot barn og unge. Rapporten sammenlikner

resultater fra to undersøkelser NOVA har gjennomført: UngVold 2007 og UngVold 2015. Undersøkelsene er sammenlignbare med hensyn til utvalg, opplegg og spørsmål. Respondentene er ungdom i alderen 18–19 år. Studien forteller at seksuell vold rammer mange unge, spesielt jenter. Resultatene antyder at effekter av holdningskampanjer her er begrenset. Det bør derfor forskes mer på seksuell vold blant unge, slik at tiltak i større grad er forskningsbaserte. Det pekes blant annet på at et relevant tema kan være koblingen mellom ulike ungdoms- og seksualitetskulturer og seksuell vold. Det vises videre til en tydelig kopling mellom levekår og utsatthet for grov vold. Unge i familier med dårlig økonomi og familier der foreldre har alkoholproblemer har større risiko for å være utsatt enn andre unge. Disse faktorene slår i mindre grad ut for mild vold fra foreldre. Mild vold er med andre ord mer tilfeldig fordelt enn grov vold basert på disse faktorene. Dette knyttes til at samfunnets samlede innsats for å forebygge og avdekke vold har bidratt til reduksjon i den milde fysiske volden. Samfunnets innsats later ikke til å ha hatt samme effekt på den grovere volden. Sammensatte sosiale problemer utfordrer dermed hvordan samfunnet skal nå fram til disse, og det anbefales at dette utredes grundigere. Det pekes også på sammenhengen mellom partnervold og vold mot barn, som understreker betydningen av innsats på partnervold. Barnet er utsatt fra både den voldsutøvende forelderen, og den voldsrammede (Mossige & Stefansen, 2016).

Når volden har skjedd

I det følgende vil vi vise til relevant kunnskap om krisesentre og utvalgte andre behandlings- og hjelpemottak som kommer inn etter at vold har funnet sted. Forebygging, som påpekt tidligere, handler ikke bare om å forhindre, men også om skadereduserende tiltak og om å forhindre gjentakelse. Vi vil derfor også komme inn på tiltak og behandlingstilbud som rettes mot *voldsutøveren*, der NKTVS har kartlagt behandlingstilbud til både unge og voksne utøvere av vold.

Krisesentre har fått status som lovpålagte oppgaver for kommunene. Krisesentertilbudet skal omfatte et trygt botilbud. Forskrift om fysisk sikker-

het i krisesentertilbudet trådte i kraft 8. mars 2017 og er hjemlet i Krisesenterloven § 2. I 2014 evaluerte forskere ved NOVA implementeringen av krisesenterloven. Rapporten *Krisesentertilbudet i kommunene - Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven* (Bakketeig, Stang, Madsen, Smette, & Stefansen, 2014) viser blant annet at tilbud til barn i følge med fedre ikke er godt nok. Mange krisesentre holder dessuten til i lite egnede lokaler som har behov for rehabilitering eller bedre tilpasning for å innfri lovkravene, som for eksempel et trygt botilbud.

Eide, Fedreheim, Gjertsen, og Gustavsens (2012) ved Nordlandsforskning har evaluert overgrepsmottakene i rapporten *Det beste må ikke bli det godes fiende!* Oppdraget ble gitt av Helsedirektoratet. Tittelen er en advarsel om at det ideelle, der dette ikke er realiserbart, ikke må bli et hinder for å ha tilbud, eller søke løsninger for å tilby bistand til overgrepsutsatte. Overgrepsmottakene er forankret i legevakter eller i helseforetak, der det primært er sykepleiere og leger som arbeider. Ved de største mottakene finnes enkelte andre faggrupper, som sosionomer eller sykepleiere med spesialisering innen psykiatri. Det skal tilbys akutt hjelp og oppfølging og ivaretas medisinsk undersøkelse, psykososial støtte samt rettsmedisinsk undersøkelse. Dette kan følgelig medføre konsekvenser av juridisk art for den utsatte. Det er sistnevnte som pekes ut som en særlig utfordring for flere av mottakene. Videre pekes det på utfordringer ved den psykososiale oppfølgingen, og at det gis lite oppfølging men at det heller raskt blir henvist videre til fastlegen. En annen utfordring er ressurser, der det ikke alltid er midler til tilstedevakt /beredskapsvakt, noe som krever at personell som allerede er på vakt må yte «det lille ekstra», som blir en stadig større belastning etter hvert som antallet saker øker.

Gjertsen og Eide (2009) har dessuten evaluert incestsentrene og incesttelefonen, i *Hjelp når livet rakner. Evaluering av incestsentrene og incesttelefonen* på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Dette er tilbud som preges av mulighet for samtale, gjerne med ansatte som selv har opplevd overgrep i barndommen. Tanken er gjerne at tilbudet skal være «hjelp til selvhjelp», som kan være nyttig for mange som har opplevd overgrep, også når det har gått lang tid.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) fikk i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å utrede behovet for en alarmtelefon for de som er utsatte for vold i nære relasjoner og voldtekt, samt hvordan en slik tjeneste kan utvikles. Rapporten *Telefontjeneste for utsatte for vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep: Utredning av ulike modeller og løsninger* (Østby, 2016) ser også på hvilken funksjon en slik telefontjeneste skal ha, hvilken kompetanse de ansatte bør ha, samt omfanget av henvendelser. Når det gjelder omfang, så anslås et grovt estimat på ca. 40 telefoner per døgn (Østby, 2016, s. 46) Anbefalingene i rapporten peker på at en slik tjeneste bør være anonym og at funksjonen bør være å lytte og støtte, samt veilede og informere brukerne. Det anbefales at også pårørende, og andre i nettverket til utsatte, samt fagfolk, blir en del av målgruppen. Det anbefales videre at tjenesten legges i tilknytning til et miljø eller en tjeneste som arbeider klinisk med vold i nære relasjoner og/eller seksuelle overgrep. Bemanningen av tjenesten bør i henhold til anbefalingen bestå av et tverrfaglig team, fortrinnsvis med utdanning tilsvarende bachelornivå innen helse- og sosialfag, og med relevant videreutdanning og/eller erfaring. Tjenesten bør utvikles som en helhetlig modell med et felles fagmiljø, og bør evalueres med vekt på brukernes erfaring med tjenesten. Tjenesten bør også for eksempel legge til rette for bruk av tolk for utsatte med språkutfordringer. Østby påpeker at det ble funnet lite forskningslitteratur om støttetelefoner, noe som indikerer at det er mangel på kunnskap på dette feltet. Det pekes videre på *dinutvei.no* som en nyttig kilde til oppdatert og korrekt informasjon om hjelpetilbud for volds- og overgrepsutsatte. Samarbeid mellom støttetelefonen og *dinutvei.no* vil kunne i større grad sikre god informasjon. At denne nettsiden kan være en kilde til kunnskap også for andre enn målgruppen for en telefontjeneste er et poeng hos Østby.

Forskere ved NKTVS har forfattet rapporten *Behandlingstilbudet til barn som er utsatt for og som utøver vold og seksuelle overgrep: En nasjonal kartleggingsundersøkelse* (Holt, Nilsen, Ingunn, & Askeland, 2016). Kartleggingen dekker barn og unge som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep, inkludert tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Kartleggingen dekker

i tillegg barn og unge som utøver vold, og barn og unge som har utvist problematisk eller skadelig seksuell atferd. Funnene viser at det finnes en del kompetanse i Norge på alle tre grupper. Videre tyder funnene på at det hovedsakelig finnes generelle behandlingstilbud, og at sakene synes å være få per enhet, der flertallet oppgir kun å ha hatt mellom 1 og 10 saker i 2014. Et viktig funn er manglende kunnskaper om unge som viser skadelig seksuell atferd. Dette blir fremhevet av enhetene som behandler disse barna, som etterlyser mer kompetanse og kunnskap. Dette har blitt undersøkt videre av Askeland, Jensen og Moen (2017) som behandler kunnskap og erfaringer fra de nordiske landene og Storbritannia. Rapporten peker på politiet og Statens Barnehus som sentrale aktører.

Forskere ved NKVTS har videre kartlagt behandlingstilbudet til voksne voldsutøvere. Rapporten *Behandlingstilbudet til voksne som utøver vold: En nasjonal kartleggingsundersøkelse* (Askeland, Moen, Nilsen, & Kruse, 2016) peker i retning av at tilbud finnes, for eksempel ved familievernkontor, spesialisthelsetjenesten eller ved Alternativ til vold²⁷. Også her pekes det på tilbud som er mer generelle, og som er utviklet for ruslidelser og psykiske lidelser. Tilbudene rettes mot både menn og kvinner, men det er flest menn som har vært til behandling. De fleste som behandles for voldsutøvelse har utøvd vold mot egen familie. Dersom voldsutøveren har utøvd vold mot andre, kommer dette gjerne i tillegg til vold i nære relasjoner. Det pekes på at flere enheter ikke behandler personer som utøver grov, gjentakende eller alvorlig vold. Det pekes på ressurs- og kunnskapsmangel, og at det savnes spesialiserte samarbeidspartnere som det kan henvises til. Behandling av voksne som utøver seksuell vold betegnes som å havne i en særstilling. Kun halvparten av enhetene oppga at de gir behandling til denne gruppen, der flere enheter sier at seksuell vold er et eksklusjonskriterium ved deres enhet.

Rapporten *Menn som har begått voldtekt - en kunnskapsstatus* (Kruse, Strandmoen, & Skjørten, 2013) tar for seg partnervoldtekter mellom ektefel-

²⁷ For mer informasjon se <http://atv-stiftelsen.no/>

ler, samboere eller kjærester, voldtekter mellom venner og bekjente inkludert tilfeldige bekjente og overfallsvoldtekter (begått av fremmed gjerningsperson). De peker på 3 viktige risikofaktorer for å bli utsatt for voldtekt eller andre grove seksuelle krenkelser: Kjønn (kvinner), alder (15-25 år) og ruspåvirkning hos både den utsatte og utøver. Dette gjelder spesielt i festrelatert voldtekt, og i mindre grad voldtekt i parforhold. Når det gjelder utøveren kan det se ut til at denne ofte er i samme aldersgruppe (15-25). Det er i de fleste tilfeller en mann og de kjenner i de fleste tilfeller den utsatte. Rapporten redegjør til slutt for forskning på tilbakefall, behandlingstilbudet til norske voldtektsdømte og forslag til prinsipper i arbeidet med forebygging av voldtekt i Norge.

Vold mot dyr

Dyr utgjør en svært sårbar gruppe da de ikke evner å kunne si ifra selv om den vold eller omsorgssvikt de utsettes for. Vold mot dyr kan skje i form av mislighold eller vanskjøtsel, som tidvis avdekkes av Mattilsynet gjennom inspeksjoner og såkalte stikkprøve-kontroller. Dette vil oftest være profesjonelle dyreholdere som livnærer seg av (blant annet) å holde husdyr. Ofte vil også antallet dyr være stort i slike situasjoner. På en mindre skala kan mislighold eller mishandling av kjæledyr i private hjem forekomme. Andre arenaer eller situasjoner kan gjelde mishandling av andres dyr, eller vold begått mot vilddyr. Fokuset på dyrs rettigheter har fått økende tilslutning og oppmerksomhet, og et dyrepoliti har vært etterlyst i en årrekke, blant annet fra dyrevelferdsorganisasjoner som NOAH og Dyrevernalliansen. I 2015 ble politiets dyrekrim-gruppe satt sammen i Trondheim, planlagt som et pilotprosjekt for en periode på 3 år. Det har siden blitt etablert dyrekrim-ordninger i Rogaland og Østfold²⁸.

En lokal arbeidsgruppe utarbeidet *Prosjektrapport - Pilotprosjekt dyrekrim i Sør-Trøndelag Politidistrikt* (Mattilsynet, 2015). Ifølge denne er det en for-

²⁸ Informasjonen er hentet fra Dyrevernalliansen sin nettside https://www.dyrevern.no/hva-gjor-vi/rettigheter_dyrepoliti

venting om at opprettelsen av dyrekrimgruppa (politiet) og et krimteam (Mattilsynet), samt utarbeidelse av rutiner for samarbeid, vil bidra til å øke kvalitet og omfang av samarbeid. Aktørene mener dette kan bidra til å forebygge og redusere kriminalitet begått mot dyr gjennom god kunnskap om utfordringer, riktig veiledning og god informasjonsutveksling med publikum. Videre forventes det at flere brudd på dyrevelferdsloven vil avdekkes og anmeldes. Prosjektet skal være ut august 2018. En midtveisevaluering skal ha vært gjennomført i 2016 (med oppgitt leveringsfrist mars 2017), men vi har ikke klart å oppdrive denne ved innleveringstidspunktet. Det skal også komme en sluttevaluering av prosjektet som har en oppgitt frist november 2018.

Vold som utøves mot dyr blir gjerne sagt å være en indikasjon på tilbøyelighet for senere voldskriminalitet mot mennesker. Sammenhengen er imidlertid omdiskutert, og det finnes ingen generell enighet om en slik sammenheng. Frank Nervik (2016) har tatt for seg relevant forskning på dette spørsmålet på oppdrag fra Dyrevernalliansen i rapporten *Hjelp når det trengs aller mest – sammenhengen mellom vold mot dyr og vold mot mennesker*. Det er i stor grad enighet om at det finnes en viss sammenheng, men forskningsresultater peker i ulike retninger hva angår styrke, samt hvordan sammenhengen egentlig utarter seg (Nervik 2016). Det oppsummeres to overordnede teoretiske innfallsvinkler som dominerer i tilnærmingen til vold mot dyr og sammenhengen med vold mot mennesker. Den ene fremsetter vold mot dyr som et (første) skritt på veien mot vold mot mennesker, den såkalte *violence graduation*-teorien. Denne baserer seg på et grunnlag om at vold mot dyr er et «startsted» for ytterligere vold. Den andre tilnærmingen, som befinner seg innenfor avviksteorien, setter vold mot dyr inn et bredere spekter av avviksmønster av anti-sosial og kriminell atferd, der vold mot mennesker like gjerne kan komme først, og at vold mot dyr kan etterfølge dette (ibid.). På grunn av inkonsekvent begrepsbruk i forskningslitteraturen på feltet så brukes begrepene «dyremishandling» og «vold mot dyr» synonymt i rapporten. Inkonsekvent begrepsbruk peker også på svakheter ved studiene; noen inkluderer for eksempel insekter i sine studier, andre inkluderer det som kan kalles terging av dyr, og hyppighet og alvorlighetsgrad er ikke alltid tilfredsstillende målt.

I følge Nervik er sammenhengen mellom vold mot dyr og vold mot mennesker sterkere ved alvorlig og gjentakende vold. Det pekes dessuten på en solid vitenskapelig dekning for påstanden om at vold mot dyr er en indikasjon på familievold. I familier der man finner vold mot dyr, er det overhyppighet av andre voldsformer. Nervik (2016, s. 12) viser i tillegg til amerikansk forskning som har foreslått markører knyttet til ønsket om å påføre lidelser for egen nytelse som spesielt relevant for sammenhengen. Ekstrem vold, med sadistiske trekk, mot dyr anses her som en sterkere indikasjon på senere vold mot mennesker. Som eksempel pekes det i denne tilnærmingen på at dyremishandling rettet mot katter og hunder, som involverer nære og personlige «hands-on» metoder er preget av sadisme, og dette utgjør en sterk markør før senere grov vold mot mennesker. Dette kan peke mot at man ikke skal predikere vold mot mennesker basert på dyremishandling av alle slag, men rette fokus og tiltak mot en mindre gruppe som utøver grov og sadistisk vold mot dyr. Mer forskning på sammenhenger er imidlertid nødvendig før det går an å konkludere mer sikkert. Et annet aspekt som her vil kommenteres er at hvilke dyrearter som kan utgjøre slike sterke «markører» kan tenkes å være kulturelt betinget, da hunder eller katter som her ble nevnt ikke har samme kjæledyr-status overalt. Det kan derfor tenkes at det er grovheten og motivet bak voldshandlingen som bør vektlegges, dersom det er den potensielle fremtidige volden mot mennesker man er ute etter å forebygge. I et dyrevelferdsperspektiv vil imidlertid mislighold og mishandling av alle former alene være grunn for å gripe inn og iverksette tiltak.

Avslutning

Når det gjelder forebygging av voldskriminalitet forteller den gjennomgåtte forskningslitteraturen om viktigheten av helhetsorienterte tilnærminger i arbeidet, enten arbeidet retter seg mot primærforebygging, skadereduksjon eller mot å forhindre gjentakelse av vold og overgrep. Det advares dessuten mot at et mål om å oppnå det ideelle, ikke-realiserbare, kan bli et hinder for tilbud, eller et hinder mot å søke løsninger på bistand til overgrepsutsatte.

Det har blitt påpekt hvordan oppfatninger og holdninger hos ansatte i hjelpeapparatet kan bidra til at vold i nære relasjoner ikke avdekkes eller gis tilstrekkelig prioritet. Det har også blitt pekt på hvordan holdningsarbeid og kunnskapsformidling kan virke forebyggende hos grupper som møter hjelpeapparatet. Ganske slående for denne gjennomgangen synes å være antydningen om manglende kunnskap og informasjon på feltet. Det kan dreie seg om manglende forståelse og feiloppfatninger av ulike grupper og deres særegenheter, eller om kjennskap til varslingsrutiner eller varslingsplikt. Blant straffeforbud som ikke rammes av avvergingsplikten men som ifølge Holmboe (2017, pp. 233-235) kanskje burde gjøre det er tvangsekteskap og fremstilling som seksualiserer barn. Særlig sistnevnte vil her trekkes fram som en høyaktuell utfordring, også på nett. Dette vil vi komme inn på i neste kapittel. Ikke alle former for vold, eller alle grupper voldsutsatte gis like mye oppmerksomhet, hverken i offentligheten eller i forskningen. Et eksempel på et område som kunne ha vært løftet fram tydeligere er profesjonsutøveres utsatthet for vold i jobbsammenheng. Dette kan gjelde ansatte i helse- og omsorgssektoren, polititjenestepersoner og fengselsansatte, transportarbeidere, lærere og andre grupper. Vold mot offentlig tjenesteperson øker, og det kan være grunn til å spørre seg om dette er uttrykk for autoritetsopposisjon. Videre kan det være verdt å undersøke hvilken frustrasjon som eventuelt ligger til grunn for en slik opposisjon. En annen gruppe som ikke er gitt oppmerksomhet i dette kapitlet er prostituerte, en gruppe som er særlig utsatt for vold. Prostitusjon vil bli omtalt i kapittel 11, om organisert kriminalitet og menneskehandel.

9 Forskning på trygghet i det offentlige rom

Det offentlige rom forstås gjerne som et område hvor alle kan ferdes. Det være seg en kinosal eller Slottsparken. Det er imidlertid ikke slik at alle har samme tilgang til alle offentlige rom. Det offentlige rom kan videre også brukes som en metafor på det offentlige ordskifte; et debattklima og ytringsrom som foregår i det åpne. Relevant er det dermed også å komme inn på det offentlige rom på nett, der overgangen fra den mer tradisjonelle kriminaliteten til kriminell aktivitet på nett er en av vår tids store utfordringer når det kommer til kriminalitetsutviklingen. Stortingsmelding nr.42 (2004 – 2005) *Politiets rolle og oppgaver* (Meld. St. nr. 42 (2004–2005)) har en overordnet målsetting om at den enkelte borgers behov for trygghet så vel som samfunnets, skal være førende for politiets oppgaver. Det pekes på borgeres subjektive trygghet, og at en viktig oppgave for politiet er å bidra til redusert frykt for kriminalitet. En slik frykt, sies det, reduserer velferden og livskvaliteten for den enkelte, på samme måte som utsatthet for kriminalitet og krenkelser gjør. Det fremlegges at politiet først og fremst bidrar til dette gjennom nettopp redusert kriminalitet, samt økt tilgjengelighet og målrettet informasjon.

At det kriminalitetsforebyggende feltet er stort kan eksemplifiseres ved å vise til miljøkriminalitet, som gjerne er et område som havner litt utenfor den mer tradisjonelle kriminalitetsforebyggingen. Uforsiktig håndtering av og/eller lekkasjer av miljøskadelig avfall kan ha enorme konsekvenser, men står ikke like høyt på agendaen som for eksempel terrortrusselen. Når det gjelder terror, så er dette med som et eget punkt i dette kapitlet. Årsaken til dette er at terrortrusselen får mye oppmerksomhet, og tiltak mot terror skal i stor grad inngå som en del av den ordinære forebyggende virksomheten. Trygghet i det offentlige rom kan ses i sammenheng med samfunnssikkerhet og beredskap, altså det å forebygge, sikre og avverge uønskede situasjoner. Samfunnssikkerhet og beredskap er et omfattende felt, der blant andre Direktoratet for samfunns-

sikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er sentrale myndighetsaktører. Ansvarsområdet er vidtspennende og dette kapittelet vil trekke fram noen aspekter som er spesielt relevant for den mer alminnelige flyten i hverdagen. Stortingsmelding nr. 10 *Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet* (Meld. St. 10 (2016–2017)) er regjeringens strategi for arbeidet innenfor området samfunnssikkerhet i et fireårsperspektiv. Meldingen peker oss i retning av hva regjeringen ønsker særlig å vie oppmerksomheten mot, og listes opp som åtte sentrale områder: de fire første handler om trusler som digitale sårbarheter, alvorlige naturhendelser, CRBNE²⁹-beredskap og alvorlig kriminalitet. De fire neste viser mer til ulike aspekter ved arbeidet for å bedre samfunnssikkerhet og håndteringsevne: krisehåndtering, sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret, holdninger, kultur og ledelse, og læring etter hendelser og øvelser. Riksrevisjonen (2016–2017) påpeker større mangler i sin gjennomgang av beredskapen i Norge, og finner blant annet at:

DSB har arbeidet med å systematisere erfaringer fra øvelser og hendelser, men det gjenstår fortsatt utfordringer med hensyn til oppfølging av øvelser og hendelser på tvers av sektorer, blant annet knyttet til fordeling av oppgaver og ansvar, og konkretisering av læringspunkter (Riksrevisjonen, 2016–2017, s. Funn og anbefalinger).

Regjeringen fremhever betydningen av kunnskap i *FoU-strategi for samfunnssikkerhet 2015–2019* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a), der forskning og utvikling (FoU) er utpekt som en sentral faktor for at Justis- og beredskapsdepartementet skal oppfylle sin rolle innen samfunnssikkerhet og beredskap. Videre fremheves viktigheten av at økt kunnskap kan føre til økt fokus og debatt på problemstillinger og utfordringer. Disse kan gjelde graden av risikoaksept, proporsjonalitet ved tiltakene, personvern, minoriteters rettigheter, forebygging versus krisehåndtering, som eksempler. Dette kapittelet søker å løfte fram hva vi vet og ikke vet om effekter av tiltak som har en ønsket trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende virkning i det offentlige rom.

²⁹ CRBNE-beredskap omtales i stortingsmeldingen som kjemisk, biologisk, radiologisk, nukleær og eksplodiv, med spesielt fokus på smittsomme sykdommer og farlige stoffer.

Subjektiv trygghet

I rapporten *Trygghet i det offentlige rom – i åtte kommuner og bydeler* (Aas, Runhovde, Strype, & Bjørge, 2010) står det at 'Trygghetsskapende virksomhet handler i stor grad om kriminalitetsforebygging, og omvendt har kriminalitetsforebygging intensjoner om å styrke tryggheten'. Rapporten refererer til Nordahl (1992) som oppgir at trygghetsskapende arbeid kan deles inn i to hovedstrategier der den første handler om etablering av fysiske barrierer og hindre for å begå kriminalitet, dvs. situasjonell kriminalitetsforebygging som søker å styrke *den objektive tryggheten*. Den andre strategien handler om å påvirke den opplevde tryggheten, og dermed *den subjektive tryggheten*. Dette er også en tilnærming som vektlegges her. Skillet mellom opplevd trygghet, som er en subjektiv form for trygghet og faktisk trygghet, eller en mer objektiv trygghet vil være gjennomgående. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) vil i stor grad peke på antatt utsatthet og sårbarhet, og bidra til bevisstgjøring rundt potensielle tiltak som kan ha forebyggende effekt. ROS-analyser blir i stadig større grad tatt i bruk, ikke bare på nasjonalt nivå, men også lokalt. Kommunen skal for eksempel gjennomføre helhetlige ROS-analyser som skal omfatte alle områder som innbefatter kommuneplikter, dvs. lovfestede krav til levering av tjenester. Foruten områder som helse, brann og transport, innebærer dette også plikter knyttet til terror, organisert kriminalitet og sikkerhetstruende aktiviteter, slik det er omtalt i DSB sin *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014). Kommunens helhetlige ROS-analyse skal også inkludere aktuelle aktører, som igjen har aktørplikter, det vil si de som har innsatsansvaret. En annen måte å tilnærme seg sårbarhet på er å se på hva publikum opplever som risikofyllt.

Den subjektive opplevelsen av trygghet kan ha stor betydning for ens handlingsmønster i hverdagen, og vil dermed kunne påvirke hvordan en opplever frihet til å bevege seg ute i det offentlige rom. Aas m.fl. (2010) refererer til studier som viser at kvinner opplever større utrygghet i det offentlige rom og er i større grad bekymret for å bli utsatt for uønskede hendelser enn menn,

til tross for at menn ifølge statistikken er mer utsatt. Tilsvarende er det en tendens til at eldre føler seg mer utrygge enn de yngre aldersgruppene. Kvinner oppgir å oppleve utrygghet spesielt i dårlig belyste gater, folketomme gater og parkområder, som Aas m.fl. (2010) knytter spesielt opp mot frykt for seksuelle overgrep. At (lokale) avisoppslag har størst effekt som kilde til utrygghet kan vitne om at såkalte «voldtektsbølger» (som for eksempel fikk stor mediedekning i 2011) som gis mye medieoppmerksomhet vil kunne skape opplevd utrygghet, særlig for den kvinnelige befolkningen, selv om også menn opplever utrygghet på nevnte steder. Dette anses som relevante perspektiver å ta med i presentasjonen av forskning på forebygging av uønskede hendelser og kriminalitet i det offentlige rom. Det illustrerer utfordringene ved å måle effekten av forebyggende tiltak, samt at det reiser spørsmål knyttet til hvilke begrensninger personer eller befolkningsgrupper kan pålegge seg på grunn av uro og opplevd utrygghet, selv om den faktiske risikoen er lav.

Relevant i den forbindelse er TRiO-prosjektet, «Trygg i Oslo», som søker å koordinere innsatsen fra ulike aktører. I 2016 har det vært et særlig fokus på aktører som arbeider operativt i byrommet. Dette dreier seg ikke bare om patruljerende enheter, men også andre tiltak som for eksempel Ruskenheten. Transportøkonomisk Institutt (TØI) står for forskningsprosjektet «Trygghet og mobilitet gjennom døgnet» på oppdrag fra Oslo kommune, som blant annet bygger på en idé om å benytte nye datakilder for kartlegging av publikums faktiske risiko og opplevde utrygghet i Oslo til ulike tider.³⁰ Et av midlene som skal tilbys som en del av prosjektet er rapporteringsverktøy via nettsider og mobilapplikasjoner. Publikum vil på denne måten kunne rapportere om hendelser de opplever enten på stedet, eller i tiden etterpå, samt oppgi GIS-data, som er relativt nøyaktige stedskoordinater. Resultatet av dette vil bidra til å utgjøre den såkalte «Oslomodellen»: en dynamisk trygghetsindeks hvor det kan igangsettes tiltak etter behov. Prosjektet kan dermed gi ny og

³⁰ I følge årsrapporten *TRiO 2016 – Samvirke for en tryggere by* (Oslo kommune, Beredskapsetaten) skulle registreringsverktøy bli tilgjengeliggjort for publikum medio 2017, men søk har ikke resultert i treff på disse. Dette skyldes antakeligvis forsinkelser og utfordringer knyttet til innhenting og behandling av data.

viktig kunnskap om publikums opplevde trygghet som ikke er tilgjengelig gjennom eksisterende kilder (Oslo kommune, 2017). Det ser foreløpig ikke ut til å ha blitt gjennomført forskningsbaserte evalueringer av tiltak tilknyttet TRiO-prosjektet.

Å oppleve utrygghet i det offentlige rom innebærer ikke nødvendigvis at man har mistillit til offentlige virksomheter. Innbyggerundersøkelser tar for seg innbyggere og brukeres oppfatninger til norsk forvaltning. *Innbyggerundersøkelsen 2017* (Difi, 2017a, 2017b) er publisert som to rapporter som henholdsvis ser på innbyggers oppfatninger og brukeres oppfatninger. I første omgang er det interessant å merke seg at de eldre, samt kvinner, har et generelt bedre inntrykk av offentlig forvaltning som kan virke som en kontrast til beskrivelsen av opplevd utrygghet ovenfor (Difi, 2017b, s. 48). (Mis)tillit til det offentlige er dermed et annet aspekt ved forebyggende virksomhet enn opplevd (u)trygghet når en beveger seg i det offentlige rom. At tilliten er å anse som høy kan vitne om at tilstedeværelse av for eksempel politipatruljer i seg selv kan øke trygghetsfølelsen. Politiets tilstedeværelse kan også virke utrygghetsskapende, spesielt om de påtreffes på steder der vi ikke forventer å finne dem (Aas m.fl., 2010). Et annet aspekt ved dette er hvorvidt tilstedeværelse av enkelte forebyggende tiltak, for eksempel overvåkningskamera, kan bidra til falsk trygghet.

Digitale perspektiver på det offentlige rom

Med IKT-kriminalitet forstås kriminalitet som retter seg mot datasystemer og/eller datanettverk eller kriminalitet der sentrale elementer av handlingsforløpet utføres ved hjelp av datautstyr og/eller datanettverk. *Justis- og beredskapsdepartementets strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet* (2015b) var den først av sitt slag i Norge. Det fremgår at god forebygging, sammen med høy oppdagelsesrisiko og god evne til å etterforske og forfølge straffbare handlinger er viktige virkemidler for å redusere IKT-kriminalitet, enten den retter seg mot enkeltpersoner, offentlige myndigheter, virksomheter eller viktige samfunnsinstitusjoner og -funksjoner. For å sikre god forebygging må

Norge ha evne og ressurser til målrettet innsats, og et tett og tillitsfullt samarbeid mellom offentlige og private aktører.

Hacking, og forsøk på dette, mot norske institusjoner og myndigheter har blitt et mer aktuelt tema de siste årene. Denne type kriminalitet truer ikke bare individet og dets personvern, men også offentlig velferd og muligheter for kommunikasjon. Krypteringsforbud har vært lansert som en potensiell løsning mot kriminalitetsformer som går via (det mørke) nettet. Svindel i form av for eksempel løsepenge-virus og «spam/scam» er nyere former for vinningskriminalitet som oppstår i takt med teknologisk utvikling. *Politiets innbyggerundersøkelse* for 2017 viser en svak økning i følelsen av trygghet hos publikum fra forrige undersøkelse. 2017 er imidlertid året da befolkningen for første gang er mest bekymret for nettbasert kriminalitet. Samtidig er dette et punkt publikum har mindre tro på at politiet evner å løse (Politidirektoratet, 2018b). IKT og datakriminalitet er antakeligvis et felt der politiet særlig strever med å møte forventingen om kriminalitetsreducerende- og forebyggende virksomhet.

Et særlig fokusområde har vært overgrep begått på nett, spesielt overgrep som involverer barn. «Dark Room-operasjonen» satte politiets etterforskning av denne type saker for alvor på kartet for publikum. I 2007 kom rapporten *Forebygging av internettrelaterte overgrep mot barn*, kjent som «Faremo-rapporten». Faremo m.fl. (2007) konkluderer med at arbeidet med internett som en arena for overgrep må styrkes vesentlig, og at samarbeid som omfatter blant annet politi, internettaktører og barne- og helsefaglig personell må utvikles. Faremo-rapportens utredning har bidratt til et tettere samarbeid mellom ulike aktører, i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets strategi fra 2015.

Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016) peker på ulike aktører som er aktuelle i forebygging av internettrelatert kriminalitet. Blant disse er Medietilsynet «Trygg bruk», nasjonal koordinator i arbeidet for at barn og unge skal ha en trygg digital hverdag. Tilsynet er støttet av EU for å være et såkalt «Safer Internet Centre», i samarbeid med Røde kors sitt sam-

taletilbud til barn og unge, «Kors på halsen». «Bruk hue» er en kampanje som har vært iverksatt av Trygg bruk, Telenor, Røde kors og Barnevakten og er støttet gjennom tiltaksplanen *Barn, unge og internett*. Andre aktører på området som kan trekkes fram er Dubestemmer.no og Ung.no som er drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og som tilbyr informasjon som er relevant for feltet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Tilgjengeligheten utfordres når kriminaliteten endres, men politiet har etablert «Politiets nettpatrulje», som omtales som 'en politipost der publikum kan oppsøke politiet for å motta kriminalitetsforebyggende råd, veiledning eller etablere dialog med politiet' (Politiet, u.å.). Nettpatruljen er betjent på dagtid, og tar imot tips om kriminalitet på internett eller annen informasjon. Videre tilbys det informasjon via politiets Facebook-side om trygg nettbruk, virus, barns rettigheter, og straffbare forhold som for eksempel ulovlig bilde- deling, overgrep, utpressing og svindel på nett³¹. «Politibetjent Kripos» er en profil på Facebook som aktivt driver politipatruljering, med mål om å forebygge kriminalitet på nett, samt å være tilstede i et forebyggende øyemed og hindre uønskede situasjoner (Politiet, u.å.).

Terskelen for å uttrykke truende og trakasserende holdninger er lavere på nett enn ute i det fysiske rom, noe som har blitt viet større oppmerksomhet de senere årene. Emneknagsskampanjer kan bidra til å sette fokus på utfordringer som større eller mindre grupper i samfunnet opplever. Samtidig kan internett og sosiale medier også bidra til at fokuset rettes andre veien, der individer eller grupper kan henges ut, hetses og/eller trues over nett. En sak som nylig har vært oppe til behandling i rettssystemet er den såkalte «Youtube-saken» der Oslo Tingrett slo fast at æreskrenkelsener og privatlivets fred på nett omfattes av de samme regler som i samfunnet forøvrig. Denne saken dreide seg om en trend som kalles «exposed». Trenden går ut på å henge ut navngitte personer, der også anklager om (grove) kriminelle handlinger fremsettes (Tolfsen & Alnes, 2018). Andre saker som har vært framme i medias søkelys

31 https://www.facebook.com/pg/nettpolitiet/notes/?ref=page_internal

gjelder det som i utgangspunktet er lukkede Facebook-grupper, men som har et såpass høyt medlemstall at de blir å anse som offentlige. Aktuelle aktører for å arbeide med denne type saker i såkalte selvpubliserende medier kan være Medietilsynet, Barneombudet eller politiet. En annen aktør som ofte får henvendelser er «slettmeg.no». Ulovlig deling av bilder handler om nedlasting og spredning av andres private bilder uten samtykke. Flere større saker har belyst problemet, men antakeligvis vil det være (store) mørketall her. Kripos oppfordrer til anmeldelse, slik at politiet blir oppmerksomme på omfanget, og dermed ser helheten i det som foregår.

Oslo Kommune og Redd Barna har gitt ut en SaLTo-veileder for hets, mobbing og overgrep på nett kalt *Veileder – Hvordan forebygge og håndtere overgrep, mobbing og kriminalitet på nett* (Hegg m.fl., 2017). I veilederen vises det blant annet til at forståelsen for at vold og overgrep kan skje via nett er mangelfull. For eksempel er det lav kjennskap til at voldtekt kan skje via nett. Det vises til STIR-undersøkelsen 2013–2014, der det er funnet at den største grunnen til at unge er voldelige på nett er at de ikke forstår alvoret i handlingene sine. STIR-undersøkelsen er et europeisk samarbeidsprosjekt, med Carolina Øverlien og Per Hellevik ved NKTVS som norske prosjektmedarbeidere. STIR-prosjektets formål var å dokumentere unges opplevelser av nettrelatert vold og andre former for vold og overgrep i fem europeiske land: Bulgaria, Kypros, England, Italia og Norge. STIR-studien fant at 27 prosent av jentene og nær 13 prosent av guttene med kjæreste opplevde at deres partner delte bilder og meldinger med seksuelt innhold med andre.³²

Bendixen, Kennair, og Grøntvedt (2016) står bak rapporten *En oppdatert kunnskapsstatus om seksuell trakassering blant elever i ungdomsskolen og videregående opplæring*. Her blir det vist at omfanget av opplevd digital seksuell trakassering gjennom sosiale medier (her mottatt uønsket seksuelt innhold) var betydelig, og det blir også funnet at det er en økning. Det blir funnet få tilfeller av spredning av nakenbilder.

³² Se <http://stiritup.eu/> for mer informasjon. For norsk sammendrag se Øverlien og Hellevik (2015).

En litt annen tilnærming til holdningskampanjer er det som kalles for «emneknaggskampanjer» og vi nevner noen i det følgende. Den såkalte «skameffekten» kom av NRK-serien *Skam*, der den ene karakteren ble utsatt for overgrep og siden presset med nakenbilder, noe hun valgte å anmelde. På denne måten kan populærkultur knyttes opp mot holdningskampanjer gjennom at en serie som *Skam* når ut til en svært relevant målgruppe for slik problematikk. Politiets nettpatrulje lanserte emneknaggen *#Sommerfuglpatruljen*, som søkte å rette fokus på ytringsklima, hets, trakassering og såkalt «sinna»-posting. *#kjernekar* ble først lansert av Kripos i 2013 og passerte mer enn 60 000 tilhengere på Facebook. Nettsiden og kampanjen fokuserer på festrelaterte voldtekter, og unge menn mellom 18–35 år. «Hvor lite skal du finne deg i?» er en gjentatt kampanje fra politiet. På nettsiden³³ kan man ta en test som indikerer fare-signaler på (1) om du finner deg i for mye, eller (2) om du utsetter partner (eller andre) for for mye. Det understrekes på nettsidene at informasjonen ikke lagres av politiet. Siden lenker til *Dinutvei.no*, som er aktive på nett og svarer på spørsmål. *#ikkefinndegidet* var en LHBT- og hatkrim-kampanje i 2015 som formelt ble kalt «Si fra», som LLH (nå Fri – foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold) og Rosa Kompetanse stod bak. Emneknaggskampanjen *#metoo* kan ses i sammenheng med en emneknaggskampanje som gikk for noen år tilbake, *#jegg-haropplevd*, og en hel rekke andre emneknagger som benyttes (i større eller mindre grad) for samme overordnede tema: maktstrukturer i samfunnet, og subtil samt grov seksuell trakassering. Et problem kan se ut til å være at kampanjene er begrenset tidsmessig. Dette kan også ses ved at nettsidene som opprettes i forbindelse med kampanjene ikke holdes oppdaterte eller har blitt nedstengt, noe som kunne ha vært brukt som et middel eller en kanal for videre kunnskapsformidling. Effekten av ulike holdningskampanjer er uviss. Et poeng som allikevel trekkes fram i forbindelse med forebyggende arbeid generelt er at gjennom økt bevissthet rundt (egne) handlinger, vil nye perspektiver på handlingen kunne oppnås, og dermed kan endring i holdninger få fotfeste.

³³ <http://www.hvorlite.no/>

Straffetrussel og forbud

Lovregulering og straffetrussel er et middel for sosial kontroll, og særlig relevant for dette kapittelet er de reguleringer og forbud som angår ferdsel i det offentlige, og særlig de som har blitt skjerpet de senere årene. Tor-Geir Myhrer (2011a) skriver i artikkelen *Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og ovenfor terrorhandlinger spesielt* at forebygging og straffeforfølgning tradisjonelt har blitt sett på som motpoler. I norsk forstand er begrunnelsen for straff at den har som mål å forhindre fremtidige lovbrudd – *prevensjon* - og ikke å gjengjelde den urett som er gjort. Straff og straffeforfølgning kan derfor regnes som en egen forebyggingsstrategi mot kriminalitet. Myhrer beskriver en utvikling hvor 'straffetrussel, straffeforfølgning og sanksjonering benyttes som den mest sentrale forebyggingsstrategi' (Myhrer, 2011a, s. 86).

Det såkalte «knivforbudet» kom i 1993, noe som medførte at politiet hadde større adgang til å sjekke for, og beslaglegge våpen som medbringes i det offentlige rom, også i for eksempel biler. Hensikten er hovedsakelig å beslaglegge våpen før det brukes. I 2017 ble konsekvensene av å bli tatt med våpen på offentlig sted skjerpet, der man nå kan få opptil 20 000 kroner i bot i Oslo om man bærer kniv på offentlig sted. En konsekvens av dette er også økt mulighet for beslag i andre ulovlige besittelser, som narkotika. At narkomane bøtelegges er omdiskutert, da dette medfører økonomiske belastninger for mennesker som allerede er i en vanskelig situasjon, også økonomisk. Forbud og bøter kan i noen tilfeller trigge videre kriminalitet. Av andre forbud og reguleringer så kan det nevnes politiets «våpenamnesti» i 2017, som har en potensielt forebyggende effekt gjennom at personer kan levere inn våpen, særlig ulovlige eller uregistrerte våpen, og dermed minske sjansen for at disse havner i omløp. Det har tidligere blitt gjennomført våpenamnestier i 2003/2004 og i 2008. Under disse amnestiene ble det innlevert henholdsvis om lag 35 000 og 7000 skytevåpen (Regjeringen, 2017). Politidirektoratet har dessuten ytret forslag om forbud mot overnatting på offentlig sted, særlig med hensikt om å treffe tiggere, som i økende grad har vært ansett for å være involvert i kriminalitet (Foss, 2013). Disse eksemplene viser hvordan skjerping

av regelverk, med innslag av «amnestier» brukes med sikte på å forebygge kriminalitet. Hvordan et tiltak som forbud mot overnatting på offentlig sted kan ramme urettferdig og ha potensielt kontraproduktiv virkning diskuteres nedenfor.

Forebygging av gjentatte kriminelle handlinger

En undersøkelse gjennomført av Oslo politidistrikt (2007) viser at for de som driver næringsvirksomhet i områder hvor det er et åpent rusmiljø er det i størst grad økonomiske hensyn som vektlegges som en bekymring, gjennom potensialet for å miste kunder. For de som er på gjennomfart knyttes det i større grad ubehag enn utrygghet til å ferdes forbi et åpent rusmiljø. For de som er en del av, eller oppsøker dette miljøet så oppleves det i større grad utrygghet. Tilstedeværelsen av tilbud, slik som sprøyterom eller boliger for mennesker i aktiv rus kan medføre at et område blir (i perioder) merket som et «problemområde». Slike vurderinger kan medføre utvidede fullmakter, som for eksempel økt mulighet for visitasjon. Utvidede adganger til «stopp og sjekk», samt reguleringer rundt hvor, hvordan og med hva man kan oppholde seg i det offentlige rom reiser en rekke problemstillinger knyttet til potensielle utilsiktede konsekvenser. Slike konsekvenser kan dreie seg om *prosessuell rettferdighet* som et aspekt ved tillit til politiet.

Gunnar Thomassen ved Politihøgskolen beskriver i artikkelen *Når politiet møter publikum* (Thomassen, 2017) hvordan tillit til politiet er et sammensatt begrep, som både har et instrumentelt og et prosessuelt aspekt. Det instrumentelle perspektivet dreier seg om effektivitet og kompetanse, der en underliggende antakelse er at hvis innbyggerne oppfatter politiet som en etat som presterer og oppfyller sitt samfunnsmandat på en tilfredsstillende måte, så vil dette øke tilliten. Prosessuell rettferdighet handler om hvordan politiet opptrer i møtet med innbyggere. En underliggende antakelse her er at politiet vil styrke tilliten ved å fremstå som rettferdige, upartiske, respektfulle og forklarende i sitt møte med publikum og samfunn. Thomassen påpeker at et lite utforsket tema er hvordan ulike former for kontakt med politiet oppfattes

og påvirker tilliten som befolkningen har til politiet. Basert på surveydata undersøker Thomassen hvordan *politi-initiert* kontakt og *egen-initiert* kontakt oppfattes og påvirker ulike aspekter ved tillit. Det viser seg at flertallet er fornøyd i begge former for kontakt, og at både politi-initiert og egen-initiert kontakt har signifikant innvirkning på tillit. Politi-initiert kontakt synes allikevel å ha noe større effekt enn den egen-initierte kontakten på oppfatninger om prosessuell rettferdighet. På den annen side synes egen-initiert kontakt å ha større effekt på oppfatning om effektivitet. At enkelte grupper i større grad utsettes for politi-initiert kontakt kan dermed peke i retning av utfordringer som er av betydning for denne rapporten.

Kontroller kan fort bli gjenstand for beskyldninger og debatt om for eksempel etnisk profilering. Kroppsvisitasjon og ransaking kan gjøres ved såkalt «skjellig grunn til mistanke». Utvidet fullmakt for en periode innenfor et visst geografisk område gir mulighet for å ransake personer uten skjellig grunn til mistanke. Dette kan gis innenfor det som anses som «problemområder», med påfølgende debatter rundt potensiell etnisk profilering og/eller diskriminering. Innvandrerungdom har lavest tillit til politiet ifølge en ny undersøkelse gjennomført av forskere ved Fafo.³⁴ Dette er en utfordring som bør tas på alvor, og tilnærmes i et helhetsorientert perspektiv. Dette kan videre indikere at *prosessuell rettferdighet* er en større utfordring når det gjelder kontakten mellom denne publikumsgruppen og politiet, enn hva som er tilfellet for mange andre. Liv Finstad (2000) beskrev i boken *Politiblikket* hvordan politiet ser etter «det som ikke passer inn», som sammen med en mistenksom tilnærming og fokus på å avdekke kriminell atferd kan medføre at enkeltgrupper særlig utsettes. I læreboken *Kommunikasjon og konflikthåndtering i operativt politiarbeid* (Phelps, Larsen, & Singh, 2017) gis det oppdaterte poenger tilknyttet politiblikket i operativ tjeneste, og hvordan dette kan gi ulike utfall. Dette er en lærebok som spesielt retter seg inn mot politiutdanningen, i takt med at kunnskap om kommunikasjon og konflikthåndtering blir stadig mer vektlagt.

³⁴ Omtale av publikasjonen er hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/om-fafo/nyheter/item/tilliten-til-politiet-hos-elever-i-videregaende-skole>

«Politiblikket» kan føre til utfordringer ved det som i utgangspunktet anses som forebyggende tiltak. Forbud om overnatting utendørs i Oslo kan det argumenteres godt for, men det vil allikevel kunne ramme urettferdig gjennom at bostedsløse vil ha lettere for å bryte loven enn de som har et sted å bo. Tilsvarende vil «problemområder» der det kan gis utvidede fullmakter ramme de som bor og oppholder seg der. Gjennom utvidede fullmakter for visitasjon/ransaking iverksettes et unntak fra loven. Varsomhet, situasjonsreddegjørelse og ydmykhet vil i slike situasjoner kunne være viktig for den (opplevde) prosessuelle rettferdigheten, som peker mot at god kommunikasjon er et viktig og nødvendig redskap. Særlig av hensyn til fremtidig tillit og samarbeid, som er avgjørende i forebyggende virksomhet. «Politiblikket» forstått som et blikk som (systematisk) ser etter avvik kan videre overføres til for eksempel vektere, som nekter rusmisbrukere eller bostedsløse adgang til kjøpesenter og tilsvarende. Den svenske sosiologen Ingrid Sahlin (se for eksempel Sahlin 2001) bruker begrepet «grensekontroll»: ikke bare mangler disse kanskje et bosted, men også adgang til flere av de stedene andre oppholder seg, som for eksempel på kjøpesentre. Årsaken er «hvem de oppfattes som». Dette til tross for at de kan ha helt legitime grunner for å oppholde seg der. Dette trekkes fram som et eksempel på hvordan det som på den ene siden kan argumenteres for å være tiltak som forebygger, for eksempel nasking eller ubehag/utrygghet, på samme tid kan bidra til sosial ekskludering, som ikke nødvendigvis er forebyggende på sikt.

Boken *Tatt for en annen* er skrevet av Ragnhild Sollund (2007) ved Universitet i Oslo. Boken illustrerer det ofte problematiske forholdet mellom politiets reaktive og proaktive innsats og kravet om «skjellig grunn til mistanke» ved inngripen ovenfor privatpersoner. Boken er basert på et omfattende empirisk materiale bestående av intervjuer med politi- og minoritetsinformanter og feltarbeid i politiets ordenstjeneste. Sollund belyser aktuelle spørsmål knyttet til relasjoner mellom etniske minoriteter og politiet. Politiets bruk av *stopp og sjekk* er sentralt i datamaterialet. Når politiet driver patruljevirkosomhet vil de reagere når det er «noe som ikke stemmer». Til tross for at det rent juridisk ikke finnes noe som heter «stopp og sjekk», stoppes og tilsnakkes personer av politiet, som kjørende,

gående eller stående. En stopp kan føre til ransaking, og det kan føre til arrestasjon. Et viktig funn fra forskningen er at måten minoritetsinformantene blir stoppet på av politiet gjør at de opplever «stopp og sjekk» som diskriminerende rasisme. Dette skyldes at det verken begrunnes eller forklares hvorfor de stoppes, og fysisk adferd og språkbruk fra politiets side oppleves som voldsom og negativ. Sollund konkluderer med at politiets «stopp og sjekk»-praksis *ikke* er motivert ut fra ideologisk rasisme, men hun dokumenterer likevel at politiets praksis avviker fra idealet om mangfold i politiarbeidet der politiet skal ha en proaktiv rolle i samfunnet for å redusere rasisme. Politiets manglende sensitivitet og forståelse når det gjelder egen språkbruk illustrerer dette spesielt godt. Samtidig blir politiet i møtet med minoriteter tatt for å være rasistiske. Gitt mangel på forskningsmessig dokumenterte resultater av slik praksis, og at «stopp og sjekk»-metoden i tillegg skaper alvorlige utilsiktede problemer når det gjelder relasjonen til etniske minoriteter, er det ifølge Sollund (2007) god grunn til å redusere denne politistrategien. Fra et kriminalitetsforebyggende perspektiv er det bekymringsfullt da lokalorientert politiarbeid bygger på nettopp tillit og gode relasjoner til publikum.

Hild Rønning (2017) tar for seg politiets bruk av skjønn i sin doktorgradsavhandling avlagt ved Juridisk fakultet ved UiT. Rønning undersøker hvordan et utvalg politibetjenter utøver skjønn i ordenstjeneste. Fokuset ligger på de vurderinger som gjøres i forbindelse med inngripen, deres valg av midler og eventuell bruk av makt og straffeforfølgelse, sett i lys av rettslige rammer. Avhandlingen bygger på et empirisk materiale som skriver seg fra observasjon av et utvalg politibetjentes håndtering av reelle situasjoner, etterfølgende intervju som hovedsakelig omfatter deres håndtering av aktuelle situasjoner, samt deres dokumentasjon av aktuell myndighetsutøvelse, eksempelvis i form av rapporter eller politiets datasystemer. Avhandlingen peker på hvordan skjønnsmessige, eller diskresjonære avgjørelser rammer selektivt, da noen vil nyte godt av slike avgjørelser, og andre ikke. Selv om det i det store gjøres en god jobb, pekes det ut noen eksempler på praksis som strider med det rettslige rammeverket, og det blir avdekket tilfeller av myndighets- og maktanvendelse som det ikke er hjemmel for.

Transport og trafikk

Norges forskningsråds program «Risiko og sikkerhet i transportsektoren» (RISIT) hadde som mål å innhente kunnskap som kan gi en bedre forståelse av transportrisiko og risikohåndtering innenfor transportsektoren. En del av dette prosjektet har vært å undersøke befolkningens opplevde trygghet ved transportbruk. Torkel Bjørnskau ved Transportøkonomisk institutt (TØI) har sett på subjektiv trygghet ved bruk av transportmidler i rapporten *Trygghet i transport - Oppfatninger av trygghet ved bruk av ulike transportmidler* (Bjørnskau, 2004). Dette er interessant å trekke fram av to grunner: For det første så sier det noe om hvordan befolkningen vurderer risiko knyttet til transportmidler, og vurderingene stemmer godt overens med faktisk risiko. For det andre, så antyder undersøkelsen at folks vurderinger av det som er ment å måle opplevelse av faktisk risiko, også inneholder aspekter av subjektiv trygghet. Resultatene i rapporten bygger på en intervjuundersøkelse med spørsmål om hvor trygge ulike former for transportmidler oppleves. Spørsmålene er sammenlignbare med en tidligere studie fra 2000, som legger til rette for å se på endringer i opplevelse av trygghet ved transport over en treårsperiode. Undersøkelsen finner at det har skjedd statistisk signifikante endringer for flere transportmidler. Unntaket er oppfatninger rundt fly. For de andre transportmidlene vises det en økning i opplevd trygghet, der den største økningen er for tog. Bjørnskau knytter denne endringen til at det i studien fra 2000 hadde vært flere togulykker kort tid før undersøkelsen. De generelle trekkene viser at kollektive transportmidler vurderes som tryggere enn private transportmidler. Menn oppfatter de ulike transportmidlene som mer trygge enn kvinner. Eldre opplever større utrygghet rundt privat bil, motorsykkel og fly enn unge. Unge kvinner skiller seg ut, der de oppfatter kollektive transportmidler som buss, båt og tog som mer utrygt enn andre grupper. Bjørnskau mener at dette skyldes at kvinner har svart ut fra en vurdering der de også knytter mulighet for antastelse, plaging eller overgrep til vurderingen av trygghet. Dette peker på nødvendigheten av at fremtidige undersøkelser spesifiserer hvilken form for utrygghet en forsøker å kartlegge. Subjektive vurderinger er også relevant for andre former for vurderinger som gjøres i forbindelse med transport.

Stangeby og Nossum (2004) ved TØI har i rapporten *Opplevelse av utrygghet ved bruk av kollektivtransport* sett nærmere på kollektivtransporten, og aspekter som knyttes til den opplevde utryggheten som ble drøftet basert på resultatene hos Bjørnskau. Undersøkelsen var på oppdrag fra det svenske Vägverket, og respondentene i undersøkelsen er svenske. Det presenteres resultater som peker på at en nokså høy andel opplever kollektiv transport som utrygt. Dette kan dreie seg om veien til og fra og opphold på holdeplass, samt oppholdet på selve transportmiddelet. Utrygghet forbindes også med andre passasjerer, for eksempel knyttet til rus eller uønsket oppmerksomhet. Det pekes på at selv om ubehagelige opplevelser av de fleste ikke oppgis å forekomme veldig ofte, så kan en konsekvens være at flere velger private transportmidler. Det refereres til en gjennomgang av forskningslitteratur på feltet som finner at effekten av tiltak som videoovervåking og tilstedeværelse av vektere eller annet personale er god.

Gjennom forskningsprogrammet «RISIT» er det utgitt en kunnskapsoversikt (Røsjø, 2003) der det påpekes et paradoks ved sikkerhetstiltak: Begrepet «risikokompensasjon», handler for eksempel om at folk som kjøper moderne og sikre biler med firehjulstrekk og blokkeringsfrie bremses har en tendens til å bruke opp mye av den økte sikkerheten ved å kjøre fortere og ta større sjanser. Altså har førere en tendens til å endre adferd i forhold til den risikoen de opplever. Dermed gir ikke alle sikkerhetstiltak nødvendigvis økt trygghet. Dette kan peke i retning av verdien av kunnskapsformidling og deriblant holdningskampanjer.

Utrykningspolitiet (UP) har hovedansvar for politiets trafikkjeneste, som inkluderer trafikkikkerhetsinnsats, kriminalitetsbekjempelse på vei, samt bistand og beredskap. UP opplyser på sine nettsider at det er en tydelig økning i antallet sjåfører som blir anmeldt for ruspåvirket kjøring av UPs mannskaper. Dette skyldes nok i stor grad at UP har hatt fokus på rus og tatt i bruk nye metoder og utstyr for å avdekke dette, og ikke kun at det er flere som kjører ruspåvirket i trafikken. Det er også flere som blir tatt i fartskontroller. Mens kontrollvirksomheten forebygger alvorlige trafikkulykker ved å stanse og

påtale ruskjøring og fartsovertredelser er økningen bekymringsverdig ifølge UP da rus og fart er blant hovedårsakene til dødsulykker (Utrykningspolitiet, 2017).

Utrykningspolitiet har dessuten vært med på kampanjen «Hvilken side av fartsgrensen er du på?» sammen med Statens Vegvesen. Fokus i kampanjen er betydningen av moderate fartsovertredelser for ulykkesrisiko, og målet med kampanjen er å få bilister i Norge til å overholde fartsgrensene, tilpasse farten etter forholdene og unngå moderate fartsovertredelser. Informasjons- og holdningskampanjen gikk fra 2009 til 2012, med menn i alderen 25–40 år som den primære målgruppen. Phillips og Sagberg (2013) ved TØI står bak *Evaluering av kampanjen "Hvilken side av fartsgrensen er du på?"* som bygger på en spørreundersøkelse, samt en mer helhetlig evaluering basert på flere datakilder (som fartsmålinger, data om kontroller fra UP og en ytterligere spørreundersøkelse om kampanjeoppmerksomhet). Den første spørreundersøkelsen målte holdninger, kunnskap og selvrapportert atferd. Evalueringen viser at holdninger til fartsovertredelser har bedret seg i løpet av kampanjeperioden. Selvrapportert overtredelse av fartsgrensen er vesentlig lavere enn før 2008, før kampanjen startet. Det vises imidlertid ikke til stor endring i kunnskapsnivå om fart, bremselengde eller risiko som har vært fokusområder i kampanjen. Gjennomsnittsfarten der fartsgrensen er 80 km/t blir funnet å ha gått ned med ca. 1 km/t siden 2008. Det påpekes at selv en så liten endring vil kunne utgjøre stor forskjell for antall drepte og skadde. Det er allikevel vanskelig å konkludere rundt kampanjens direkte forebyggende effekter.

Hatkriminalitet, diskriminering og trakassering

Holdninger uttrykt som hets og trakassering kan være en kilde til utrygghet. Ikke bare er tid og sted av betydning, men også «hvem man er». Å oppleve utrygghet gjennom det å ha visse egenskaper eller karakteristikker kan få alvorlige ringvirkninger, og videre påvirke hvordan man opplever og beveger seg i det offentlige rom. I stor grad kan dette dreie seg om subjektiv trygghet,

men vil også kunne gå inn under objektiv trygghet. *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a) samler for første gang innsatsen mot hatefulle ytringer i en egen strategi. Politiets innsats, økt innsats på forskning og flere møteplasser er tiltak som særlig belyses. Det pekes på betydningen av at grupper kan trekke seg tilbake fra det offentlige på grunn av vold og/eller diskriminering, der dette medfører et dårligere fungerende demokrati. I regjeringens *Handlingsplan mot antisemittisme* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) samles tiltak rettet særlig mot jødehets og antisemittisme, der det blant annet vektlegges å følge aktivt med på nett, opprette forskningsprogram om antisemittisme og jødisk liv i Norge, samt gjennomføre holdningsundersøkelser hvert femte år. Etterspørselen etter mer kunnskap på feltet er gjennomgående.

Siden 2006 har politiet ført statistikk på antall anmeldelser som går under fanen «hatkriminalitet», dvs. handlinger som rammer folk på bakgrunn av deres etniske tilhørighet, religion eller seksuelle orientering. Av disse er anmeldelser knyttet til etnisk tilhørighet den største kategorien (Politidirektoratet, 2017a). Deretter følger religion som motiv, og seksuell orientering. I tillegg til nevnte kategorier kan kjønn være kilde til hets og trakassering, så vel som ulike funksjonsvariasjoner. Seksuell trakassering kan forsterke (særlig) kvinners utrygghet. Tilrop, eller filming under skjørt er eksempler på uønsket atferd som kan forsterke en opplevelse av utrygghet basert på hvem man er. Vold utført med bakgrunn i etnisitet, religion, legning eller funksjonsnivå går inn under fanen hatkriminalitet. Oslo Politidistrikt viser til anmeldt hatkriminalitet i 2016 der de to største lovbruddstypene er hatefulle ytringer og legemsfornærmelser (Politidirektoratet, 2017a). Antallet forhold som gjelder hatefulle ytringer er en klar økning fra tidligere år og indikerer at dette er en utfordring som bør vies oppmerksomhet. Det har vært lite forskning på hatkriminalitet i Norge sammenlignet med Sverige ifølge Bjørge og Gjelsvik (2015). Det mest sentrale norske forskningsmiljøet på hatkriminalitet i dag er ved Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret). Det drives også forskning ved Politihøgskolen når det gjelder hatkriminalitet mot LHBT-personer og trusler mot politikere.

I rapporten *Hatytringer og hatkriminalitet* belyser Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015) de skadevirkningene hatytringer og hatkriminalitet har for samfunnet. Rapporten gjennomgår status for kunnskap og politikk når det gjelder hatytringer og hatkriminalitet i Norge, og har avdekket en rekke utfordringer og mangler ved myndighetenes arbeid for å motvirke dette. Rapporten gir regjeringen innspill til hvordan det bør arbeides mot hatytringer og hatkriminalitet. Det foreslås at regjeringen utarbeider en helhetlig nasjonal handlingsplan for å svare på de aktuelle utfordringene på en effektiv måte. Myndighetenes innsats for å motvirke hatytringer hittil kalles beskje-den, dels fordi fokus har vært på grensen mellom straffbare og lovlige hatytringer, og dels at myndighetene har ment at skadevirkninger av hatytringer blir nøytralisert av demokratiet og ytringsfriheten selv. Ombudets ønske om en mer proaktiv motarbeidelse av hatytringer deles av aktører fra sivilsamfunnet og myndighetene, herunder Oslo politidistrikt. De konkrete anbefalinger som foreslås for å bekjempe hatkriminalitet inkluderer en nasjonal standard for registrering av hatkriminalitet, statistikk om hatkriminalitet, enhetlig definisjon på hatkriminalitet, opplæring av politi og påtalemyndigheter, opplysningsarbeid og rutiner i politiet, hatkriminalitet inn i undervisning og politiets profesjonsutdanning, styrking av sivil samfunns arbeid med hatkriminalitet samt forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatkriminalitet (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2015).

Når det gjelder kjønnsaspekter ved utrygghet i det offentlige rom er opplevd utrygghet blant transpersoner og andre med ikke-binære kjønnsuttrykk viktig å belyse. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk for 2017–2020, *Trygghet mangfold, åpenhet* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016b), trekker fram trygge nærmiljøer og trygghet i offentlig rom som områder det må satses på. LHBT-personer, og kanskje særlig transpersoner kan oppleve å falle mellom to stoler, der toalett og garderober er eksempler på steder i det offentlige som kan være en kilde til utrygghet. Både fordi personen selv kan føle på utfordringer rundt hvor man passer inn, men også fordi andre brukere basert på sin oppfattelse kan gi uttrykk for at han eller hun ikke hører hjemme der.

Hets, trakassering og i verste fall (grov) vold kan forekomme. Rapporten *Alskens folk- Levekår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnsidentitetstematikk* (Van der Ros, 2013) er utarbeidet ved Likestillingssenteret på oppdrag fra LHBT-senteret i Bufdir. Studien bygger på intervjuer med 19 personer med kjønnsidentitetstematikk. Intervjuene fokuserer på «komme ut»-prosesser, erfaringer med helsevesenet og barn, unge og voksnes erfaringer med spørsmål rundt kjønnsidentitet. Rapporten peker på utfordringer rundt frykt for diskriminering, og det å ikke bli tatt på alvor, og hvordan dette kan påvirke hvordan LHBT-personer forholder seg til det offentlige, som for eksempel hjelpeapparatet.

Levekår for lesbiske, homofile og bifile (LHB-personer) i Norge er tema for rapporten *Seksuell orientering og levekår* (Anderssen & Malterud, 2013) på oppdrag fra Bufdir. Også holdninger i befolkningen overfor LHBT-personer undersøkes, og forskerne konkluderer med at likhetene i levekår mellom LHB-personer og heterofile er større enn forskjellene, og det er et mindretall som indikerer marginalisering i form av belastninger på helse, livstilfredshet, arbeidssituasjon/studiesituasjon og åpenhet om seksuell orientering. Bifile kvinner og menn kommer dårligst ut. Når det kommer til holdninger til LHBT-personer i befolkningen så viser studien en forbedring siden gjennomføringen av en tidligere undersøkelse. Det påpekes at det de siste fem år har vært en viss bevegelse blant norske menn i retning av større aksept for LHBT-personer. Likevel er andelen som bekrefter negative påstander om disse gruppene fortsatt betydelig.

Fafo-rapporten *Åpne rom, lukkede rom: LHBT i etniske minoritetsgrupper* (Elgvin, Bue, & Grønningsæter, 2013) viser hvordan LHBT-personer med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn kan være særlig sårbare da flere av disse må bryte kontakten med sin familie for å kunne leve åpent. Rapporten baserer seg på kvalitative intervjuer med informanter som har ulik bakgrunn: somaliere, latinamerikanere, pakistanere, arabere, samt enkeltpersoner med bakgrunn fra Iran, Etiopia, Sørøst-Asia og Balkan. I tillegg er det gjort intervjuer med ekspertinformanter, og gjennomført deltakende observasjon på arenaer for LHBT-personer. Konklusjonen peker på at utfordringer for denne gruppen

skyldes faktorer som det er vanskelig å påvirke politisk ettersom de i stor grad handler om sosiale relasjoner i miljøene de lever i. Dette kan dreie seg både om avvisning fra for eksempel familie (å ikke bli fullt ut akseptert), men også rasisme i homofile miljøer (at det advares mot å date for eksempel muslimer). Av mer alvorlige hendelser, særlig de som knytter seg til vold i nære relasjoner, pekes det på at innsatsen på området også vil ha betydning for denne gruppen, om de fanges opp. Det fremheves også viktigheten av å synliggjøre, slik at rommet for gruppen blir mer åpent.

Grønningsæter og Nuland (2009) ved Fafo har sett nærmere på samiske homofiles levekår i rapporten *Lesbiske og homofile i Sápmi. En narrativ levekårsundersøkelse*. Homofile og lesbiske samer beskrives som en «glemt» gruppe innenfor forskning på homofile og lesbisk livssituasjon og levekår. Det er beregnet et grovt anslag på at denne gruppen kan utgjøre 1000–1500 personer. Gjennom kvalitative intervjuer pekes det på fire fenomener som er gjennomgående i intervjuene. Først så beskrives homoseksualitet som et ikke-tema i oppveksten, samtidig med ryktespredning i nærmiljøet. Det neste fenomenet er religiøs overbevisning som et hinder. Det tredje handler om det å tilhøre flere minoriteter samtidig, der det «velges» identitet etter kontekst. Det fjerde handler om sosial ekskludering, der det oppleves som vanskelig å finne arenaer der en kan være homofil same. Dette handler også om det som i utgangspunktet skal være trygge arenaer, som hjem og familie. En utfordring er at ved behov for hjelp så oppleves hjelpeapparatet som å ha vanskelig for å ordentlig forstå problemstillingen. Det anbefales at både myndigheter og organisasjoner som arbeider for homofiles rettigheter og samfunnsstilling i større grad inkluderer og synliggjør samer som en del av den homofile befolkningen. Det etterlyses videre forskning på holdninger til homofile blant samer, og forskning som gir et bedre grunnlag for å si noe om homofile og lesbiske samer opplever sine levekår (Grønningsæter & Nuland, 2009).

Hatytringer i sammenheng med funksjonshemming har blitt viet lite oppmerksomhet i forskningen. Nordlandsforskning har i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning gjennomført en studie på oppdrag for Bufdir. Rapporten

Hatytringer - Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer (Olsen, Vedeler, Eriksen, & Elvegård, 2016) viser til at hatytringer ikke oppleves som mest fremtredende i hverdagen til funksjonshemmede. Likevel preges hverdagen av fordommer, diskriminering og negative holdninger. Det pekes på at det mangler forskning på holdninger til funksjonshemmede. Det påpekes også en uro over det som oppleves som en segregering i det offentlige, der for eksempel botilbud oppleves som adskilt fra øvrige boliger. Som langsiktige tiltak pekes det på inkludering, opplysning og bevisstgjøring, der skolen anses som en sentral aktør. Det pekes også på at politiet kan bedre sin innsats for denne gruppen.

Trusler mot politikere kan anses som et angrep på demokratiet. Rapporten *Trusler og trusselhendelser: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer* (Bjørge & Silkoset, 2017) viser at 82 prosent av politikere har opplevd minst én form for uønsket atferd, trusler eller mottatt noen form for hatmeldinger, enten gjennom direkte kontakt eller gjennom sosiale medier. Førti prosent har vært utsatt for alvorlige hendelser. Disse hendelsene involverer faktiske eller forsøk på angrep, trusler (også direkte eller indirekte via sosiale medier) om å angripe politikeren eller nærstående personer eller skadeverk på eiendom eller personlige eiendeler. Flere politikere blir utsatt for trakassering og trusler via sosiale medier enn tidligere, og ser ut til å være en økende trend. Graden av utsatthet for stortingsrepresentanter følger de politiske partiene og sakene heller enn regjeringskoalisjonen. De mest utsatte er politikere fra FrP, mens politikere fra Høyre er blant de minst utsatte. Konsekvensene for å ha opplevd uønskede hendelser påvirker både politikernes privatliv og deres politiske virksomhet. Funnene viser at konsekvenser for privatlivet har gått ned fra 42 prosent i 2013 til 27 prosent i 2017. For politisk virksomhet er det en svak økning fra 13 prosent til 17 prosent. Det er en tydelig sammenheng mellom alvorlighetsgraden på hendelsene og om dette får konsekvenser for politikernes atferd.

Når det gjelder hatkriminalitet og trakassering på internett spesifikt, er et bidrag rapporten *Hatefulle ytringer på internett. Omfang, forebygging og juri-*

diske grenser skrevet av Nadim, Fladmoe, og Wessel-Aas (2016) ved Institutt for samfunnsforskning (ISF). Denne viser at anmeldelsesstatistikken er mangelfull og gir ikke et dekkende bilde på omfanget av hatefulle ytringer. Ulike samfunnsvitenskapelige spørreundersøkelser bidrar til å fylle ut bildet i rapporten, men det påpekes et problem ved at forskningen ikke har undersøkt direkte hva omfanget av hatefulle ytringer er, eller avgrenset dette fra netthets. Gjennomgangen av litteraturen viser allikevel at etnisitet og seksuell orientering er de vanligste grunnlagene for hatefulle og ubehagelige ytringer. Det mangler kunnskap om hets rettet mot nedsatt funksjonsevne. Det er tydelig at unge er mer utsatt for ubehagelige opplevelser på nett, enn eldre. Det er relativt små kjønnsforskjeller når det gjelder omfang, men kvinner og menn utsettes for ulike former av netthets.

I rapporten *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett* skriver Sunde (2013) at spørsmålet om ekstremisme og hatkriminalitet kan anses som deler av samme problem og kan diskuteres ut ifra et etisk, politisk eller strafferettslig perspektiv. Fordi terrorhandlinger anses som ekstremt, og sjeldent forekommer når den strafferettslige definisjonen legges til grunn, kan det være mer hensiktsmessig å beskrive terrorisme som et sosialt fenomen. Som sosialt fenomen kan terrorisme således også omfatte straffbare handlinger som karakteriseres som hatkriminalitet. I den rådende politiske diskurs ses terrorisme, ekstremisme og hatkriminalitet i sammenheng, og felles utgangspunkt er at disse er antidemokratiske problemer og utviser forakt for prinsippet om menneskelig likeverd. Den politiske definisjonen av terrorisme forutsetter imidlertid at det ligger en ideologi i bunnen samt at det rammer mer tilfeldig enn hatkriminalitet som er en mer direkte aksjonsform rettet mot minoritetsgrupper (Sunde, 2013, s. 39). Mens forebygging av ekstremisme og terrorisme lenge har vært høyt prioritert, har det i den senere tid også skjedd økt politisk mobilisering mot hatkriminalitet, blant annet på grunn av høyreekstremismens revitalisering i Europa (Sunde, 2013, s. 37).

Tilstedeværelse, «hot spots» og områdeløft

Til tross for at det er nettbasert kriminalitet som i størst grad fryktes blant publikum i 2017 (jfr. *Politiets innbyggerundersøkelse for 2017* (Politidirektoratet, 2018b)), vil politiets tilstedeværelse i det fysiske, offentlige rom kunne ha betydning både i positiv og negativ forstand. Tilnærmingene som beskrives nedenfor ligger i grenselandet mellom å øke den objektive tryggheten gjennom faktisk reduksjon av kriminalitet og andre uønskede hendelser, og den subjektive tryggheten, som handler om hvor trygg publikum føler seg. Når det gjelder hvilke steder som oppleves som utrygge, oppgir innbyggerundersøkelsen at særlig byer, sentrumsområder og tettbygde strøk er de stedene som hyppigst blir nevnt. Deretter følger nærområder, hjem og utendørs om kvelden eller natten, og så det å bevege seg i trafikken (Politidirektoratet, 2009, s. 54).

Aas m.fl. (2010, s. 99) finner en tendens til at publikum opplever kriminalitetsnivået som omfattende og økende generelt, mens når det gjelder deres eget nærområde er det langt færre som mener at kriminaliteten har økt. Eldre kvinner har tidligere vært en gruppe som er spesielt bekymret for vold og trusler, men denne tendensen ble funnet å være nedadgående i studien. Muligens kan forflytning av kriminalitetstyper være av betydning her, da tilfeller av for eksempel vinningskriminalitet i økende grad foregår på internett, og færre blir utsatt for dette ute i det fysiske offentlige rommet. I tillegg beveger gjerne eldre seg i mindre grad ute, særlig om kvelden, enn hva unge gjør.

Når det gjelder belysning viser Aas m.fl. (2010, s. 64) til Farrington og Welsh (2007) som har gjennomgått internasjonal forskning på utebelysning og effekter av dette. Belysning fremlegges her å kunne være kriminalitetsforebyggende på to måter: Når det kommer til omfanget av kriminalitet og utrygghet, så ser effekten(e) ut til å være varierende, og det konkluderes med at belysning er et tiltak som bør være inkludert i det som kan plasseres under situasjonell kriminalitetsforebygging, men at det ikke blir funnet en nedgang som følge av belysningen i seg selv. Som det har vært pekt på tidligere i kapittelet, så er

mørke gater et av områdene som det knyttes bekymring til, noe som taler for at god belysning kan øke subjektiv trygghet, selv om kriminaliteten ikke nødvendigvis vil få en nedgang direkte av dette.

«Hot spots» er en betegnelse på et område som anses å ha høy aktivitet av ordensforstyrrelser eller kriminalitet. «Problemområder» blir gjerne benyttet på norsk, men kan også vise til større områder enn det som gjerne tillegges «hot spot». Gundhus (2010) skriver i artikkelen *Ekspertise eller dialog? Tillit og profesjonalisering av politiet* at «hot spot policing» lett blir fokus på enkeltpersoner som anses som risikopersoner. Når et utvalg potensielle kriminelle blir målgruppen, kan dette skape økt mistillit til politiet blant de som opplever seg som deltakere i gruppen:

Siden «hot spot policing» først og fremst er symptomdempende, forebygges heller ikke gjentatt kriminalitet, samtidig som de trygghetsskapende effektene reduseres (Gundhus, 2010, s. 149).

Dette illustrerer ifølge Gundhus det paradoksale poenget beskrevet av de danske forskerne Hennig Balvig og Lars Holmberg (2004 i Gundhus, 2010), om at når man forsøker å øke tryggheten blant mennesker der få er utrygge eller utryggheten er svært lav, kan selve anstrengelsen for å gjøre dette ha en utrygghetsskapende virkning. Det er også en fare for at disse bestrebelsene betyr kontroll, ekskludering og overvåking av enkeltgrupper og individer som i utgangspunktet er marginalisert advarer Gundhus. I en senere tekst; *Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet* beskriver Gundhus (2014, s. 187) lokalorientert kriminalitetsforebygging som en tanke om at det er mer enn individet som skaper kriminalitet. Lokalmiljøet trekkes også inn, og sett i forhold til situasjonell forebygging, så handler dette om å gå fra situasjon til sted. «Beroligende politiarbeid» (reassurance policing) er en videreutvikling av teorigrunnlaget for lokalorientert politiarbeid som retter seg ikke bare mot den objektive men også mot den subjektive tryggheten. Patruljering er her sentralt, og det å være til stede. Bemanning er allikevel en utfordring, som også preger mulighet for tilstedeværelse. Politiets tilstedeværelse er i aller høyeste grad antatt og akseptert som et forebyggende tiltak. Ved

at politiet er synlig i bybildet, eller ved patruljering i boområder antas det at dette kan ha en avskrekkende effekt på potensielle kriminelle handlinger, og samtidig øke opplevd trygghet for publikum. Sammenhengen er imidlertid kompleks, og både Aas m.fl. (2010) og Gundhus (2014) viser til forskning fra inn og utland som beskriver en dobbeltsidighet ved politiets tilstedeværelse. Gundhus (2014, s. 105) skriver at hvis kommunikasjon og involvering ikke vektlegges av publikum i lokalorienterte strategier, kan en slik strategi paradoksalt nok øke forekomsten av frykt. Det kan også skape frykt at politiet jevnlig informerer om at bestemt folk er bærere av risikokjennetegn og dermed virke kontraproduktiv med hensyn til målet om å skape økt trygghet.

Heidi Mork Lomell (2014b) skriver i *Polisiær virksomhet utenfor politiet* at vi møter vektere over alt og at privat polisiær virksomhet vokser, noe som kan settes i en sammenheng med politiets rolle og plass i samfunnet. Dette handler om grensedragninger mellom offentlig og privat, nasjonalt og internasjonalt. I artikkelen *Rekonfigurering av sikkerhet: Privat sikkerhet og globale sikkerhetskonstellasjoner* (Abrahamsen & Williams, 2011) beskrives en utvikling av skjult privatisering av sikkerhet, der blant annet Storbritannia brukes som eksempel. Der er det omtrent dobbelt så mye privat sikkerhetspersonell som det er politifolk. Et av forfatterens poenger er at:

Sikkerhet befinner seg med andre ord i stadig større grad «utenfor» («beyond») staten, og dette har viktige følger for en rekke sakskomplekser, herunder den globale kapitalens virkemåte, utøvelsen av statsmakt og spørsmålet om hvem som gjøres sikre og usikre (Abrahamsen & Williams, 2011, s. 472).

Polisiær virksomhet blir påpekt, som nevnt ovenfor, å endres i en retning der det i mindre grad er et statsentrert rammeverk rundt virksomheten preget av politiets monopolistiske funksjon. Spørsmål som kan reises i den forbindelse er hvorvidt og hvordan sikkerhet kan utvikles til å bli et gode som tilfaller de med økonomiske midler og ressurser. Når forebygging kan kjøpes, så kan dette utfordre legitimitet og ansvarlighet, men det åpner også for nye muligheter for samarbeid. Begrepet «pluralisert policing» (Gundhus & Larsson, 2014, s. 285) kan benyttes i den forbindelse og viser til fordelingen og tilstedeværelse av polisiær virksomhet mellom og blant ulike aktører. Tilstede-

værelsen av offentlige og private sikkerhetsaktører inneholder både (ubenyttede) muligheter, samt utfordringer.

Tilstedeværelse av sikkerhetsaktører kan være tiltak som er ment å være direkte forebyggende, eller som kan være indirekte forebyggende gjennom å vise at et område blir holdt øye med. Natteravnere er frivillige som patruljerer områder på kvelds- og nattetid, og som søker å bidra til økt trygghet gjennom tilstedeværelse. Mens det ikke ser ut til å ha vært gjennomført systematisk evaluering av natteravnordningen i norsk kontekst, ble det i Danmark gjort en evaluering av ordningen som konkluderer at natteravnene ikke ga noen utslag på omfanget av registrert kriminalitet (se Larsen m.fl., 2013). Resultatet kan illustrere hvordan slike kvantitative måleparametere kan skyggelegge det som ellers kan være både forebyggende og trygghetsskapende. Masteravhandlingen *Gatelangs siden 1990: En analyse av Natteravnene i Oslo* (Pedersen, 2010) finner at informantene hovedsakelig begrunner sitt engasjement ut ifra verdier, der ønsket om å gjøre noe for andre går igjen hos samtlige. Samtidig vises det også til sosiale begrunnelser, som at det over tid bygges opp forventinger til deltakelse. Det pekes dessuten på organisatoriske utfordringer innad, der det kan framstå som uklart hvorvidt det er et mål for ordningen å bli en profesjonell frivillig organisasjon.

Vektere og annet sikkerhetspersonell er sentrale aktører i bybildet og i tilknytning til næringsvirksomhet. Private sikkerhetsaktører har tilstedeværelse «overalt»; på flyplasser, togstasjoner, i butikker og på kjøpesentre, museer, institusjoner, bedrifter og så videre. Typisk blir dette forbundet med å ha ansvar for punkter, som innebærer at de patruljerer fra et punkt (som et bygg) til et annet innenfor et gitt geografisk område. Vektere har gjennom uniformsutstyr i økende grad tilegnet seg symbolsk makt ved at uniformen tidvis er til forveksling lik politiets uniform (se f.eks. Spurkland m.fl., 2013, s.80–81). Årsaken til at det reises spørsmål knyttet til potensiell falsk trygghet er at denne type sikkerhetspersonell ikke har det samme rettslige grunnlaget for intervensjon som politiet, dersom en uønsket hendelse skulle oppstå. Ved å kunne forveksles med politiet kan dette være uheldig. Et annet aspekt er at

det som kan se ut som patruljering, kanskje heller dreier seg om forflytning fra punkt A til punkt B innenfor deres ansvarsområde. Det finnes likevel eksempler på faktiske områdevektene. I 2013 leide Bergen kommune inn vektene som patruljerte Nygårdsparken på dag- og ettermiddagstid (Jetmundsen & Espeland, 2013). Oslo har hatt områdevektene på Grünerløkka og rundt Akerselva.

I boken *Bastet eller bundet* skriver Myhrer (2012) om de ulike sikkerhetsaktørenes handlingsrom. Politiet, kriminalomsorgen og militærpolitiet er underlagt bestemmelser som gir dem (direkte eller indirekte) særskilt rett til bruk av makt. Videre foreligger det en nærmere regulering av hvilke midler de kan benytte. For vektene, som utgjør den største gruppen med polisiære oppgaver utenfor politiet, stiller det seg annerledes. Hvilke polisiære fullmakter vektene har er et forholdsvis usikkert rettslig spørsmål, og varierer med hva slags tjeneste som utføres (Myhrer, 2012, s. 126). I artikkelen *Sentervekternes polisiære fullmakter: Grunnlag og grense* beskriver Myhrer (2011b) tre kriterier for vekternes myndighet; virksomhetens art, tjenesteområdets karakter og myndighetsgrunnlaget. Myhrer deler tjenestene i 4 kategorier basert på hva som er den primære funksjonen. Disse omfatter tyveri- og brannkontroll, adgangskontroll, mobil objektsikring, og til sist kontroll over større mengde mennesker.

Et spørsmål som peker seg ut er lovligheten ved private aktørers (grense) kontroll og at dette ikke vies særlig oppmerksomhet gjennom at kontrollpraksisen rammer skeivt (Lomell, 2014b). Også Myhrer (2011b) stiller spørsmål ved vektervirksomhet som utøves på områder som kan kalles offentlig sted, og som er åpent for allmenheten. I mange tilfeller vil de fleste ikke kunne vite når de befinner seg på offentlig grunn eller privateid sted. Det kan dermed være problematisk å potensielt måtte forholde seg til ulike typer polisiær virksomhet innenfor det som oppfattes som samme område. For eksempel når vektene anses som legitimt på kjøpesentre, men mer problematisk på Karl Johan eller på Torgalmenningen i Bergen.

Martin Nøkleberg ser i sitt doktorgradsprosjekt på sikkerhet i rom eller områder som preges av flyt og bevegelse, som for eksempel flyplasser eller havner. Nøkleberg er opptatt av hvordan offentlige og private sektorer arbeider med sikkerhet og kriminalitet. I artikkelen *Security governance – An empirical analysis of the Norwegian context* (Nøkleberg, 2016) pekes det på at politiet synes å være preget av et reaktivt spor i sin tilnærming til kriminalitet. Dette knyttes opp mot målsettinger og fokuset på måltall, som i mindre grad vektlegger forebyggende aspekter. Nøklebergs analyse viser hvordan private aktører i større grad kan ha spesialisert seg på en preventiv mentalitet, og at disse representerer en ubenyttet kilde til sikkerhet hva angår forebyggende og fremtidsrettede tiltak mot kriminalitet og for sikkerhet. Nøkleberg peker også på hvordan rollen som forebygger kan være ulik i offentlig og privat sektor. Offentlige aktører er i større grad opptatt av offentlige interesser, mens private aktører i større grad plasserer seg innenfor et område av private interesser, som for eksempel å unngå (økonomiske) tap. I den forbindelse reises det spørsmål knyttet til hvilken kunnskap og ekspertise de private aktørene har og opparbeider seg, der denne kunnskapen kan være av interesse for andre, også offentlige, aktører. De private aktørene kan på denne måten utvide «(politi) blikket» gjennom tilstedeværelse ute i det offentlige, men også gjennom statistiske mål som de potensielt besitter (Nøkleberg, 2016).

I 2014 ble Nygårdsparken stengt som et ledd i en ny, koordinert og tverretattlig strategi med formål om å redusere åpne russcener. Som nevnt ansatte Bergen kommune private sikkerhetsvakter for å patruljere i Nygårdsparken i tilknytningen til stengingen. Nygårdsparken har vært åsted for en rekke tiltak knyttet til hot spot policing, problemorientert politiarbeid (POP) og generelle områdeløft. Rapporten *Åpne russcener i Bergen etter stengningen av Nygårdsparken: En studie av strategi, tiltak og brukererfaringer* (Lundeberg & Mjåland, 2017) viser til handlingsplanen mot åpne russcener i Bergen som ble iverksatt i 2014, og at dette markerte et skifte i tenkningen rundt åpne russcener som problem. Det ble i større grad vektlagt samordning og integrering av kontroll- og hjelpeinstanser, samt vektlegging av å øke de gatenære ressursene. Strategien ble utviklet i et samarbeid mellom Bergen kommune, politiet og Helse Bergen.

Stenging og rehabilitering av Nygårdsparken, oppretting av MO-sentre, bolig, lavterskel-tiltak innenfor LAR og en egen innsatsgruppe i politiet er tiltak som inngår i strategien. Innsatsgruppen i politiet la hovedsakelig vekt på patruljering, bortvisning og strengere bøtelegging i utsatte områder. Lundeberg og Mjåland tilnærmer seg iverksettelsen av strategien på tre nivåer; systemnivå, tiltaksnivå og brukernivå. De peker på at en målsetting med handlingsplanen var en tryggere by for alle. Konklusjonen er at det har blitt en tryggere by for noen. Den åpne russenen i Nygårdsparken har nå flyttet til områdene rundt Damsgård, der både beboere og næringsdrivende merker dette tettere på kroppen og brukere oppgir å føle mer utrygghet. Dette står dermed som en kontrast til forbedringene som har skjedd i områdene rundt Nygårdshøyden og -parken. Fra brukernes perspektiv fremheves stengingen av parken og bortvisningspraksis som de viktigste og mest ekskluderende tiltakene. Brukernes opplevelse er at en strengere regulering av det offentlige rom bærer preg av «jaging», der de også opplever å bli ekskludert fra nærmiljø og tilhørende hjelpetiltak.

Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst, Fjell i Drammen, og Linderud er eksempler på områder som har vært gjennom såkalte «områdeløft». Brennpunkt-dokumentaren «norske tilstander» vakte reaksjoner, der Områdeløft Tøyen, også kalt «Tøyenløftet», får sterk kritikk fordi det etter flere år og over 140 millioner kroner brukt, ikke har vært gjennomført en uavhengig evaluering av prosjektet (Eraker, Sunde, & Kumano-Ensby, 2017). Tøyenløftet har bygget på en modell etter Groruddalssatsingen som i en evaluering på oppdrag fra Oslo kommune (Agenda Kaupang, Proba, & Civitas, 2016) ble funnet å være en til dels god modell. Målsetningen for satsningen rettet seg blant annet mot bedret livskvalitet, synlig miljøopprusting og samlet sett bedre levekår i Groruddalen, samt at Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes. Evalueringen peker på at særlig fysiske områder ser ut til å ha blitt forbedret. Hva angår livskvalitet og levekår, så blir det ikke funnet en tilsvarende effekt. Det blir ikke funnet systematiske endringer i innbygges vurderinger av trivsel eller tilknytning til området. Sluttevalueringen peker på at satsingen må ses som et supplerende tiltak til annen aktivitet og opprustning som foregår i området.

I 2017 varslet regjeringen at det blir en ny satsing i Oslo sør som har oppstart i 2018 og varer fram til 2026. Dette fremheves som et tiltak for områder eller bydeler som preges av mange lavinntektsfamilier, høy arbeidsledighet, manglende fysiske møteplasser eller at få minoritetsbarn går i barnehage eller SFO. Tidlig innsats for unge, hjelp til arbeid og tryggere nærmiljø beskrives som målene når den nye områdesatsingen skal i gang, og er et tillegg til kommunens innsats. Styrket politiinnsats er også konkretisert som en del av satsingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Det vises til erfaringer fra Groruddalssatsingen som tilsier at antallet områder bør begrenses i oppstarten, som gjør at det er Holmlia Syd og Bjørnerud som er valgt ut for stedsanalyser. Dette kan endres underveis i satsingen (Oslo Kommune, u.å.).

Overvåkning teknologi og bevæpning

Som et alternativ til fysisk tilstedeværelse kan tiltak som baserer seg på teknologi og overvåkingsverktøy benyttes. Kameraovervåking er i stor grad ansett som trygghetsskapende. Vi overvåkes på sentralstasjoner, i busser, på tog, T-bane, i butikker, og i, så vel som utenfor bygninger. Oslo S er Norges mest overvåkede område, noe de fleste vil kunne ha høy aksept for. Personvernundersøkelser som Datatilsynet har gjennomført (se f.eks. Datatilsynet 2016) antyder at personer veier gevinst opp mot kostnad når det kommer til hva de mener er akseptabel overvåking og bruk av personopplysninger. Tro på gevinst i form av økt trygghet vil ofte kunne veie opp mot kostnaden ved å bli overvåket.

Heidi Mork Lomell har stilt spørsmål ved kameraovervåkings kriminalitetsforebyggende effekt. Lomells doktoravhandling i kriminologi, *Det selektive overblikk* (2005)³⁵, ser på praksis i selekteringen ved kameraovervåking (CCTV), og baserer seg på feltarbeid ved Politiets fjernsynsovervåking (FOV) og et privat kjøpesenter i perioder i årene 2000, 2001 og 2003. Til sammen

35 Beskrivelsen er i hovedsak hentet fra *Nordisk politiforskning 2004-2009*. En kommentert oversikt (Valland, 2011, s. 93)

338 overvåkinger ble iverksatt under den samlede perioden av observasjon hos FOV. I tillegg til feltarbeidet har Lomell også fulgt mediedekningen av politiets kameraovervåking av byrommet. Gjennom analyse av medieoppslag finner Lomell at begrunnelsen for overvåkingen endret seg over tid. Da forslaget ble lansert i 1998, ble overvåkingen begrunnet i en kriminalitetsforebyggende effekt mot f.eks. gatevold. Senere ble praksisen begrunnet som inngangsport til bevisføring i straffesaker, og deretter som et ledd i å forhindre rekruttering av barn og unge til det belastede, åpne narkotikamiljøet i Oslo. Den daglige overvåkningspraksisen beskrives, og det blir redegjort for hvem overvåkerne er og hvem som kontrolleres. Kameraoperatørene som jobber på FOV er sivilt ansatte. Ulike hendelser utløser overvåkingen. Omlag 25 prosent av overvåkingen var bestillinger. Barn og unge overvåkes mer enn voksne, for å hindre rekruttering til rusmiljøer. Menn overvåkes mer enn kvinner, og i de tilfeller de selv initierer overvåking blant unge, er det mistenkelig atferd som vekker oppmerksomhet. Lomell hevder at:

Seleksjonskriteriene er normative, de inneholder vurderinger om hva som er normalt og dermed unormalt, hva som er ønskelig og ikke ønskelig, hva som er riktig og hva som er galt (Lomell, 2005, s. 112).

Lomell identifiserer syv ulike kriterier for mistanke. Disse inkluderer overført mistanke (andre initierer), atferdsbasert mistanke (løping, aggresjon), kategorisk mistanke (karakteristika som alder, hudfarge, gruppetilhørighet), «kjenning» (kjent for operatøren), stedsbestemt (pga. oppholdssted), beskyttelse (f.eks. livløs person) eller underholdning og nysgjerrighet. Operatørene ser gjengivelser av virkeligheten med et annet utsnitt, og kan komme svært tett innpå den som observeres uten selv å være en del av situasjonen. Det innebærer at den første innledende fasen av undersøkelsen av den mistenkelige begynner tidligere og kan foregå lenger enn hva den gjør i operativ tjeneste.

Skepsis knyttet til den preventive effekten av kameraovervåking finner vi i også i en nyere rapport fra svenske Brå (Kindgren & Marklund, 2014). Rapporten undersøkte hvorvidt kameraovervåking har hatt effekt på krimi-

nalitetsbildet på utvalgte steder i Stockholm. Resultatet av undersøkelsen tyder på at overvåkningskamera i liten grad forebygger, forstått som *forhindrer*, kriminalitet. Derimot så bidrar det i større grad til å oppklare kriminalitet som blir begått og etterforsket. At kameraene ikke forebygger er ikke nødvendigvis ukjent for folk. Og det kan tenkes at de veier gevinsten av økt sjanse for oppklaring som mer tungtveiende enn kostnaden ved at de selv også overvåkes. I utvidet forstand kan dette derfor dreie seg om straffens preventive (og gjenopprettende) effekt, snarere enn en forebyggende effekt *på stedet*. Oslo S er et eksempel som også kan benyttes til å vise effekt på stedet, der vektere responderer på hendelser som observeres via kamera. At politiet opererer overvåkningskameraene i kun et fåtall av norske byer vitner om at vi her befinner oss i et grenseland mellom privat og offentlig sikkerhet.

Økt overvåking og visshet om at man kan spores, for eksempel gjennom elektroniske avtrykk, kan tenkes å virke forebyggende gjennom at man vet man blir sett i større grad. Dette er allikevel ikke uproblematisk av hensyn til personvern. Datatilsynet poengterer viktigheten av personvernet på sine nettsider³⁶. Debatt relatert til dette er (omfanget av) bruken av såkalte «Big Data». En debatt som ikke er helt ny, som kan vises gjennom rapporten *Forutseende politi - Kan dataanalyser hjelpe politiet til å være på rett sted til rett tid?* ble utgitt av Teknologirådet (2015). Rapporten peker i hovedsak på mulighetene men viser også til usikkerhetene der det ikke finnes uavhengig forskning som kan vise til at det å predikere kriminalitet faktisk kan forhindre kriminalitet. Dette peker i retning av at dette er et marked, der private aktører selger produkter som løsninger på utfordringer. Spørsmål om grensedragninger mellom offentlig og privat, nasjonalt og internasjonalt er relevant for den typen tiltak og verktøy som fremlegges her.

Politiet og tolletaten har tatt i bruk nye Big Data-programvarer der Palantir, PRISM og Omnia i første omgang søker å lette arbeidet med å samle informasjon som allerede finnes og kan samles, men på en mer effektiv måte gjennom

36 <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/overvaking-og-sporing/>

sammenkobling av ulike data og registre. På Datatilsynets nettsider kan man lese at PRISM og Palantir som har base i USA har blitt særlig utsatt for kritikk i forbindelse med ulovlig innsamling av data og potensialet for å predikere kriminalitet. Dette er foreløpig et stykke unna intensjonen hos politiet i Norge, men er et felt som det bør vies oppmerksomhet mot. Feltet er noe uoversiktlig, men særlig aktuelt er spørsmål knyttet til tolletatens elektroniske avlesning av bilskilt³⁷, der Datatilsynet stiller spørsmål ved hvordan dette brukes³⁸. I media har tolletatens avdekking av seksualiserte dukker som fremstiller barn, eller som har barnlige trekk, blitt trukket frem. Det hevdes at slike dukker kan sette politiet på sporet av mennesker som laster ned, distribuerer eller selv produserer overgrepsmateriale som involverer barn. Stortinget har bedt regjeringen om å utrede behovet for å tydeliggjøre lovverket slik at importen av denne type dukker blir kriminalisert (se Prop. 12 S (2016–2017); Innst. 247 S (2016–2017)).

Kriminalisering er også relevant for terror som samfunnstrassel og dermed trygghet i det offentlige rom. I det daglige liv rammer terror kanskje i størst grad den subjektive tryggheten, og foruten virkemidler som primært retter seg mot den objektive tryggheten, vil aspekter knyttet til subjektiv trygghet være høyst relevant for forebygging av uønskede effekter av terror(trusler). Myhrer (2011a, s. 86) viser til økt vektlegging av preaktiv strafferett, også i norsk sammenheng. Dette gjør seg særlig gjeldende innenfor terrorisme, hvor det i stor utstrekning benyttes preaktiv strafferett. Denne formen for straff betegner at *forberedelseshandlinger* er gjort til selvstendige straffbare forhold, som dermed skal forebygge eller hindre terrorangrepet (ibid.). Her er etterretningsmetoder særlig relevant, men også årvåkenhet hos for eksempel naboer, eller i skolen. Andre tiltak kan være av en mer konkret karakter. Disse kan ses i sammenheng med den symbolske intervensjonen som omtalt tidligere, der staten gir inntrykk av å ivareta borgernes sikkerhet. I 2017 ble det plassert ut tunge blomsterkasser i Karl Johan i Oslo, som i lys av terrortruselen kan ses som en form for objektsikring av (gå)gater og dermed av «soft

³⁷ https://www.toll.no/big_data_kunstig_intelligens

³⁸ <https://www.personvernbloggen.no/2018/02/21/personvern-og-kunstig-intelligens/>

targets». Målet er begrenset fremkommelighet og redusert mulighet for å kjøre bil inn i folkemasser, slik vi har sett flere tilfeller av i Europa de senere årene. Også den økte flyplass-sikkerheten kom på bakgrunn av terrorhandlingene i USA 11. september og viser hvordan det i større grad settes strengere krav til fremkommelighet og objektsikring.

Situasjonelle kriminalitetsforebyggende tiltak står sentralt i forskningen til Sunniva Meyer ved Transportøkonomisk Institutt. Meyer har gjennom flere publikasjoner (2012a; 2012b; 2012c; 2013) sett på forebygging av terror på offentlige kommunikasjonsmidler og andre offentlige mål gjennom ulike typer beskyttelsestiltak. Hun kombinerer abstrakt spillteori med praktisk orientert teori om situasjonell kriminalitetsforebygging, «crime scripts», og kriminalitetsforebygging gjennom «environmental design». Målet har vært å kunne etablere et analytisk rammeverk for å kunne prioritere bedre når det gjelder på hvilke potensielle terrormål man bør sette inn beskyttende tiltak. Meyer skriver at myndighetene kan påvirke terrorister til å angripe mål som påfører samfunnet redusert skade gjennom prioritering av sikkerhetsressurser mellom potensielle mål. Hun argumenterer for at dersom avskrekking ikke er mulig bør myndighetene forsøke å påvirke terroristene til å angripe mål som enten er godt beskyttet og/eller mindre sårbart. Tiltak som fokuserer på å redusere skaden av et bombeangrep er mer kostnadseffektive enn tiltak som reduserer sannsynligheten for at et bombeangrep lykkes. Sikring av glass, styrking av bygninger mot strukturell kollaps og fjerning av ting som gir skadelige fragmenter koster mindre og bør derfor prioriteres. Videre skriver Meyer at det er viktig å tenke forebygging allerede ved planlegging av ny infrastruktur eller andre anlegg. Ved å tenke sikkerhet allerede i designfasen av for eksempel togvogner, kan skaden fra bombeangrep reduseres. Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 201) påpeker at Meyers avhandling bygger på en generell beskrivelse av potensielle terrorister hvor det kun forutsettes at terroristene forsøker å oppnå en umiddelbar, fysisk effekt av selve angrepet. For å gjøre de ovennevnte anbefalingene mer spesifikke, trengs det kunnskap om hvilke evner og ressurser terrorister besitter.

Gjennom prosjektet «SORISK» (The social determination of risk: critical infrastructure and mass transportation protection in the Norwegian civil aviation sector) ble det gjennomført en analyse av risikooppfatning og sikkerhetstiltak ved norske lufthavner samt en av de største internasjonale flyplassene; Frankfurt i Tyskland. Prosjektet ble ledet av PRIO-forsker J. Peter Burgess, og et av funnene var at flysikkerheten i Europa er blitt svært objekt-orientert og at sikkerhetstiltakene reflekterer at det er den tradisjonelle, teknologiske definisjonen på risiko som ligger til grunn for utforming av tiltakene. Faren assosieres med potensielt sett farlige ting i passasjerenes bagasje og ikke på vurderinger av hvordan en eventuell terrorist ville tenke eller oppføre seg. Det pekes også på at omfattende sikkerhetstiltak i seg selv kan skape en følelse av usikkerhet, f.eks. hvis du lander på en internasjonal flyplass i Europa og blir møtt av tungt bevæpnede politifolk eller soldater (Burgess, 2009a, 2009b; Burgess & Begby, 2009). Forskerne argumenterer for at det vil være mer rasjonelt å tilpasse denne typen sikkerhetstiltak til lokale og kulturelle forskjeller når det gjelder risikoforståelse. Risiko er et subjektivt og individuelt fenomen, samtidig som det understrekes at ulike organisatoriske kulturer på flyplassene og kompleksitet i oppgavefordeling, og ulike oppfatninger av ansvar og rammebetingelser, påvirker utformingen av sikkerhetstiltak.

Bevæpning av politiet har vært, og er fremdeles en særlig aktuell problemstilling etter at vi hadde midlertidig bevæpning fra november 2014 til februar 2016. Den midlertidige ordningen var begrunnet med et høyere trusselnivå, og vi har siden hatt kortere midlertidige bevæpninger særlig i Oslo. En oversikt over bevæpninger som ikke er knyttet til enkeltoppdrag i 2017 viser at stadig flere arrangementer medfører bevæpnet politi, som blant andre åpning av julegater og Oslo Kammermusikkfestival³⁹. Det er derfor relevant å ha med bevæpning av politiet som tiltak rettet mot å fremme trygghet i det offentlige rom. Det vil også her være relevant å trekke inn den objektive og den subjektive tryggheten.

³⁹ Bevæpninger i 2017 <https://www.nrk.no/norge/politiet-i-oslo-var-bevaepnet-69-dager-pa-atte-maneder-1.13831706>

Ingjer og Helstad (2017; 2016) fikk i oppdrag av bevæpningsutvalget å undersøke ulike perspektiver som finnes på bevæpning av politiet. Gjennom fokusgruppeintervjuer kommer det fram at personer med innvandrerbakgrunn kan oppleve bevæpning som mer utfordrende, mens eldre personer i stor grad synes å legge vekt på politiets egne vurderinger. Dette kan ses i sammenheng med aspekter som er trukket fram tidligere i denne rapporten knyttet til politiets møte med ulike deler av befolkningen. Etter at bevæpningsutvalget (NOU 2017: 9) anbefalte et fortsatt ubevæpnet norsk politi, har flere sentrale aktører tatt til orde for det motsatte. Blant annet har Politiets sikkerhetstjeneste (PST) anbefalt bevæpning av politiet med begrunnelse i trusselbildet.

Som første del av «Bevæpningsprosjektet» ved Politihøgskolen kom rapporten *Som før, men tryggere* (Barland, Høivik, Myhrer, & Thomassen, 2017). Denne rapporten baserte seg på kvalitative intervjuer som viser hvordan polititjenestepersoner vurderer bevæpning som et trygghetsredskap i den daglige operative tjenesten. Bevæpning ble av informantene først og fremst ansett som trygghetsskapende ved akutte situasjoner, eller uavklarte situasjoner ved utrykning. Videre ble det uttrykt et behov for økt årvåkenhet i folkemengder, blant annet på grunn av frykt for å bli fratatt våpenet. Det ble også uttrykt økt motstand mot å gå eller kjøre patrulje alene. Polititjenestepersonene opplevde ikke at bevæpningen endret deres tilnærming til publikum (s. 158-159). Det vises dessuten til hvordan informantene ikke opplevde at risikokommunikasjonen endret seg under midlertidig bevæpning. De aspekter som ble fremhevet handlet i første rekke om egensikkerhet (Barland m.fl., 2017, s. 92-94).

I andre del av bevæpningsprosjektet, som bygger på en spørreundersøkelse blant medlemmer av Politiets Fellesforbund (PF) med politifaglig utdanning (N= 4938), kommer det fram at bevæpning blant polititjenestepersoner først og fremst anses som et beredskapstiltak som kan være skadereduserende, snarere enn et tiltak som kan forhindre terror. Holdningen blant PF-medlemmer har gått fra en andel på 20 prosent som sier ja til at politiet bør bære våpen i tjeneste i 2011 (Finstad, 2011) til en andel på 80 prosent i 2017. I 2017 stilte

15 prosent seg negative til bevæpning, mens 5 prosent ikke har tatt stilling⁴⁰. I tillegg til PF-medlemmer, ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant publikum (N=1000). Publikumsholdningen generelt er mer delt, der 46 prosent er positive til bevæpning, mens 49 prosent er negative. Fem prosent har ikke tatt stilling. PF-medlemmene er mest positive i Oslo, i kontrast til publikum i hovedstaden som er minst positive til bevæpning. Et sentralt spørsmål som reises fra dette er hvilke konsekvenser det kan ha dersom vi har et polititjenestepersoner og publikums vurdering av alternativer, der publikum i større grad ser ut til å foretrekke elektrosjokkvåpen enn hva polititjenestepersoner gjør⁴¹. Bevæpningsutvalget (NOU 2017:9) anbefalte et prøveprosjekt med elektrosjokkvåpen, og viste til Sveriges tilsvarende prosjekt, som siden årsskiftet (2018) nå har påbegynt prøveprosjektet der de første tallene viser at elektrosjokkvåpenet først og fremst brukes i de situasjoner der polititjenestepersoner trues, eller det trues med kniv. Elektrosjokkvåpenet har blitt brukt daglig i Sverige siden prøveordningen startet ved årsskiftet⁴²

Etter at terroren rammet Norge 22. juli 2011 ble det i Gjørsv-rapporten (NOU 2012:14, s. 458) pekt på et behov for endring av kultur og økt risikoerkjennelse. Forskningsprosjektet *The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror* (forkortet til NEXUS) er finansiert av Norges forskningsråds SAMRISK II program, og er et samarbeidsprosjekt mellom NTNU, SINTEF, Safetec og NTNU Samfunnsforskning. Almklov m.fl. (2017) har skrevet en populærvitenskapelig rapport basert på forskningsprosjektet. Denne oppsummerer hovedfunn fra prosjektet som helhet. Almklov m.fl. (2017) finner at risikoerkjennelsen generelt har økt, både i samfunnet og blant aktører

40 Disse tallene er også vist i PHS sitt hørings svar til Bevæpningsutvalgets utredning (NOU 2017:9), samt i en artikkel i politiforum, som er tilgjengelig fra <https://www.politiforum.no/artikler/overveldende-flertall-av-politifolk-vil-baere-vapen-permanent/411900>

41 Den kommende rapporten har arbeidstitel Bevæpning eller ikke-bevæpning? (kommende publikasjon, Skjevraak, Myhrer, Barland, Thomassen og Strype) og ferdigstilles ved PHS i 2018.

42 Første måned med prøveordning med elektrosjokkvåpen i Sverige <https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2018/Februari/Sa-anvander-polisen-elchockvapen/>

innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Risikoerkjennelsen handler også om en økt bevissthet for at hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser må prioriteres. Det blir videre funnet at det øves mer, i mer krevende scenarioer enn før, der også flere aktører er involvert og at det fokuseres på samvirke. Det pekes likevel på at samordning fortsatt ser ut til å være en utfordring, til tross for at et nytt samvirkeprinsipp er innført. Samordning knyttet til forebyggende virksomhet mellom ulike etater og forvaltningsnivåer pekes på som en hovedutfordring. Rapporten konkluderer også med at de fleste tiltakene som har blitt iverksatt i justissektoren ikke handler om de kulturelle utfordringene først og fremst, men i større grad er av strukturell art. Videre peker NEXUS på at kommunal og regional forvaltning ikke er styrket i like stor grad som direktoratsnivået, til tross for økt forventning om innsats på samfunnssikkerhet også på lokalt nivå.

Avslutning

Dette kapitlet har belyst trygghet i det offentlige rom med vekt på den opplevde (u)tryggheten og hva som kan påvirke enkeltindividers bevegelsesmønstre ut fra hva som anses som trygt/utrygt som en form for «personlige forebyggingsstrategier.» Dette kan kanskje omtales som en subjektiv grensekontroll, gjennom at man tillater, eller ikke tillater seg å oppholde seg på visse steder i visse situasjoner. Dette skal ikke forstås som det at man tar alminnelige forhåndsregler (som å se seg for før man går over veien), men snarere at man ikke tillater seg et alminnelig bevegelsesmønster i det offentlige rom, ut ifra hva som er trygt i henhold til faktisk risiko. Det har også blitt vist til utvidelsen av det offentlige rom, der digital vold, digital trakassering og hets og trusler på nett er mer fremtredende. Det gjelder både mot privatpersoner i form av blant annet ulovlig spredning av bilder eller trusler mot politikere. Dette innebærer nye og sammensatte utfordringer for kontrollapparatet. Det er vanskelig å skulle argumentere mot økt sikkerhet. Derimot antyder litteraturen noe som det er viktig å ha bevissthet rundt, nemlig at mer sikker betyr ikke nødvendigvis økt trygghetsfølelse, verken i

subjektiv eller objektiv forstand. Når det gjelder trafikkisikkerhet vises det til såkalt risikokompensasjon der økt sikkerhet brukes opp gjennom økt risikoatferd. I forbindelse med politiets fysiske tilstedeværelse i det offentlige rom beskrives en dobbeltsidighet ved at det både kan oppleves trygghetsskapende og utrygghetsskapende, avhengig av kontekst og samhandling med publikum. Litteraturen peker dessuten på at enkelte grupper opplever å bli «jaget», flyttet på, ikke passe inn, eller ikke i tilstrekkelig grad bli tatt hensyn til i etableringen av nye offentlig tilbud. Mer kunnskap om hvordan man kan legge til rette for etablering av offentlige rom med tilbud til flere og ulike grupper samtidig, for eksempel knyttet til gjennomføring av områdeløft, vil kunne virke inkluderende og på sikt forebyggende.

10 Forskning på forebygging av økonomisk- og arbeidslivskriminalitet

Økonomisk kriminalitet er et samlebegrep som brukes til å beskrive en mengde straffbare og uetiske forhold i privat og offentlig virksomhet. Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim) definerer økonomisk kriminalitet på følgende måte:

(...) profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig (Økokrim, 2017).

Lovbrudd som faller innunder økonomisk kriminalitet kan være hvitvasking, underslag, korrupsjon, svart arbeid og skatteunndragelse, men også miljøkriminalitet, ulovlig markedsføring og brudd på arbeidsmiljølovgivning faller innenfor denne kategorien. Ifølge *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet* (Justis- og politidepartementet/Finansdepartementet, 2011) vil en målsetting om å bekjempe økonomisk kriminalitet ved å avdekke og sanksjonere alle lovbrudd være både svært ressurskrevende samt medføre et uønsket omfang av kontroll- og overvåking. Forebyggende arbeid vektlegges derfor som svært viktig. Når det gjelder politi og påtalemyndighet fremheves avdekking og effektiv sanksjonering som spesielt virkningsfullt knyttet til allmennprevensjon. Høy opplevd oppdagelsesrisiko og effektiv behandling av straffesaker og sanksjonering blir dermed et sentralt virkemiddel for å forebygge økonomisk kriminalitet. I tillegg er gode felles holdninger og nødvendig sosial kontroll viktige bidrag til at et regelverk i størst mulig grad etterlevs. Arbeid for å påvirke holdninger kan foregå gjennom informasjonsarbeid, for eksempel ovenfor utenlandske næringsdrivende og arbeidstakere som kommer til Norge som i mindre grad er kjent med gjeldende regelverk og rutiner. Myndighetenes innsats bør ikke sees isolert fra næringslivets egen innsats og handlingsplanen vektlegger at næringslivet må inviteres mer med i arbeidet for å forebygge kriminalitet, både gjennom egne tiltak, og gjennom et samarbeid med offentlige myndigheter. I regje-

ringens *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015–2016)* understrekes nettopp at:

Næringslivet og det sivile samfunn (...) har i mange sammenhenger bedre mulighet enn politiet til å forebygge og redusere kriminalitet, ikke minst når det gjelder kriminalitet knyttet til arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 12).

I dette kapitlet refereres forsknings- og faglitteratur som behandler forebyggende innsats mot økonomisk kriminalitet begått innenfor offentlige forvaltning og i næringslivet. Ansvar for å forebygge og bekjempe slik kriminalitet tillegges aktører innenfor begge sfærer, og forutsetter samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Videre kan lovbrudd begås av ledere og ansatte internt i offentlige virksomheter, eller de kan begås av eksterne gjerningspersoner. Kategorien «økonomisk kriminalitet» favner bredt og vi kan ikke gå inn på tiltak som retter seg mot hver og en av de nevnte lovbruddstypene. Tiltakene som beskrives har imidlertid et stort nedslagsområde og kan brukes til å forebygge og bekjempe en rekke ulike former for kritikkverdige forhold. Det gjelder for eksempel det å legge til rette for varsling i offentlig og privat næringsliv. Et effektivt varslingssystem kan fange opp arbeidslivskriminalitet som spenner fra korrupsjon og økonomisk utroskap og forurensning, til brudd på regler om lønns- og arbeidsforhold og uønskede hendelser som trakassering på arbeidsplassen.

Offentlige og private aktører i det forebyggende arbeidet

Den måten lovbrøytene oppfattes på har betydning for hvilke strafferettslige reaksjoner og forebyggende tiltak som benyttes. I internasjonal forskning blir det ofte hevdet at økonomiske kriminelle er mer rasjonelle og kalkulerende enn tradisjonelle lovbrøytene, og at de er mer sensitive for straff. Både individ- og allmennpreventive hensyn fremheves derfor som relevant ovenfor denne typen lovbrøytene. Dersom lovbrøytene ikke kalkulerer i like stor grad som antatt, vil imidlertid slike tiltak være mindre effektive. Dette er tema for en masteravhandling i kriminologi fra 2011. Avhandlingen *Økonomiske lovbrøytene*

og *rasjonalitet* (Røren, 2011) drøfter ulike aktørers oppfatning av mistenkte, tiltalte og dømte for økonomiske lovbrudd. Røren påpeker at økonomisk kriminalitet også kan handle om behovet for spenning og risikotaking eller en opplevelse av nød, og gå på bekostning av rasjonalitet og sikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om et firma på konkursens rand, eller et behov for en ekstravagant livsstil. Rørens (2011) funn samsvarer likevel langt på vei med antagelsen om at økonomiske lovbrøytene er rasjonelle, og at de foretar en risikovurdering i forkant av lovbruddet. Informantene på tvers av profesjon, erfaring og kunnskap hadde alle inntrykk av at eventuell mediedekning var svært vanskelig å takle for de mistenkte, tiltalte eller dømte for økonomiske lovbrudd. Mange trakk fram ransakelse og varetektsfengsling som en særlig stor belastning, både fordi mange vil være ukjente med slik innngripen fra rettsvesenet og fordi det kan ha negativ betydning for deres anseelse og omdømme. Selv om prosessen med straffeforfølgelse kunne være vanskelig å takle ble lovbrøytene beskrevet som ressurssterke, og med evne til å fremlegge sin sak godt både språklig og faglig. Deres faglige bakgrunn kunne lette prosessen fordi de hadde erfaring fra møtesituasjoner med mange tilhørere, og de var vant til å tenke strategisk og holde fokus. Dette ble fra politiets side pekt på som en mulig utfordring. Slike lovbrøytene kan være krevende å eksaminere på grunn av høy faglig kunnskap, og dessuten kan de komplisere arbeidet med etterforskningen ved benytte seg av profesjonell hjelp fra flere hold enn sin forsvarer (Røren, 2011).

Rapporten *Organisert og økonomisk kriminalitet – myter og realiteter* er skrevet på bakgrunn av Politihøgskolens forskningskonferanse i 2004 ved samme navn. Temaet for konferansen signaliserte et ønske om å løfte fram forskning som kan si noe om realitetene og hva som kan dokumenteres i fagfeltet organisert og økonomisk kriminalitet, og flere av innleiderne er inne på forebygging i sine bidrag. Paul Larsson (2004) skriver i sitt innledningskapittel at det er interessant å merke seg at de fleste innledere som tar for seg forebyggende innsats understreker betydningen av situasjonell eller strategisk problemorientert innsats. Det er ikke holdningskampanjer eller ungdomsarbeid som vektlegges, men konkrete tiltak som reduserer mulighetene for lovbrudd,

påvirker motivasjonen eller bedrer kontrollen av den illegale atferden. For eksempel påpeker daværende sjef for ØKOKRIM, Einar Høgetveit (2004), i sitt bidrag til konferansen om ØKOKRIMs *strategi mot økonomisk kriminalitet* at dette særorganet skal i all hovedsak arbeide med større utvalgte eller prinsipielt viktige straffesaker og deres rolle er ikke å arbeide forebyggende eller proaktivt. Det understrekes likevel at også straffesaksbehandlingen har som sitt primære formål å hindre kriminalitet gjennom den individualpreventive og (kanskje særlig den) allmennpreventive virkningen av at straffbare handlinger blir etterforsket og lovbrøtere blir strafforfulgt. Det er derfor en nær sammenheng mellom rent forebyggende virksomhet og ordinær straffesaksbehandling. Høgetveit kaller det naivt å tenke seg at man skal klare fullt ut å forhindre all kriminalitet gjennom forebyggende arbeid. Når det gjelder økonomisk kriminalitet er det som regel snakk om bevisste og planlagte handlinger. Det vil fortsatt bli begått profittmotiverte lovbrudd som det er nødvendig å sanksjonere gjennom strafferettssystemet. Derfor er begge strategier viktige og nødvendige for politiet samlet sett.

Assisterende spesialråd Anne-Mette Dyrnes i Justisdepartementet er klar på at forebygging og bekjempelse av organisert og annen profittmotivert kriminalitet kan ikke effektiviseres uten tiltak mot det økonomiske utbyttet. I sitt bidrag om *Inndragning og andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet* skriver Dyrnes (2004) at de fleste erkjenner dette men det er et betydelig problem å omsette erkjennelsen til praktisk politi- og påtalearbeid. I altfor mange saker ser man at all oppmerksomhet i etterforskningen har vært konsentrert om spørsmålene om skyld og straff, slik at utbyttet av den straffbare virksomheten forblir på lovbrüternes hender. Det kan synes opplagt at det er nødvendig å redusere den økonomiske lønnsomheten for å redusere omfanget av slik kriminalitet.

Lars Korsell (2004) i Brottsforebyggende rådet (BRÅ) tar i sitt bidrag *Vilka kan förebygga ekonomisk brottslighet?* for seg det brede spekter av mulige forebyggende tiltak og metoder som finnes fra lovgivningsnivå ned til praktisk handling. Det er ikke viljen til å forebygge det skorter på viser Korsell.

Oppslutning rundt forebyggende arbeid er stort og mange ønsker å forebygge økonomisk kriminalitet, men kunnskapen om hvordan det kan gjøres er ofte fraværende. Det er derfor avgjørende at kunnskapen om forebygging av organisert og økonomisk kriminalitet deles mellom de ansvarlige aktørene.

I en ny Fafo-rapport undersøkes *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* (Andersen, Bjøru, Tofteng, & Øistad, 2017) og forfatterne ser blant annet på hvilke forebyggende tiltak som er iverksatt. Begrepet «arbeidslivskriminalitet» defineres gjerne som brudd på norske regler om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet, korrupsjon eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene, og som dermed virker konkurransevridende. Andre beslektede begreper som brukes i denne sammenhengen er sosial dumping og useriøs virksomhet. Med innkjøp av varer og tjenester for 183 milliarder kroner årlig har det stor betydning at leverandører og underleverandører følger lover og regler. Undersøkelsen består av to deler. Det gjort intervjuer i 24 kommuner og fem fylkeskommuner om hva slags tiltak som er satt i verk på dette området og hvilke erfaringer kommunene har gjort seg. I tillegg er det gjennomført en grundigere studie i to kommuner (Skien og Bergen) og en fylkeskommune (Sør-Trøndelag). Skien og Bergen er valgt fordi dette er to kommuner som har satt i gang en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og som dermed har høstet erfaringer på området. Når det gjelder resultater beskrives samarbeidet med det lokale næringslivet som godt og tilbakemeldingene fra de mindre kommunene i undersøkelsen er at arbeidslivskriminalitet ikke er et problem. Informantene viser til at de er godt kjent med ulike lokale leverandører, og anser sitt marked som lite attraktivt for større og mer organiserte kriminelle aktører. Spørsmålet er imidlertid ifølge forskerne om problemet anses som lite fordi kontrollen også er begrenset. Rapporten viser at iverksatte tiltak i hovedsak er rettet mot å forebygge arbeidslivskriminalitet ved å hjelpe kommunen og fylkeskommunen i deres innkjøp, det vil si til å velge «rett» leverandør og at nødvendige krav er på plass. Tiltak for å drive videre tilsyn og kontroll med leverandører utfordres av mangel på kompetanse og ressurser. En annen

utfordring er lang saksbehandlingstid i forbindelse med lovbrudd. Det kan føre til at aktører forsvinner eller slår seg konkurs, for så å starte opp igjen og fortsette som før. Gjennom KS deltar kommunesektoren i «Samarbeid mot svart økonomi» (SMSØ), i samvirke med NHO, LO, Unio, YS og skatteetaten. SMSØ jobber forebyggende og holdningsendrende mot svart økonomi, og har innkjøpere i privat og offentlig sektor, ungdom, forbrukere og næringslivet som målgruppe. SMSØ følger også utviklingen av svart økonomi gjennom befolkningsundersøkelser, hvor det også jobbes med å avdekke tiltak som befolkningen mener vil være nyttig i arbeidet mot svart økonomi. Enheter mot arbeidslivskriminalitet - *a-krim*satsingen - springer ut av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og er etablert i flere byer (Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo). Disse enhetene blir i Fafo-rapporten omtalt som svært viktige og som gode tiltak. I a-krimenhetene setter politiet, Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV Kontroll, Tolletaten og kemneren (kommunene) av ansatte til en samlokalisert enhet som samarbeider og deler informasjon. Særlig skal disse enhetene drive kontroll og tilsyn, for eksempel gjennom uanmeldte besøk på byggeplasser. Andersen m.fl. (2017) finner at der a-krim samarbeidet er klarleggende og operativt, kan kommunens arbeid i SMSØ beskrives som informasjonsrettet og forebyggende.

Undersøkelsen *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet* ble gjennomført av Dag Ellingsen (2010) ved Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Justisdepartementet og Finansdepartementet, samt Embedsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK). Undersøkelsen rettet seg mot et utvalg på 2 000 virksomheter, offentlige og private. Undersøkelsen bygger på data om erfaringer fra 2008, og er en replikasjon av en tilsvarende undersøkelse basert på erfaringsdata fra 2003 gjennomført av Ellingsen og Sky (2005). Et av målene med undersøkelsen var å kartlegge hvor vanlig det er at bedrifter har iverksatt tiltak med tanke på å forebygge økonomisk kriminalitet og i hvilken grad enkelte tiltak har en preventiv effekt på økonomisk kriminalitet. Ellingsen (2010) finner at litt over halvparten av virksomhetene har iverksatt tiltak mot økonomisk kriminalitet i virksomheten. Tiltak knyttet til revisjon

og regnskap er de mest populære. Den økonomiske kriminaliteten som virksomhetene ble utsatt for ble oftest oppdaget ved intern revisjon og bruk av egne regnskapssystemer. Dette er to typer kontrolltiltak som virksomhetene generelt prioriterer. Tips fra egne ansatte er også en viktig kilde til avsløring. Av andre tiltak er opplæring i gjeldende regelverk, holdningskampanjer, forbedret datasikkerhet, bakgrunnsjekk ved ansettelse samt strengere adgangskontroll. Det er i klart høyere grad de virksomhetene som selv har vært utsatt for økonomisk kriminalitet som har iverksatt tiltak.

Anders B. Olsen (2007, 2008) er universitetslektor ved NTNU og gir noen føringer knyttet til hva virksomheter selv kan gjøre for å beskytte seg mot økonomisk kriminalitet, enten lovbruddene begås av egne ledere og ansatte, eller eksterne gjerningspersoner. I boken *Økonomisk kriminalitet: Avdekking, granskning og forebygging* gir Olsen (2007) et samlet overblikk over forebygging, avdekking og granskning av økonomisk kriminalitet i næringslivet og innen offentlig forvaltning. Målet med boken er å bidra til bevisstgjøring og gi veiledning til styremedlemmer og ledere som i praksis møter ulike former for økonomisk kriminalitet, og mistanker om økonomisk kriminalitet. Det gis veiledning i hvordan man bør forholde seg når mistanker om misligheter og korrupsjon oppstår, og hvordan man kan gå framfor å forebygge, oppdage og granske økonomisk kriminalitet. Økonomisk kriminalitet har ifølge Olsen de beste vilkår i miljøer med lite samarbeid og lav grad av åpenhet. Et arbeidsmiljø preget av en «åpenhetskultur» vil gi færre mislighetsmuligheter og samtidig skape trivsel og lojalitet mener Olsen. Et felles verdigrunnlag og tydelige normer, konsekvent bruk av formelle reaksjoner og en rimelig balanse mellom utfordringer, innsats og belønning er andre metoder som fremheves i arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet.

I artikkelen *Virkemidler for å stoppe kriminelle ledere i næringslivet* skriver Olsen (2008) at det forventes og kreves at alle virksomheter både i offentlig og privat sektor, har etablert rasjonelle tiltak som kan forebygge og avsløre at ledere misbruker jobben til å lure til seg urettmessige fordeler. Artikkelen gir en innføring i hvordan man kan gå fram for å designe og implementere slike tiltak.

Effektiv forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet forutsetter ifølge forfatteren styreforankring, helhetlig tilnærming, og at misligheter kan avdekkes bare når man aktivt ser etter signalene. Det bør foretas fornuftige kontroller for å hindre ansettelser på falskt grunnlag og rekruttering av kriminelle. Oppgitte referansepersoner bør kontaktes, vitnemål og attester må granskes og verifiseres. Profesjonell og konsekvent håndtering av uregelmessigheter og misligheter bidrar i det forebyggende arbeidet. Det må synliggjøres at uakseptabel atferd får konsekvenser, og at lojalitet til verdigrunnlag og retningslinjer belønnes. Når dette praktiseres konsekvent vil det bidra til å utvikle gode holdninger og virke forebyggende ifølge forfatteren.

Espen Kjelsrud (2014) har skrevet masteravhandlingen *Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige, og vil en slik ordning forebygge korrupsjon?* Kjelsrud skriver at Riksrevisjonen årlig avdekker at misligheter og regelbrudd er noe som forekommer i norske offentlige anskaffelser. Dette har først og fremst utgangspunkt i manglende konkurranse, som igjen kan være koblet til misligheter i forbindelse med kameraderi. Dagens regelverk for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner setter krav til konkurranse, men ikke kunngjøring. En kunngjøringsplikt innebærer at anskaffelsen skal offentliggjøres, slik at alle leverandører i markedet som er interessert har tilgang til informasjonen og får anledning til å delta i konkurransen om de offentlige tilbudene. I tillegg blir det antatt at åpenheten vil bidra til å forebygge korrupsjon. Kjelsrud finner kun delvis støtte for at en ordning med forenklet kunngjøringsplikt vil forebygge korrupsjon. En kunngjøringsplikt kan bidra til å bryte opp nære relasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør, og dermed forebygge korrupsjon som kan oppstå under slike omstendigheter. En forenklet kunngjøringsordning vil imidlertid neppe bidra til å redusere antallet ulovlige direkteanskaffelser. Dette er fordi (1) ordningen ikke har noen mekanisme for å kontrollere om en direkteanskaffelse er lovlig eller ikke, og (2) udokumenterte ulovlige direkte anskaffelser forekommer like ofte under som over den nasjonale terskelverdien. Anskaffelser over terskelverdien er underlagt kunngjøringsplikten, og dette viser at en kunngjøringsplikt i seg selv ikke har noen særlig virkning på dette området konkluderer Kjelsrud (2014).

Av annen relevant litteratur kan nevnes masteravhandlingen *Ulovlig samarbeid etter Konkurranselovens § 10. Hvordan forebygge og begrense forekomsten av ulovlig samarbeid i norsk næringsliv?* (Juuhl & Sørheim, 2011) som ser på forekomsten av ulovlig samarbeid blant norske bedrifter, og hvilke tiltak som er satt i gang for å hindre dette. Avhandlingen vurderer tiltak som Konkurransetilsynet har iverksatt for å forebygge og avdekke forekomsten av konkurranserettslige lovbrudd samt hva bedrifters ledelse selv kan gjøre for å redusere risikoen for at konkurranseloven brytes i egen organisasjon.

Elisabeth Roscher (2013) peker i artikkelen *Styrets ansvar for å forebygge og avdekke misligheter* på at det forventes av norske selskaper at de iverksetter tilstrekkelige forebyggende tiltak for å forhindre korrupsjon og misligheter. Hvordan det enkelte selskap innretter seg for å sikre et godt system vil avhenge av blant annet virksomhetens kompleksitet, størrelse og ulike eksterne og interne risikofaktorer. Roscher (2013) viser til at alt arbeid med å forebygge misligheter bør være risikobasert i den forstand at man har fokus på de områdene som anses mest kritiske for virksomheten og hvor risikoen er størst. Det bør gjennomføres risikovurderinger regelmessig og etableres god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring, herunder overvåkning, oppfølging og kontroll.

Tina Søreide (2013) problematiserer i boken *Korrupsjon: Mekanismer og motiltak* det å skulle måle den forebyggende effekten av anti-korrupsjonstiltak. Korrupsjon defineres i boken til å omhandle kjøp og salg av beslutninger, dvs. misbruk av myndighet i jobbsammenheng til å oppnå en fordel i privatlivet. Søreide (2013, s. 187) skriver at vi foretrekker å tro at summen av nye lovreguleringer og samarbeid mellom påtalemyndigheter på tvers av land har forebyggende effekt på korrupsjon, men dette *vet* vi lite om. Mens studier viser at risikoen for å bli straffet har en viss betydning for individers tilbøyelighet til å begå lovbrudd, er det mindre opplagt hvorvidt en økning i straffen gir en høyere forebyggende effekt, og forskningen er tvetydig når det gjelder betydningen av selve straffenivåets effekt på graden av kriminalitetsbekjempelse. Antakelsen om at potensielle lovbrøtere er rasjonelle forutsetter at de veier

fordeler og ulemper mot hverandre i forkant av lovbruddet. Dersom det er stor sannsynlighet for oppdagelse og i tillegg høye straffer, vil færre begå lovbruddet fordi det ikke lønner seg. Økonomiske lovbrøyttere kan dessuten være mer vare for straffens sosiale følger. Søreide (2013, s. 193) påpeker imidlertid at potensielle lovbrøyttere vurderer en rekke alternative kostnader i tillegg til straff og at kostnadene til tider vurderes irrasjonelt. Forventet risiko avviker fra faktisk risiko. Og den subjektive betydningen av gevinst avhenger av flere forhold enn den faktiske, økonomiske størrelsen. I hvilken grad straffen fortoner seg som et onde varierer dessuten fra individ til individ, og forventede soningsforhold. Videre hevder Søreide (2013, s. 188) at fordi vi ikke har noe godt mål på omfanget av korrupsjon kan vi heller ikke måle nedgang når straffenivået øker. Når vi skal måle 'straffens effekt på ikke begåtte lovbrudd' må vi prøve å finne ut hva individer som vi ikke vet hvem er, ikke kommer til å gjøre. En mulighet er å utføre randomiserte kontroller i utsatte kategorier av lovbrøyttere, men vi kan likevel ikke vite hvem som ville ha begått et lovbrudd dersom straffen var noe lavere. Om vi forestiller oss at straffen vil virke forebyggende på individer som ellers ville ha vært involvert i korrupsjon, kan det tenkes at allerede potensielle lovbrøyttere vil være mindre påvirket av høyere straff enn andre individer, nettopp fordi de allerede er potensielle lovbrøyttere.

Varsling

Varsling kan være et viktig virkemiddel for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, og for å sikre rettskraftige bevis. Varsling forekommer når en arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold i bedriften, enten det sies ifra internt til ledelsen eller andre i virksomheten, eller eksternt til tilsynsmyndigheter, media mv. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med lov eller med etiske normer, for eksempel korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet (Ot.prp. nr. 84, 2005-2006, s. 7). At konsekvensene ved å varsle kan være svært negative for den som varsler er et gjennomgående tema i litteraturen som refereres nedenfor. At en varsler risikerer å møtes med sterke

sanksjoner kan føre til at andre potensielle varslere vegrer seg for å si ifra, og dermed svekke den sikkerhetsmekanisme som varsling representerer for forebygging av økonomisk kriminalitet.

Rapporten *Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt?* er skrevet av forsker Sissel Trygstad (2010) ved Fafo. Varsling, varslingseffektivitet og varslingens konsekvenser er sentrale tema i rapporten som bygger på en spørreundersøkelse besvart av 6000 arbeidstakere i privat og offentlig sektor vinteren 2010. Utgangspunktet for å varsle er at det har skjedd noe kritikkverdig. I forskningslitteraturen opereres det med ulike definisjoner av hva et kritikkverdig forhold er. I den aktuelle studien oppgis kritikkverdige forhold som *uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis*. Ulovlige hendelser kan være økonomisk kriminalitet som underslag, bestikkelser/korrupsjon, svart arbeid/skatteunndragelse samt tyveri av virksomhetens ressurser. Trygstad (2010) viser til at Norge har lovfestet en rett til å varsle og et eget vern av arbeidstakere som varsler. Foreliggende forskning viser at norske arbeidstakere som varsler ser ut til å lykkes bedre enn det som rapporteres fra andre land. En studie fra 2006 (Skivenes & Trystad, 2006) fant at 64 prosent av kommunale arbeidstakere svarte at varslingen forårsaket en eller annen form for endring til det bedre. Nye rutiner eller nye metoder for å løse problemer var det mest vanlige, men det var også varslere som svarte at de hadde fått økte økonomiske ressurser og at ledere og kolleger var omplassert som følge av varslingen. Arbeidstakere i privat sektor har i større grad svart at forholdet ble forbedret (63 prosent) enn arbeidstakere i de øvrige sektorene. Dårligst ut kommer arbeidstakere i statlig sektor (49 prosent) og ansatte i fristilte offentlige selskaper (48 prosent). Når det gjelder hvilke indikatorer som påvirker varslingseffektiviteten, finner Trygstad (2010) at den indikatoren som har størst innvirkning er den hierarkiske plasseringen til den eller de som var ansvarlige for det kritikkverdige forholdet. Jo høyere plassert den ansvarlige er, jo mindre effektivt vil det være å varsle. Dernest følger varslingsrutiner. Arbeidstakere som har skriftlige varslingsrutiner på sin arbeidsplass svarer at varslingen har vært effektiv, dvs. at forholdet eller saken ble endret til det bedre eller opphørte. Den indikatoren som har den tredje sterkeste effekten er varsel om bruker- eller kunderelaterte

forhold. Når det gjelder hva slags forhold det varsles om, finner Trygstad (2010) at sakene oftest gjaldt brudd på instruksjoner om helse, miljø og sikkerhet (17 prosent), respektløs opptreden overfor brukere/kunder (12 prosent) og mobbing av arbeidstakere (11 prosent). Det var liten utbredelse av varsling om ødsling av økonomiske midler (6 prosent), seksuell trakassering (5 prosent) og korrupsjon (2 prosent). De sjeldneste kritikkverdige forholdene i undersøkelsen var kriminelle forhold som underslag, mottak av bestillinger/korrupsjon, vold mot bruker/kunder og utslipp av alvorlige miljøgifter. Det er likevel grunn til å understreke at nesten halvparten av norske arbeidstakere ikke varsler om forhold de vurderer som alvorlige og kritikkverdige. Den viktigste begrunnelsen er frykt for represalier, noe som forteller at aksepten for kritikk er lav i deler av norsk arbeidsliv (Trygstad, 2010).

En senere rapport; *Evaluering av varslerbestemmelsene* (Trygstad, Skivenes, Steen, & Ødegård, 2014) hadde som hovedmål å vurdere om bestemmelsene fungerer etter hensikten, eller om det er behov for endringer i regelverket. I den tredje delrapporten presenteres en kartlegging av praksis og erfaringer med varsling til tilsynsmyndighetene, deriblant Økokrim og Finanstilsynet. Forskerne finner at begge tilsyn mottar svært sjeldent varsler fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold. Finanstilsynet har varslingsrutiner og disse er særskilt konsentrert om å sørge for anonymiteten til varsleren. Likevel ser det ut til å være lav oppmerksomhet omkring varsling av kritikkverdige forhold og det framstår ikke å være lagt til rette for at en varslers skal kunne kontakte tilsynet. Samlet er heller ikke varsling av kritikkverdige forhold en sentral del av Økokrim sin virksomhet, da det knapt forekommer varsling. På spørsmål om Økokrim ser noen utfordringer når det gjelder varsling og mottak av varslinger så påpekes det at anonymitet kan være vanskelig på grunn av beviskrav, og at mangel på anonymitet kan være en terskel for varslere. Økokrim ønsker imidlertid at varslere (og tipsere) først og fremst tar kontakt med lokale myndigheter (Trygstad m.fl., 2014).

Varsling som en mekanisme for å forebygge og avdekke korrupsjon er også tema i Birte Eriksens (2014) kapittel *Varsling om korrupsjon* i boken Å

bekjempe et *samfunnsonde*, også redigert av Eriksen. Eriksen er advokat og har skrevet doktorgradsavhandling om varsling samt en rekke artikler innen selskapsrett, arbeidsrett og om konkurranse og korrupsjon. I bokkapitlet skriver Eriksen at i mange tilfeller er varsling fra arbeidstakere som «innsidere» i virksomheter den eneste muligheten for å avdekke alvorlig korrupsjon. Tema for kapitlet er hvilken plikt arbeidsgiver har til å etablere rutiner som sikrer at intern varsling fungerer effektivt i forhold til å både avdekke og forebygge korrupsjon. At arbeidsgivere klarer å håndtere et mottatt varsel på en forsvarlig måte og ivareta arbeidstakeren som har fremmet det bidrar ifølge Eriksen (2014, s. 178) til å senke terskelen slik at valget om å varsle blir lettere for andre potensielle arbeidstakere. Frykten for gjengjeldelse er en sentral faktor som hindrer arbeidstakere fra å varsle. En varslingsrutine bør derfor understreke det rettsvernet mot gjengjeldelse som arbeidstaker har etter arbeidsmiljøloven § 2-5. Mulighet for å varsle anonymt, samt krav om at varselmottaker behandler det mottatte varsel konfidensielt er andre momenter som nevnes. Eriksen (2014, s. 203) påpeker avslutningsvis det ansvar Økokrim har i bekjempelse av økonomisk kriminalitet, og at særorganet i større grad burde definere og regulere seg selv som en varslingskanal for arbeidstakere som ønsker å bringe videre informasjon de besitter i kraft av å være på «innsiden» av virksomheter, enten fordi de ikke har nådd fram internt eller fordi det er vanskelig eller farlig å forsøke.

Den potensielle risikoen forbundet med å varsle kan tale for å forbedre insentivene for å varsle. I masteravhandlingen *Varsling av økonomisk kriminalitet: kan varsling kjøpes for penger?* (Solum & Andås, 2015) fra Norges Handelshøyskole stilles spørsmålet 'Bør det innføres økonomiske belønninger ved ekstern varsling av økonomisk kriminalitet i Norge?' Formålet med studien var dermed å forstå effekten av å innføre en økonomisk belønning ved varsling av økonomisk kriminalitet i Norge. Det amerikanske lovverket tilbyr økonomiske belønninger ved varsling til offentlige myndigheter. Hensikten med lovverket er å øke insentivene for å varsle, og på denne måten avdekke og forebygge økonomisk kriminalitet. I studien ble det gjennomført et eksperiment for å undersøke hvilke konsekvenser en slik ordning kan ha i

Norge. Funnene viser ifølge forfatterne at respondenter som blir presentert for økonomiske belønninger *ikke* har høyere tilbøyelighet til å varsle til offentlige myndigheter. Respondentene har også lavere tilbøyelighet til å varsle internt i selskapet. De samme resultatene blir funnet både for høye og lave økonomiske belønninger, samt når det tas høyde for den indre motivasjonen til respondentene. Studien indikerer derfor at økonomiske belønninger ikke vil være hensiktsmessig for å øke varslingen i Norge. Solum og Andås (2015, s. 68) viser til forskjeller i rettskultur som en mulig forklaring på hvorfor økonomisk belønning for varsling ikke ser ut til å ville fungere like godt i Norge som i USA. Mens det amerikanske lovverket tilbyr økonomiske belønninger ved ekstern varsling, og har gjennom mange år utviklet en rettskultur for dette, er økonomiske belønninger ved varsling et relativt nytt fenomen i den norske rettskulturen.

Avslutning

Sammenlignet med personer som begår lovbrudd innenfor andre kriminalitetsområder står antakelsen om at økonomiske lovbrøyttere er rasjonelle sentralt i mye av litteraturen vi har lest. I forlengelsen av det understrekes betydningen av ordinær straffesaksbehandling i kraft av den individualpreventive og allmennpreventive virkningen av at straffbare handlinger blir etterforsket og lovbrøyttere blir strafforfulgt. For politiet kan økonomiske lovbrudd fremstå komplekse og derfor svært ressurs- og kompetansekrevende å etterforske, og politiet mangler ofte nødvendig spesialkompetanse. Samtidig har påtalemyndigheten begrensede ressurser også når det kommer til hvor mange saker de har kapasitet til å etterforske. Forebyggende innsats for å motvirke misligheter og korrupsjon gjennom opplæring i gjeldende regelverk, holdningskampanjer og gode arbeidsforhold er derfor vel så viktig. Et reelt rettsvern for arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i egen eller andres virksomhet er fundamentalt for å opprettholde den sikkerhetsmekanisme som varsling representerer for forebygging av økonomisk kriminalitet. At en varsler risikerer å møtes med sterke sanksjoner kan føre til at andre potensielle varslere

vegrer seg for å si ifra, og forskningen antyder at aksepten for kritikk er lav i deler av norsk arbeidsliv.

Økonomisk kriminalitet er som forklart innledningsvis et felt som favner svært bredt. For politiet faller ansvaret for å bekjempe miljøkriminalitet innunder økonomisk kriminalitet blant annet med den begrunnelse at miljøkriminalitet ofte er profittmotivert. Kategorien miljøkriminalitet deles videre inn i lovbrudd som rammer det indre miljøet, dvs. arbeidsmiljøkriminalitet og lovbrudd som rammer det ytre miljøet, dvs. forurensning, naturkriminalitet, fiskerikriminalitet og kunst- og kulturminnekriminalitet. Forskningen og tiltakene vi har vist til i dette kapitlet skraper kun i overflaten av dette enorme innsatsområdet. Økonomisk kriminalitet fører til store skadevirkninger for samfunnet, for virksomheter og for enkeltmennesker. Likevel ser det ut til at, sammenlignet med andre kriminalitetsområder, finnes det et begrenset omfang av forskning i norsk kontekst som spesifikt behandler forebygging av slik kriminalitet.

11 Forebygging av organisert kriminalitet og menneskehandel

Det er i mange tilfeller et flytende skille mellom økonomisk og organisert kriminalitet. Organiserte kriminelle kan begå økonomisk kriminalitet, og det er heller ikke uvanlig at mer typiske hvitsnippforbrytere samarbeider med organiserte nettverk. Lovbryterne er ofte relativt ressurssterke, handlingene er i mange tilfeller godt planlagt, og de har vinnings hensikt. Når det gjelder hva som skiller de to overlappende kategoriene skriver Larsson (2004):

Forskjellene som fremheves er at økonomisk kriminalitet begås innen ellers legal virksomhet og av personer med høy sosial status, mens de organiserte kriminelle ofte er voldelige, at handlingene skjer i grupper eller nettverk og at korrupsjon og smøring er en viktig del av deres virke. I den virkelige verden glir disse forskjellene over i hverandre (Larsson, 2004, s. 9).

Det finnes ingen enighet om en presis, internasjonal definisjon på «organisert kriminalitet». Det hefter en rekke myter og forestillinger ved begrepet og forskere og praktikere strides om innholdet. Forskingen på organisert kriminalitet i Norge har ifølge Larsson (2008) vært sporadisk og slik kriminalitet har vanligvis blitt beskrevet som bestående av relativt få og begrensede miljøer og grupper. Lovbruddene knytter seg til narkotikasmugling og omsetning, Én-prosent eller biker-gruppene og et begrenset ransmiljø på det sentrale Østlandsområdet. Når det gjelder bekjempelse av organisert og økonomisk kriminalitet har Larsson (2004) tidligere påpekt at norsk politi i denne sammenheng hovedsakelig er hendelsesstyrt og saksorientert og det etterlyses derfor mer forebyggende, strategiske og proaktive arbeidsmetoder i dette arbeidet. Den ene metoden utelukker ikke den andre, og politietaten må stå på to ben i dette arbeidet om den skal stå trygt. Gitt mangelen på klare grenser mellom organisert og økonomisk kriminalitet er det behov for forskning som går på tvers av definisjonene. I mange tilfeller er grensene også flytende i forhold til tradisjonell kriminalitet, samt til terrorisme skriver Larsson (2004).

Det flytende skillet mellom økonomisk og organisert kriminalitet blir også understreket i *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet* (Justis- og politidepartementet/Finansdepartementet, 2011). Av handlingsplanen fremgår blant annet at deler av den økonomiske kriminaliteten også er organisert, grenseoverskridende og med internasjonale implikasjoner. Denne brede tilnærmingen er reflektert i Stortingsmelding nr. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet - en felles innsats* som ble lagt fram i desember 2010 (Meld. St. 7 (2010–2011)). I meldingen gis en vurdering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet som finner sted, både lokalt og sentralt, samt regjeringens strategi for forebygging. Blant kriminalitetsformer som regjeringen, Justis- og politidepartementet og politiet mener det er spesielt viktig å ha oppmerksomhet mot i kampen mot organisert kriminalitet nevnes MC-kriminalitet, menneskehandel og data-kriminalitet som tre av flere innsatsområder. Forskning som behandler forebygging rettet mot de to første kriminalitetsområdene behandles i dette kapitlet, mens IKT-kriminalitet er et tema i kapittel 10 om trygghet i det offentlige rom.

Én-prosentmiljøet og mobil vinningskriminalitet

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) nedsatte i 2011 en arbeidsgruppe for å se på utfordringene med å forebygge lokal, organisert kriminalitet. I rapporten *Forebygging av lokal, organisert kriminalitet* (KRÅD, 2013) behandles følgende tre kriminalitetsområder: mobil vinningskriminalitet, hvitvasking/svart arbeid og bedrageri og kriminelle MC-klubber. Det understrekes at organisert kriminalitet ikke er et abstrakt fenomen som svever over stats- og nasjonsgrensene, men tvert imot noe som har sin forankring på et marked for selgere og kjøpere. Det aller meste av kriminaliteten er lokal. Forebygging av organisert kriminalitet skjer derfor på lokalplanet, i den enkelte kommunen eller gjennom kommunesamarbeid, gjennom samarbeid internt i politidistriktet eller distriktene imellom. Tore Bjørgos modell for kriminalitetsforebygging er sentral for drøftingene i rapporten.

Når det gjelder kriminalitet utført av medlemmer av MC-klubber i Norge, gjelder dette ofte innførsel og omsetning av narkotika og torpedovirksomhet. Vold og trusler er hovedsakelig rettet mot andre rivaliserende nettverk eller personer, men benyttes også som avstraffelsesmetode innad i klubbene. Mens flere av medlemmene er straffedømte, er ikke klubbene som sådan kriminelle. Medlemskap i disse gjengene gjør det enklere å begå kriminalitet, også organisert kriminalitet, da medlemskap gir en kontakt i et miljø hvor det begås lovbrudd. Blant innsatsområder som diskuteres i rapporten er å innføre forbud mot 1 prosent-klubber, forbud mot at medlemmer uniformerer seg med vester hvor klubbnavn og tilhørighet vises, streng håndhevelse av skjenkebestemmelsene, eiendomstilsyn og kjøretøykontroll. Samarbeid internt og mellom kontrolletater som skatte- og avgiftsmyndighetene og NAV, politiet og påtalemyndigheten for å avdekke om medlemmers virksomhet er i strid med lover og regler er et annet forslag, i tillegg til anvendelse av Bjørgos prinsipper for forebygging.

Det har vært en økning i vinningskriminalitet i Norge begått av personer med opprinnelse fra Øst-Europa, en utvikling som ifølge arbeidsgruppen fra KRÅD har sammenheng med Schengen-samarbeidet, utvidelsen av EU og store forskjeller på rike og fattige land i Europa. «Mobil vinningskriminalitet» beskrives som et økende, internasjonalt fenomen som viser til såkalt profesjonelle, omreisende utenlandske lovbrøttere som typisk utfører volumkriminalitet. Volumkriminalitet, en kategori bestående av innbrudd, tyveri, tyveri av kjøretøy og vold, utgjør nær halvparten av alle registrerte lovbrudd i Norge. Kriminaliteten begås av nettverk av personer som delvis benytter falsk identitet, bringer det stjalne godset ut av landet og omsetter det i hjemlandet. Profesjonaliteten og graden av organisering varierer i stor grad blant utøverne. Mens noe ser ut til å være velplanlagt og kompetansekrevende, synes andre deler å være mer opportunistisk og uten særlig forhåndsplanlegging. Når det gjelder bekjempelse av mobil vinningskriminalitet har dette blitt oppfattet som særlig vanskelig å forholde seg til fordi det har utfordret politiets geografiske organisering. KRÅD-rapporten refererer Kripas som hevder at etter feltet fikk økt oppmerksomhet i mediene, blant politikere og

i politiet, har sistnevnte funnet fram til organisasjonsformer som er mer tilpasset denne typen kriminalitet. Samarbeid over distriktsgrenser har ført til at mange svært aktive gjerningspersoner er pågrepet, saker har blitt oppklart og ny kriminalitet forebygget ifølge rapporten. Distriktsovergripende samarbeid og rask informasjonsutveksling hevdes å være avgjørende for en effektiv politiinnsats, og samarbeidsprosjekter mellom politidistrikter, og med andre lands politimyndigheter anbefales. Alle politidistrikter oppfordres dessuten til å foreta analyser av vinningskriminaliteten for å få best mulig kunnskap om modus og årsakssammenhenger knyttet til økning og endring. Flere forebyggende tiltak bør så iverksettes på bakgrunn av slike analyser, blant annet situasjonelle tiltak og informasjon til befolkningen om trender og metoder som benyttes av de kriminelle.

Johanne Yttri Dahl ved Politihøgskolens forskningsavdeling arbeider for tiden med prosjektet *Trender i politiets arbeid mot mobil vinningskriminalitet* som ser på politiets arbeid på feltet, og hvordan endringer i forholdet mellom politiets forebygging, etterretning og etterforskning kommer til syne på dette området. Politiet har de siste ti årene opprettet en rekke prosjekter for å møte utfordringene som den mobile vinningskriminaliteten har medført. Prosjektene har eksperimentert med nye politimetoder og samarbeid mellom land og politidistrikter for å oppdage og rettsforfølge lovbrudd begått av mobile vinningskriminelle. Slikt samarbeid er overraskende nytt for det norske politiet. Arbeid mot mobil vinningskriminalitet krever nytenkning innen både samarbeid og polisiære metoder. Disse nye initiativene utfordrer de tradisjonelle skillelinjene mellom forebygging, etterretning og etterforskning. Nye politimetoder på feltet er i økende grad proaktive, basert på etterretningsarbeid, kommunikasjonskontroll, informasjonsutveksling og spaning. For å utforske politiets arbeid på dette området vil alle saker knyttet til mobil vinningskriminalitet i utvalgte politidistrikter bli analysert. Disse dataene vil bli trukket fra politiregistre. I tillegg vil etterforskere, etterretningsarbeidere og ledere i de samme politidistriktene intervjues for å forstå innsatsen mot denne lovbruddstypen bedre. Det vil også samles data gjennom deltak-

ende observasjon blant enkelte spesialiserte grupper som arbeider mot mobil vinningskriminalitet⁴³.

I artikkelen *Preventing organised crime originating from outlaw motorcycle clubs* argumenterer Bjørgo (2017) for hvordan hans modell for kriminalitetsforebygging kan anvendes spesifikt ovenfor kriminalitet begått av medlemmer tilknyttet MC-grupper. Politiet i ulike land og også innad i ulike politidistrikter i samme land har variert betydelig i hvordan de har valgt å bekjempe slike grupper og den kriminalitet som er forbundet med dem. Mens noen politistyrker primært har anvendt repressive, strafferettslige virkemidler, har andre lagt vekt på dialog, forebygging og skadereduksjon. Bjørgo argumenterer for en sammensatt tilnærming som kombinerer «myke» og «harde» metoder. En rekke aktører i tillegg til politiet besitter virkemidler som kan implementeres for å aktivere disse forebyggende mekanismene, slik at behovet for strafferettslige virkemidler blir mindre. I artikkelen gis en rekke eksempler for å demonstrere hvordan disse mekanismene kan omdannes til praktiske tiltak implementert gjennom ulike aktører på forebyggingsfeltet. For eksempel gjelder dette å hindre rekruttering til MC-klubber, både gjennom brede kampanjer rettet mot barn og unge generelt, eller mer spesifikke tiltak rettet mot unge personer som er i ferd med å utvikle problematferd. Hovedfokus bør ifølge forfatteren være på individuelt nivå og her understrekes viktigheten av å forsøke å gripe inn i rekrutteringsprosessen så tidlig som mulig for å hindre personer fra å «stige i gradene» i organisasjonen og begå kriminelle handlinger som binder dem til miljøet. I artikkelen vises det til både *bekymringssamtale*, *SLT* og *Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere* som aktuelle tiltak. Det mest effektive for å hindre rekruttering vil ifølge Bjørgo (2017) være en kombinasjon sosiale integreringstiltak og et gradert sanksjonssystem for problematferd og involvering med MC-klubber. For å hindre at klubbene oppnår aksept og legitimitet kan lokale myndighetspersoner gjøre det tydelig gjennom offentlige uttalelser at slike klubber ikke er ønsket i nærmiljøet. Myndighetspersoner

43 Beskrivelsen av prosjektet er hentet fra Politihøgskolens nettside: <https://www.phs.no/forskning/forskningsomrader/politiets-strategier-praksis-metoder/new-trends-in-modern-policing/delprosjekter/trender-i-politiets-arbeid-mot-mobil-vinningskriminalitet/> [6.2.2018].

bør dessuten unngå å delta på arrangementer organisert av MC-miljøet, noe som kan føre de inn i kompromitterende situasjoner og risikere økt aksept av klubben. Bjørgo viser til et tilfelle der en borgemester i en norsk by fikk troverdighetsproblemer etter å ha latt seg avbilde i en lokalavis ikledd en Bandidos skjorte.

Gjennom lovgivning kan man dessuten gjøre det vanskeligere for klubbene å få tillatelse til å drive legal pengeinnkreving og utbytte fra kriminalitet kan reduseres gjennom å beslaglegge penger og eiendom som stammer fra kriminell virksomhet samt beslaglegge ulovlig gods, i særdeleshet narkotika. Når det gjelder å få personer til å bryte med miljøet viser Bjørgo til en dansk studie som fant at majoriteten av de som bryter ut gjør det på eget initiativ. Likevel argumenterer Bjørgo for at det å få personer til å bryte med miljøet bør være et strategisk mål da det vil redusere omfanget av kriminalitet og svekke klubben. Det vises til Exit-programmet og prosjektet «18–23» i Trondheim opprettet i 2009 rettet mot elleve unge voksne som hadde stått bak en rekke voldshandlinger. Fire av disse var del av «AK81» (Alltid Klar Trondheim Hells Angels), en gruppe nylig etablert av Hells Angels i Trondheim. Prosjektet var basert på et tverretattlig samarbeid mellom barnevernet, helse og velferdsetaten, NAV, kriminalomsorgen, Stavne gård og St. Olavs Hospital (avdeling Psykisk Helsevern). Veien inn i prosjektet gikk via bekymringsmelding fra politiet til kommunen. AK81 i Trondheim ble oppløst i løpet av prosjektperioden fordi presidenten for Hells Angels Trondheim ble dømt til fengsel i forbindelse med en større narkotikasak. Hells Angels' grep på de unge ble derfor svekket og to deltakere gikk i stedet over til Mongols MC. Disse to ble fengslet i 2012 for voldskriminalitet, og ansatte i «18–23» prosjektet fortsatte å jobbe med disse under soning. De to andre ser ut til å ha greid seg godt etter å ha kommet ut av miljøet, og de øvrige syv deltakerne som ikke var tilknyttet MC-miljøet har om ikke blitt fullstendig lovlydige, blir ikke lenger ansett som voldgjengangere (Bjørgo, 2017). Ved oppløsningen av AK81 hadde Trondheim ingen nye aktuelle kandidater for deltakelse i prosjektet fra MC-miljøet. På Trondheim kommunes nettsider kan man lese at prosjektet likevel fortsetter etter samme mal hvor målgruppen er andre unge menn med omfattende

kriminalitet og voldskriminalitet (Trondheim Kommune, u.d.). Bjørgo (2017) skriver avslutningsvis i artikkelen at Exit strategien har både begrensninger og kostnader, og at relativt få fullverdige medlemmer i det kriminelle MC miljøet faktisk bryter ut. Vi mangler fortsatt systematisk kunnskap om hva som får medlemmer til å forlate miljøet. Erfaringene fra Danmark så langt gir likevel grunn til optimisme knyttet til at programmer for exit og rehabilitering kan spille en viktig rolle i å hjelpe personer til å forlate et kriminelt miljø og returnere til en mer normal livsstil.

Menneskehandel

Oppmerksomheten innenfor forskningsverdenen mot fenomenet menneskehandel har vært økende ut over 2000-tallet og menneskehandel som begrep har blitt viktig også i media og i politiske fora. Fordi menneskehandel er et komplekst felt kreves det mange ulike tiltak og tilnæringsmåter. Den norske regjering har i alt utarbeidet fem handlingsplaner som tar sikte på å styrke innsatsen mot menneskehandel. I desember 2016 ble den nyeste *Handlingsplanen mot menneskehandel* presentert. I handlingsplanen defineres menneskehandel til å innebære:

(...) å tvinge, utnytte eller forlede en person til visse handlinger ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd. Handlingene kan være prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, arbeid eller tjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av organer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 7).

I handlingsplanen understrekes at alle former for menneskehandel skal bekjempes. Handlingsplanen inneholder i alt 26 tiltak som er ment å legge til rette for en styrket og samordnet innsats for å stoppe handel med mennesker og å sikre ofrene bistand og beskyttelse. En klar forventning til nærpolitireformen er at det videreutvikles sterke fagmiljøer som kan møte utfordringene knyttet til menneskehandel, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale lovbruddene. Dette forutsetter økt kunnskap. Det må derfor utarbeides etterretningsprodukter som danner grunnlag for beslut-

ninger om tiltak som både gjelder forebygging og etterforskning. Den forebyggende innsatsen som skisseres favner bredt og skal blant annet rettes mot å forebygge menneskehandel i aktuelle opprinnelsesland, forebygge menneskehandel i arbeidslivet og å utvikle informasjonstiltak i form av opplysningskampanjer rettet mot befolkningen som helhet. Den forebyggende innsatsen er i dag fordelt på flere departementer og sentrale samfunnsaktører, der også det sivile samfunn gis en stadig mer sentral rolle. Norske myndigheter har dessuten etablert flere former for samarbeidsfora og koordinerte innsatser mot menneskehandel, deriblant Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) og ROSA-prosjektet som vil bli beskrevet nedenfor.

En koordinert innsats mot menneskehandel, der offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner jobber sammen for å stoppe overgrepene og verne ofrene er en uttalt politisk målsetning. Spørsmålet om de som jobber tett på problemfeltet opplever at denne koordinerte samordningen finner sted er et av spørsmålene som Synnøve Jahnsen (2014b) diskuterte i PHS-rapporten *Menneskehandel og tvangsarbeid: En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet*. Rapporten er et resultat av at Politihøgskolen fikk i oppdrag av Politidirektoratet å øke det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om menneskehandel og å legge grunnlag for fremtidig kunnskapsutvikling på feltet. Forebyggende innsats på menneskehandelsfeltet er ett av temaene som berøres i rapporten. Jahnsen (2014b) skriver at man på et nasjonalt plan står overfor omfattende utfordringer både når det gjelder å utvikle strategier for å forebygge menneskehandel, og gode rutiner for å etterforske saker der det er mistanke om menneskehandel. Blant annet pekes det på at usikkerhet og/eller uenighet knyttet til begrepsforståelse samlet sett er betegnende for tiltaksapparatet som er ment å skulle identifisere ofre for menneskehandel med tvangsarbeid som formål og bekjempe fenomenet gjennom forebyggende og avstraffende metoder. Studien viser at det finnes flere og til dels motstridende forståelser av hva som kjennetegner et offer for menneskehandel og hva som kjennetegner tvangssituasjoner på det norske arbeidsmarkedet. Tvangsarbeid vil kreve andre former for forebyggende strategier enn dem man har introdusert på prostitusjonsfeltet. Ifølge Jahnsen (2014b,

s. 39) inneholder norske arbeidslivsstrategier per i dag ingen konkrete tiltak som eksplisitt er innrettet mot å forebygge eller bekjempe menneskehandel med tvangsarbeid som formål. Snarere er de dokumenter som utvider regjeringens innsats mot sosial dumping. Informantene i studien ser flere typer dilemmaer som kan oppstå, og har delte meninger om hvorvidt dagens system for å bekjempe menneskehandel er et tilstrekkelig tilpasset virkemiddel for å forebygge negative utviklingstrekk på arbeidsmarkedet. Noen av informantene etterlyser derfor mer strukturelle virkemidler som tar sikte på å styrke arbeidstakeres og migranternes vern mot utnyttelse mer generelt. Noen av informantene ser særlig lovfestet minstelønn som et nyttig tiltak i de mest utsatte bransjene. Andre informanter ønsker at myndighetene erkjenner at restriktive innvandringsregimer er del av utfordringene man står overfor, ettersom dette regelverket på et strukturelt nivå legger til rette for skjeve maktrelasjoner og sårbarhet for utnyttelse. Sett fra et fagforeningsperspektiv er målet imidlertid i første rekke å forsøke å organisere de arbeiderne som er mest utsatt for utnyttelse. Gjennom å oppsøke marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet vil man kanskje også avdekke andre former for kriminalitet. Repressive og avstraffende virkemidler der politiet fører an, kan imidlertid være lite hensiktsmessig, da dette også kan skade tillitsrelasjoner mellom fagforeninger og arbeidstakere, særlig i møte med personer uten lovlig oppholdstillatelse konstaterer Jahnsen. Noen av informantene peker på at det kanskje er slik at noen av de mest effektive måtene å forebygge tvangsarbeid på allerede eksisterer i den forstand at norske myndigheter allerede har utviklet tiltak som tar sikte på å bekjempe utnyttelse i arbeidslivet. Her er det opptrapping av tilsynsvirksomhet som gjelder.

I sin doktoravhandling *Innestengt eller utestengt?* ser Jahnsen (2014a) på norsk prostitusjonspolitik og kampen mot menneskehandel. Hun beskriver problemforståelsen som ligger til grunn for politiets oppjusterte innsats mot prostitusjon og forklarer at nyere tids utvikling der justispolitiske myndigheter legger sterkere vekt på forebyggende politimetoder også preger tenkningen omkring kampen mot menneskehandel. Jahnsen belyser hvordan kampen mot menneskehandel og prostitusjon gjennom overvåking av

prostituerte, forbudet mot sexkjøp og «Operasjon husløs» - en strategi for å regulere aktører i det private utleiemarkedet - kan forstås som ledd i et overordnet mål om å beskytte det norske samfunnet mot internasjonale trusler. Jahnsen (2014a, s. 181) forklarer at Operasjon husløs dreier seg om strategisk bruk av muligheter som finnes i hallikparagrafen for å bekjempe prostitusjonsmarkedet. Metoden ble utviklet av spesialenheten i Oslo men begrepet benyttes også i andre distrikter for å beskrive lignende aksjoner. Dette er den mest omtalte forebyggende, proaktive og kreative strategien og metoden som anvendes av norsk politi. Strategien er forebyggende ved at den retter seg mot betingelsene i prostitusjonsmarkedet og da mot huseiere og andre som leier ut til eller huser personer som driver prostitusjonsvirksomhet. Metoden omtales i politiet som «kreativ» fordi den tar i bruk muligheter som ligger i hallikparagrafen og kombinerer dette med andre rettslige handlingsrom og «proaktiv» fordi den snarere enn å være hendelsesstyrt (og reaktiv) er planlagt med hensikt å foregripe kriminalitetsbildet. Operasjon husløs blir også omtalt som en form for holdningskampanje rettet mot aktører i boligmarkedet der målet er å gjøre dem oppmerksom og bevisst sitt ansvar for å bekjempe prostitusjon. Tanken er at huseiere og utleiery på den ene siden kan legge til rette for at prostitusjon finner sted, og således kan ses som ansvarlige «problemeiere» fordi de forholder seg passivt til prostitusjonsvirksomhet, mens de på den andre siden kan utgjøre «aktive partnere» for politiets kriminalitetsbekjempende målsetninger. På grunnlag av informanternes uttalelser diskuterer Jahnsen (2014a) blant annet hvorvidt politiets omfattende praksis på prostitusjonsfeltet er i tråd med målsetningene i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, eller om denne forebyggende strategien står i veien for andre målsetninger, som å straffefølge menneskehandlere. Spørsmålene kommer i særlig grad fra ansatte i sosialsektorens hjelpetiltak, men også fra andre. Spørsmålet man stiller er om de såkalte forebyggende og kreative uro- og stressmetodene, der man både direkte og indirekte rammer personer som selger sex forringer muligheten for at de samme personene har tillitt nok til politiet dersom de vil anmelde og vitne i saker om vold og utnyttelse.

Forskere ved NTNU gjennomførte i 2010 på oppdrag fra Justis- og politidepartementet en evaluering av regjeringens satsning Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM). Rapporten *Dagens KOM - framtidens KOM?* (Elvegård, Dyrli, & Berg, 2010) bygger på kvalitativt datamateriale med ulike metodiske tilnæringer. Semistrukturerte intervjuer ble gjennomført med 24 representanter for sentrale og lokale myndigheter, inkludert KOM. Sluttbrukerne (ofre for menneskehandel) er i denne sammenhengen ikke intervjuet i tråd med bestillingen fra Justisdepartementet. Da evalueringens fokus skulle ligge på det organisatoriske og administrative ble det mindre relevant å involvere brukergruppa forklarer forskerne. Bakgrunnen for KOM-prosjektet er regjeringens ønske om økt innsats på menneskehandelsfeltet og vedtaket om opprettelse av en nasjonal koordineringsenhet for bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel. Elvegård m.fl. (2010) finner bred enighet om at KOM har dekket et klart behov og bidratt til å sette menneskehandelsproblematikken på dagsordenen for alvor. De fleste av representantene ønsker en videre plassering i Politidirektoratet da dette synes å utgjøre et godt felles referansepunkt å jobbe videre fra, samt at politiet er den instansen som har mest med menneskehandelsfeltet å gjøre. Et dilemma knytter seg imidlertid til at en slik plassering signaliserer og innebærer mer oppmerksomhet til straffeforfølgelse og ofre som vitner i slike saker, noe som kan gå ut over fokuset på ofre som hjelpetrengende og mål i seg selv. Elvegård m.fl. (2010) anbefaler på grunnlag av sin evaluering at KOM videreføres. KOM er i dag fremdeles administrativt underlagt Politidirektoratet og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet. I den årlige *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel* for 2016 understrekes behovet for å utvikle effektive forebyggingstiltak, herunder informasjonstiltak til differensierte målgrupper, både for å hindre at personer kommer i en utnyttingssituasjon og for å redusere etterspørsel etter varer og tjenester utført av mulige ofre (Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, 2017).

I forbindelse med at kampen mot menneskehandel har blitt tydeligere i Norge har det vært en økt bekymring for at barn som forsvinner fra mottak kan være involvert i kriminelle nettverk og menneskehandel. Hvert år forsvinner ens-

lige mindreårige asylsøkere fra mottak og omsorgssentre i Norge og det er mangel på kunnskap om hvor barna blir av og hva som gjøres for å finne igjen barn som forsvinner. UDI sier at de fleste som forlater mottakene gjør det frivillig, men at noen av forsvinningene er bekymringsfulle. Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2015 NIBR i oppdrag å innhente kunnskap og anbefalinger som kan bidra til å forebygge at barn forsvinner fra omsorgssentre og mottak og bedre myndighetenes oppfølging av slike forsvinninger. Rapporten *Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre* (Aasen, Dyb, & Lid, 2016) har fokus på forsvinninger, men har også berøringspunkter med spørsmål knyttet til menneskehandel med mindreårige. Forskerne skriver at problemfeltet omkring enslige mindreårige som forsvinner befinner seg i spenningsforholdet mellom omsorg og kontroll. Den store tilstrømningen av blant annet enslige mindreårige asylsøkere i 2015 førte til at oppmerksomheten ble stor rundt kontrollaspektet, med fokus på riktig registrering av identitet og mulig kriminell aktivitet som fulgte med i kjølvannet av asyltilstrømningen. Aasen m.fl. (2016) finner stor variasjon i forsvinningssakene: Forsvinninger forekommer i ulike faser av asylsøknadsprosessen, fra ulike typer mottak og omsorgssentre og blant personer med ulik nasjonalitet. Dette viser at det kreves forskjellige forebyggende tiltak for å forhindre de ulike typene forsvinninger. For eksempel vil det kreve andre forebyggende tiltak for å forhindre at enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak etter svært kort tid, enn overfor de som har mottatt endelig avslag på asylsøknaden og bodd lenge på mottak. Det er forskernes vurdering (Aasen m.fl., 2016, s. 73) at det er de ansatte ved mottaket og de andre beboerne som i størst grad har mulighet til å fange opp faresignaler for at personen skal forsvinne, og at kompetanseheving av ansatte er et viktig forebyggende tiltak. Slik innsats kan omfatte barnefaglig kompetanse og tett voksenkontakt på mottaket, samt forebyggende tiltak fra kommunal barneverntjeneste og tilgang til psykiske helsetjenester. Et hovedfunn er at ingen instans har ansvar for barnet når det har forsvunnet fra EMA-mottak; politiet har et ansvar for å følge opp forsvinningen, men ingen har et ansvar for å følge opp barnet som har forsvunnet. Aasen m.fl. (2016, s. 138) anbefaler at det bør være én instans og én person som har dedikert ansvar for å følge opp

den enkelte forsvunne, før saken henlegges og at det bør være UDIs ansvar å gjennomføre dette i samarbeid med andre etater. Forskerne anbefaler en utredning av alternativer for et eget spesialmottak for risikoutsatte barn og enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner før asylintervjuet, og støtter seg således til synspunktet som er presentert i Fafo-rapporten skrevet av Guri Tyldum samme år.

Tyldum (2016) peker i rapporten *Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge* på noen av årsakene til at oppfølgingen av mindreårige som ikke er bosatt i Norge ofte svikter, selv om det foreligger mistanke om utnyttning og menneskehandel. Disse barna kan oppholde seg i Norge som EØS-borgere, papirløse eller asylsøkere uten endelig vedtak. Noen er det mistanke om at har blitt eller vil bli utnyttet i prostitusjon, andre utnyttes til kriminalitet eller andre former for tvangsarbeid. Tyldum (2016, s. 27) konkluderer at dagens barnevernsstruktur ikke evner å sikre forsvarlig omsorg for ikke-bosatte barn. Dette skyldes delvis manglende ressurser og behov for å prioritere, og at dette er barn det er mulig å nedprioritere, hvor man kan håpe at noen andre vil ta ansvar. Samtidig har svært få barnevernskontor nødvendig kompetanse og erfaring som gjør dem i stand til å håndtere spørsmål knyttet til retur, § 4-29-plasseringer⁴⁴ eller rusavhengige ungdommer uten papirer. Opprettelse av en sentral enhet som kan ha ansvar for oppfølging av disse barna vil kunne opparbeide rutiner rundt retur til ulike EØS land, og gi assistanse til papirløse ungdommer i rusmiljøer, samt sikre nødvendig ekspertise rundt bruk av ulike plasseringer uten samtykke for ikke-bosatte barn, inkludert plasseringer etter § 4-29.

Linda Dyrli og Berit Berg ved NTNU gjorde en evaluering av ROSA-prosjektet i 2008. Rapporten *Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring* (Dyrli & Berg, 2008) er resultatet av studien som ble gjennomført i perioden november 2007 til juni 2008. Formålet med ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse), hvis etablering var et av tiltakene

⁴⁴ Fra 1. august 2012 fikk barnevernloven bestemmelsen § 4-29 som muliggjør plassering på barnevernsinstitusjon uten samtykke fra barnet eller vergen, ved mistanke om menneskehandel (Tyldum, 2016, s. 8).

i regjeringens første *Handlingsplan mot handel med kvinner og barn* (2003–2005), er å sikre trygge oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til kvinner som er utsatt for menneskehandel. Evalueringen hadde til hensikt å vurdere en permanent organisering av trygge bosteder for ofre for menneskehandel og bygger på intervjuer med sentrale og lokale aktører, gjennomgang av relevante dokumenter, samt deltakelse på møter i den tverrdepartementale gruppa som ble opprettet for å følge opp handlingsplanen. Forskerne finner at ROSA gjennom prosjektperioden har vist sin berettigelse og har, tross begrensede ressurser, vært en viktig støttespiller for mange ofre – både når det gjelder botilbud, tilgang til helse- og sosialtjenester, samt ivaretagelse av kvinnene i forbindelse med straffesaker. Forskerne konkluderer blant annet at ROSA-prosjektet bør videreføres, at krisesenter er en god løsning i tidlig fase, men er lite egnet for langtidsopphold samt at arbeidsdelingen mellom de ulike kompetansemiljøer på feltet må tydeliggjøres.

I forskningsrapporten *Hjelparbeidet til ofre for menneskehandel – en utfordring* forteller Paul og Nilsen (2009) historiene til kvinner som har blitt utsatt for menneskehandel, belyser utfordringene samfunnet står ovenfor samt foreslår ytterligere tiltak for å møte kvinnenes behov. Rapporten bygger på intervjuer med tolv kvinner fra forskjellige land som forteller sine historier om å bli trafikkert til Norge. De forteller om familie, barndom og ungdomstid, og om hvordan de endte opp på krisesenter i Norge. Kvinnene har nå kommet seg ut av prostitusjon og er i kontakt med ROSA-prosjektet. Forskerne konkluderer at det er behov for en mer koordinert innsats for å forebygge kjøp av sex og for å straffefølge gjerningsmennene i Norge. Når det gjelder forebygging argumenteres det for en helhetlig tilnærming hvor integrerte tiltak for å avskaffe menneskehandel for seksuell utnyttelse iverksettes. Blant anbefalingene som gis kan nevnes streng håndheving av loven som kriminaliserer kjøp av sex i Norge, utvikling av undervisningsredskap som går på kjønn, makt og seksualitet, internasjonalt arbeid for å oppmuntre flere land til å kriminalisere kjøp av sex, samt innsats for å forhindre re-trafikkering av kvinnene gjennom ulike former for opplæring og utdanning i Norge. Dette kan ifølge Paul og Nilsen (2009) være negledesign og make-up skole, lære å lese

og skrive, norskundervisning og andre ferdigheter avhengig av kvinnenes ønsker. I de tilfeller hvor kvinnene blir sendt tilbake til sine hjemland, er ulike former for opplæring og utdanning som er lett å praktisere i hjemlandet viktig for å styrke kvinnene og dermed forebygge re-trafikkering. Når det gjelder straffeforfølgelse av gjerningsmennene fremhever forskerne at ofre for menneskehandel bør få økt juridisk rådgivning og informasjon om rettssystemet og straffeprosessen. Dette for å gi dem et best mulig grunnlag for å ta beslutningen om hvorvidt de vil gå til anmeldelse av forbrytelsen. Det anbefales en endring i jurysystemet i menneskehandelsaker, der juryen kun bør bestå av eksperter valgt på grunnlag av deres kunnskap og ekspertise i menneskehandel, vold og migrasjon. Kvinner er ekstremt sårbare under straffeforfølgingsprosessen, og myndighetene må være bevisst og ta hensyn til dette. Noen erfarer å bli satt under press gjennom at juryens medlemmer uttrykker ikke-verbale holdninger. I dag består juryen av ti «helt vanlige mennesker» som feller dom. Deres oppfatning av kvinner utnyttet i prostitusjon som «offer» og pålitelig vitne, så vel som juryens rådende meninger om prostitusjon, abort og kvinners rettigheter generelt, kan påvirke hvordan kvinnenes vitneforklaring oppfattes.

Forskning antyder at sexkjøpsloven er et viktig kriminalitetsforebyggende virkemiddel. Stortinget vedtok i 2008 å forby kjøp av seksuelle tjenester. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2009. Det var særlig ønsket om å bekjempe menneskehandel som var motiverende for lovendringen. I kjølvannet av lovendringen er det uttrykt bekymring for virkningene av forbudet for personer som solgte seksuelle tjenester. Daværende regjering ønsket derfor i 2013 å evaluere lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester for å kunne utforme gode og målrettede tiltak for å hjelpe prostituerte ut av prostitusjonen. Evalueringsoppdraget gikk til forsker Ingeborg Rasmussen m.fl. ved analyseselskapet Vista Analyse som utarbeidet rapporten *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester* (Rasmussen, Strøm, Sverdrup, & Hansen, 2014). Evalueringen ble gjennomført i perioden januar til juni 2014 og bygger på intervjuer med nøkkelinformanter i politiet og i andre relevante etater og aktører på tiltakssiden samt personer som er i prostitusjon eller som har pro-

stitusjonserfaring. Det er i tillegg gjennomført analyser av foreliggende surveydata. Forskerne konkluderer, på tross av usikkerhet i tallene, et markert fall i det norske prostitusjonsmarkedet etter sexkjøpsloven ble innført i 2009. Det vises blant annet til at loven (på sikt) har *normgivende effekt* som virker dempende og forebyggende. Prostituerte viser i intervjuene til at det nå er færre «stilige lunsjkunder» som kjøper sex enn før, det er færre unge menn som kjøper sex og det er relativt sett flere utenlandske kunder enn før. Flere ressurssterke norske menn, og unge nordmenn, ser med andre ord til å ha trukket seg ut av markedet. Politiet peker på at sexkjøp oppleves som et særdeles stigmatiserende lovbrudd, til tross for at kjøpegruppen er representert i hele befolkningen. Erfaringene viser at sexkjøp framstår som et enormt tap av status for kjøpere som blir tatt. Nettopp derfor mener politiet at det er et stort potensiale og særlig gode muligheter for å arbeide forebyggende. Kjøperne blir tatt dels ved oppsøkende virksomhet fra politiets side, og dels ved at politiet mottar anmeldelser om ordensproblemer, for eksempel fra naboer til leiligheter hvor det er trafikk og medfølgende uro.

Oslo-politiet forteller at de prioriterer de største nettverkene, det vil si saker hvor bakmenn tjener penger på flere kvinners prostitusjon. Dette gir størst effekt ved at nettverkene elimineres i det tidsrommet som bakmenn er i fengsel og også til dels etterpå. Det siste begrunnes i at politiet anser bakmenn som rasjonelle kriminelle. Sexkjøpsloven i kombinasjon med hallikparagrafen har gjort det vanskeligere å selge sex, spesielt hvis dette skal foregå i hoteller, hospitser, organiserte leiligheter og lignende. Kostnadene for bakmennene har dermed økt og profitten deres er redusert. Loven har med andre ord påvirket viktige trekkfaktorer, og trolig redusert omfanget av menneskehandel til Norge i forhold til hva det ellers ville vært. I politiet tillegges sexkjøpsloven å ha stort forebyggingspotensiale, men det påpekes samtidig at man er nødt til å tenke langsiktig da endring i normer krever lang virketid for å få full effekt. Det er derfor for tidlig å konkludere med hensyn til lovendringens forebyggende effekt. Rasmussen m.fl. (2014) skriver videre at prostitusjonsmarkedet i Norge, som i resten av Europa, preges av en stadig økende andel immigranter fra mellominntektsland og fattige land. De fleste er kvinner med få andre

reelle valgmuligheter. Menneskehandel er en del av dette markedet, og rotasjonen er høy. Hjelpeapparatet har en rekke gode sosiale tiltak, men det er på langt nær tilstrekkelig til å gi alle som ønsker det reelle valg i form av annet arbeid med tilsvarende inntjening. Norsk kurs, arbeidstrening og arbeidsmuligheter er blant tiltakene som virker. Sexkjøpsloven har dessuten styrket selgeren ved at kjøp kan anmeldes. Dette har gitt selgeren et virkemiddel for å håndtere dårlige kunder, kundene blir mer forsiktige, og det kan hindre utøvelse av vold. Rasmussen m.fl. (2014) understreker imidlertid at dette må veies mot at kvinner i gatemarkedet opplever at de har fått svekket sin forhandlingsposisjon og opplever en større utrygghet i markedet. På innemarkedet opplever det som en større risiko for de prostituerte å betjene sine kunder utenfor egen leilighet og/eller hotellrom. Terskelen for å anmelde en voldelig kunde kan ha blitt høyere av redsel for å «blåse» leiligheten eller stedet der sexhandelen foregår skriver forskerne. På grunnlag av denne evalueringen besluttet regjeringen å sette i gang et arbeid med en stortingsmelding som skal løfte fram et samlet bilde av utfordringer knyttet til prostitusjon. Meldingen skal fremlegges i løpet av 2018 ifølge Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2017).

Når det gjelder forebygging av menneskehandel for prostitusjon går det fram av Fafo-rapporten *Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation* (Tyldum, Tveit, & Brunovskis, 2005) at preventive tiltak rettes mot sårbare grupper (gjennom informasjon og å skape alternativer til adferd som innebærer risiko), mot å stoppe rekruttering og kontrollere migrasjonsstrømmer. Gode tiltak avhenger dermed av en korrekt forståelse av hvem som er sårbare grupper, hvordan rekruttering finner sted og hvordan ofre for menneskehandel transporteres over landegrensene. Mange ofre for menneskehandel i Skandinaviske land kommer fra Baltikum. Tyldum m.fl. (2005) skriver at den største utfordringen er å utforme preventive tiltak som ikke gjør situasjonen vanskeligere for de som er utsatt eller som går utover deres verdighet og rettigheter. Tiltak som for eksempel søker å begrense immigrasjon som et virkemiddel mot menneskehandel, risikerer å skade mer enn å hjelpe da mange, og kanskje de som er aller mest sårbare, vil forsøke å reise

ut likevel, og tar enda større sjanser for å lykkes. Rekruttering foregår oftest gjennom falske jobbtilbud, ekteskapstilbud eller ved kidnapping. Forebyggende tiltak i opphavsland bør i stedet rettes mot å gi råd til unge som vurderer å emigrere, lære de hvordan de skal sjekke at jobbtilbud er legitime, sørge for at de etterlater seg en kopi av pass hos venner eller slektninger og instruere de i hva de skal gjøre om det verste skulle skje. Når menneskehandel likevel har funnet sted er det viktigste å kunne identifisere mulige ofre og hjelpe de i å komme seg bort fra menneskehandlerne. Fordi det er stor variasjon i former for fangenskap og tvang er det også behov for ulike tiltak, og i rapporten skisseres det visse indikatorer som grensekontrollører, tollere og andre som arbeider i kontrollmyndighetene bør være oppmerksomme på og som kan hjelpe de i å avdekke menneskehandel på et tidligst mulig stadium. Mange er ikke klar over selv at de er ofre for menneskehandel i det de passerer landegrensen. Ofre har ofte ikke tilgang til egne reisedokumenter unntatt ved tidspunktet for immigrasjonskontroll. Mange frykter politiet som korrumpert og ikke til å stole på basert på erfaringer fra hjemlandet. Mange ønsker dessuten ikke å bli identifisert i frykt for represalier eller for å bli sendt hjem. Innsats mot menneskehandel handler dermed ikke bare om å spore opp menneskehandlere, men også om å overtale ofre om at de skal be om hjelp og anerkjenne det misbruk som de blir utsatt for (Tyldum m.fl., 2005).

I en Fafo-studie fra 2006 fortalte flyplasspoliti ved lufthavnene Gardermoen og Torp om hvordan de stoppet bestemte grupper kvinner, særlig nigerianske kvinner, for å avverge menneskehandel. Skilbrei, Tveit og Brunovskis (2006) skriver i rapporten *Afrikanske drømmer på europeiske gater* at det har vært vanskelig å få kunnskap om hva instruksjonene til grensekontrollører og praksis faktisk er når det gjelder kvinner fra Nigeria som man mistenker kommer for prostitusjon. Nigerianske statsborgere som ankommer norske grenseoverganger kontrolleres gjennom stikkprøver på lik linje med andre reisende innen Schengen. Politiet har ingen rutiner for å sjekke nigerianske kvinner som reiser til Norge for prostitusjon ettersom kvinnene har lovlig opphold i Schengen og prostitusjon er lovlig i Norge. Politivakta ved Sandefjord Lufthavn Torp fikk i desember 2005 melding fra tollvesenet om at det kom en del nige-

rianske statsborgere på flyvninger fra Milano til Torp. Politivakta ble kjent med at det var mange nigerianske prostituerte i Oslo og forsto hvorfor det var så mange nigerianske kvinner på flyvningene fra Milano. Fordi disse flyvningene er såkalte indre-Schengen-flights kontrolleres de normalt ikke. Gjennom sporadiske gate-kontroller sjekket politivakta på Torp 10–20 prosent av flyvningene fra Milano i løpet av de første fire månedene av 2006. Flyvningene ble ifølge en informant kontrollert oftere på grunn av mistanke om manglende midler, dokumenter eller grunnlag for innreise. Av de 52 personene som ble bortvist fra Torp disse fire månedene var halvparten kvinner, de fleste på grunn av manglende midler til opphold eller fordi de ikke kunne sannsynliggjøre opphold. Kvinnene blir sendt ut samme dag hvis mulig. Hvis de lander sent på kvelden blir de sittende i sentralarresten over natten og sendt ut med første fly dagen etter. Som på Torp sjekkes ikke nigerianske kvinner spesielt på Gardermoen men det utføres baklandskontroller inne på flyplassen ved mistanke om falske dokumenter, lite sannsynlig historie for opphold eller lite midler.

Avslutning

Til tross for at kriminalitetsforebygging fremstår som en overordnet arbeidsfilosofi som skal gjelde alle kriminalitetsområder og hele politiorganisasjonen indikerer den tilgjengelige forskningslitteraturen at forebyggende tiltak mot organisert kriminalitet er et forholdsvis lite utforsket område i norsk kontekst. Et begrenset omfang av forskningslitteratur kan gjenspeile at det finnes få forebyggende tiltak på feltet. Begrepet «organisert kriminalitet» signaliserer alvorlighet og kompleksitet. Mange opplever kanskje en konflikt mellom dette og mer proaktive, sosiale virkemidler. Myndighetens innsats mot kriminelle i MC-miljøene illustrerer denne spenningen ved at innsatsen har vært preget av enten konfrontasjon eller dialog. Bjørgos modell for kriminalitetsforebygging representerer imidlertid en sammensatt tilnærming der en rekke aktører på forebyggingsfeltet i tillegg til politiet kan involveres slik at behovet for strafferettslige virkemidler blir mindre, og man kan basere seg på både harde

og myke metoder. Kunnskap om ofre og deres behov synes å være stikkord i forskningen som omhandler menneskehandel: Fra et kontrollperspektiv trengs kunnskap om hvem ofre for menneskehandel er, hvordan ofre transporteres over landegrenser og hva som skal til for at de søker hjelp. Fra et hjelpeperspektiv må man vite hva slags bistand ofrene har behov for. En utfordring oppgis å være utforming av preventive tiltak som ikke gjør situasjonen vanskeligere for de som er utsatt, eller som reduserer tilbøyeligheten for at de tar kontakt med hjelpeapparatet. Sammenblanding av hjelpe- og kontrolltiltak kan være med på å skape slike utfordringer.

12 Oppsummering og konklusjon

Dette prosjektet har ikke hatt som målsetting å utarbeide en fullstendig kunnskapsoversikt over kriminalitetsforebyggende arbeid i Norge. Kunnskapsoversikten må snarere forstås som et skritt på veien mot mer sammenhengende kunnskap om feltet, og som et forsøk på å sammenfatte og konkretisere noen gjennomgående trekk og temaer fra litteraturen som beskriver arbeidet med forebygging innenfor de ulike områdene. Hva kan vi så slutte ut ifra denne gjennomgangen? Det er et kjennetegn ved litteraturen at mye av kunnskapen om det forebyggende arbeidet befinner seg i grenseland mellom det vi kan kategorisere som forskning, ulike former for evalueringer og prosjektrapporteringer, policydokumenter, avhandlinger, veiledere, samt innspill og rapporter fra ulike interesse- og brukerorganisasjoner. Vi har i denne rapporten søkt å lage en oversikt over de strategier og metoder som anvendes for å forebygge kriminalitet, direkte og indirekte, innenfor en rekke ulike problemområder. Oversikten har primært vært avgrenset til det arbeidet som hittil er blitt omtalt i forskningslitteraturen.

Vi har innledningsvis i hvert kapittel skissert noen av de forståelsesrammer og målsetninger som er nedfelt i offentlige dokumenter om satsningen på forebygging av de enkelte kriminalitetsområder, og hvilke aktører som er tiltenkt en rolle i den sammenheng. Forskningslitteraturen peker på en rekke dilemmaer i det forebyggende arbeidet. Ofte ser muligheter og begrensninger ut til å være to sider av samme sak. I dette avsluttende kapitlet vil vi gi en oppsummering på det som er presentert i de enkelte kapitlene, og på grunnlag av det trekke noen foreløpige konklusjoner omkring hvilke temaer og tiltak forskningen fokuserer på, hva forskningslitteraturen sier når det gjelder effekt og hva som er sentrale utfordringer og muligheter i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Hvilke mangler og kunnskapshull som antydes gjennom forskningslitteraturen og som dermed gir implikasjoner for veien videre diskuteres gjennomgående.

Hvilke temaer og tiltak fokuserer forskningen på?

Kunnskapsoversikten demonstrerer mangfoldet av kriminalitetsforebyggende tiltak i norsk kontekst. Litteraturen beskriver i hovedsak fem strategier for kriminalitetsforebygging: sosial/personorientert forebygging, situasjonelle tiltak, lokalorienterte tiltak, restorative justice samt politiets rettshåndhevelse. Vi valgte en tematisk fremstilling etter kriminalitetsområde og/eller målgruppe for det forebyggende arbeidet, og de fem strategiene kommer således til uttrykk på tvers av kapitlene. Både offentlige dokumenter og forskning antyder at det i Norge er et ønske om en helhetlig og langsiktig satsning på forebygging som dominerer. I hvert fall på papiret.

Litteraturgjennomgangen viser at både risikofaktorer, dvs. forhold som (anses å) øke faren for problematferd, og beskyttelsesfaktorer, dvs. forhold som demper risikoen for slik utvikling når risikofaktorer er til stede (Kvillo, 2015), er i fokus for det forebyggende arbeidet. Tiltak adresserer typisk flere nivåer ved at de tar sikte på å fremme beskyttelsesfaktorer og mestringsopplevelser i samfunnet generelt, i nærmiljø, samt innad i familier og sosiale grupper. Oversikten viser at forebyggende tiltak implementeres på skoler, fritidsklubber, barnevernsinstitusjoner, i fengsel, i overgangen mellom institusjon og et liv i frihet, blant majoritets- og minoritetsbefolkninger, i offentlige og private bedrifter, på krisesentre, i kirkesamfunn m.fl. Den indikerer dessuten at et positivt menneskesyn med tro på at endring er mulig dersom det legges til rette for det, ligger til grunn for innsatsen. Det satses på enkeltindividene.

Samtidig viser forskningen at visse grupper ikke blir sett i tilstrekkelig grad, og derfor ikke får den bistand de har behov for. Dette underbygger individsatsningen, men viser også at det er mangel på kunnskap om enkelte minoritetsgruppers møte med hjelpeapparatet. Kriminalitetsforebyggende arbeid i Norge bygger på kunnskap om at ulike problemstillinger ser ut til å henge sammen og forsterke hverandre. Det påpekes stadig et behov for et hjelpeapparat som evner å se et individs livssituasjon i en helhetlig sammenheng og å koordinere

et bredt sammensatt tilbud av velferdstjenester tilpasset den enkeltes behov.

Hva sier forskningslitteraturen når det gjelder effekt av tiltak?

Politidirektør Odd Reidar Humlegård uttaler i en artikkel i bladet Norsk Politi at 'å måle at forebygging virker, er å måle usynlig suksess' (Humlegård 2017, s. 31). Politidirektøren er likevel trygg på at forebygging virker. I forskningslitteraturen er det tilbakeholdenhet når det gjelder å vise til effektivitet ved konkrete tiltak og programmer. I særlig grad er det forsiktighet når det gjelder hvilken langsiktig effekt tiltakene kan gi. Det er en rekke eksempler som viser til at tiltak med sannsynlighet har hatt god effekt, men samtidig understrekes vanskeligheten ved effektevaluering. Dermed er det vanskelig å finne tydelige føringer eller svar med to streker under. I stedet fremheves viktigheten av kontekst. Et ytterligere aspekt ved dette er spørsmål om hva effekten skal være. Skal noe unngås og forhindres, eller skal det det være skadereduserende? Innenfor økonomisk kriminalitet kan en forebyggende effekt søkes gjennom å redusere gevinst som følge av kriminelle handlinger, og på denne måten fjerne lønnsomheten ved lovbrudd. Innenfor rusområdet søkes det snarere å finne måter å øke gevinst ved å avstå fra rusbruk og potensiell kriminalitet. Man søker dermed å tilby et større utbytte i retur.

Flere forfattere etterlyser økt fokus på å utarbeide gode tilbakefallsmålinger for prosjekter. Et dilemma ved evaluering av forebyggende innsats er å skulle isolere effekten av et bestemt tiltak fra effekter av andre tiltak som også er iverksatt overfor samme problem. Forsøk på å isolere effekten av et tiltak ved å holde andre faktorer mest mulig konstante kan være en god kilde til kunnskap, men det har sine begrensninger. For det første blir slike eksperimentelle situasjoner nokså kunstige. For det andre blir mange virkemidler benyttet i sammenhenger hvor det enten er praktisk umulig eller etisk uforsvarlig å etablere realistiske kontrollgrupper. Det er først og fremst forsiktig optimisme rundt effektivitet som preger forskningen som er presentert i denne kunnskapsoversikten. Det understrekes ofte at arbeid med mennesker er komplisert,

og at det å skulle fastslå hvorvidt et virkemiddel er effektivt eller ikke, og at de samme virkemidlene alltid vil gi de samme resultatene, ikke er mulig. En mer realistisk evalueringsretning vil heller stille spørsmålet om hva som virker i hvilken sammenheng skriver Pawson & Tilley (1997, s. 55–82). Et bestemt virkemiddel kan ha sterke positive effekter i én sosial sammenheng eller overfor én bestemt målgruppe, og ingen effekt eller sterke negative bivirkninger i en annen sammenheng eller overfor en annen gruppe. Utstyrt med en forståelse av hvordan virkemidler gir ulike resultater under ulike omstendigheter, vil policymakere og praktikere være bedre i stand til å fatte avgjørelser om hvilke tiltak de skal iverksette under hvilke forhold.

Tilbakeholdenhet når det gjelder å konkludere på den eventuelle effekten av forebyggende arbeid knytter seg særlig til usikkerhet om de langsiktige virkningene. Mange av de tiltak og programmer som er omtalt i denne kunnskapsoversikten er tidsbegrensede prosjekter, enten med en klar sluttdato eller prisgitt bevilgninger fra år til år. På den ene siden gjør dette, som påpekt av Taksdal m.fl. (2006) at tilbudene oppleves som utrygge av brukere som nettopp trenger trygghet og forutsigbarhet. For det andre krever endring i adferd og holdninger lang tid. Det er vanskelig å vite om eventuelle positive resultater ved prosjektslutt vil vare når tett oppfølging og omsorg fra dedikerte prosjektmedarbeidere opphører. Det understrekes i litteraturen at for å ha positiv effekt må tilbud om oppfølging ofte vare over flere år, og etter utflytting fra fosterhjem, rusinstitusjon, fengsel osv. Der mottakerne er barn og unge bør oppfølgingen fortrinnsvis fortsette også etter at disse har fylt 18 år. På den andre siden fremheves betydningen av mestring og det å ta ansvar for eget liv som vesentlige skritt på veien til for eksempel et liv uten rus og kriminalitet. Det advares mot at unge mennesker utvikler en forståelse av seg selv som en som ikke klarer seg uten bistand etter langvarig oppfølging fra hjelpeapparatet. Mens løsningen her nok vil være en individtilpasset og gradvis overgang til et selvstendig liv, synes det vanskelig å trekke klare grenser for når og hvordan oppfølging bør avvikles.

Komplekse sammenhenger

Ønsket om tidlig intervensjon, og troen på at inkludering i skole, arbeidslivet, idrett eller andre former for fellesskap for å forsøke å snu en negativ utvikling bygger på kunnskap om risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer, og at det er lettere å forebygge enn å reparere. Sammenhengen er imidlertid kompleks. For det første peker litteraturen på at mange barn og unge klarer seg fint, til tross for at de vokser opp i et miljø med risikofaktorer til stede. Det å stå utenfor skole eller arbeidsliv i en kortere periode i barne- og ungdomstiden gir heller ikke negative konsekvenser for alle. Å gripe inn tidlig med et bredt sammensatt tilbud av velferdstjenester og kontrolltiltak innebærer en fare for å gjøre vondt verre. I litteratur som omhandler radikaliseringspekes det f.eks. på at dersom forebygging av ekstremisme blir hovedbegrunnelsen for å motvirke utenforskap, inkludere innvandrere og utvikle lokaldemokratiet risikerer vi å gjøre ekstremisme til et større problem enn det er. Dersom mangel på integrering av innvandrere og flyktninger blir fremstilt som en dominerende sikkerhetstrussel risikerer vi samtidig å skape unødvendig frykt samt stigmatisere en stor del av innvandrerbefolkningen. På samme måte kan tiltak mot radikaliserings i skolealder være rettet mot «feil» aldersgruppe, da det viser seg at radikaliserings og voldelig ekstremisme oftest først kommer til uttrykk i midten eller mot slutten av 20-årene. Dette tilsier at mer fokus bør rettes mot unge voksne. Utfordringen er imidlertid at kommunene har mer begrensede virkemidler å ta i bruk overfor personer som er over 18 år og de er dermed mindre tilgjengelige for intervensjon for eksempel gjennom skole, fritidsklubber og så videre.

For det andre tilsier det såkalte forebyggingsparadokset at tiltak rettet mot grupper med lav risiko kan være mer effektivt totalt sett, sammenliknet med tiltak rettet mot få individer eller grupper med høy risiko. Dette fordi tiltak rettet mot mange, samlet sett innebærer en større endring enn effektive tiltak rettet mot få individer. Dette paradokset illustreres i Norström og Papes (2012) funn om at sammenhengen mellom tenåringsfyll på den ene siden, og problemdrikking i slutten av 20-årene på den andre siden, er svak. Funnene gir

nok en grunn til å stille spørsmål ved antakelsen om at forebyggende tiltak alltid bør settes inn så tidlig som mulig for å motvirke en negativ utvikling. Det kan således sies å være et behov for flere forskningsprosjekter som stiller kritiske spørsmål ved utbredte antakelser om risikofaktorer, årsakssammenhenger, målgrupper og hva som er et gunstig tidspunkt for intervensjon avhengig av hvilken type problem man forsøker å forebygge.

Når det gjelder å skape økt trygghet i det offentlige rom blir «mer synlig politi» ofte lansert som en av løsningene fra politisk hold. Vi har ikke gått i dybden på denne diskusjonen her men det er verdt å minne om at forskning har pekt på en dobbeltsidighet når det gjelder politiets fysiske tilstedeværelse. Uniformert politi i gatebildet kan også bidra til å øke bevisstheten rundt kriminalitet og dermed virke både utrygghetsskapende så vel som trygghetsskapende, avhengig av kontekst og måten politiet samhandler med publikum. Slike komplekse sammenhenger krever bevisst rundt hvilke verktøy man tar i bruk og kunnskap om mulige kontraproduktive effekter.

Et tiltak som nevnes på tvers av kriminalitetsområder er politiets bekymringsamtale, og det knytter seg stor tro på verdien av slike forebyggende samtaler. Det er likevel til nå, ikke gjennomført noen systematisk evaluering i Norge når det gjelder bruk av bekymringssamtale og hvilken effekt denne metoden har. I forskningslitteraturen etterlyses mer systematisk kunnskap om bekymringssamtalens effekt overfor ulike målgrupper og hvordan man kan tilpasse iverksettelsen av slike samtaler slik at de fungerer bedre for flere (se f.eks. Bjørge og Gjelsvik 2015). Gran (2017) er inne på dette når han diskuterer hvordan forhold som hvem som leder samtalen, hva det er bekymring rundt, samt tidsvinduet fra det oppstår bekymring fram til det gjennomføres en samtale kan ha vesentlig betydning for hvilken effekt samtalen får. Det knytter seg dessuten forskjeller til bruk av bekymringssamtale ovenfor ungdom med utenlandsk landbakgrunn sammenlignet med etnisk norske ungdommer. Dersom ungdom med utenlandsk landbakgrunn i større grad inviteres til samtale på bakgrunn av anmeldelse heller enn en mer generell bekymring så kan dette tyde på at tiltaket i større grad kommer «for seint» for disse enn hva tilfellet er for etnisk norsk ungdom.

Personavhengighet på godt og vondt

Et viktig spørsmål er om og i hvilke grad forebyggende arbeid er (for) personavhengig. Forskningslitteraturen antyder en nær sammenheng mellom suksess og tett og individuell oppfølging. For tiltak og programmer hvor det konkluderes at innsatsen har vært vellykket, karakteriseres arbeidet ofte av ildsjeler, personlige relasjoner og lav terskel for kontakt. De prosjektansatte, og i særlig grad prosjektleder tildeles ofte æren for de gode resultatene, og oppfølgingsarbeidet beskrives som nært, tilgjengelig og løsningsorientert. Dette ser særlig ut til å gjelde tiltak rettet mot barn- og unge. Engasjerte medarbeidere som jobber aktivt med å skape tillit gjennom relasjonsbygging over tid får god kjennskap til individer og lokalmiljøer. De blir gjenkjennbare og positive brobyggere, og de legger til rette for effektivitet og fleksibilitet. Som Eriksen og Frøyland (2017) påpeker kan ikke slikt arbeid formaliseres fordi det handler om personlige relasjoner. Slik nærhet har imidlertid også sine utfordringer. Når samarbeidsrelasjoner i stor grad avhenger av enkeltpersoner skaper det sårbarhet. Ansatte sier opp eller får nye arbeidsoppgaver. Det kan i tillegg oppstå utfordringer knyttet til etiske dilemmaer og grensene mellom det personlige og det profesjonelle. Problemet er imidlertid at det finnes få holdepunkter i litteraturen for hvor grensene for oppfølging bør gå, og for hvordan problemstillingene knyttet til nærhet kan håndteres. Vestel og Hydle (2009) minner om at bak det man kaller «personavhengighet», rommes ulike former for kunnskap. Deler av denne kunnskapen handler om personlig kompetanse og evne til for eksempel kommunikasjon. Men man kan også innvende at for hver ny «bit» av kunnskap man makter å sirkle inn, peke på og lære videre, jo mindre vil avhengigheten av slike mer uåndgripelige fenomener kanskje bli.

Metodefrihet – lokale løsninger er både positivt og negativt

På den ene siden fremheves fleksible, skreddersydde tiltak og programmer som er tilpasset lokale eller individuelle utfordringer, ressurser og målgruppenes behov som et viktig kriterium for suksess. På den andre siden trekkes

slike lokale tilpasninger og manglende enhetlig praksis også fram som noe som risikerer å redusere sannsynligheten for suksess ved at programmene 'vannes ut', kortes ned i tid eller bare delvis implementeres i praksis. For eksempel påpekte forskergruppen som utarbeidet en kunnskapsstatus på det forebyggende arbeidet i skolen tidlig på 2000-tallet en forslitt og uheldig fortolkning av begrepet «metodefrihet» blant mange lærere. På tross av kunnskap om hva som virker og ikke virker, var dette i liten grad styrende for hvilke tiltak som blir iverksatt i praksis. Utfordringer knyttet til lokale løsninger og ufullstendig implementering av tiltak nevnes også som en kilde til problemer i evalueringen av Regionsprosjektet (Rossow m.fl., 2007) som tok sikte på å begrense rusmiddelbruk og rusmiddelrelaterte skader blant barn og unge. Programmer som tidligere hadde hatt god effekt i et langtidsperspektiv ble iverksatt i forenklete eller mer kortvarige versjoner og hadde derfor liten sannsynlighet for å gi ønsket avkastning.

Samtidig fremhever en rekke studier nettopp fleksibilitet og brukertilpassede programmer som viktige suksesskriterier. I omtalen av programmet «Ungdom i Svevet» er det nettopp programmets fleksibilitet og tette oppfølging som identifiseres som suksessfaktorer i arbeidet med ungdommene. Det understrekes at standardiserte metoder og verktøy er nyttig å ha tilgjengelig, men utgangspunktet må være at tiltakene tilpasses ungdommen – ikke omvendt (Sletten & Hyggen, 2013, s. 43). I likhet med erfaringer fra en rekke andre prosjekter konkluderer også forskerne bak evalueringen av «Prosjekt bostedsløse» (Ytrehus m.fl., 2008) at evne til å tilpasse seg ressursituasjonen i kommunene og utvikling av fleksible tjenestemodeller tilpasset brukergruppene behov har bedret mulighetene for videreføring av prosjektet. Forskningslitteraturen samlet gir således ingen klare føringer for når lokal eller individuell tilpasning av tiltak og programmer blir et problem og svekker heller enn fremmer sannsynligheten for suksess. Dette aktualiserer dessuten et behov for flere forskningsprosjekter som evaluerer fortløpende og underveis i prosessen, og ikke bare etter at et tiltak er implementert eller et prosjekt er avsluttet. Såkalt følgeforskning kan bidra til kvalitetssikring underveis, fremme fleksibilitet og gi større mulighet for å forbedre tiltak og prosjekter fortløpende.

Ambisjonsnivå og måltall som mulige barrierer

Politiet er en målstyrt etat, og dette har betydning for de prosessene som utspiller seg. Det ikke målbare må vike for det målbare, og måltall kan fungere avsporende i forhold til en overordnet målsetting om å arbeide proaktivt (Eide, 2010). Mens måltall synes å være noe som gir godt grunnlag for å vurdere effekter og produktivitet, fører målstyring ofte til helt andre resultater enn det som er ønsket og hensiktsmessig. Eide argumenterer for eksempel for at arbeidet med POP og RJ bør skjermes i forhold til det presset som hviler på politietaten når det gjelder krav til oppfylning av måltall. Kvalitet er viktigere enn kvantitet dersom målet er å arbeide proaktivt, og ikke bare å oppnå høye tall. Måltall vil kunne føre til uheldige dreininger underveis, noe Tømmerås' (2007) funn indikerer har skjedd som en følge av den forrige politireformen. Her forklares en endring i politiets forebyggende arbeid ut ifra en mangel på gode måleparametere på primærforebyggende arbeid. Riksadvokatens tall fanger ikke opp om forebyggende tiltak hjelper. Dermed har politiet endret fokus fordi de trenger å skåre godt på målinger. Kanskje kan oppfordringen fra Follesø m.fl. (2011, s. 155) i forbindelse med prosjektet «Ungdom i svevet» rettes til politiet; at det er på tide man begynner å stille nye, alternative spørsmål knyttet til måloppnåelse. Forskerne skriver at dersom resultater primært skal dokumenteres ut ifra tidsfrister og økonomi, vil det skyve virksomheten i retning av det arbeidet som kan måles ut ifra slike standarder. Med andre måleenheter gis det mulighet for å stille andre spørsmål der svarene i større grad etterspør og reflekterer kvalitative resultater fra arbeidet.

I rapporten *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen* sammenfatter Lorentzen (2007) to tiår med forskning på sosialhjelpsdynamikk i Norge. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet og dekker kvalitative og kvantitative forskningsoppdrag. Sosialhjelpsmottakere er en heterogen gruppe med flerartede problemer og utfordringer og dette bidraget representerer således ikke forskning på kriminalitetsforebyggende arbeid. Rapporten inneholder imidlertid en diskusjon på de suksesskriterier som ligger til grunn for å vurdere sosialhjelp som virkemiddel og hvilke målsettinger

og kriterier som legges til grunn for hvem som får tilbud om sosialhjelp. Dette kan ha overføringsverdi til forebyggingsfeltet med hensyn til hvordan man tenker rundt målsetninger og målgrupper for de ulike tiltakene, og hvilke former for resultatrapportering tiltakene underlegges. Langtidsmottak og såkalt sosialhjelpavhengighet blir sett på som et stort og omfattende problem i Norge. Lorentzen (2007) utfordrer dette synet og stiller blant annet spørsmål til rekruttering og suksesskriterier som er direkte knyttet til arbeid og selvberging. Det vises til at styresmaktene blir stående ovenfor en konflikt mellom «likhet» eller «effektivitet», der spørsmålet blir om tiltak skal gå til deltakerne med størst behov (likhet) eller til dem som har størst utbytte av tiltakene (effektivitet). Dersom man ut fra tradisjonelle suksesskriterier vektlegger likhetstankegang risikerer man å ende opp med en tiltaksportefølje som ikke gir de ønskede effektene. Prioriterer man derimot effektivitet står man i fare for å ekskludere den opprinnelige målgruppen for tiltakene, som i denne sammenheng er de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Lorentzen (2007, s. 51) hevder at målene effektivitet og likhet kan forenes dersom man omformulerer suksesskriteriene til mykere målsetninger. Man må akseptere at ordinært arbeid og egen inntekt er et urealistisk mål for mange, særlig langtidsmottakere av sosialhjelp. Målsettinger som mindre bruk av rusmidler, høyere livskvalitet, mer orden og struktur i hverdagen, bedret mestringskontroll og utvidet sosialt nettverk kan være mer hensiktsmessige mål å sikte etter.

Å tydeliggjøre visjoner, mål, ressurser og virkemidler med sikte på å få til en realistisk avgrensning av ambisjonsnivået er viktig da det lett blir demotiverende og gir opplevelse av å mislykkes dersom man har for store ambisjoner. En bør altså sammenligne det en får til med hvordan det var før, og legge stein på stein i arbeidet med det som er komplekse mål en aldri fullt ut realiserer (Hauge, 2007). En rekke forskere peker på at ambisjonsnivået hos hjelpeapparatet kan bli en barriere dersom de som jobber der ikke har god nok kunnskap om og forståelse av brukernes liv. Det må være rom for gjøre feil eller ha en sprekk underveis, og bistanden må være langvarig. Det advares mot å stille krav som er nærmest umulige for klientene, eller at det planlegges omfattende tiltakspakker eller boligsituasjoner som er urealistiske på bakgrunn av begren-

set innsikt i brukernes livssituasjon. Forskerne understreker at mange brukere legger ned en betydelig egeninnsats, og dette må anerkjennes og støttes gjennom tildeling av tiltak og tilbud. For brukerne oppleves tiltaksapparatet som uforutsigbart og fullt av uforståelige eller umulige betingelser for bistand. For at forebyggende innsats skal komme til nytte gjelder det å nå de brukerne eller målgruppene som trenger tiltakene mest.

Et beslektet tema er brukermedvirkning og brukerperspektiv. At de som er på mottakersiden opplever å bli hørt og gis mulighet til å påvirke egen situasjon og behandling understrekes i forskningslitteraturen og synes viktig i situasjoner hvor oppbygging av tillit, trygghet og mestringsfølelse står sentralt. Litteraturen indikerer at det er mangel på forskning som spør brukerne selv om hva de mener. Mens mange studier inkluderer ungdommenes egne erfaringer, forblir ungdomsperspektivet et brukerperspektiv, forstått ut av det enkelte prosjekts, tiltaks og velferdsaktørs ulike problemdefinisjoner og målsetninger. Det er behov for flere studier som tar utgangspunkt i hva som fremstår som relevant fra ungdommens egne perspektiver, og som følger dem over tid, gjennom ulike overganger og møter med ulike livssituasjoner. Samtidig er det viktig å være bevisst de barrierer som finnes på både individuelt- og systemnivå når det gjelder å få mottakernes stemmer inn i utformingen av tjenestetilbudene. For eksempel kan manglende forståelse for mottakernes sammensatte utfordringer utgjøre et vesentlig hinder. Noen brukere har nok med å håndtere egen helse og livssituasjon.

Skjæringspunktet mellom forebygging, etterretning og etterforskning

Forebygging av kriminalitet er ment å være en primærstrategi innenfor alle politiets virksomhetsområder og er dermed en av politiets hovedoppgaver. Denne kunnskapsoversikten viser at politiets kriminalitetsforebyggende innsats spenner fra holdningsskapende barne- og ungdomsarbeid i skoler til uanmeldte besøk på byggeplasser og etterforskning av straffesaker mot kriminelle

gjengangere. I senere tid har etterretning som grunnlag for iverksettelse av politiets forebyggende tiltak blitt fremhevet som en målsetning i offentlige styringsdokumenter som angår politiets virksomhet (se Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, 2018). I politiets etterretningsdoktrine defineres etterretning på følgende måte:

Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger (Politidirektoratet 2014 s. 18).

Etterretning beskrives videre som en ledelsesstyrt prosess, der beslutningstakere bør ha tilstrekkelig kompetanse i faget til å kunne formulere etterretningsbehov, og til å benytte etterretningsprodukter som grunnlag for prioriteringer og iverksettelse av tiltak. Det redegjøres for hvordan etterretning skiller seg fra etterforskning ved at etterretning ikke følger straffeprosessloven, men forvaltningsloven, politiregisterloven og politiloven som dermed utgjør hjemmelsgrunnlaget for behandling av opplysninger. Etterretningsbegrepet benyttes likevel om informasjonsinnhenting i forbindelse med etterforskning. Hvorvidt man innhenter informasjon i forbindelse med etterforskning eller forebygging er imidlertid avgjørende for hvilke metoder som kan benyttes.

Larsson (2014) skriver at nye politiinitiativer utfordrer de tradisjonelle skillelinjene mellom forebygging, etterretning og etterforskning. Som en konsekvens er det en mulighet for at grensene for politiets metodebruk i det forebyggende arbeidet flyttes. Aktuelle forskningsspørsmål som følge av dette er blant annet hvilke metoder som tas i bruk for å skaffe tilveie informasjon, i hvilken grad og på hvilke måter etterretningsinformasjon anvendes i det forebyggende arbeidet og ikke minst hvordan utviklingen berører enkeltindivider. Samtidig som skjulte politimetoder som (mobil)overvåking, informantbruk, infiltrasjon og spaning - såkalte «utradisjonelle politimetoder» (Larsson 2014) - får utvidede bruksområder, er det et underskudd på kunnskap om konsekvensene av den økte bruken av dem, og i hvilken grad disse er tenkt brukt i forbindelse med forebygging kriminalitet. Larsson (2014) drøfter de sam-

funnsmessige og polisiære konsekvensene av at slike inngripende metoder får utvidet bruksområde i artikkelen *Normalisering av det unormale – utvidelsen i bruk av skjulte politimetoder*. Larsson viser til at det såkalte «Metodeutvalget» (NOU 1997:15) foreslo en økning i bruken av hemmelige politimetoder, hvis bruk i forebyggende øyemed blir nærmere utredet i *NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern*. En begrunnelse for å benytte skjulte metoder er forekomsten av såkalt «offerløs» kriminalitet; forhold som sjeldent anmeldes av publikum og der avdekking i stor grad avhenger av politiets egen innsats. En hovedutfordring er imidlertid at metodene er skjulte eller hemmelige, noe som gjør det vanskelig å evaluere bruken av dem. Larsson (2014) understreker at vi så langt vet svært lite om effektiviteten ved slike metoder og viser med det til et nærmest urørt forskningsrom.

I denne rapporten har vi vist til kilder som advarer mot at politiet utnytter sin rolle i det forebyggende arbeidet til å skaffe seg informasjon som senere brukes i en straffende heller enn forebyggende hensikt gjennom bekymringssamtalen. Om informasjonen som kommer ut av en bekymringssamtale kan kalles etterretningsinformasjon er usikkert. Anvendelse av bekymringssamtalen på denne måten risikerer imidlertid å undergrave og utvanne denne type samtaler som forebyggende tiltak samt mislede ungdom og foresatte til å si ja til å delta på feilaktig grunnlag. Følgene av at grensene mellom etterretning, etterforskning og forebygging er i ferd med å viskes ut ble nevnt tidligere i rapporten i tilknytning til bekjempelse av mobil vinningskriminalitet og det pågående forskningsprosjektet «Politimetoder i endring» ved Politihøgskolen i Oslo. Prosjektet består av flere delprosjekter som utforsker endringer i forholdet mellom politimetoder som tradisjonelt tas i bruk før lovbrudd har skjedd, og metoder som tas i bruk i etterkant.

Vi ser et behov for mer kunnskap om hvordan etterretningsinformasjon er ment å bidra i politiets forebyggende virksomhet. Det inkluderer tydeliggjøring av hva etterretningsinformasjon er, hvilke kriminalitetstyper og ovenfor hvilke målgrupper en ser for seg at slik informasjon er nyttig, hvilken kontroll bruken av skjulte metoder er underlagt og mer konkret hvordan etterretnings-

informasjon skal nyttiggjøres og eventuelt har blitt bruk i en kriminalitetsforebyggende sammenheng.

Larsson (2014) skriver at forebyggende metoder vanligvis forbindes med metoder som ikke er spesielt inngripende, og som er åpne, ikke skjulte. Utvidelse av bruken av utradisjonelle politimetoder i en form for «forebyggende etterretning» utfordrer ideen om at forebygging innebærer en «mykere» tilnærming til bekjempelse av kriminalitet og reiser spørsmål rundt etikk, rettssikkerhet og personvern. Dette er viktige spørsmål å stille for forskning på kriminalitetsforebyggende virksomhet. Etterretning bygger på informasjonssinnhenting fra ulike kilder som skal sammenfattes og viderefremmes. Økt kunnskap om begrepsbruk og om hva som kan ha innvirkning på den beslutningsstøtten som etterretningsarbeid skal være ses som et sentral tema for videre forskning og kunnskapsutvikling. Et analytikerperspektiv og fokus på potensielle feilkilder i bestilling eller formulering av etterretningsbehov, valg av indikatorer og formidling av dette - er alle ledd i en prosess som med fordel kan utforskes ytterligere, ikke minst i en kriminalitetsforebyggende sammenheng.

Oppsummert

En systematisk oversikt søker å oppsummere litteraturen på feltet, ved å klargjøre hva vi vet – og ikke vet. Slik kan man avdekke kunnskapshull og vise vei for videre forskning. Aspekter som ifølge forskningen kan utfordre suksessen ved forebyggende innsats knytter seg til ufullstendig implementering, snevre tidsrammer, mangel på eierskap til tiltak i tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, uhensiktsmessige måleparametere, personavhengighet med mer. Samtidig representerer nettopp aspekter som fleksibilitet, metodefrihet og engasjerte medarbeidere vesentlige suksesskriterier i mange evaluerte prosjekter. Her synes kontekst, brukertilpasning, langsiktig satsning og kvalitative resultatmål å være nøkkelbegreper. God effekt på lang sikt er det primære målet, men å få til varig endring tar tid. Litteraturen har pekt på manglende

politisk vilje til langsiktige satsninger som en hindring i det forebyggende arbeidet. Basert på den gjennomgåtte forskningslitteraturen er en tydelig anbefaling at ambisjonsnivået hos bistandsapparatet justeres samt at beslutningstakere våger å omformulere suksesskriterier til mål som i større grad fanger opp kvalitative endringer og anerkjenner fremgang ut ifra den enkeltes utgangspunkt.

En rekke kilder peker på bedre kunnskapsforankring som sentralt for det videre arbeidet. Å arbeide kunnskapsbasert er en tilnærming som favner det praktiske og erfaringsbaserte og det vitenskapelige og forskningsbaserte. Det søkes å utvikle praksis gjennom systematisk og reflektert bruk av kunnskapskilder. Problemet er ifølge noen bidragsyttere likevel ikke mangel på kunnskap om hva som virker, men at vi ikke benytter oss av den kunnskapen som finnes i praksis.

Mens tilgangen på forskningslitteratur som beskriver forebyggende innsats rettet mot barne- og ungdomskriminalitet er omfattende, er det en langt mer begrenset mengde forskning som behandler forebygging av kriminalitetstyper som organisert og økonomisk kriminalitet. Det reflekterer trolig at det til nå har vært langt mindre satsning på forebygging av de sistnevnte og derfor færre tiltak å evaluere. Av andre kunnskapsunderskudd som er verdt å fremheve avslutningsvis er forskning som evaluerer tiltak mot bruk av dopingmidler. Mens det gjøres mye arbeid for å spre kunnskap og kompetanse om dopingproblematikk, er det hittil en mangel på vitenskapelig forskning som evaluerer disse.

Samlet taler forskningslitteraturen for nyansert kommunikasjon rundt risiko og kriminalitetsutvikling, og det advares mot å la enkle fiendebilder få dominere i det offentlige ordskiftet. Utfyllende diskusjoner om kriminaliteten og dens årsaker er likevel utelatt i denne kunnskapsoversikten. Det samme gjelder problematisering av stigmatiserende begreper som for eksempel «gjengangere», «ungdomskriminelle» og «gjengkriminalitet». I litteraturen advares det for eksempel mot å bruke gjengbegrepet da det kan virke kontraproduktivt

ved å øke rekrutteringen til slike miljøer og samtidig gi de involverte ungdommene en økt selvoppfatning av å være sammensveiset og fryktet. Det risikerer dessuten å mislede og skape uforholdsmessig frykt i befolkningen samt til at håndtering av andre viktige kriminalitetsutfordringer fortrenses (se f.eks. Aas m.fl. 2010). Den siste tids medieoppslag om kriminelle ungdomsmiljøer i Oslo aktualiserer en slik diskusjon, og erkjennelsen av at gjengbegrepet er lite konstruktivt ut ifra et forebyggende hensyn. Ordene vi velger å benytte for å beskrive et fenomen har betydning for hvordan vi forstår fenomenet, og i neste omgang for hvordan vi velger å håndtere og reagere imot det. Det er behov for mer forskning som tar sikte på å problematisere og formidle betydningen av de ord og begreper som brukes i medier, av politikere, ansatte i hjelpeapparatet og blant forskere i behandlingen av målgrupper og kriminalitetsutfordringer.

Forskningslitteraturen er tydelig på at forebygging handler ikke bare om å forhindre uønskede hendelser fra å skje, men like mye om å sørge for god velferd, tilhørighet, mestring og anerkjennelse. En del av utfordringen ved å oppsummere effekter av forebyggende tiltak ligger også i at forskningen er fragmentert. Det er en mangel på helhetlige perspektiver. Å arbeide kunnskapsbasert innebærer også å ha kunnskap om hvordan man formidler kunnskapen man besitter. Hvordan man formidler problemer, risiko eller snakker om problematisk atferd bør inngå som en del av det helhetlige perspektivet. Vi håper rapporten kan bidra til refleksjon, og inspirere til å utfordre, anvende og evaluere kriminalitetsforebyggende innsats i Norge videre.

Litteraturliste

- Aas, G. (2009). *Politiinngrep i familiekonflikter. En studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo*. Oslo: Universitetet i Oslo. Doktorgradsavhandling
- Aas, G. (2014). Familievold som et spesialfagfelt i politiet? *Nordisk politiforskning*, 1(01), 58-81.
- Aas, G. (2015). *Overgrep mot eldre i nære relasjoner og politiets rolle*. Oslo: PHS Forskning 2015: 4.
- Aas, G. (2018). The Norwegian police and victims of elder abuse in close and familial relationships. *Journal of elder abuse & neglect*, 30(1), 20-41.
- Aas, G., & Andersen, T. (2017). *Mishandlingsbestemmelsen: En evaluering av loven mot mishandling i nære relasjoner jf. Strl. § 219 (§ 282/283)*. Oslo: PHS Forskning 2017:1
- Aas, G., Runhovde, S., Strype, J., & Bjørge, T. (2010). *Trygghet i det offentlige rom – I åtte norske kommuner og bydeler*. Oslo: PHS-forskning 2010/7.
- Aasen, B., Dyb, E., & Lid, S. (2016). *Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre*. Oslo: NIBR-rapport 2016:17.
- Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2011). Rekonfigurering av sikkerhet: Privat sikkerhet og globale sikkerhetskonstellasjoner. *Internasjonal Politikk*, 69(03), 471-481.
- Actis. (2017). *Skolen: Arena for rusforebygging*. Oslo: Actis-rapport 2:2017.
- Agenda Kaupang, Proba, & Civitas. (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen, Hovedrapport*. Oslo: Oslo kommune Byrådsavdeling for byutvikling.
- Ahmed, U. (2017). *Radikaliseringskontaktene i norsk politi og deres arbeid mot voldelig islamisme*. Oslo: Politihøgskolen. Masteravhandling.
- Almklov, P., S., A., Nyheim, O. M., Nilsen, M., Bye, R. J., Øren, A., . . . Aalberg, A. (2017). *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011? Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet The next disaster (NEXUS)*. Trondheim: NTNU.

- Alzaghari, L., & Reiss, E. (red.). (2014). *Radikalisering blant unge muslimer i Norge – en antologi*. Oslo: Minotenk.
- Andersen, B. (2017). Fengselsblues, egenhabilitering og dialektikk. I I. M. Fridhov, B. Johnsen, & D. Bakken (red.), *Festskrift til Yngve Hammerlin*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter.
- Andersen, P. L., & Bakken, A. (2015). *Ung i Oslo 2015* Oslo: NOVA Rapport 8/15
- Andersen, P. L., & Dæhlen, M. (2016). *Ung i Bydel Grorud. En analyse av Grorud-ungdoms levekår i 2015*. Oslo: NOVA Rapport 10/16.
- Andersen, R. K., Bjørn, E. C., Tofteng, M., & Øistad, B. S. (2017). *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2017:08.
- Anderssen, N., & Malterud, K. (red.). (2013). *Seksuell orientering og levekår*. Bergen: Uni Helse/Uni Research AS.
- Andvig, E. (2014). *Å prøve seg ut i voksenlivet: En forskningsbasert evaluering av Nøtterøy kommunes prosjekt for ungdom; God start-på vei til egen bolig*. Forskningsrapport nr. 11/2014. Drammen: Høgskolen i Buskerud og Vestfold.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015–2016)*. Hentet 5.6.2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Askeland, I. R., Jensen, M., & Moen, L. H. (2017). *Behandlingstilbudet til barn og unge med problematisk eller skadelig seksuell atferd – kunnskap og erfaringer fra de nordiske landene og Storbritannia – forslag til landsdekkende struktur*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 1/2017.
- Askeland, I. R., Moen, L. H., Nilsen, L. G., & Kruse, A. E. (2016). *Behandlingstilbudet til voksne som utøver vold. En nasjonal kartleggingsundersøkelse*. Oslo: NKVTS. Rapport 10 / 2016.
- Backe-Hansen, E., Egelund, T., & Havik, T. (2010). *Barn og unge i fosterhjem: en kunnskapsstatus*. Oslo og København: Fosterhjem for barns behov.
- Bakken, A. (2017). *Ungdata 2017. Nasjonale resultater*. Oslo: NOVA Rapport 10/17.
- Bakketeig, E., Berg, M., Myklebust, T., & Stefansen, K. (2012). *Barnehusevalueringen 2012: delrapport 1: barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse*. Oslo: PHS Forskning 2012: 6
- Bakketeig, E., Stang, E., Madsen, C., Smette, I., & Stefansen, K. (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. Oslo: NOVA Rapport 19/2014.
- Baklien, B., & Buvik, K. (2014). *Oslo gjør utelivet tryggere-evaluering av SALUTT*. Oslo: SIRUS rapport 3/2014.
- Barland, B. (2016). *Fortellinger om doping og kroppskultur*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Barland, B., Høivik, J., Myhrer, T.-G., & Thomassen, G. (2017). *“Som før, men tryg- gere”: Politiets vurdering av 14 måneders midlertidig bevæpning*. Oslo: Politihøgskolen.
- Barland, B., Tangen, J. O., & Johannesen, C. A. (2010). *Doping: muskler, mestring og mening: en kvalitativ studie av unge menns bruk av muskelbyggende medika- menter*. Oslo: Politihøgskolen.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2014). *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*. Hentet 1.6.2018 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/foa/bld_overgrep_web.pdf
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Trygghet, deltakelse og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016a). *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020* Hentet 12.6.2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/72293ca5195642249029bf6905ff08be/hatefulleytringer_uu.pdf
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016b). *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020*. Hentet 4.6.2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6e1a2af163274201978270d48bf4dfbe/lhbti_handlingsplan_web.pdf
- Barne- ungdoms- og familiedepartementet. (2015). *Organisert fritid som møteplass og aktivitetsarena* Hentet 17.2.2018 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Fritid/Organisert_fritid/#heading7345

- Bastøy fengsel. (u.å.). *Blueshuset Bastøy fengsel*. Hentet fra http://www.bastoy-fengsel.no/Bilder_Dokumenter/Blueshuset.pdf
- Bendixen, M., Kennair, L. E. O., & Grøntvedt, T. V. (2016). *En oppdatert kunnskapsstatus om seksuell trakassering blant elever i ungdomsskolen og videregående opplæring*. Trondheim: NTNU.
- Bidonde, J., & Meneses, J. (2017). *The effect of interventions for children who have experienced violence in close relationships: an overview of reviews*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Birkelund, L. H. (2009). *Samarbeid og ryggdekning: Politiråd i støpeskjeen*. Oslo: Politihøgskolen (Masteravhandling).
- Bjelland, S. F. (2017). *Forankring av forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i politidistriktene. En kvalitativ studie av politiets radikaliseringskontakter. Fra ideal til realitet*. Bergen: Universitetet i Bergen. (Masteravhandling).
- Bjurstedt, H. V. (2009). *Politimegling: Det er møte mellom mennesker som har en konflikt og som antagelig kan avgjøres utenfor straffesak*. Oslo: Universitetet i Oslo. (Masteravhandling).
- Bjørger, T. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Bjørger, T. (2013). *Strategies for Preventing Terrorism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjørger, T. (2014). Policing demonstrations in Oslo: a total change of approach. *European Journal of Policing Studies*, 2(1).
- Bjørger, T. (2015). *Forebygging av kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørger, T. (2016). *Preventing Crime: A Holistic Approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjørger, T. (2017). Preventing organised crime originating from outlaw motorcycle clubs. *Trends in Organized Crime*. doi:10.1007/s12117-017-9322-7
- Bjørger, T., Carlsson, Y., & Haaland, T. (2001). *Generalisert hat – polariserte fellesskap: Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by*. Oslo: NIBRs Pluss-serie.
- Bjørger, T., Carlsson, Y., & Haaland, T. (2005). Conflict Processes between Youth Groups in a Norwegian City: Polarization and Revenge. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 13(1).
- Bjørger, T., & Gjelsvik, I. M. (2015). *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme : en kunnskapsstatus* (Vol. 2015:2). Oslo: Politihøgskolen.
- Bjørger, T., & Gjelsvik, I. M. (2017). *Right-Wing Extremists and anti-Islam Activists in Norway: Constraints against Violence*. Oslo: Norwegian Police University College and Center for Research on Extremism: The Extreme Right, Hate Crime and Political Violence (C-REX), University of Oslo.
- Bjørger, T., & Silkoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Oslo: PHS Forskning 5/2017.
- Bjørnskau, T. (2004). Trygghet i transport: oppfatninger av trygghet ved bruk av ulike transportmidler. *TØI-Transportøkonomisk institutt. Norge*.
- Borg, M., Sjøfjell, T. L., Ogundipe, E., & Bjørlykhaug, K. I. (2017). *Brukeres erfaringer med hjelp og støtte fra erfaringsmedarbeidere innen psykisk helse og rus*. Drammen: Høgskolen i Sørøst-Norge. SFPR-forskningsrapport; 1-2017
- Bredal, A., & Lidén, H. (2015). *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. ISF Rapport 2015:3.
- Bredal, A., & Stefansen, K. (2017). Barnahus for Adults? Reinterpreting the Barnahus Model to Accommodate Adult Victims of Domestic Violence IS. Johansson, K. Stefansen, E. Bakketeig, & A. Kaldal (red.), *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. Palgrave Macmillan.
- Breivik, K., Bru, E., Hancock, C., Idsø, E. C., Idsø, T., & Solberg, M. E. (2017). *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøseneteret.
- Bråten, B., & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2014:16.
- Burgess, J. P. (2009a). The Ethical Challenges of Human Security in the Age of Globalisation. *International Social Science Journal*, 190, 133–150.
- Burgess, J. P. (2009b). There is no European security, only European securities. *Cooperation and conflict*, 44(3), 309-328.
- Burgess, J. P., & Begby, E. (2009). Human Security and Liberal Peace. *Philosophy and Public Policy Public Reason*, 1(1), 91-104.

- Buvik, K., & Baklien, B. (2006). *Skal det være mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim*. Oslo: SIRUS. SIRUS rapport nr. 4/2006.
- Carlsson, Y. (2003). *I grenselandet mellom utdanning, behandling og fritidstiltak : en foreløpig evaluering av Gateakademiet i Kristiansand* NIBR-notat (online), Vol. 2003:116.
- Carlsson, Y. (2005). *Tett på gjengen : en evaluering av gjengintervensjonsprosjektet "Tett på" i Oslo* NIBR-rapport. 060991585, Vol. 2005:14.
- Carlsson, Y. (2006). *Hvordan gripe de ugripelig unge med minoritetsbakgrunn : en virksomhet skrive og foreløpig evaluering av mentorprosjektet i Kristiansand* (Vol. 2006:117). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Carlsson, Y. (2017). *Violent Extremism: Prevention of a wicked problem - the role of local authorities*. Oslo: C-REX - Center for Research on Extremism, Universitetet i Oslo.
- Carlsson, Y., & Decker, S. H. (2005). Gang and youth violence prevention and intervention: contrasting the experience of the Scandinavian welfare state with the United States. I S. H. Decker & F. M. Weerman (red.), *European Street gangs and troublesome youth groups*. . Lanham: Altamira Press.
- Carlsson, Y., & Haaland, T. (2004a). *Barn og unge som står utenfor - aktivisering gjennom idrett : en evaluering av idrettens storbyprogram* (Vol. 2004:11). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Carlsson, Y., & Haaland, T. (2004b). *Voldelige ungdomsgrupper - intervensjon på kommunenivå: erfaringsrapport fra Kristiansand 2001-2004*. Oslo: NIBR-rapport, 2004:20.
- Christie, N. (2015). Widening the net. *Restorative Justice Quarterly*, 3(1), 28-48. doi:10.1080/20504721.2015.1049876
- Dalgaard-Nielsen, A. (2013). Promoting Exit from Violent Extremism: Themes and Approaches. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(2), 99-115.
- Danielsen, E. M., Solberg, A., & Grøvdal, Y. (2016). *Kommunale helse- og omsorgstjenesters arbeid med vold i nære relasjoner: En kvalitativ intervjuundersøkelse*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 8/2016.
- Danielsen, K., & Engebriksen, A. (2007). *Regnbueprosjektet – en evaluering*. Oslo: Nova Skriftserie 5/2007.
- Datatilsynet. (2016). *Personvernundersøkelse. Trender 2016*. Hentet 1.3.2018 fra <https://www.datatilsynet.no/om-personvern/rapporter-og-utredninger/personvernundersokelser/personvern-2016/>
- Departementene. (2009). *Regjeringens strategi for forebygging: Fellesskap – trygghet – utjevning*. Oslo: Departementene.
- Departementene. (2017). *Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Difi. (2017a). *Innbyggerundersøkelsen 2017 Hva mener brukerne?* Oslo: Difi-rapport 2017:7. https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017_7_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_brukerne.pdf.
- Difi. (2017b). *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne?* Oslo: Difi-rapport 2017:6. https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf.
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Hentet 5.6.2018 fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf>
- Drammen kommune. (2010). *Vold i nære relasjoner: Æresrelatert vold i Drammen 2007–2010: Et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og Drammen politistasjon: Sluttrapport med evaluering*. Drammen: Drammen kommune og Drammen politistasjon.
- Dullum, J., & Bakketeig, E. (2017). Bruk av legalstrategi mot vold i nære relasjoner. *Tidsskrift for strafferett*, 17(02), 103-125.
- Dullum, J., & Giertsen, H. (2017). Ny ungdomsstraff: Spørsmål om rettssikkerhet og hensyn til integritet. I M. Fridhov, B. Johnsen, & D. Bakken (red.), *Festskrift til Yngve Hammerlin*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter.
- Dyb, E., Brattbakk, I., Bergander, K., & Helgesen, J. (2006). *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk/KRUS 2006.
- Dyb, E., & Johannessen, K. (2012). *Bostedsløse i Norge 2012 - en kartlegging*. Oslo: NIBR-rapport 2013:5.
- Dyb, H. (2017). *Ungdom og radikaliserings*. Hentet 4.2.2018 fra <http://www.hioa.no/Aktuelle-saker/Ungdom-og-radikaliserings>

- Dyrlid, L., & Berg, B. (2008). *Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring. Evaluering av ROSA-prosjektet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Dyrnes, A.-M. (2004). Inndragning og andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet. I P. Larsson & T. Myklebust (red.), *Organisert og økonomisk kriminalitet: myter og realiteter*. Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2004:2.
- Døving, C. A. (2017). Viggo Vestel: I gråsonen. Ungdom og politisk ekstremisme i det nye Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*(1), 91-93. doi:10.18261/ISSN.2535-2512-2017-01-07
- Egge, M. (2004). *Forsøk med ungdomskontrakter : en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøyttere*. Oslo: PHS Forskning 2004:1
- Egge, M. (2007). *Evaluering av Konfliktrådsprosjektet og MIL : påtalekompetanse til lensmenn og nye meglingsarenaer* (Vol. 2007:2). Oslo: Politihøgskolen.
- Egge, M., & Barland, B. (2009). *Tro, håp og mulighet : evaluering av et kriminalitetsforebyggende ungdomsprosjekt i Skien* (Vol. 2009:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Egge, M., Barland, B., Ruud, M. E., & Haaland, T. (2008). *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene: En evaluering av praksis i fem kommuner*. Oslo: Politihøgskolen & Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Eide, A. K. (2010). 'Og at det er en nyttig ting'. *Evaluering av prosjektet "Problemorientert Politiarbeid og Restorative Justice" i Salten politidistrikt*. Bodø: NF-rapport nr. 16/2010.
- Eide, A. K., Andrews, T., Strømsvik, C. L., & Gustavsen, A. (2016). *Stemmer «kartet» med «terrenget»? Underveisrapport fra en følgeevaluering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. Bodø: NF rapport nr: 7/2016.
- Eide, A. K., Fedreheim, G. E., Gjertsen, H., & Gustavsen, A. (2012). *Det beste må ikke bli det godes fiende! En evaluering av overgrepsmottakene*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Eide, A. K., & Gjertsen, H. (2009). *Med! eller? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement ved straff* (Vol. 14/2009). Bodø: Nordlandsforskning.
- Eimhjellen, I. S. (2016). *Innvandrere si deltaking i norsk frivilligliv. Nye tal og metodiske utfordringer*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Elgvin, O., Bue, K., & Grønningsæter, A. B. (2013). *Åpne rom, lukkede rom: LHBT i etniske minoritetsgrupper*. Oslo: Fafo.
- Ellingsen, D. (2010). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet. 2008-undersøkelsen*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Rapporter 2010/49.
- Ellingsen, D., & Sky, V. (2005). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2005/14, .
- Elvegård, K., Dyrlid, L., & Berg, B. (2010). *Dagens KOM - framtidens KOM? Evaluering av den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Eraker, H., Sunde, I., & Kumano-Ensby, A. L. (2017). *Folk har blitt holdt for narr*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.nrk.no/dokumentar/-folk-har-blitt-holdt-for-narr-1.1377563>
- Eriksen, B. (2014). Varsling om korrupsjon. Om arbeidsgivers plikt til å etablere rutiner for intern varsling IB. Eriksen (red.), *Å bekjempe et samfunnsprobleme: Om korrupsjon, varsling, granskning og organisasjonskultur*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Eriksen, I. M., & Frøyland, L. R. (2017). *Levende drabantbyer: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Erstad, O. (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål : en meta-evaluering av nasjonale og internasjonale tiltak og strategier i det kriminalitetsforebyggende arbeidet* (Vol. 1997:3). Oslo: Politihøgskolen.
- Ertzeid, H. (2017). *Fem tiltak som kan forebygge vold mot barn*. Oslo: Viten+Praksis. OsloMet Syorbyuniversitet.
- Falck, S. (2014). *Narkotikaprogram med domstolkontroll : en oppfølgingsstudie av 115 av de første klientene SIRUS-rapport* (online), Vol. nr. 4/2014.
- Fangen, K., & Carlsson, Y. (2013). Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention. I R. Melzer & S. Serafin (red.), *Right-Wing Extremism in Europe: Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf>.
- Fangen, K., & Kolås, Å. (2016). The "Syria traveller": reintegration or legal sanctioning? *Critical Studies on Terrorism*, 9(3), 414-432. doi:10.1080/17539153.2016.1192260
- Faremo, G., Hepsø, T., Mostue, E., Skogrand, E., Stamnes, J. S., & Windvik, R. (2007). *Forebygging av internetrelaterte overgrep mot barn*. Arbeidsgrupperapport Justis- og politidepartementet.

- Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2013). After Oslo and Utøya: A Shift in the Balance Between Security and Liberty in Norway? *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(10), 839-856. doi:10.1080/1057610X.2013.823754
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Finstad, L. (2011). Spørreundersøkelsen om bevæpning. Notat til bevæpningsutvalget *Generell bevæpning av det norske politi. Bevæpningsutvalget*. Oslo: Politiets fellesforbund.
- Fjær, E. G., Gundersen, T., & Mossige, S. (2013). *Lesbiske, homofile, bifile og transpersoners utsatthet for vold i nære relasjoner*. NOVA rapport, 5, 13.
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. B., & Nielsen, R. A. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge*. Oslo: Fafo (Vol. 2011:21).
- Follesø, R., Halås, C. T., Mevik, K., Mathisen, R., Tveraabak, M., Hutchinson, G. S., . . . Jakobsen, T. (2011). *Gi viljen mulighet!: sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010* (Vol. 12/2011). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Foss, A. B. (2013). *Ønsker at kommunene skal kunne forby overnatting ute*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/1AwxA/Onsker-at-kommunene-skal-kunne-forby-overnatting-ute>
- Fridhov, I. M., Johnsen, B., & Bakken, D. (red.). (2017). *Festskrift til Yngve Hammerlin*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter.
- Giske, C. (2014). *Politiet og kriminalitetsofre: En studie av formelt ansvar og praksis*. Oslo: Politihøgskolen (Masteroppgave).
- Gjertsen, H., & Eide, A. (2009). *Hjelp når livet rakner: evaluering av incestsentrene og incesttelefonen*. NF-rapport, 2, 2009.
- Gjertsen, H., & Olsen, T. (2011). *Mangfold og engasjement i motvind*. Bodø: Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 1/2011.
- Gotaas, N. (2006). *Rocka stabilitet. En evaluering av prosjektet Musikk i fengsel og frihet. Et tilbud for kvinner i Oslo*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2006:8.
- Gran, M. (2017). *Politiets bekymringsamtale. En kvantitativ studie av bekymringsamtalen som forebyggende tiltak, og ungdommene som gjennomfører tiltaket*. Oslo: Politihøgskolen (Masteravhandling).
- Granér, R., & Kronkvist, O. (2014). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I R. Granér, P. Larsson, & H. I. Gundhus (red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Granheim, P. K. (2007). *Evalueringsrapport VINN Samtalegruppe for kvinner-basert på datamateriale fra norske og svenske enheter 2006-2007. Kriminalomsorgen Småskrift, 1, 2007.*
- Grytdal, V., & Meland, P. (2007). *Vold i Oslo 2006. En analyse av anmeldelser 2. halvår 2006*. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Grytdal, V., & Meland, P. (2011). *Vold i Oslo 2009. En analyse av voldsanmeldelse fra 2.halvår 2009*. Hentet 28.2.2018 fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/vold/voldsrapport-2011.pdf>
- Grønningsæter, A. B., & Nuland, B. R. (2009). *Lesbiske og homofile i Sápmi: en narrativ levekårsundersøkelse*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2009:26.
- Gule, L. (2012). *Ekstremismens kjennetegn : ansvar og motsvar*. Oslo: Spartacus.
- Gundhus, H., & Larsson, P. (2014). *Fremtidens politi? I P. Larsson, H. Gundhus, & R. Granér (red.), Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H. I. (2010). *Ekspertise eller dialog? Tillit og profesjonalisering av politiet*. I S. Runhovde (red.), *Tillit til politiet* Oslo: PHS Forskning 2010/4.
- Gundhus, H. I. (2014). *Forebyggende politiarbeid - i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet*. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus, & R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (pp. 178-204). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H. I., Egge, M., Strype, J., & Myhrer, T.-G. (2008). *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)*. Oslo: Politihøgskolen.
- Gustavsen, A., & Gjertsen, H. (2015). *'Det er de små skrittene som teller.' Økt kunnskap om praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter i kriminalomsorgen*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Halås, C. T. (2012). *Ungdom i svev. Å oppdage muligheter med utsatte unge*. Bodø: Ph.D i studier av profesjonspraksis. Senter for praktisk kunnskap. Universitetet i Nordland.
- Hammer, T., & Hyggen, C. (2013). *Gårdagens arbeidsløse, morgendagens arbeidskraft? I T. Hammer & C. Hyggen (red.), Ung voksen og utenfor? Mestring og marginalisering fra ung til voksen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hammerø, A. M. A. (2011). *Fritidsklubbenes rusforebyggende arbeid*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer. Masteravhandling.
- Haualand, H. (2011). *Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler*. Oslo: Fafo-rapport 2011:01

- Hauge, H. A. (2007). *Hva kan og bør et lokalsamfunn selv gjøre for å forebygge kriminalitet*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold. Rapport nr. 2/2007.
- Hausken, L., Yazdani, S. R., & Haagensen, T. K. (red.). (2014). *Fra terror til overvåking: et kritisk prosjekt*. Oslo: Vidarforlaget.
- Havnes, I., Bukten, A., Gossop, M., Waal, H., Stangeland, P., & Clausen, T. (2012). Reductions in convictions for violent crime during opioid maintenance treatment: A longitudinal national cohort study. *Drug & Alcohol Dependence*, 124(3), 307-310.
- Hegg, K., Storsveen, A. K., Bell, T., Davies, A., Fossum, P. M., & Kristofersen, O. (2017). *Hvordan forebygge og håndtere mobbing, overgrep og kriminalitet på nettet?* Oslo: SaLTto.
- Hegghammer, T. (2010). The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, 35(3), 53-94. doi:10.1162/ISEC_a_00023
- Hegghammer, T. (2013). Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting. *American Political Science Review*, 1(15). doi:doi:10.1017/S0003055412000615
- Hegghammer, T. (2014). Norske fremmedkrigere i går og i dag. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(4), 277-288.
- Helgeland, I. M. (2007). *Unge med atferdsvansker blir voksne : hvordan kommer de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år*. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Doktoravhandling.
- Helgeland, I. M. (2009a). *Ungdom i alvorlig trøbbel: veier til forandring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgeland, I. M. (2009b). What works? A 15-year follow-up of youth with serious behavior problems. *Children & Youth Services Review*, 32, 423-429.
- Helgesen, M. (2015). *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). 2. runde av en følgeevaluering*. Oslo: NIBR-rapport 2015:24.
- Helgesen, M. K. (2013). *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Følgeevaluering*. Oslo: NIBR-rapport 2013:23.
- Helsedirektoratet. (2014). *Svangerskapsomsorgen – Hvordan avdekke vold. Nasjonal faglig retningslinje for svangerskapsomsorgen*. Oslo: Helsedirektoratet. IS-nummer: IS-2181.
- Helstad, C., & Ingjer, S. M. (2017). Argumentasjon i bevæpningsdebatten *NOU 2017:9 Politi og bevæpning — Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet. Vedlegg 1.* .
- Helstad, C. H., & Ingjer, S. M. (2016). *Bevæpning av politiet. For sikkerhets skyld? .* Oslo: Universitetet i Oslo. Masteravhandling.
- Hemmingby, C., & Bjørge, T. (2015). *The Dynamics of a Terrorist Targeting Process: Breivik and the 22 July Attacks in Norway*. Basingstoke/New York: Palgrave Pivot.
- Hjemdal, O. K., & Danielsen, E. M. (2017). *En uke med vold 2017 Justis- og beredskapsdepartementets voldsmåling 2017*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress A/S. Rapport nr 7/2017.
- Hoffmann, J. F. (2014). Forventninger til PST. I Liv Hausken, Sara R. Yazdani, & Trine K. Haagensen (red.), *Fra terror til overvåking: et kritisk prosjekt*. Oslo: Vidarforlaget.
- Hollerud, S. M. S. (2017). *Under brua. En kartlegging av unge menn som selger rusmidler på Vaterland*. Oslo: Oslo Kommune, Velferdsetaten.
- Holmboe, M. (2014). Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging: En oversikt og noen kritiske merknader. *Tidsskrift for strafferett*, 14(4), 397–414.
- Holmboe, M. (2016). Ytring: Om «samfunnsnyttige oppgaver» i ungdomsplaner. Behov for reform? *Tidsskrift for strafferett*, 16(1), 3-7.
- Holmboe, M. (2017). *Tale eller tie. Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser* Oslo: Gyldendal.
- Holt, H., Christoffersen, M., Poulsen, M. H., Bengtsson, S., & Bach, H. B. (2017). *Vold og seksuelle overgrep mod børn og unge med handicap*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Holt, T., Nilsen, L. G., Ingunn, L. H. M., & Askeland, R. (2016). *Behandlingstilbudet til barn som er utsatt for og som utøver vold og seksuelle overgrep. En nasjonal kartleggingsundersøkelse* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 6/2016
- Humlegård, O. R. (2017). Forebygging virker. *Norsk politi*, Juli 2017.
- Hydle, I. (2007). *Gatemeglingsprosjektet i Oslo Røde Kors – en evaluering*. Oslo: NOVA. NOVA Skriftserie 7/07.
- Hydle, I., & Stang, E. G. (2016). *Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel - en forskningsbasert evaluering*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Høgetveit, E. (2004). ØKOKRIMs strategi mot økonomisk kriminalitet. I P. Larsson & T. Myklebust (red.), *Organisert og økonomisk kriminalitet - myter og realiteter*. Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2004:2.
- Høidal, A. (2017). Aktivisering forebygger psykiske lidelser, utagering og selvmord. I M. Fridhov, B. Johnsen, & D. Bakken (red.), *Festskrift til Yngve Hammerlin*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter.
- Indregard, S. (2012). *Motgift: akademisk respons på den nye høyreekstremismen* (Vol. 120). Oslo: Flamme forlag.
- Innst. 247 S (2016–2017). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Prop. 12 S (2016–2017)*. Hentet 30.5.2018 fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-247s.pdf>
- Jahnsen, S. Ø. (2014a). *Innestengt eller utestengt? Norsk prostitusjonspolitikk og kampen mot menneskehandel*. (PhD), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Jahnsen, S. Ø. (2014b). *Menneskehandel og tvangsarbeid: En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkedskriminalitet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Jetmundsen, G., & Espeland, S. H. (2013). *Nå sender Lisbeth Iversen vektere inn i Nygårdsparken*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.ba.no/nyheter/na-sender-lisbeth-iversen-vektene-inn-i-nygardsparken/s/1-41-6670621>
- Johansen, H. (2014). *Empowerment og ansvarsutvikling - Musikkterapi i fengsel. En single-case studie med en innsatt på Bastøy fengsel. Kartlegging av ti timers deltakelse i musikkaktiviteter og betydningen av dette*. Oslo: Masteroppgave i musikkterapi. Norges musikkhøgskole.
- Johansen, S., Wollscheid, S., & Einagel, V. I. (2014). *Forebygging av ideologisk radikaliserings – et systematisk litteratursøk med sortert referanseliste. Notat 2014*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Johansen, V. A. (2007). *Exposure to non-domestic violence: short-and long-term psychological reactions and the impact on quality of life*. Bergen: Universitetet i Bergen. Doktorgradsavhandling.
- Johansson, S., Stefansen, K., Bakketeig, E., & Kaldal, A. (red.). (2017). *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johnsen, B., & Svendsen, M. (2007). *Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND): oppstarten av teamene og sentrene 2006* KRUS dokumentasjon & debatt (online), Vol. nr. 2/2007.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. (Prp. 61 LS, 2014-2015). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *FoU-strategi for samfunnssikkerhet 2015–2019*. Hentet 1.6.2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f9c80a1b162f4ccca08b7acfa5df9f4a/jd_fou-strategi-for-samfunnssikkerhet_2015-2019.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Justis- og beredskapsdepartementets strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015c). *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2018*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2005–2008). *Handlingsplan: Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2009). *Gode krefter. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan 35 tiltak for økt trygghet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og Politidepartementet. (2010). *Felles trygghet - felles ansvar: Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Departementet.
- Justis- og politidepartementet/Finansdepartementet. (2011). *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*. Oslo: Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet.

- Juuhl, A. M., & Sørheim, T. I. (2011). *Ulovlig samarbeid etter Konkurranselovens § 10 : hvordan forebygge og begrense forekomsten av ulovlig samarbeid i norsk næringsliv?* Bergen: Norges Handelshøyskole (Masteravhandling).
- Juvente. (2013). *Fristil legges ned*. Hentet 31.1.2018 fra <http://juvente.no/2013/04/05/fristil-legges-ned/>
- Kallevik, J. (2014). *XTRM: krig i Oslos gater*. Oslo: Aschehoug.
- Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H., & Groven, G. (2015). *KS FOU PROSJEKT NR. 134033. Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. Molde: Møreforskning Molde AS.
- Kindgren, J., & Marklund, F. (2014). *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*. Stockholm: Rapport: 2014:12.
- Kjelsrud, E. (2014). *Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige, og vil en slik ordning forebygge korrupsjon?* Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Handlingsplan mot antisemittisme 2016-2020*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/16f1826b438748f1991b606f0b194ea6/8041-handlingsplan-antisemittisme-7k.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Ny satsing for Oslo Sør*. Hentet 4.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-satsing-for-oslo-sor/id2576666/>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.-a). *Hva er kriminalitetsforebygging?* Hentet 15.2.2018 fra <http://kriminalitetsforebygging.no/hva-er-kriminalitetsforebygging/>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.-b). *SLT*. Hentet 18.2.2018 fra <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/>
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging. (u.å.-c). *SLT og politiråd*. Hentet 4.6.2018 fra <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/politirad/>
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. (2017). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2016*. Hentet 5.2.2018 fra <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2016.pdf>
- Korsell, L. (2004). Vilka kan förebygga ekonomisk brottslighet? I P. Larsson & T. Myklebust (red.), *Organisert og økonomisk kriminalitet: myter og realiteter*. Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2004:2.
- Krane, L., Makarova, A., & Brøndbo, P. H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Tromsø: Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Universitetet i Tromsø.
- Kriminalomsorgen. (2004). *Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen (2004-2007)* Hentet 26.1.2018 fra <http://img3.custompublish.com/getfile.php/161782.823/fagstrategi.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no>
- Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeid og velferdsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, . . . Husbanken. (2017). *Sluttrapport Prosjekt Ung Ut – sammen om tilbakeføring 2013 –2016*. Lillestrøm.
- Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2016). *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet
- Kripos. (2017). *Mindreårige anmeldt for voldtekt i 2016*. Hentet 1.3.2018 fra https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/voldtekt-og-seksuallovbrudd/mindrearige-anmeldt-for-voldtekt-i-2016_web.pdf
- Kripos. (2018). *Nasjonal drapsoversikt 2017. Drap i Norge 2008-2017*. Hentet 28.2.2018 fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2018/01/24/drapsoversikt-2017/>
- Kropp, R., Hart, S. D., & Belfrage, H. (2011). *Bedømming av risikoen for gjentatt partnervold (SARA:SV)*, Brukermanual, Norsk utgave ved Lynum & Nøttestad. Oslo, Trondheim.
- KRUS. (2006). *Vend om i tide. En evaluering av SNU-prosjektene i Trondheim og Bergen. Det er ingen skam å snu. En evaluering av SNU-prosjektet i Oslo. KRUS Dokumentasjon og debatt 3/2006*. Hentet 30.5.2018 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/160464/dok20063.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Kruse, A. E., Strandmoen, J.-F., & Skjørten, K. (2013). *Menn som har begått voldtekt – en kunnskapsstatus*. Oslo: NKVTS. Rapport 1 / 2013.
- KRÅD. (2013). *Forebygging av lokal, organisert kriminalitet*. Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd. 12/2013.

- Kvam, M. (2005). Experiences of childhood sexual abuse among visually impaired adults in Norway: Prevalence and characteristics. *Journal of Visual Impairment & Blindness (JVIB)*, 99(01).
- Kvam, M. H. (2003). Seksuelle overgrep mot synshemmede barn i Norge. En retrospektiv analyse av situasjonen i barndommen for 502 voksne blinde og svak-synte. *SINTEF Rapport*.
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner* (2 ed.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kvello, Ø., & Wendelborg, C. (2009). *Prosessevaluering av det treårige prosjektet: Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning AS
- LaForce, K. (2011). *Politiinnsats mot voldelig radikaliserings og islamistisk ekstremisme: en sammenlignende studie av utvalgte danske, nederlandske og norske politiavdelinger*. Oslo: Politihøgskolen. (Masteravhandling).
- Larsen, B. Ø., Ladenburg, J., & Olsen, L. (2013). *Evaluering af Natteravnene i Danmark: udbredelse, indsats og udvalgte effekter*. København: KORA (Det Nasjonale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning).
- Larsson, P. (2004). Innledning. I P. Larsson & T. Myklebust (red.), *Organisert og økonomisk kriminalitet: myter og realiteter*. Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2004:2.
- Larsson, P. (2005). Kriminalitetsforebygging og politirollen. *Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskap*, 92(3), 271-281.
- Larsson, P. (2008). *Organisert kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Larsson, P. (2014). Normaliseringen av det unormale: Utvidelsen i bruk av utradisjonelle politimetoder. *Nordisk politiforskning*, 1(1), 41-57.
- Lauritzen, H. C., & Baklien, B. (2007). *Overskjenking i Bergen*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Leer-Salvesen, K. (2016). *På tilliten løs? En studie av læreres og presters skjønnstøvelse i spenningen mellom taushetsplikt, meldeplikt og avvergeplikt*. Kristiansand: Universitetet i Agder. Doktoravhandling.
- Lia, B., & Nesser, P. (2014). Norske muslimske fremmedkrigere. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(4), 399-416.
- Lid, S. (2007). *Samarbeidet mellom skole og politi: et tveegget sverd*. Oslo: Universitetet i Oslo. (Masteravhandling).
- Lid, S. (2016). Ungdom og straff på 2000-tallet – nye praksiser, kjente dilemmaer. *Sosiologi i dag*, 46(3-4), 38-63.
- Lid, S., Winsvold, M., Søholt, S., Hansen, S. J., Heierstad, G., & Klausen, J. E. (2016). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: hva er kommunenes rolle?* Oslo: By- og forskningsinstituttet NIBR. NIBR-rapport 2016:12
- Lidén, H., & Berntzen, T. (2008). *Kjønnslemlestelse i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. ISF Rapport 2008: 8.
- Lidén, H., & Bredal, A. (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats: Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. ISF Rapport 2017:1.
- Lidén, H., Bredal, A., & Hegstad, E. (2015). *Framgang: Andre delrapport i følgeevalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. ISF Rapport 2015:10.
- Lidén, H., & Sandbæk, M. L. (2009). *Ungdomsgjenger: en kunnskapsstatus*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lien, M. I., Lorentzen, J., & Ekenstam, C. (2017). *Den mannlige smerte – menns erfaringer med vold i nære relasjoner*. Oslo: Proba Samfunnsanalyse. Rapport 2017 - 02.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2015). *Hatytringer og hatkriminalitet*. Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet. <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/brosjyrer-og-publikasjoner/rapporter/hatytringer-og-hatkriminalitet/>.
- Lo, C., Olsen, T., & Anvik, C. H. (2016). *Mellom linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester*. Bodø: Nordlandsforskning. Arbeidsnotat 1011/2016.
- Lomell, H. M. (2005). *Det selektive overblikk : en studie av videoovervåkingspraksis*. Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Lomell, H. M. (2014a). Forventninger om beskyttelse. I Liv Hausken, Sara R. Yazdani, & T. K. Haagenen (red.), *Fra terror til overvåkning: et kritisk prosjekt*. Oslo: Vidarforlaget.
- Lomell, H. M. (2014b). Polisiær virksomhet utenfor politiet. I P. Larsson, H. I. Gundhus, & R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (pp. 255 – 272). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Lorentzen, T. (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Oslo: Fafo-rapport, 33.
- Lundeberg, I., & Mjåland, K. (2017). *Åpne russcener i Bergen etter stengningen av Nygårdsparken: En studie av strategi, tiltak og brukererfaringer*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Løvgren, M., Stefansen, K., Smette, I., & Mossige, S. (2017). Barn og unges utsatthet for fysisk vold fra foreldre. Endringer i mild og grov vold fra 2007 til 2015. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 94(02), 110-124.
- Malmedal, W. (2013). *Inadequate care, abuse and neglect in Norwegian nursing homes*. Trondheim: NTNU. Doktorgradsavhandling.
- Manger, T., Eikeland, O. J., & Asbjørnsen, A. (2016). *Norske innsette: Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Mathiesen, I. H., & Skoland, K. (2016). *Evaluering av opplæringsprogrammet Tidlig inn - hva har skjedd i kommunene?*. Stavanger: Rapport IRIS 2016/054.
- Mattilsynet. (2015). *Prosjektrapport- Pilotprosjekt dyrekrim i Sør-Trøndelag Politidistrikt Trondheim*: Mattilsynet.
- Melby, L., Ådnanes, M., Kaasbøll, J., Kasteng, F., & Ose, S. O. (2017). *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier og barrierer på veien mot mer helhetlig tjenestetilbud*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Meld. St. 7 (2010–2011). *Kampen mot organisert kriminalitet - en felles innsats*. Hentet 30.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b11f929a45104ab5b11a8a99f8947bf1/no/pdfs/stm201020110007000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet*. Hentet 1.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 15 (2012–2013). *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*. Hentet 16.3.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1cea841363e2436b8eb91aa6b3b2d48e/no/pdfs/stm201220130015000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 19 (2014-2015). *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter* Hentet 30.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fe0d990020b4e-0fb61f35e1e05c84fe/no/pdfs/stm201420150019000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 30 (2011–2012). *Se meg!— alkohol – narkotika – doping* Hentet 4.1.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bba17f176efc40269984ef0d-e3dc48e5/no/pdfs/stm201120120030000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr. 20 (2005-2006). *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar*. Hentet 30.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cd5ab9e-802d647aea26c3ef023bcfb86/nn-no/pdfs/stm200520060020000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr. 42 (2004–2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Hentet 30.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/91efc535022e4649821-a8d81b31d54e4/no/pdfs/stm200420050042000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr. 49 (2003–2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* Hentet 20.2.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4cd5860b96-454b55b3d79eb8a472e768/no/pdfs/stm200320040049000dddpdfs.pdf>
- Meyer, S. (2012a). *Preventing mass killings: Optimal Strategies for protecting public targets against terrorist attacks*. Oslo: Department of Political Science. University of Oslo. (Ph.d.-thesis).
- Meyer, S. F. (2012b). Reducing harm from explosive attacks against railways. *Security Journal*, 25(4), 309–325.
- Meyer, S. F. (2012c). Slik kan transportsektoren sikres mot terror. *Samferdsel*, 51(2), 12-13.
- Meyer, S. F. (2013). Impeding lone-wolf attacks: lessons derived from the 2011 Norway attacks. *Crime Science*, 2(7).
- Moshuus, G. H. (2005). *Alkoholforebygging fra ung til ung*. Oslo: NOVA. Rapport 16/05.
- Mossige, S., & Stefansen, K. (2016). Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2015. *NOVA. (Rapport 5/2016)*.
- Myhre Lie, E. (2015). *I forkant: kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Myhrer, T.-G. (2011a). Mulige forebyggende virkninger av straffen—generelt og overfor terrorhandlinger spesielt. I: T. Bjørge (Red.). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*, 83-106.
- Myhrer, T.-G. (2011b). Sentervekternes polisiære fullmakter: Grunnlag og grenser. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 98(2).
- Myhrer, T.-G. (2012). Bastet og bundet: Rettslige rammer for bruk av håndjern. *Oslo: Universitetsforlaget*.

- Myklebust, T. (2017). The Nordic Model of handling children's testimonies IS. Johansson, K. Stefansen, E. Bakketeig, & A. Kaldal (red.), *Collaborating against child abuse: Exploring the Nordic Barnahus model*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Møller, G. (2016). *Erfaringer med BTI i åtte nøkkeltkommuner*. Skien: Kompetansesenter rus - region sør, Borgestadklinikken (KoRus – Sør).
- Nadim, M., Fladmoe, A., & Wessel-Aas, J. (2016). *Hatefulle ytringer på internett. Omfang, forebygging og juridiske grenser*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2016:17.
- Nervik, F. (2016). *Hjelp når det trengs aller mest – sammenhengen mellom vold mot dyr og vold mot mennesker*. Oslo: Dyrevernalliansen.
- Nesser, P. (2010). Exploring motivational aspects of recruitment and radicalization. I M. Ranstorp (red.), *Understanding violent radicalisation: terrorist and jihadist movements in Europe*. London: Routledge.
- Nesvik, S. (2004). *Evaluering av rusprogrammene RIF og Mitt Valg*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter.
- NKTVS. (2015). *Håndbok for helse- og omsorgspersonell ved mistanke om barnemishandling*. Hentet 20.3.2018 fra <https://www.nkvts.no/sites/Barnemishandling/Pages/Index.aspx>
- NKTVS. (u.å.). *Vold og overgrep*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.nkvts.no/tema/vold-og-overgrep-i-naere-relasjoner/>
- Nordahl, T., Gravrok, Ø., Knudsmoen, H., Larsen, T. M. B., & Rørnes, K. (red.). (2006). *Forebyggende innsatser i skolen: rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet.
- Nordahl, T., Natvig, H., Samdal, O., Thyholdt, R., & Wilhelmsen, B. U. (2006). *Vurdering av rusprogrammer i skolen*. In T. Nordahl, Ø. Gravrok, H. Knudsmoen, T. M. B. Larsen, & K. Rørnes (Eds.), *Forebyggende innsatser i skolen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Nordahl, T., Sørli, M.-A., Manger, T., & Tveit, A. (2005). *Atferdsproblemer blant barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordenhaug, I., & Engene, J. O. (2008). *Norge i kamp mot terrorisme*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordfjærn, T., Edland-Gryt, M., Bretteville-Jensen, A. L., Buvik, K., & Gripenberg, J. (2016). Recreational drug use in the Oslo nightlife setting: study protocol for a cross-sectional time series using biological markers, self-reported and qualitative data. *BMJ open*, 6(4).
- Nordhaug, T. H. (2012). *Om anabole androgene steroider*. Hentet 1.6.2018 fra <http://tidliginnsats.forebygging.no/Artikler-Kronikker/Om-anabole-androgene-steroider/>
- Norges Røde Kors. (2017). *Årsrapport for omsorgsaktiviteter for 2016*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norsk helseinformatikk. (2016). *Doping - skader kropp og sinn*. Hentet 22.2.2018 fra <https://nhi.no/trening/aktivitet-og-helse/doping/doping-og-skadevirkninger/>
- Norström, T., & Pape, H. (2012). Associations Between Adolescent Heavy Drinking and Problem Drinking in Early Adulthood: Implications for Prevention. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 73(4), 542-548. doi:10.15288/jsad.2012.73.542
- Norström, T., & Rossow, I. (2014). Cannabis use and violence: Is there a link? *Scandinavian journal of public health*, 42(4), 358-363.
- NOU 1997: 15. *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet — Delinnstilling II*. Hentet 5.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/44f69d869af24c09ae4da3c10e83e668/no/pdfa/nou199719970015000dddpdfa.pdf>
- NOU 2004:6. *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*. Hentet 5.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b7549ec3bd-24609826f0bddac1895bf/no/pdfs/nou200420040006000dddpdfs.pdf>
- NOU 2008:15. *Barn og straff— utviklingsstøtte og kontroll*. Hentet 29.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6177d7576ff-f46049a9c449580db7f2f/no/pdfs/nou200820080015000dddpdfs.pdf>
- NOU 2010:3. *Drap i Norge i perioden 2004 – 2009*. Hentet 1.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6f5ab604e1394eabb8dc07b56d128bf1/no/pdfs/nou201020100003000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet 4.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcd8bfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

- NOU 2013:9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer, Politianalysen*. Hentet 29.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012db-c7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017:9. *Politi og bevæpning. Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Hentet 4.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a1e793002264d9cb5b940e673622984/no/pdfs/nou201720170009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017:12. *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Hentet 1.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3be8090f3c354f5eb821535142071c50/horingsnotat-l595756.pdf>
- Nøkleberg, M. (2016). Security governance—an empirical analysis of the Norwegian context. *Nordisk politiforskning*, 3(01), 53-82.
- Nøttestad, J. A., & Lynum, C. (2012). *Pilotprosjekt for forebygging av vold. Prosjekt SARA:SV*. Oslo: Politidirektoratet.
- Olsen, A. B. (2007). *Økonomisk kriminalitet: Avdekking, gransking og forebygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, A. B. (2008). Virkemidler for å stoppe kriminelle ledere i næringslivet. *Praktisk økonomi & finans*(02), 53-59.
- Olsen, H. (2001). *Å være foreldre til en nynazist*. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo. Hovedfagsoppgave.
- Olsen, T. (2011). *Nynazistiske miljøer – en studie om tilslutnings- og exitprosessene*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Olsen, T., Vedeler, J., Eriksen, J., & Elvegård, K. (2016). *Hatytringer. Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. Bodø: Norlandsforskning.
- Orban, F. (2012). Voldelige ekstremister og terrorister i fengsel: en ny realitet for Norge. I Y. Hammerlin & T. Rokkan (red.), *Vold og trusler mot tilsatte i Kriminalomsorgen: Sluttrapport 2004-2010, Mørketall*. Oslo: KRUS.
- Ose, S. O., & Kaspersen, S. L. (2017). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2017: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Trondheim: SINTEF.
- Oslo kommune. (2017). *TRiO Årsrapport 2016. Samvirke for en tryggere by*. Oslo: Oslo kommune, Beredskapsetaten.
- Oslo Kommune. (u.å.). *Oslo sør-satsingen 2018-2016*. Hentet 4.6.2018 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/oslo-sor-satsingen-2018-2026/#gref>
- Oslo politidistrikt. (2007). *Trygghet for alle i Skippergata og nærliggende områder. Et samarbeid mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune*. Oslo: Oslo politidistrikt og Oslo kommune.
- Oslo politidistrikt. (2012). *SARA: Et pilotprosjekt ved Stovner politistasjon*. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Ot.prp. nr. 84. (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Pape, H. (2009). Skoletiltak som synes å gi effekt: Fruktbar forskning om rusforebygging eller suspekterte historier om suksess? *Nordisk alkohol- & narkotikatidsskrift*, 26(5), 314-354.
- Pape, H. (2012). Young people's overestimation of peer substance use: an exaggerated phenomenon? *Addiction*, 107(5), 878–884. doi:10.1111/j.1360-0443.2011.03680.x
- Pape, H., Rossow, I., & Storvoll, E. E. (2015). Is Drinking With Parents Associated With High-Risk Drinking Among Adolescents? *European Addiction Research*, 21, 291-299.
- Pape, H., Storvoll, E. E., & Rossow, I. (2006). Nye tall. Så feil kan man ta! En studie av unge menneskers kunnskap om alkohol- og narkotikabruk. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, 97-109.
- Paul, R. E., & Nilsen, L. (2009). *Hjelparbeidet til ofre for menneskehandel - en utfordring*. Oslo: Krisesentersekretariatet Helse og rehabilitering.
- Pawson, R., & Tilly, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pedersen, S. N. (2010). *Gatelangs siden 1990 : En analyse av Natteravnene i Oslo*. Oslo: Universitetet i Oslo. Masteravhandling.
- Phelps, J., Larsen, N.-M., & Singh, M. (2017). *Kommunikasjon og konflikthåndtering i operativt politiarbeid. Sosialpsykologiske perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Phillips, R. O., & Sagberg, F. (2013). *Evaluerer av kampanjen "Hvilken side av farts-grensen er du på?"*. Oslo: TØI rapport 1278/2013.
- Politidirektoratet. (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.

- Politidirektoratet. (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009* Oslo: Politidirektoratet, TNS Gallup.
- Politidirektoratet. (2011). *Veileder for politiets bekymringssamtale: Dialog for ansvar og positiv endring*. Oslo: POD publikasjon 2011/08.
- Politidirektoratet (2014) *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.0*. Oslo: POD publikasjon 2014/11 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/etterretningsdoktrine.pdf>
- Politidirektoratet. (2016). *En veileder for egevaluering av politirådets arbeid*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2017a). *Hatkriminalitet. Anmeldelser 2016*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2017b). *Tilrettelagt avhør 2017. Statistikknotat*. Oslo: Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/tilrettelagt-avhor/tilrettelagte-avhor-2017.pdf>
- Politidirektoratet. (2018a). *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017. Kommenterte STRASAK-tall*. Hentet 1.3.2018 fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2017/strasak-2017.pdf>
- Politidirektoratet. (2018b). *Politiets innbyggerundersøkelse 2017*. Oslo: Politidirektoratet
- Politiet. (u.å.). *Politiets nettpatrulje*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.politiet.no/rad/trygg-nettbruk/politiets-nettpatrulje/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2016). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?* Hentet 3.2.2018 fra https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/norsk_radikaliseringssprosjektets-rapport_ugradert.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2018). *Trusselvurdering 2018* Hentet 3.2.2018 fra <https://www.pst.no/trusselvurdering-2018/>
- Prop. 12 S (2016–2017). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*. Hentet 30.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f53d8d6717d-84613b9f0fc87deab516f/no/pdfs/prp201620170012000dddpdfs.pdf>
- Prop. 15 S (2015–2016). *Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)*. Hentet 24.5.2018 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1ab211f350b34e-ac926861b68b6498a1/no/pdfs/prp201520160015000dddpdfs.pdf>
- Rambøll. (2014). *Evaluering av politirådene*. Oslo: Rambøll.
- Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S., & Hansen, V. W. (2014). *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*. Oslo: Vista Analyse AS. Rapport 2014/30.
- Rasmussen, I., Vennemo, H., Sverdrup, S., & Haavardsholm, O. (2016). *Evaluering av soning med fotlenke*. Oslo: Vista Analyse AS.
- Regjeringen. (2015). *Ny organisering for styrket kriminalitetsforebygging*. Hentet 9.2.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-organisering-for-styrket-kriminalitetsforebygging/id2457497/>
- Regjeringen. (2017). *Nasjonalt våpenamnesti fra 1. mars*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nasjonalt-vapenamnesti-fra-1.-mars/id2527110/>
- Renland, A. (2013). Elever mot staten. *Rus & samfunn*, 7(04), 38-38.
- Riksrevisjonen. (2016–2017). *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dokument 3:8 (2016–2017)*: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2016-2017/dok-3-8-2016-2017.pdf>.
- Rise, J., Natvig, H., & Storvoll, E. E. (2005). *Evaluering av alkoholkampanjen "Alvorlig talt"*. Oslo: SIRUS rapport nr. 1/2005. Statens institutt for rusmiddel-forskning/Psykologisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Rognlien, J., & Brandal, N. (2009). *Den store ML-boka: norsk maoisme sett nedenfra*. Oslo: Kagge Forlag.
- Room, R. (2005). What to expect from a social aspects' organization, and what to expect from school-based alcohol education. *Addiction*, 100, 1072–1073.
- Roscher, E. (2013). Styrets ansvar for å forebygge og avdekke misligheter. *Praktisk økonomi & finans*(02), 15-19.
- Rossow, I. (2010). *Rusmiddelbruk og vold*. Hentet 28.2.2018 fra <http://www.forebygging.no/Artikler/2011-2008/Rusmilder-og-vold/>
- Rossow, I., Baklien, B., Pape, H., & Storvoll, E. E. (2007). *Regionprosjektet – Nyttig forebygging?* Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS). Rapport 6/2007.
- Rossow, I., & Norström, T. (2012). The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction*, 107(3), 530-537.

- Rønning, H. (2017). *Politi og skjønn: En studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet. Doktorgradsavhandling.
- Røren, K. S. (2011). *Økonomiske lovbrutere og rasjonalitet. En drøfting av ulike aktørers oppfatning av mistenkte, tiltalte og dømte for økonomiske lovbrudd*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Universitetet i Oslo (Masteravhandling).
- Røsjø, B. (2003). *Risiko og sikkerhet i transportsektoren. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Sahlin, I. (2001). Gränskontroll och disiplin som två kontrollstrategier. *Materialisten. Tidsskrift for forskning, fagkritikk og teoretisk debatt*, 29(1).
- Sandmoe, A. (2016). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner - også for eldre?* Oslo: NKVTS Rapport 9 / 2016.
- Simensen, T. K. (2015). *Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid: En studie av forventninger og praksis*. Oslo: Politihøgskolen. (Masteravhandling).
- Sjøli, H. P. (2005). *Mao, min Mao: historien om AKPs vekst og fall*. Oslo: Cappelen.
- Skardhamar, T., Fekjær, S. B., & Pedersen, W. (2016). If it works there, will it work here? The effect of a multi-component responsible beverage service (RBS) programme on violence in Oslo. *Drug & Alcohol Dependence*, 169, 128-133.
- Skilbrei, M.-L., Smette, I., & Stefansen, K. (2013). Seksuell vold å en introduksjon. *Sosiologi i dag*, 43(4).
- Skilbrei, M.-L., Tveit, M., & Brunovskis, A. (2006). *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge*. Oslo: Fafo-rapport 525.
- Skivenes, M., & Trystad, S. C. (2006). *Arbeidstakere som sier ifra!*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skog Hansen, I. L. (2017). *NAV i fengsel. En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2017:37.
- Skretting, A., Bye, E., Vedøy, T., & Lund, K. (2016). *Rusmidler i Norge 2016. Statistikk 2016*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Sletten, M. A., & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Sollund, R. (2007). *Tatt for en annen : en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Solum, V., & Andås, K. (2015). *Varsling av økonomisk kriminalitet: kan varsling kjøpes for penger?* Bergen: Norges Handelshøyskole. Masteravhandling.
- Sosialdepartementet. (2002). *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Spurkland, K. (2012). *Utredning om narkotikahund*. Oslo: Politihøgskolen. PHS forskning 2012:1.
- Spurkland, K., Myhrer, T.-G., & Bunæss, R. (2013). *Juss for vektere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stangeby, I., & Nossum, Å. (2004). *Opplevelse av utrygghet ved bruk av kollektivtransport*. Oslo: TØI rapport 704a/2004.
- Stefansen, K., Gundersen, T., & Bakketeig, E. (2012). *Barnehusevalueringen 2012. Delrapport 2: En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte*. Oslo: NOVA Rapport 9/12.
- Sunde, I. M. (2013). *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme på internett* (Vol. 2013:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Søreide, T. (2013). *Korrupsjon: Mekanismer og mottiltak*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sørensen, Ø., Hagtvet, B., & Brandal, N. (red.). (2013). *Venstreekstremisme: Ideer og bevegelser*. Oslo: Dreyer Forlag A/S.
- Taksdal, A., Breivik, J.-K., Ludvigsen, K., & Ravneberg, B. (2006). *På randen av å bo: erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger* Bergen: Rokkansenteret. Rapport 1: 2006.
- Teknologirådet. (2015). *Forutseende politi - Kan dataanalyser hjelpe politiet til å være på rett sted til rett tid?* Oslo: Teknologirådet. Rapport 4/2015.
- Thomassen, G. (2017). Når politiet møter publikum. *Nordisk politiforskning*, 4(01), 29-44.
- Thomassen, J. E., Sjøholt-Sandvik, E., & Didriksen, T. (2017). *Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?*. Rena: Høgskolen i Innlandet.
- Thommesen, H. (2008). *Hverdagsliv, selvforståelse og dobbeltdiagnose: om mennesker med uvanlige erfaringer*. Høgskolen i Bodø. Doktorgradsavhandling, Bodø.
- Thommesen, H. (2012). *Hverdagsliv med psykiske og rusrelaterte problemer*. Oslo: Gyldendal.

- Thoresen, S., & Hjemdal, O. (2014). *Vold og voldtekt i Norge: En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv*. Oslo: Nasjonalt Kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Tolfsen, C., & Alnes, E. (2018). *YouTube-saken: Dømt til å betale 140.000 kroner*. Hentet 12.6.2018 fra <https://www.nrk.no/kultur/youtube-saken-domt-til-a-betale-140.000-kroner-1.13862884>
- Trondheim Kommune. (u.d.). *SLT. Voldsgjengangere 18 - 23 år*. Hentet 5.2.2018 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/utvalgt/andre-omrader/prosjekter-og-programmer/prosjekter-fra-a-a/slt/#heading-h2-1>
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle: Men hjelper det, og er det lurt?* Oslo: Fafo. 2010:18.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R., & Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Oslo: Fafo. 2014:05.
- Tyldum, G. (2016). *Oppfølging av mulige mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. Oslo: Fafo-notat 2016:09.
- Tyldum, G., Tveit, M., & Brunovskis, A. (2005). *Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation*. Oslo: Fafo-report 493.
- Tømmerås, A. (2007). *"Fra kampanje til brannslukking": en casestudie av det tverretatlige forebyggende samarbeidet mellom Sentrum politistasjon og Trondheim kommune rettet mot barn og ungdom*. Trondheim: NTNU. (Masteravhandling).
- Utrykningspolitiet. (2017). *Flere blir tatt, -antall omkomne går ned*. Hentet 1.3.2018 fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/07/12/up/>
- Vaaland, M. (2017). *Strengt lover hindrer ekstremismeforskning*. Universitas. Hentet 23.2.2018 fra <http://universitas.no/nyheter/62209/strengt-lover-hindrer-ekstremismeforskning>
- Valland, T. D. (2011). *Nordisk politiforskning 2004-2009. En kommentert oversikt. PHS Forskning, 3*.
- Van der Ros, J. (2013). *Alskens folk- Levekår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnsidentitetstematikk. Levekår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnsidentitetstematikk*. Oslo: Likestillingssenteret.
- Vatnar, S. K. B. (2015). *Partnerdrap i Norge 1990-2012: En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*. Oslo: Oslo Universitetssykehus.
- Vern for eldre. (u.å.). *Informasjon til pårørende og hjelpeapparatet*. Hentet 12.6.2018 fra <http://www.vernforeldre.no/>
- Vestel, V. (2016). *I gråsonen. Ungdom og politisk ekstremisme i det nye Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vestel, V., & Bakken, A. (2016). *Holdninger til ekstremisme. Resultater fra Ung i Oslo 2015*. Oslo: NOVA Rapport 4/2016.
- Vestel, V., & Hydle, I. (2009). *Fritidsklubb – kvalifisering og rusforebygging?* Oslo: NOVA Rapport 15/2009.
- Viblemo, T. E., Meltevik, S., & Weigel, B. (2017). *Evaluering av Leksehjelp, Gatemebling og Ferie for alle*. Kristiansand: Oxford Research AS.
- Vislie, C., & Gundersen, T. (2017). *Vern av risikoutsatte voksne. Kommunenes varslingssystemer for avdekking av vold og overgrep*. Oslo: NOVA Rapport nr. 1/17.
- Vorland, N., & Skjørten, K. (2017). *Barn i krise: Samarbeidet mellom barnevern og politi*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 4 2017.
- Waal, H., Bussesund, K., Clausen, T., & Lillevold, P. H. (2018). *Kjønn og alder i LAR*. Oslo: SERAF-rapport 1/2018.
- Waal, H., Ohldieck, C., & Clausen, T. (2017). *Heroinassistert behandling – Et svar på dagens utfordringer i Norge?* Oslo: SERAF-rapport 1/2017.
- Wallin, E. (2004). *Responsible beverage service. Eeffects of a community action project*. Stockholm: Karolinska Institutet, Department of Public Health Sciences.
- Westlie, B. (2013). *AKPs ekstremisme*. I Ø. Sørensen, B. Hagtvet, & N. Brandal (red.), *Venstreekstremisme: ideer og bevegelser*. Oslo: Dreyer.
- Winsnes, T. (2005). *Vigrid – en drøfting av ungdommers binding til det høyre ekstreme miljøet og bekymringssamtalen som strategi i det forebyggende arbeidet*. Oslo: Politihøgskolen. Fordypningsoppgave, videreutdanning i Kriminalitetsforebyggende politiarbeid 2004/2005.
- Winsvold, M. S., Mjelde, H. L., & Loga, J. M. (2017). *Trossamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.
- Ytnehus, S., Sandlie, H. C., & Skog Hansen, I. L. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2008:06.

- Ødegård, G., Steen-Johnsen, K., & Ravneberg, B. (2012). Rekruttering av barn og unge til frivillige organisasjoner – Barrierer, tiltak og institusjonelt samarbeid. IB. Enjolras, K. Steen-Johnsen, & G. Ødegård (red.), *Deltagelse i frivillige organisasjoner. Forutsetninger og effekter*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Økokrim. (2017). *Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*. Hentet 1.3.2018 fra <https://www.okokrim.no/kriminalitetsomraader.422249.nn.html>
- Østby, L. (2016). *Telefontjeneste for utsatte for vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep. Utredning av ulike modeller og løsninger*. Oslo: NKVTS. Rapport 7 / 2016.
- Øverli, I. T., Bergman, S. H., & Finstad, A. K. (2017). «Om du tør å spørre, tør folk å svare»: *Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 2/2017.
- Øverlien, C., & Hellevik, P. (2015). *Trygging av unges nære relasjoner (STIR) Sammenhenger mellom online og offline kontekst og risiko. Executive Summary* Hentet 12.6.2018 fra <http://stiritup.eu/wp-content/uploads/2015/06/0.4-STIR-Exec-summary-Norwegian.pdf>



Hva kjennetegner kriminalitetsforebyggende arbeid i Norge?

Denne rapporten presenterer norsk forskningslitteratur om forebygging av kriminalitet, men også forebygging av adferd og risikofaktorer der kriminalitet på sikt er ett av flere mulige utfall. Rapporten løfter fram hvilke strategier og metoder som anvendes i det forebyggende arbeidet på tvers av en rekke kriminalitetsområder, sentrale utfordringer på feltet samt hva forskningen sier når det gjelder direkte og indirekte effekter av kriminalitetsforebyggende arbeid. Rapporten identifiserer dessuten kunnskapsunderskudd på feltet ved å synliggjøre områder hvor forskning på kriminalitetsforebyggende innsats er begrenset.

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

