



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Gode krefter

Kriminalitetsforebyggende handlingsplan
35 tiltak for økt trygghet



Innhold:

1	Innledning	7
1.1	En investering i framtiden	8
1.2	Kriminalitetsforebyggingens grunnsteiner	8
1.3	Innhold og avgrensinger	9
2	Kriminalitetsbildet: på vei mot et tryggere samfunn	11
2.1	Ofre for kriminalitet – og ofre for frykt	12
3	Utfordringer og prioriteringer	15
3.1	Målgrupper	15
3.2	Risiko og beskyttelse	15
3.2.1	Lokalmiljøet og det offentlige rom	16
3.2.2	Sentrale oppvekstvilkår	17
3.2.3	Skolen	17
3.2.4	Den digitale verden	18
3.2.5	Barnevernet	19
3.2.6	Vold i nære relasjoner	19
3.2.7	Levekår og sosiale problemer	20
3.2.8	Inkludering og integrering	21
3.2.9	Rusproblematikk og psykisk helse	23
4	Virkemidler og strategier	29
4.1	Kunnskapsforankring	29
4.1.1	Mer systematisk kunnskapsproduksjon	29
4.1.2	Måling av kriminalitetsforebygging	30



4.2	Tidlig intervensjon	31
4.2.1	Barnekonvensjonen	31
4.2.2	Tidlig oppfølging av særlig utsatte barn	31
4.2.3	Særskilte tiltak for lovbreakere under den kriminelle lavalder	33
4.2.4	Justissektorens tidlige virkemidler	33
4.2.5	Hurtig oppfølging av unge lovbreakere	34
4.2.6	Restorative justice	36
4.3	Styrket samarbeid og samordning på ulike plan	39
4.3.1	Tverretattlig samarbeid mellom offentlige tjenester	39
4.3.2	Regjeringens kriminalitetsforebyggende råd - KRÅD	40
4.3.3	Lokalt samarbeid og forankring: Politiråd/SLT	40
4.3.4	Samarbeid med frivillig sektor	43
4.3.5	Samarbeid med privat sektor	44
	Tiltak	45
	Tiltakspakke I: Kunnskapsforankring – styrket framskaffelse og bedre anvendelse	45
	Tiltakspakke II: Tidlig innsats – tiltak rettet mot barn og unge	47
	Tiltakspakke III: Styrket samarbeid og samordning	50

Forord

Kriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem. Den rammer mange og påfører samfunnet store kostnader. I Soria Moria-erklæringen lovet vi å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre. Denne handlingsplanen skal bidra til at vi som samfunn forebygger kriminalitet bedre. Gjennom en helhetlig kriminalpolitikk skal vi fjerne startblokkene for kriminelle løpebaner ved å redusere risikofaktorene og øke beskyttelsesfaktorene.

Regjeringen har nylig lagt fram en felles strategi for forebygging. Strategien viser hvordan god forebygging på en rekke samfunnsområder er en investering for framtiden, slik at vi beveger oss fra et reparasjons-samfunn til et forebyggende samfunn. Denne handlingsplanen utgjør ett av de mange elementene i denne strategien. Gjennom god forebygging vil vi investere i framtiden, både menneskelig og økonomisk.

Vi har aldri tidligere hatt så mange politifolk i arbeid og de har aldri vært så godt utdannet som nå. Men 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.

Selv om det er Justisdepartementet som presenterer denne handlingsplanen, er det derfor ikke bare tiltak innen justissektoren som legges fram. Flere av tiltakene ligger innenfor ansvarsområdet til andre departementer. Det reflekterer at handlingsplanen har blitt til og skal gjennomføres i et samarbeid mellom mange ulike instanser. Slik viser Regjeringen at

den vil styrke den helhetlige tilnærmingen til forebygging generelt, og til kriminalitetsforebygging spesielt.

For å forebygge best mulig, kreves det handling særlig på tre områder: tidlig intervensjon, styrket kunnskapsforankring og styrket samarbeid. Dette er grunnsteinene i denne handlingsplanen.

Knut Storberget
Justisminister





1 Innledning

Regjeringens mål er å styrke samfunnets forebyggende innsats i vid forstand. I Soria Moria-erklæringen understrekes det at mange av velferdsstatens utgifter har sammenheng med mangelfull forebygging, noe som medfører at mange støtes ut av arbeids- og samfunnslivet.

Arbeidet med kriminalitetsforebygging er en viktig del av det samlede forebyggingsarbeidet. Å sørge for trygghet i samfunnet er et sentralt velferdsspørsmål og et offentlig ansvar. En helhetlig forebyggingsstrategi rettet mot kriminalitet krever samtidig samarbeid med alle gode krefter, både frivillig sektor og lokalt næringsliv. Skal man lykkes, må det samarbeides på tvers av etater, profesjoner og organer. Et styrket samarbeid på tvers vil gi et krafttak i kriminalitetsforebyggingen.

Statistikken viser at de fleste former for kriminalitet er redusert de senere årene. Til tross for dette er ikke Regjeringen tilfreds med situasjonen. Det er behov for en styrket og mer helhetlig tilnærming som krever at det gripes fatt i en rekke faktorer som kan bidra til å minske kriminaliteten i samfunnet.

Soria Moria-erklæringen understreker at gode velferdstilbud for alle kan bidra til at kriminalitet forebygges og mange av startblokkene for en kriminell

løpebane fjernes. Det må skapes et fellesskap hvor befolkningen har like muligheter. Gode tilbud innen helse og omsorg, særlig psykiatri, forebygging av rusmiddelavhengighet, tilfredsstillende boforhold for alle, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, god integrering, full barnehagedekning og et velfungerende utdanningssystem utgjør alle viktige bidrag som virker generelt kriminalitetsforebyggende. Gode lokalsamfunn, en aktiv frivillig sektor og tilgang til fritids- og aktivitetstilbud for unge er også viktige ledd i arbeidet mot kriminalitet.

Fengsel og andre straffesanksjoner må kombineres med positive og framtidsrettede tiltak. På individnivå er utfordringen å legge til rette for at den enkelte, ut fra sine forutsetninger, kan inkluderes og delta innen samfunnets rammer.

Hovedvekt i denne handlingsplanen ligger derfor på hvordan samarbeid og samordning kan sikre at kriminalitetsforebygging ivaretas best mulig. Målet er å utvikle en helhetlig kriminalpolitikk med et tydelig forebyggende perspektiv.

1.1 En investering i fremtiden

Nylig la regjeringen frem en sektorovergripende strategi for forebygging. Her heter det blant annet:

Mye av samfunnets innsats er rettet mot å bøte på skader som har inntruffet, eller håndtere konsekvenser av en utvikling som allerede har tatt en uheldig retning. Tiltakene fra samfunnets side kommer ofte i etterkant, til tross for at tidlig innsats kunne redusert behovet for senere tiltak. Det medfører unødige belastninger, både menneskelig og samfunnsøkonomisk.

Det understrekes at samfunnet, i tillegg til innsatsen for å helbrede, lindre og reparere, må ha en mer aktiv og bevisst tilnærming for å avverge, tilrettelegge og bistå før problemer oppstår.

Den sentrale begrunnelsen for å satse sterkere på forebyggende innsats er at det vil være en investering i fremtiden, både menneskelig og økonomisk. Mange problemer hos voksne kan føres tilbake til oppvekst og tidlige ungdomsår – ikke minst gjelder dette kriminalitet. Et menneske med et livsløp preget av gjentatte kriminelle handlinger, rusmiddelmissbruk og sosiale problemer påfører fellesskapet store utgifter. Størst er likevel de menneskelige kostnadene for vedkommende selv, ofrene og de nære omgivelsene. Hvis forebyggende arbeid kan bidra til å hjelpe et utsatt barn på rett spor, vil det ikke bare spare samfunnet for kostnader – det vil også bidra til bedre livskvalitet for den enkelte. I siste instans bidrar det til å skape et samfunn som er bedre å leve i for alle.

1.2 Kriminalitetsforebyggingens grunnsteiner

Kriminalitet er et samfunnsproblem som løses best gjennom en politikk basert på fellesskap og inkludering.

En generell velferdspolitik er likevel ikke tilstrekkelig til å forebygge kriminalitet. Utsatte individer eller grupper har behov for ekstra innsats for å stanse eller snu en uheldig utvikling. Det er som oftest ikke bare kriminalitet som er utfordringen – det er mer sannsynlig at kriminaliteten er et symptom på sammensatte problemer.



Regjeringens strategi for forebygging – forebyggende tiltak:

I regjeringens nylige fremlagte strategi for forebygging ble blant annet virkemidlene kunnskapsforankring og tidlig intervensjon trukket frem. I strategien ble det også lansert en rekke tiltak. Handlingsplanens grunnsteiner og tiltak må sees i sammenheng med strategien. Nedenfor er hovedtiltakene i strategien.

TILTAK FOR Å STYRKE FOREBYGGENDE ARBEID PÅ TVERS AV SEKTORER OG NIVÅER

- Bedret praktisering av mål- og resultatstyring
- Virkemidler som fremmer forebyggende innsats
- Tjenester på fellesarenaene
- Vurdering av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt
- Forebygging som del av samhandlingsreformen i helse- og omsorgstjenesten
- Styrking av det lokale folkehelsearbeidet
- Handlingsplan mot fattigdom

STYRKET FOREBYGGING I ULIKE SEKTORER – TILTAKSPAKKER

- Reduksjon av bakenforliggende årsaker til sosial utstøting, marginalisering og kriminalitet
- Tiltak rettet mot barn og unge
- Pris- og tilgjengelighetsvirkemidler for å påvirke helseatferd
- Bedret kunnskapsgrunnlag
- Forebygging av ulykker og skader
- Bedret kunnskapsgrunnlag

En vellykket forebyggende innsats krever derfor involvering av ulike sektorer i forsøket på å finne løsninger.

Det er her samfunnet ofte svikter: Aktører på ulike områder makter ikke å samordne innsatsen for å gi det mest egnede tilbudet.



Nærhet til problemene er viktig for å treffe riktig med tiltakene – de som kjenner de lokale forholdene, vet som oftest best hva som må til. Det kriminalitetsforebyggende arbeidet bør derfor forankres lokalt. I kommunene finnes mange gode tiltak som har som mål, direkte eller indirekte, å forebygge kriminalitet. Når det fra statlig hold legges vekt på samordning av de lokale tiltakene, må det samtidig legges til rette for det i kommunene.

Denne handlingsplanen legger opp til en satsing på kunnskapsforankring, tidlig intervensjon og samordningsmodeller som er lokalt forankret. Disse strategiene fungerer best når støtten er tydelig fra sentralt hold.

To konkrete ordninger står sentralt i det lokale samordningsarbeidet: Politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Det dreier seg om å skape arenaer der lokale krefter fra ulike sektorer kan utveksle erfaringer, etablere felles kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for å utarbeide felles strategier og utforme målrettede tiltak, tilpasset lokale utfordringer. En videreutvikling og styrking av disse lokale arenaene er et viktig element i handlingsplanen.

1.3 Innhold og avgrensinger

Begrepet ”kriminalitet” omfatter et stort antall handlinger som er vidt forskjellige, men har det til felles at det innebærer brudd på lover som kan føre til straff. Denne handlingsplanen skal legge til rette for mest mulig effektiv innsats for å hindre at kriminelle handlinger blir begått for første gang.

Tiltak knyttet til straffeprosess og gjennomføring faller derfor i all hovedsak utenfor rammene for planen. Det gjøres likevel et unntak, nemlig unge lovbrøyttere. Det skyldes at barn som fortsatt er i utvikling, har i seg en større mulighet til å endre livsløpet gjennom målrettede korrigerende tiltak som er tilpasset barnets livssituasjon. Det legges vekt på å knytte denne planen til handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet 2005–2008*, og det vises hvordan enkelte av tiltakene herfra kan videreutvikles og styrkes. Slik skapes det kontinuitet i det forebyggende arbeidet over tid.

Handlingsplanen omhandler ikke konkrete kriminalitetstyper, men er konsentrert om de tre grunnsteinene kunnskapsforankring, tidlig intervensjon og samarbeidsmodeller som er sentrale uansett hvilken type kriminalitet som skal forebygges.

Regjeringen har i inneværende periode lagt fram flere ulike dokumenter som har betydning for mer trygghet og bedre kriminalitetsforebygging:

- Ny straffelov (Lov om straff, 20. mai 2005, nr 28)
- Stortingsmelding om kriminalomsorgen (St.mld. nr. 37 (2007-2008) ”Straff som virker - mindre kriminalitet – tryggere samfunn”)
- Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) ”Stopp menneskehandelen”
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011) ”Vendepunkt”
- Rundskriv Q 16/2007, Forebyggende innsats for barn og unge
- Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)
- Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009 (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009)
- Manifest mot mobbing 2009-2010
- Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011)
- Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011)
- Handlingsplan for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT) (2009-2012) ”Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner”

Denne handlingsplanen tar ikke sikte på å gjenta informasjon og tiltak som allerede ligger i de nevnte dokumentene, men vil vise til dem når det er relevant for helheten.

Handlingsplanen har ingen administrative eller økonomiske konsekvenser som ikke håndteres innenfor de enkelte departementenes budsjettammer slik de er vedtatt av Stortinget på grunnlag av St.prp. nr. 1 (2008–2009), eller som ikke allerede er angitt i andre framlagte og behandlede forslag. Oppfølgingen av tiltakene i handlingsplanen vil bli vurdert i forhold til og tilpasset det økonomiske opplegget i statsbudsjettet for de enkelte årene planen gjelder for (2009-2012).

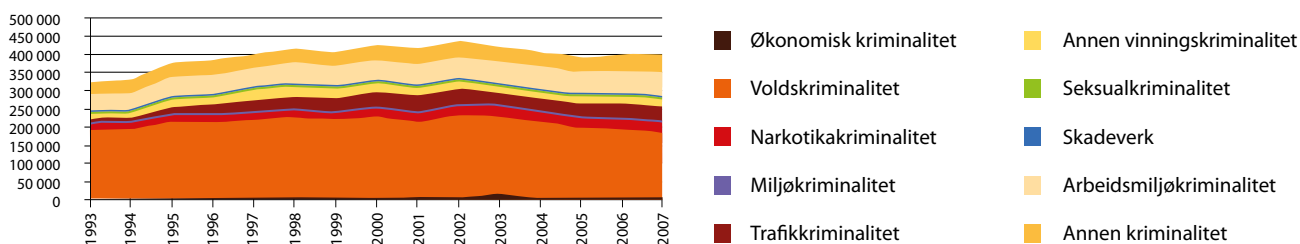




2 Kriminalitetsbildet: på vei mot et tryggere samfunn

Kriminalitet er handlinger som er belagt med straff. Det er utfordrende å skaffe seg et fullstendig bilde av kriminaliteten som begås. Antall anmeldelser til politiet gir én type oversikt. Statistisk sentralbyrås statistikk over anmeldte lovbrudd viser at antall anmeldte lovbrudd er på det laveste nivået siden 1994, hvis vi tar hensyn til befolkningsutviklingen. I 2008 ble det registrert 386 000 lovbrudd, en nedgang på 3 prosent fra 2007. Den registrerte voldskriminaliteten har holdt seg på samme nivå i den siste tiårsperioden med om lag 5,5 tilfeller per 1000 innbyggere. Det er registrert færre tilfeller av vinningskriminalitet de siste årene.

En rekke lovbrudd begås uten at politiet får kjennskap til det, og denne kriminaliteten blir ikke en del av den offisielle kriminalstatistikken. Levekårundersøkelser, offerundersøkelser og annen forskning på for eksempel vold, demografi og rusmidler utfyller en del kunnskapshull. Den uregistrerte kriminaliteten utgjør de såkalte mørketallene. Det er sterke indikasjoner på at store mørketall kan knyttes til enkelte lovbruddstyper. Voldskriminalitet, særlig den som foregår i nære relasjoner og ikke i det offentlige rom, skjer i større omfang enn det politiet registrerer gjennom anmeldelser. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse viser at 22 prosent av alle tilfeller av vold og trusler





om vold blir anmeldt til politiet (2007). Siden 1980-tallet har trenden vært at stadig flere politianmelder vold og trusler om vold. Til sammenlikning ble 53 prosent av alle tyverier med skadeverk politianmeldt i 2007. Dette er lovbrudd som i stor grad omfatter innbrudd i bolig og bil. Fra 1991 til 2007 går stadig færre til anmeldelse av slike lovbrudd.

Kriminalitetsbildet varierer gjerne med befolkningstetthet, bo- og næringsstruktur og demografisk sammensetning. Andelen av befolkningen som er utsatt for vold og trusler er høyest i byene og lavere i distriktene. Om lag 25 prosent av alle anmeldte lovbrudd registreres i Oslo, mens andelen er lavest i Sogn og Fjordane.

Det er en sterk sammenheng mellom kjønn og de som siktes for forbrytelser. Menn utgjorde nærmere 85 prosent av alle siktede for forbrytelser i 2005. For

vold og seksuallovbrudd er kvinneandelen svært lav. Tyveri og naskeri er de vanligste lovbruddene for begge kjønn, det er likevel en forskjell mellom menn og kvinner. SSBs statistikk over straffede (2007) viser at 2,7 per 1000 kvinnelige innbyggere ble straffet for vinningskriminalitet, tilsvarende tall for menn er 8,3 per 1000 innbyggere.

Unge i alderen 18 til 24 år er overrepresentert som gjerningspersoner. SSBs oversikt over straffede for forbrytelser viser at om lag 24 personer per 1000 innbyggere mellom 18 og 20 år ble straffet i 2007. I gruppen 40–49 år ble til sammenlikning oppunder 6 personer per 1000 innbyggere straffet. En rapport om ungdoms levekår (SSB 2007) viser at personer over 30 år er mer kriminelle enn tidligere, antallet som siktes for forbrytelser er mer enn seks ganger så mange som i 1980. Aldersgruppen 18–29 år viser også en nokså markant økning i siktede, med en økning på 146 prosent fra 1980 frem til 2005. Ungdom mellom 18 og 24 år straffes relativt ofte for trafikkriminalitet (inkludert forseelser) med rundt 70 personer per 1000 innbyggere. Vinning, narkotika og vold er, som for befolkningen for øvrig, de vanligste lovbruddskategoriene blant ungdom, men på nivå langt under trafikkriminalitet.

Kriminalitetsutviklingen henger sammen med utviklingstrekk i samfunnet for øvrig. Ifølge politiets rapport om tendenser i kriminaliteten fra 2007 har det skjedd en endring i kriminalitetsbildet i Norge i løpet av det siste tiåret. Noe av forklaringen på utviklingen kan sees i sammenheng med økt liberalisering og globalisering i internasjonal handel, teknologisk utvikling og økt flyt av både mennesker, kunnskap og varer. Kriminaliteten blir stadig mer organisert og grenseoverskridende, og dreier seg for en stor del om narkotika, menneskehandel og IKT-relatert kriminalitet.

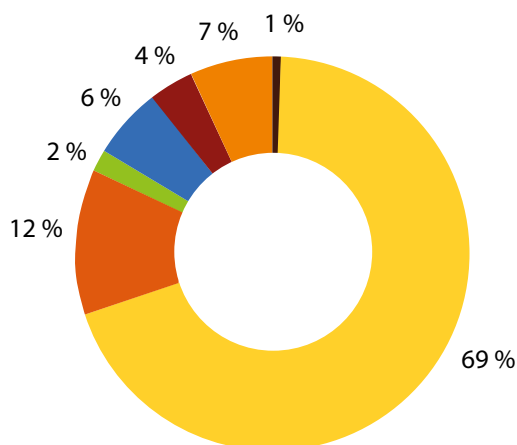
2.1 Ofre for kriminalitet – og ofre for frykt

SSBs oversikt over personofre etter lovbruddsgruppe fra 2007 (tabellen s.11), viser at såkalt annen vinningskriminalitet utgjør nær 7 av 10 lovbrudd hvor det registreres et offer. Oversikten over anmeldelser til politiet i 2007 viser at 173 000 personer i Norge ble utsatt for et



lovbrudd. Dette er en nedgang på halvannen prosent sammenlignet med året før. Unge voksne er den gruppen som har størst sannsynlighet for å bli offer for et lovbrudd ifølge statistikken. Det er stor variasjon med hensyn til kjønn og alder når det gjelder å bli offer for lovbrudd for de enkelte lovbruddsgruppene. For eksempel ble hele 28 prosent av ofrene i aldersgruppen 10–19 år utsatt for volds- eller seksuallovbrudd som hovedlovbruddsgruppe, tilsvarende tall for gruppen over 80 år var 3 prosent. Menn utsettes i større grad enn kvinner for legemsfornærmelse og -beskadigelse, mens kvinner er overrepresentert som ofre for mishandling i familieforhold og for seksualforbrytelser.

Ofre



- Økonomisk kriminalitet
- Annen vinningskriminalitet
- Voldskriminalitet
- Seksualkriminalitet
- Skadeverk
- Trafikkriminalitet
- Annen kriminalitet

Et grunnleggende mål med å forebygge kriminalitet er å oppnå trygghet for folk flest. Derfor er det et positivt trekk at det i 2007 samlet sett var under 7 prosent av alle spurte over 16 år som oppga å ha vært urolige for vold eller trusler. Dette er den laveste andelen som noen gang er målt i levekårsundersøkelsene. Dette er uttrykk for at de fleste føler seg trygge i sitt nærmiljø. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2008 viser tilsvarende funn.

Frykten for å bli utsatt for kriminalitet sammenfaller ikke med sannsynligheten for dette. Statistikken viser at eldre kvinner er minst utsatt for vold og trusler om vold – særlig blind vold på offentlig sted. Like fullt er det disse som frykter slik kriminalitet aller mest. Menn mellom 16 og 24 år er mest utsatt for vold og trusler. Til tross for dette viser denne gruppen aller minst frykt for slike hendelser.

Den som uttrykker størst engstelse har med andre ord minst risiko for å bli offer. Siden frykten er reell, er de engstelige like fullt indirekte ofre for kriminaliteten i samfunnet – vel å merke slik den framstilles i offentligheten. Presentasjon av enkeltsaker i mediene gir inntrykk av at omfanget av kriminaliteten i samfunnet øker. Regjeringen vil bidra til å formidle et realistisk inntrykk av kriminalitetsutviklingen for å motvirke unødig frykt. Samtidig bør de som opptrer i risikosituasjoner – eksempelvis personer som oppholder seg i beruset tilstand utenfor skjenkesteder nattetid – være oppmerksom på den økte forekomsten av kriminalitet i slike sammenhenger.







3 Utfordringer og prioriteringer

3.1 Målgrupper

Forebyggende innsats deles gjerne inn i tre strategier, avhengig av målgruppene for tiltakene:

- *Befolkningsrettede strategier:* 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). Målet er å hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår i hele samfunnet.
- *Strategier rettet mot risikogrupper:* Innsats som retter seg mot grupper hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå, eller hvor det allerede er tendenser til slike vansker.
- *Strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer:* Innsats som 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.

De tre strategiene korresponderer i stor grad med de etablerte begrepene primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Det er ikke noe skarpt skille mellom disse

tre formene for forebygging, og de er heller ikke gjensidig utelukkende.

Generell forebygging rettet mot hele befolkningen, utgjør basis for regjeringens kriminalitetsforebyggende arbeid. Samtidig er det sentralt å sette inn målrettede tiltak overfor både risikogrupper og grupper som allerede er i berøring med kriminalitet. Regjeringens forebyggende kriminalpolitikk må følgelig være helhetlig og rette seg mot årsaker på alle tre nivåene.

3.2 Risiko og beskyttelse

Sammenhengen mellom kriminalitet og en rekke risikofaktorer er godt dokumentert, både i nasjonal og internasjonal forskning. Kriminelle handlinger utføres ofte av mennesker som både har uønskede individuelle atferdsavvik og som mangler tilfredsstillende sosiale rammer. I noen tilfeller er årsakssammenhengene åpenbare: Den som er uten fast inntekt og samtidig avhengig av kostbare illegale rusmidler, vil måtte ty til kriminalitet for å finansiere misbruket. I andre tilfeller må vi heller se kriminalitet som en del av et bredere uttrykk for sosial marginalisering. Dette understreker kriminalitetens karakter av samfunnsproblem som bare kan møtes gjennom bred innsats i form av ulike velferdstiltak.

Det er viktig å understreke at risikofaktorene i seg selv ikke er knyttet til kriminalitet.

Risikofaktorer kan likevel forårsake marginalisering og svekke tilknytning til samfunnets verdier og lover. Det må understrekes at risikofaktorene ikke gir grunnlag for at samfunnet skal unnlate å reagere på kriminell atferd. Likeledes presiseres det at kunnskapsforankret kriminalitetsforebygging, rettet mot spesielle grupper, ikke må oppfattes som stigmatiserende, men som et nødvendig grunnlag for gode og effektive tiltak.

Ulike positive omstendigheter kan bidra til å dempe eller oppveie forekomsten av risikofaktorer. Slike kalles gjerne beskyttelsesfaktorer. Ved siden av arbeidet for å redusere risikofaktorene, vil forebyggende arbeid overfor utsatte grupper eller individer ofte dreie seg om å styrke eksisterende beskyttelsesfaktorer eller tilføre nye.



En undersøkelse av innsattes levekår viser (Friestad, Skog Hansen/FAFO 2004):

- 30 prosent hadde vært barnevernklienter
- 30 prosent hadde opplevd å ha nær familie i fengsel
- 40 prosent hadde ungdomskole som høyeste fullførte utdanning
- 70 prosent var arbeidsledige
- 30 prosent var bostedsløse
- 40 prosent levde under fattigdomsgrensen
- Mellom 30 og 40 prosent hadde psykiske plager

3.2.1 Lokalmiljøet og det offentlige rom

God kriminalitetsforebygging krever god kunnskap om lokale forhold. Det gjelder ikke minst tilrettelegging for trygge sosiale miljøer. Med en bevisst planlegging som tar hensyn til kriminalitetsforebygging, er det mulig å styre en samfunnsutvikling og arealbruk som bidrar til levende og trygge lokalsamfunn og byer. Den fysiske utformingen av omgivelsene er en viktig faktor.

Plan- og bygningsloven er kommunenes og fylkeskommunenes fremste verktøy i utformingen av bomiljøer, fellesarealer og næringsområder. Planarbeidet bestemmer utviklingen i kommunene som helhet. I kommuneplanens samfunnsdel angis langsiktige perspektiver og mål for utviklingen i kommunen. Kriminalitetsforebygging i planprosessen er kommet inn som et selvstendig hensyn i loven som trer i kraft 1. juli 2009. I plan- og bygningsloven blir kommunenes ansvar for å sikre medvirkning fra hele befolkningen vektlagt. Ved å belyse alle konsekvenser i et kriminalitetsforebyggende perspektiv av planlagt utbygging av nærings-, bo- og fellesområder, vil den fysiske utformingen av våre omgivelser bidra til større trygghet. Kommunene har foreløpig varierende erfaring i å ta hensyn til kriminalitetsforebygging som et selvstendig mål i planarbeidet. Kriminalitetsforebygging berører politiets saksfelt. Det er derfor viktig å styrke deres kompetanse om planprosesser for å kunne bidra med kunnskapsgrunnlag om kriminalitet og trygghet i planleggingen. Det skal derfor utvikles veiledningsmaterieell for at aktørene skal ivareta disse hensynene.

Barn og unges interesser i planlegging kan lett bli nedprioritert i forhold til utbyggingsinteressene. I gjeldende plan- og bygningslov er kommunene pålagt å utpeke en barnerepresentant som skal påse at denne gruppens interesser ivaretas. Mange barnerepresentanter er også koordinatorer i SLT-modellen (se punkt 4.3.3.2).

Miljøverndepartementet har erfaring med at denne kombinasjonen er svært vellykket. I den nye planloven, er kravet til at kommunestyret skal utpeke en person til å ivareta barn og unges interesser erstattet med et krav om at kommunen skal etablere en særskilt ord-



ning som ivaretar barn og unges interesser. Miljøvern-departementet vil i sin veiledning knyttet til iverkset-tingen av ny planlov presentere noen modeller for en slik ordning. Miljøverndepartementet og Justisdepar-tementet vil samarbeide om hvordan politiråd/SLT (se punkt 4.3.2 for omtale av politiråd/SLT) kan ivareta denne funksjonen.

3.2.2 Sentrale oppvekstvilkår

Den generelle velstandsøkningen i Norge har ikke ført til reduksjon i andelen unge mennesker som får store problemer eller som faller utenfor. Snarere synes utfordringene å være økende, og de viser seg på ulike livsområder. Grunnlaget for et godt forebyg-gende arbeid legges gjennom en helhetlig satsing på et inkluderende oppvekstmiljø og skapes gjennom et tett samspill mellom kommunen og positive krefter i lokalsamfunnet. Familien og andre omsorgsperso-ner er den sentrale rammen rundt barn og unges oppvekst og utvikling. Gode fellesarenaer og fel-lesskapsløsninger er samtidig en forutsetning for å sikre barn og unge omsorg og utviklingsmuligheter, uavhengig av familiebakgrunn. Dette understreker viktigheten av et lokalt apparat som fanger opp barn og unge som sliter eller faller utenfor, som tilbyr hjelp og støtte på et tidlig tidspunkt og før problemene har vokst til et slikt nivå at de krever omfattende tiltak. Oppsøkende ungdomsarbeid på de arenaer der ung-dom befinner seg er avgjørende for å komme i kon-takt med risikoutsatt ungdom, og en forutsetning for tidlig intervensjon.

I regjeringens forebyggingsstrategi heter det:

Forebyggende innsats overfor barn og unge har et stort forbedringspotensial og framstår som et av de viktigste velferdspolitiske satsingsområdene i dag. Samtidig er forebyggende innsats overfor barn og unge et felt der både mulighetene og de potensielle gevinstene er størst. Tidlig interven-sjon øker sjansene for å lykkes i å legge grunnlaget for positiv utvikling. Vellykkede tiltak i oppveksten kan dessuten innvirke på hele livsløpet med betyd-ning både for den enkeltes livskvalitet og for evnen til å bidra til fellesskapet framfor å trenge bistand. Riktig forebygging overfor barn og unge er derfor en god investering.

En kunnskapsstatus, laget for Justisdepartementet av Institutt for samfunnsforskning (ISF) om nordisk forskning på ungdomsgjenger (2009), trekker frem sosial marginalisering i form av svak forankring i de viktigste institusjonene for ungdom, som familie, skole og fritidsaktiviteter som noen av de viktigste årsakene til gjengdeltakelse. Andre faktorer som kan bidra til at unge lar seg rekruttere til gjengfelleskap er liten anerkjennelse fra omgivelsene og erfaringer knyttet til diskriminering.

Foreldres medvirkning må vektlegges for å kunne hente ut de samlede ressurser for å forebygge en negativ eller farefull utvikling hos unge. Frivillige organisasjoners innsats og aktivitet må inkluderes i dette arbeidet.

3.2.3 Skolen

Skolens primære oppgave er faglig opplæring. Barn og unge tilbringer mye tid på skolen, og det er vekt-lagt i Kunnskapsløftet at skolen også skal bidra til elevenes personlige utvikling av sosial og kulturell kompetanse. Skolen blir således i tillegg en naturlig arena for grunnleggende kriminalitetsforebyggende arbeid.

Et godt læringsmiljø karakteriseres av at den enkelte elev blir sett og ivaretatt og bidrar til at mistrivsel, ensomhet og utrygghet reduseres blant elevene. Kunnskapsdepartementet arbeider med å styrke arbeidet for å utforme en satsing for et inkluderende læringsmiljø og har bedt Utdanningsdirektoratet å utarbeide et program for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø. Programmet skal samle og spre kunnskap om hvordan skolene kan skape gode læringsmiljøer for alle, med tiltak som skolen kan benytte seg av i dette arbeidet. Programmet vil pres-enteres til skolestart høsten 2009.

Arbeidet med å forhindre mobbing og marginalisering er viktig for å ha en god skole for alle. Barnehagen, skolen og organiserte fritidsmiljøer skal være steder hvor barn opplever inkludering, trivsel og mestring, der den enkelte blir sett og ivaretatt, og får de beste betingelser for personlig utvikling og formell og ufor-mell læring.

Regjeringen og sentrale, nasjonale parter signerte 12. februar 2009 et nytt Manifest mot mobbing. Manifestpartene forplikter seg til å arbeide for at alle barn og unge har et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø, og at ingen skal bli utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, vold, rasisme, homofobi, diskriminering eller utestengning.

Utdannelse er en kriminalitetshemmende faktor. Derfor satses det sterkt på en sammensatt og variert tilnærming for å hindre frafall, spesielt i den videregående opplæring. Rundt 70 prosent av alle som begynner i videregående opplæring fullfører med bestått i løpet av fem år. For elever med innvandrerbakgrunn er andelen lavere. Kunnskapsdepartementet vil øke andelen som fullfører og består videregående opplæring. Sommeren 2009 kommer en stortingsmelding om kompetanse hvor det vil bli presentert flere tiltak for å få flere ungdommer til å fullføre opplæringen sin. Utvalget for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne, som vil levere sin innstilling den 1. juni 2010, vil blant annet se på frafallsproblematikken.

Årsakene til at elever faller ut av skolen er forskjellige og krever en helhetlig tilnærming. Utdanningsvalg er innført som obligatorisk fag på ungdomstrinnet fra høsten 2008. I dette faget tilbys elevene "smakebiter" fra videregående utdanningsprogram som en del av opplæringen, noe som kan gi et bedre grunnlag for å velge utdanningsprogram senere. Utdanningsvalg åpner for økt samarbeid mellom utdanningsnivåene. Det er også fastsatt retningslinjer for at elever på ungdomstrinnet kan ta fag fra videregående opplæring, noe som kan øke motivasjonen hos mange.

Et godt samarbeid mellom hjem og skole kan også være et viktig bidrag for å bedre gjennomføringen av videregående opplæring. Alle foresatte, uansett bakgrunn og utdanning, har en sentral rolle i barnas læring og utvikling. Da Stortinget sommeren 2008 behandlet lovforslaget om å utvide FUGs (Foreldreutvalget for grunnskolen) mandat, ba Stortinget Regjeringen om snarest å utarbeide forslag til bestemmelser som forplikter videregående skole til foreldresamarbeid. Kunnskapsdepartementet fremmet høsten 2008 et forslag til en ny bestemmelse i opplæringsloven som forplikter både kommuner og fylkeskommuner

til å sørge for samarbeid med foreldre i grunnskolen og i videregående opplæring. Det er i samme bestemmelse foreslått en forskrifthjemmel som kan benyttes til nærmere regulering på området. Forslaget er vedtatt av Stortinget og kan tre i kraft fra kommende skoleår. Målet er å gjøre foreldrene bedre rustet til å være gode samarbeidspartnere for ungdommene i en periode da de skal ta mange valg.

3.2.4 Den digitale verden

Måten barn og unge bruker sosiale nettmedier på utvikler seg raskt, og gir stadig nye utfordringer for alle som ønsker å forebygge mobbing, trusler og krenkelser. I 2008 publiserte NOVA rapporten *Seksuelle krenkelser via nettet – hvor stort er problemet?*, der mobbing også er et sentralt tema. I rapportens forslag til forebyggende tiltak heter det:





En viktig målsetting for forebyggende arbeid må være å bevisstgjøre ungdom om utfordringer ved netttatferd. Slikt arbeid er kommet i gang, men må stadig videreutvikles. Det må oppdateres i takt med økt bruk av internett, og influeres av barn og unges egne erfaringer og vurderinger av hva slags tiltak som kan være hensiktsmessige.

Det vises også til rapporten *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltagelse og innflytelse* fra en ekspertgruppe nedsatt av barne- og likestillingsministeren. Den er nå på høring.

3.2.5 Barnevernet

Barneverntjenestens oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid. Ansvar for barn og unge med atferdsvansker er delt mellom kommune og stat. Kommunene har ansvaret for å utrede og iverksette hjelpetiltak, og for eventuelt å ta initiativ til behandling.

For at barnevernet skal kunne hjelpe barn og familier og forebygge en negativ utvikling, må tjenesten ha kunnskap om problemsituasjoner. De fleste brukere tar selv kontakt med barneverntjenesten i kommunen, enten av eget initiativ eller på anbefaling av andre instanser og mottar hjelpetiltak basert på frivillighet. Når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger alvorlig omsorgssvikt, har imidlertid alle offentlige myndigheter plikt til å informere barnevernet om situasjonen.

For å bidra til å avdekke og forhindre overgrep er det svært viktig at opplysningsplikten oppfylles, slik at barnevernet kan foreta nødvendige undersøkelser. En forutsetning for dette er at de ansatte i relevante offentlige tjenester har tilstrekkelige kunnskap om hva plikten innebærer og hvor grensen mot den lovpålagte taushetsplikten går. Denne utfordringen er også omtalt i regjeringens forebyggingsstrategi.

Det er viktig å ta i bruk familie- og nærmiljøbaserte tiltak og metoder for å forebygge utvikling av alvorlige atferdsvansker. Det er dokumentert at slike tilnæringer generelt gir god effekt ved behandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker. Regjeringen

viderefører arbeidet med å styrke kunnskap og kompetanse og bruk av nye metoder innenfor barnevernet. Eksempler på slike metoder er foreldretrening for yngre barn, (PMT) multisystemisk terapi (MST) og funksjonell familierapi for ungdom.

Til tross for satsing på hjemmebaserte metoder finnes det ungdom med atferdsvansker som er avhengig av en alternativ omsorgsbasis for kortere eller lengre tid. Det er startet utprøving av behandlingsfosterhjem. Internasjonal forskning har vist at det er mulig å oppnå gode resultater med hensyn til endring av unges atferd også gjennom institusjonsbehandling. Barne- og likestillingsdepartementet har derfor i samarbeid med svenske myndigheter tatt initiativ til å utvikle en helt ny modell for institusjonsbehandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker. Den nye modellen MultifunC – Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø, er en kombinasjon av institusjonsbehandling og nærmiljøbaserte tiltak.

3.2.6 Vold i nære relasjoner

Den som vokser opp i et hjem preget av vold, har større risiko for selv å utvikle voldelig atferd. Vold i nære relasjoner må forebygges.

Gjennom handlingsplanen *Vendepunkt* har regjeringen satt i gang arbeid som skal bidra til at politiet, utdanningsinstitusjoner og hjelpeapparatet blir bedre skolert i innsatsen mot den volden som skjer mellom personer som inngår eller har vært i en nær relasjon. Oppmerksomheten blir her rettet mot evnen til å avdekke, forebygge og ivareta de mange og sammensatte problemstillingene som karakteriserer denne type vold. Det blir særlig vektlagt at samarbeid mellom ulike sektorer er av helt sentral betydning for vellykket arbeid på dette området. Regjeringen har satt i gang tilsvarende arbeid gjennom Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011) og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2008-2011).

En landsdekkende alarmsentral som gir både barn og ungdom selv, samt bekymrede voksne, mulighet til å si fra om sin bekymring for barn eller ungdom ble åpnet 2. juni 2009. Målgruppene for sentralen er barn som utsettes for ulike former for vold, overgrep



eller omsorgssvikt og målet er å forebygge og hjelpe barn og unge.

Vold i nære relasjoner har en klar kjønnsprofil – kvinner og jenter utsettes for denne volden i mye større utstrekning enn menn. Et unntak er unge menn som tvinges inn i ekteskap mot sin vilje. Når det gjelder barn og unge under 18 år er kjønnsforskjellene mindre klare; med unntak av kjønnslemlestelse. Både gutter og jenter utsettes for vold, overgrep og/eller omsorgssvikt.

Kunnskapen om voldens kjønnsprofil har særlig betydning for det forebyggende arbeidet. Det ville være et stort skritt i riktig retning dersom flere menn markerte sin klare avstand til de holdninger som danner grunnlag for voldsutøvelse i egen familie.

I Stortingsmelding om menn og mannsroller (St. meld. 8. (2008-2009)) pekes det på viktigheten av gutte- og mannstiltak. Den internasjonale kampanjen Hvitt Bånd nevnes som et eksempel på en «grasrotbevegelse» blant menn for å fremme nulltoleranse for vold, og som bør styrkes og utvides.

3.2.7 Levekår og sosiale problemer

Det store flertallet av borgerne er lovlidige, også de som lever under vanskelige kår. All forskning tilsier imidlertid at sosiale problemer, langtidsledighet og vedvarende lav inntekt kan skape økt risiko for kriminalitet.

3.2.7.1 Fattigdom

For å nå målet om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å bidra til og delta i fellesskapet, lanserte regjeringen en styrket innsats mot fattigdom gjennom en særskilt handlingsplan som ble lagt frem sammen med statsbudsjettet for 2007. Innsatsen mot fattigdom styrkes og videreføres i en ny plan for 2009.

Langsiktig innsats mot fattigdom skal motvirke de forholdene som bidrar til å skape, opprettholde og reproducere levekårsproblemer og fattigdom. Et sentralt innsatsområde for regjeringen er å stimulere tiltak som sikrer alle barn og unge tilgang til deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter, tilgang til gode og trygge

ferieopplevelser og tilgang til kvalifiseringsarenaer og arbeidsmarkedstilknytning.

3.2.7.2 Sosiale helseforskjeller

Helse er en viktig del av menneskers levekår. St.meld. nr. 20 (2006–2007), *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*, inneholder tiltak og virkemidler innenfor en rekke innsatsområder. Et rapporteringssystem som skal gi systematisk og oppdatert oversikt over utviklingen av arbeidet for å redusere sosiale helseforskjeller er under etablering. Helsedirektoratet har ansvaret for utviklingsarbeidet i nært samarbeid med aktuelle fagdirektorater og miljøer. Den første rapporten skal, etter planen, foreligge sommeren 2009.

3.2.7.3 Et inkluderende arbeidsliv

Arbeid er viktig for den enkeltes opplevelse av å være inkludert i samfunnet. Integrering i det ordinære arbeidslivet virker i seg selv kriminalitetsforebyggende.

NAV-reformen ble iverksatt for å gjøre tilgangen til trygdeytelser, sosiale tjenester og veien til arbeidsmarkedet enklere. Det satses på mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn i, og heve tersklene ut av, arbeidslivet. NAV-kontorene har et bredt spekter av virkemidler for å bidra til dette; bl.a. veiledning og oppfølging, arbeidsmarkedstiltak, arbeidsgiverkontakt osv.

Det satses spesielt på å inkludere flere av dem som står langt fra arbeidsmarkedet, bedre den økonomiske situasjonen og levekårene for dem som i en kortere eller lengre periode er avhengig av økonomisk sosialhjelp, samt å forenkle bostøtteordningen og inkludere flere i denne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og kriminalomsorgen har inngått et forpliktende og systematisk samarbeid. Avtalen skal ivareta prinsippet om at domfelte har de samme rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig, innenfor rammene av straffegjennomføringen. Samarbeidet skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet. Samarbeidet skal dermed bidra



til å forhindre tilbakefall til ny kriminalitet gjennom å legge til rette for en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet.

3.2.7.4 Boligspørsmål

Boligen er grunnleggende for den enkeltes velferd. Målet om at alle skal kunne bo godt og trygt er en forutsetning for at den enkelte skal kunne delta i samfunnets gjennom arbeid, utdanning og ivaretagelse av egen helse. Kommunene har hovedansvar for å sikre tilgang på boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette arbeidet er omfattende og dekker alt fra innsats for å framskaffe og tildele boliger til tiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjonen.

Husbankens boligsosiale arbeid skal ha et særlig fokus på sårbare situasjoner som ved utskrivelse av behandlingstilstand, barnevern, løslatelse fra fengsel og etablering av flyktninger. Husbanken forvalter de statlige, økonomiske boligvirkemidlene og bistår kommunene med kompetanse i bruk av disse. Sentrale økonomiske virkemidler er bostøtte, boligtilskudd til etablering av utleieboliger, startlån og boligtilskudd til kjøp av bolig. Tiltak som bidrar til å forebygge og bekjempe bostedsløshet har første prioritet innenfor Husbankens låne- og tilskuddsordninger.

Forbedring av bostøtten er et viktig og målrettet virkemiddel i arbeidet med å bekjempe fattigdom. 1. juli 2009 ble en ny og forbedret bostøtteordning iverksatt. Den vil åpne for 45–50 000 nye mottakere med svak økonomi, i tillegg til de om lag 100 000 som allerede mottar bostøtte. I statsbudsjettet for i år er det også lagt til grunn at det gis tilskudd til 3 000 utleieboliger for vanskeligstilte - en tredobling fra 2008.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og regjeringen har inngått en samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid som gjelder fra 2008. Det er et mål at antall personer som løslates fra fengsel til midlertidige bolig, skal reduseres. Kriminalomsorgen har de siste årene aktivt inngått samarbeidsavtaler med kommunene slik at overgangen fra fengselsopphold gjøres på en koordinert og helhetlig måte.

Det er en klar sammenheng mellom bosituasjonen og kriminalitet. Det er derfor viktig at også dette blir tema for det lokale samarbeidet gjennom SLT og i politirådene (se punkt 4.3.3) og at myndigheter med ansvar for befolkningens bosituasjon deltar her.

3.2.7.5 Inn på tunet – et tilbud på gårdsbruk for enkeltmennesker eller grupper

Aktivitetene i tilbudet bygger på gårdens og bondens ressurser. Tilbudet er tilrettelagt i forhold til målgruppe/bruker. Dette kan være et utdanningstilbud knyttet til skolen eller aktivitets- og arbeidstreningstilbud gjennom helse- og omsorgstjenesten.

3.2.8 Inkludering og integrering

Selv om det store flertallet av personer med minoritetsbakgrunn (inkludert arbeidsmigranter/asylsøkere) overholder norsk lov, er det et viktig mål for integrerings- og inkluderingsarbeidet å sørge for at alle,



En studie av ungdomskriminalitet (Skardhamar/SSB 2006) viser at innvandrers- ungdoms overrepresentasjon i kriminalitetsstatistikken i stor grad henger sammen med levekårsrelaterte faktorer som:

- Ikke fullført videregående skole
- Sosial bakgrunn - inkludert foreldrenes utdanningsnivå
- Økonomisk situasjon - mottak av sosialhjelp
- Bosatt i hovedstaden
- Ubetinget fengselsdom hos en av foreldrene



uansett opphav, er kjent med og respekterer norsk lov.

Forskning og statistikk som er utarbeidet over kriminalitet knyttet til personer med minoritetsbakgrunn er fragmentert, og det er derfor vanskelig å trekke fram entydige konklusjoner. Noe forskning antyder imidlertid at innvandrere og personer med minoritetsbakgrunn, hovedsakelig fra Afrika, Asia og Latin Amerika, er overrepresentert når det gjelder registrert kriminalitet. Det finnes lite data om i hvilken grad denne overrepresentasjonen kan forklares ut fra sosiale og demografiske forskjeller mellom denne gruppen sett i forhold til resten av befolkningen, men flere har hevdet at slike forskjeller er viktige forklaringsfaktorer.

Når det gjelder grov voldskriminalitet som voldtekt, viser imidlertid Oslo politidistrikts gjennomgang av saker fra 2007 at personer med annen landbakgrunn enn norsk blir stadig mer overrepresentert blant gjerningsmennene i de anmeldte voldtektene, sett i forhold til befolkningssammensetningen i Oslo. I 2007 hadde 72,8 prosent av gjerningsmennene en

annen landbakgrunn enn norsk, men majoriteten av disse hadde norsk statsborgerskap (60,3 prosent). Det er spesielt antall registrert forhold der gjerningspersonene har afrikansk bakgrunn som øker.

Undersøkelser viser at befolkningen med minoritetsbakgrunn på enkelte felt skiller seg fra befolkningen for øvrig på måter som slår ut i gjennomsnittlig dårligere levekår. Personer med minoritetsbakgrunn fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika kommer dårligere ut på sentrale levekårsfaktorer som utdanning, arbeid, inntekt og boligsituasjon. Det synes altså som om risikofaktoren i en del tilfelle kan knyttes til generelle sosiale marginaliseringsproblemer – problemer som også gir økt risiko for kriminalitet når de opptrer blant andre grupper av befolkningen.

Dette viser at innvandrers-/minoritetsbefolkningen har behov for generelle velferdstiltak som legger til rette for at flest mulig blir inkludert i samfunnslivet. I tillegg vil det være behov for å rette ekstra oppmerksomhet og innsats mot utsatte individer eller grupper, for eksempel personer som har krigstraumer.



For å nå målet om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å bidra og delta i fellesskapet, har regjeringen v/Arbeids- og inkluderingsdepartementet styrket innsatsen for integrering og inkludering, spesielt gjennom Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, som videreføres og styrkes også i 2009.

3.2.8.1 Asylsøkere

Asylsøkere er en sammensatt gruppe, både med tanke på nasjonalitet, kjønn og alder. Majoriteten er menn som enten er enslige eller har familie i hjemlandet. De aller fleste asylsøkerne er lovlige og klarer å tilpasse seg en vanskelig venteperiode, men det er enkelte som begår lovbrudd mens de bor i asylmottak. Utlendingsdirektoratet stiller krav om at driftsoperatører for statlige mottak samarbeider med relevante instanser i lokalsamfunnet. Det kreves også at mottakene skal tilstrebe et nært samarbeid med politiet. Det er videre viktig at mottaksansatte, politiet og andre lokale aktører samarbeider om å skape aksept for mottaket og dets beboere i lokalsamfunnet, for å forhindre at beboerne blir utsatt for kriminalitet basert på diskriminering.

For å motvirke passivitet og forhindre kriminalitet er det viktig at beboere ved asylmottak raskt blir gitt tilbud om skolegang og andre meningsfulle aktiviteter, slik at de får brukt sine evner og ressurser i størst mulig grad. Myndighetene har pålagt kommunene å gi et tilbud om skolegang til barn i grunnskolealder og språkopplæring til voksne. Mottakene og voksenopplæringen samarbeider om å gi beboerne informasjon om samfunnsforhold i Norge, noe som omfatter norske lover og normer. Også helsepersonell og politi vil inngå i samarbeidet for å gi beboerne god kjennskap til det norske samfunnet, blant annet for å forebygge kriminalitet.

Innvandringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet leder en gruppe for opprettelse av tiltak rettet mot beboere i mottak som kan utgjøre en risiko. Tiltakene retter seg i all hovedsak personer som har en psykisk lidelse. Kontaktgruppen består av Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Helsedirektoratet.

3.2.9 Rusproblematikk og psykisk helse

Rusmisbruk og psykiske problemer forekommer ofte samtidig. Hver for seg, og særlig i kombinasjon, skaper slike problemer risiko for kriminalitet. For rusmiddelavhengige som står utenfor arbeidsmarkedet kan kriminalitet være en måte å skaffe seg inntekter på. Å sørge for at flest mulig får hjelp for sin rusmiddelavhengighet bidrar således til å forebygge ny kriminalitet. Det overordnede målet for norsk rusmiddelpolitikk er å redusere de negative konsekvensene



En evaluering av det svenske politiets arbeid med vold og ungdomsfull utført av Brottsforebyggande rådet (2009:5) viser at den såkalte Kronobergsmodellen kan være effektiv hvis man setter av nok ressurser. Metoden innebærer blant annet:

- Man forsøker å begrense ungdommers alkoholforbruk på offentlig sted ved at politiet tar kontakt og for eksempel heller ut alkoholen
- Foreldre til mindreårige ungdommer kontaktes og oppfordres til å hente barna
- Politiet slår hardt ned på langing av alkohol til mindreårige
- Politiet innhenter informasjon som bidrar til å eventuelt opprette anmeldelser for brudd på alkoholloven
- Tiltakene omfatter i all hovedsak vanlige politiarbeid, men er i større grad strukturert og strategisk
- Anmeldt voldskriminalitet blant ungdom på offentlig sted har minsket der man har arbeidet etter modellen, særlig der man har implementert den mest aktivt



SIRUS (Rossow, 2008) har sett på internasjonal forskning om sammenhengen mellom skjenketider og alkoholrelaterte skader, samt mellom alkoholinntak og vold. Forskning viser blant annet:

- Generelt viser det seg at desto lengre skjenkesteder har åpent, desto større er skadeområdet
- Forekomsten av vold økte mer enn dobbelt så mye på steder som fikk utvidet skjenketidene (Australia)
- Politiets utrykninger og antall tilfeller ved akuttmottaket økte betraktelig etter at man utvidet skjenketidene (Island)
- Omfanget av drap ble drastisk redusert etter en innføring av restriksjoner i skjenketidene (Brasil)
- Studier fra USA og Canada har vist at illegale rusmidler i mindre grad er årsaken til voldsforbrytelser enn forbruk av alkohol er
- I de nordiske landene kan mellom 70 og 80 % av voldstilfellene tilskrives alkoholbruk, noe som begrunnes i drikke-mønsteret som er preget av beruselse og fyll

for enkeltpersoner og samfunnet. Dette forutsetter koordinert innsats.

3.2.9.1 Rusmidler og kriminalitet

Sammenhengen mellom alkoholbruk og kriminalitet er velkjent. Mye vold og annen kriminalitet blir begått i alkoholrus, og alkoholpåvirkning blir påvist ved mange alvorlige trafikkulykker.

Alkoholloven gir kommunene stor frihet til å fastsette en lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Med denne friheten følger også ansvar – kommunene må være seg bevisst sitt ansvar for salgs- og skjenkepolitikken og kontrollen med salgs- og skjenkestedene, og for å se dette i sammenheng med øvrige forebyggingstiltak og i sammenheng med oppfølgingen av de som har alkoholproblemer. Dette er viktig for å redusere skader, men også for å sikre like konkurransevilkår. Dersom brudd ikke får konsekvenser, betyr det en konkurranseulempe for den lovlidige. SIRUS' årlige undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven 2008 viser at kommunene i liten grad avdekker lovbrudd, og når de avdekkes får de sjelden alvorlige konsekvenser.

Staten har ansvaret for å utvikle en overordnet nasjonal rusmiddelpolitikk. Når det gjelder lokal forebygging har staten et ansvar for å legge forholdene til rette, blant annet ved å bidra med informasjon, opplæring og ulike former for bistand og veiledning. På denne bakgrunn er det besluttet å arbeide for å bedre kommunenes kontroll med salgs- og skjenkesteder. Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt et kontrollprosjekt for å avdekke hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder kontroll og for å prøve ut ulike kontrollmetoder. Arbeidet vil resultere i et verktøy som kan bistå kommunene i arbeidet med kontroll og øke kunnskapen om tverretattlig samarbeid.

Det er i Helse- og omsorgsdepartementets budsjett for 2009 satt av 6 mill. kroner til arbeidet med å forbedre kommunenes kontroll. Midlene skal bidra til å styrke kontrollen med salgs- og skjenkebevillinger og skal bidra til kompetanseheving i flere ledd, herunder blant kontrollører og saksbehandlere. Det vil bli avholdt en seminarrekke om kontroll. Videre er det ønskelig at det skapes nettverk som en del av



kompetansebyggingen. Helsedirektoratet vil ha løpende kontakt med politiet hva angår bevissikring og eventuelle andre områder.

Skadene forårsaket av alkoholbruk handler også i stor grad om skader som forårsakes av beruselse og fyll blant personer uten et avhengighetsproblem. En rekke studier viser at jo mer man drikker, og jo oftere man drikker seg beruset, desto større er sannsynligheten for at man er involvert i voldssituasjoner. Reduksjon av alkoholbruken gjennom en restriktiv alkoholpolitikk er derfor et viktig virkemiddel for reduksjon av den alkoholrelaterte kriminaliteten. En oppsummering av internasjonal forskning viser at endringer i skjenketider følges av endringer i voldsomfanget; når skjenketidene økes, får vi mer vold – og omvendt. (SIRUS).

Regjeringen vil i 2009 sende forslag til endring i skjenketidsbestemmelsene på høring. Det foreslås



at alkoholloven endres slik at de maksimale skjenketidene for alkoholholdig drikk innskrenkes med én time alle dager.

Helsehjelp til personer med rusproblemer ytes gjennom primær- og spesialisthelsetjenesten. Behandling gis både med og uten bruk av medisiner. I tillegg gis det tilbud om legemiddellassistert rehabilitering til narkotikamisbrukere som fyller vilkårene for dette. Det er spesielt viktig at personer som venter på eller er i behandling for rusmiddelavhengighet sikres tverrfaglig spesialisert behandling, og at de får god og tilstrekkelig oppfølging etter endt behandling. Behandlingsapparatet må i samarbeid med de nødvendige instanser starte planlegging av videre oppfølging i god tid før utskrivning. Individuell plan er her et sentralt, lovfestet samhandlingsverktøy som skal sikre systematisk oppfølging fra berørte tjenester i kommunen, når den brukes etter sine intensjoner.

Bruk, besittelse og omsetning av narkotika er forbudt ved lov og er derved kriminalitet i seg selv. Narkotikabrukere står for en relativt stor andel av den registrerte kriminaliteten, fordi brudd på narkotikalovgivningen er sterkt representert i kriminalstatistikken, men også fordi mange begår lovbrudd som er relatert til narkotikabruken, for eksempel vinningsforbrytelser for å finansiere forbruket.

Fra alkoholpolitikken vet vi at ett viktig virkemiddel er redusert tilgjengelighet. Politiets viktigste bidrag til å redusere narkotikabruk, og derved også kriminalitet, er å begrense tilgangen til narkotika.

Norsk narkotikapolitikk hviler på en balanse mellom en human og en restriktiv linje:

- Narkotika er og skal være forbudt
- Alle med rusmiddelproblem har rett til et verdig liv, og til å møtes med respekt av samfunn og behandlingsapparat

Hensynet til reaksjon og forebygging må avveies mot enkeltmenneskers behov for hjelp, ivaretagelse, behandling og skadereduksjon. For sterk vektlegging av ett hensyn kan gi negative konsekvenser for et annet.



Politiets innsats mot brukermiljøene er viktig for å hindre nyrekruttering, samtidig som politiet skal bruke informasjonen i det videre forebyggende arbeidet. Framover blir det avgjørende å legge til grunn kunnskap om de ulike tiltakenes effekt, og å videreutvikle samarbeidet mellom de ulike aktørene som driver forebygging av rusmiddelproblemer.

Legemiddelassistert rehabilitering er blitt en sentral del av behandlingstilbudet til opiatavhengige. Slik behandling virker kriminalitetsforebyggende fordi brukeren reduserer den illegale stoffbruken, og fordi behovet for å skaffe penger til stoff er mindre påtrengende.

Helse- og omsorgsdepartementet la fram en "Opptrappingsplan for rusfeltet" i statsbudsjettet for 2008. Planen inneholder tiltak innenfor flere samfunnssektorer og omhandler rusfeltet på en helhetlig måte innenfor forebygging, behandling, rehabilitering, forskning, kompetanse mv.

3.2.9.2 Psykisk helse og kriminalitet

Ifølge Folkehelseinstituttet vil over halvparten av alle mennesker i løpet av livet oppleve et psykisk problem. Flertallet av de som opplever slike plager vil ikke være i noen større risikosone for kriminell atferd enn andre mennesker.

Flere mennesker har de senere årene mistet livet i tragedier hvor gjerningspersonen har hatt en alvorlig psykisk lidelse. Drapene i Bodø og Tromsø sist vinter var en direkte utløsende årsak til at regjeringen 24. april 2009 oppnevnte et utvalg for å undersøke om tragediene kunne ha vært unngått dersom berørte tjenester og systemer hadde ivaretatt gjerningspersonene bedre. Utvalget skal finne ut hva tjenestene eventuelt har gjort selv for å forhindre nye tragedier, og skal gi råd om hvordan berørte aktører og instanser i feltet bør innrette seg for å redusere risikoen for gjentakelse.

Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999-2008)



har banet vei for en viktig desentralisering og terskel-senkning av helsetilbudet til personer med psykisk lidelse. Opptrappingsplanen har sørget for en vesentlig styrking av det lokalbaserte psykiske helsetilbudet. Denne omstillingen vil fortsette, bl.a. med støtte i den varslede samhandlingsreformen for helse- og omsorgsfeltet.

Videre er Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, samt fem regionale Regionale ressursentre om vold og traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) etablert i tilknytning til Opptrappingsplanen. Sentrene skal bidra med økt kompetanse for personell som jobber med disse problemstillingene innen politi, barnevern, helse- og sosialtjeneste, flyktingemottak m.v.

Helsetjenesten i norske fengsler har oppgitt (2004) at om lag 2 prosent av fangene har en psykotisk lidel-

se, 5 prosent atferdsavvik med psykosemistanke og om lag 7 prosent en depressiv lidelse. Oppunder 3 prosent av de innsatte ble av helsetjenesten vurdert til å ha behov for å være i en psykiatrisk institusjon. En undersøkelse fra Sverige, hvor man kartla historikken til 257 pasienter ved en behandlingstilbud, viste at 38 prosent hadde et kriminelt rulleblad og at 17 prosent var registrert med alvorlig voldskriminalitet.

For enkelte personer med alvorlig psykisk lidelse og som begår grov, voldelig kriminalitet, vil det være behov for raskt å kunne gi et tilbud som ivaretar både pasientens behov og rettigheter og samfunnets sikkerhet. Disse pasientene stiller særlige krav til behandling og oppfølging. De regionale helseforetakene har ansvar for behandlingstilbudet til denne gruppen, på lik linje med andre pasienter.



Helsetjenesten i norske fengsler (Hartvig og Østberg, 2004) undersøkte hvor mange av fangene som led av en psykisk lidelse:

- Om lag 2 prosent av fangene hadde en psykotisk lidelse
- 5 prosent hadde atferdsavvik med psykosemistanke
- Om lag 7 prosent hadde en depressiv lidelse
- Oppunder 3 prosent av de innsatte ble av helsetjenesten vurdert til å ha behov for å være i en psykiatrisk institusjon





4 Virkemidler og strategier

Som det framgår av de foregående kapitlene, må kriminalitetsforebygging forholde seg til mange og komplekse årsakssammenhenger. Regjeringen ønsker derfor å drive et kriminalitetsforebyggende arbeid på bred basis. Siktemålet er å skape et samfunn der mennesker ikke faller utenfor. I denne sam-

menheng står gode velferdsordninger, sysselsettingspolitikk, barnehage- og utdanningspolitikk og inkluderingspolitikk sentralt.

Den generelle innsatsen for et inkluderende samfunn må i tillegg suppleres med konkrete kriminalitetsforebyggende strategier. Her presenteres tre hovedstrategier som vil ligge til grunn for innsatsen: Kunnskapsforankring, tidlig intervensjon og styrket samarbeid og samordning. Handlingsplanens konkrete tiltak springer ut av disse tre hovedstrategiene.



I følge en rapport fra NIBR og Politihøgskolen om kriminalitetsforebygging (Egge m.fl. 2008:35) påpekes fire suksesskriterier for det kriminalitetsforebyggende samarbeidet;

- Avdekke tidlig
- Initiere kunnskapsbaserte tiltak og metoder
- Koordinere bedre
- Være kunnskapsproduserende

4.1 Kunnskapsforankring

Gjennom bruk av kunnskapsbaserte tiltak styrkes muligheten for god, effektiv og treffsikker kriminalitetsforebygging. Det innebærer at vi må bidra til å bringe tilveie systematisk kunnskap og benytte oss av denne i det praktiske arbeidet.

4.1.1 Mer systematisk kunnskapsproduksjon

Dersom det kriminalitetsforebyggende samarbeidet lykkes i å evaluere og produsere ny kunnskap vil dette kunne bidra til større effektivitet, varige resultater og utvikling på fagfeltet. Det kan blant annet

motivere og begrunne mer langsiktige tiltak framfor tidsbegrensede prosjekter.

Politiet kan gjennom analyse- og registreringsverktøy, observasjoner og kontakter med blant barn og ungdom avdekke uheldige miljøer under utvikling. Lokalmiljøet med skole, fritidsarenaer og hjelpeinstanser vil kunne belyse andre utfordringer og risikofaktorer. Systematisk informasjonsutveksling gir en samlet kunnskap som gjør det mulig for politi og kommune i fellesskap å analysere barne- og ungdomsmiljøene og sette inn målrettede tiltak.

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) er en viktig samarbeidspartner for regjeringen på sentrale velferdsområder. Justis- og politidepartementet vil sammen med KS videreutvikle samarbeidet mellom politiet og lokalsamfunnet. Kunnskapsgrunnlaget skal kunne brukes i politiets og kommunenes planprosesser, blant annet i regi av politiråd og SLT.

Anvendelig statistikk er avgjørende for en god planlegging av kommunenes tjenester og aktiviteter for befolkningen. Kommunene har i denne sammenheng behov for en sammenstilling av statistikk om kriminalitet og forhold som påvirker lokal kriminalitetsutvikling. Det web-baserte verktøyet "kommunehelseprofiler" har vist seg som et nyttig verktøy for å styrke bl.a. folkehelsearbeidet. Et liknende konsept vil kunne anvendes for å vise kommunekriminalitetsprofiler og derved styrke kunnskapsgrunnlaget om kriminalitet. Helsedirektoratet er for tiden i gang med å lage en kompetanseutviklingsplan med nøkkelpersoner i kommunene som målgruppe og de regionale ruskompetansesentrene som viktige medspillere. Hensikten er å øke kompetansen og forståelsen for forebyggende arbeid, planarbeid og virksom rusforebygging.

Kompetansehevingen vil også være til hjelp i utviklingen av de kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplanene. SLT-koordinatorer i de enkelte kommunene er en viktig målgruppe for dette arbeidet.

Strategisk kriminalitetsanalyse, basert på flere kilder enn politiets, er viktig for å sikre at kriminalitetsanalysene omfatter særegenheter og utfordringer i lokalsamfunnet. I de foreslåtte pilotprosjektene (se tiltak

1) skal det legges vekt på å utvikle analyser som får betydning for planprosessene i politiet, i de ulike kommunale etatene og hos eventuelt andre samarbeidspartnere. Analysene skal danne beslutningsgrunnlag for politiråd og SLT. Det skal evalueres hva slags kunnskap som ble lagt til grunn, hvordan og i hvilken grad analysene influerte planprosessene. Erfaringene fra prosjektene skal brukes for å utvikle egnede modeller og verktøy.

Erfaring tyder på at det er en sammenheng mellom en persons bosituasjon og tilbøyeligheten til å begå kriminalitet. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende kunnskap om hva årsakene er og hvilke tiltak som vil være mest virkningsfulle for å oppnå en bedring. Av den grunn bør analysene også fange opp disse elementene.

Stortingsmeldingen om kriminalomsorgen har et eget kapittel om kunnskapsbasert kriminalomsorg. Grunnlaget som skisseres der gjelder også primærforebygging.

En rekke aktører tilbyr ungdomsundersøkelser innenfor kriminalitet, rus, trivsel, fritid og familie osv. Mangfoldet av undersøkelsene som gjennomføres, gjør det vanskelig å sammenligne over tid, og mellom kommuner. Standardiserte ungdomsundersøkelser vil styrke dokumentasjonen, lette evaluering og bidra til mer systematisk kunnskapsproduksjon.

4.1.2 Måling av kriminalitetsforebygging

Dagens komplekse kriminalitetsbilde stiller politiet overfor utfordringer av en annen karakter enn tidligere. Politiet skal både ha kompetanse til å forebygge og redusere den kriminaliteten som rammer folk flest, samtidig som de skal kunne avdekke og bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet. Det er derfor viktig at politiet fortsetter å styrke og videreutvikle analysefunksjonen i politidistriktene. Gode kriminalitetsanalyser er avgjørende for å utvikle tiltak som er egnet til å forebygge kriminalitet, enten tiltakene gjennomføres av politiet alene eller i samarbeid med andre aktører. Kunnskapsbasert ledelse er i denne sammenheng svært viktig.

Politidirektoratet har ansvaret for å påse at alle poli-



tidstrukturer har relevant analysekompetanse, data-grunnlag og analyseverktøy, herunder å sørge for relevante kompetansehevningstiltak, både for ledere og analytikere.

Tradisjonelt er det saksbehandlingstid, oppklaringsprosent, restanser og andre kvantitative parametere som benyttes for å måle politiets virksomhet. I de senere år er det imidlertid rettet større oppmerksomhet mot også å kunne måle andre deler av virksomheten, og da med andre målekriterier. Spesielt gjelder dette politiets kunnskapsbaserte og forebyggende virksomhet. I det forebyggende arbeidet er det under utvikling indikatorer som måler politiets evne til å avdekke, initiere, koordinere og produsere ny kunnskap. Dette arbeidet tar sikte på å etablere funksjonelle, operasjonaliserbare måleparametere for kriminalitetsforebygging.

4.2 Tidlig intervensjon

Den langt overveiende del av forskningen viser at tidlig innsats er avgjørende for muligheten til å lykkes med å forebygge at personer eller grupper blir involvert i kriminalitet. Særlig viktig er det å følge opp utsatt barn og ungdom. En grunnleggende målsetting for kriminalitetsforebygging er at kriminelle karrierer ikke startes.

4.2.1 Barnekonvensjonen

Norge har et godt utviklet lovverk for å beskytte barn og fremme barns rettigheter. I tillegg ble FNs barnekonvensjon inkorporert i norsk lov som en del av menneskerettloven i 2003. Det innebærer at konvensjonens bestemmelser går foran norsk lov ved eventuell motstrid. Ved å oppfylle pliktene som følger av barnekonvensjonen, legges det et godt grunnlag for å forebygge at barn blir utsatt for kriminalitet eller selv begår kriminelle handlinger.

Artikkel 3 i barnekonvensjonen om hensynet til barnets beste slår fast:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlig eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter

eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Videre heter det i artikkel 4:

Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjonen.

Regjeringen vil understreke at barnekonvensjonen danner en viktig del av grunnlaget for de av handlingsplanens tiltak som er rettet mot barn og unge.

4.2.2 Tidlig oppfølging av særlig utsatte barn

Det er viktig å legge til rette for oppvekstvilkår som minsker sjansen for en utvikling preget av kriminalitet.



Studier har vist at barn og ungdoms neurologiske utvikling pågår til de når tjuårene og at negative erfaringer som misbruk kan bidra til at denne utviklingen forstyrres.

- Studier av ungdoms erfaringer tyder på at psykisk og verbalt misbruk påvirker hjernens strukturer på grunn av stress (Teicher and Yurgelun-Todd, Harvard Medical School)
- Omsorgssvikt i småbarnsalder kan gi redusert utvikling av hukommelse og redusert læringskapasitet (B.D. Perry, Alberta Mental Health Board)
- Omsorgssvikt hos barn øker risikoen betraktelig for at en person blir antisosial og kriminell som voksen (US Dept. for Health and Human Service)



Tidlig inngripen gjennom å identifisere risikofaktorer knyttet til barnet, omsorgspersoner eller nærmiljøet, er særlig sentralt. En slik intervensjonsstrategi kan både rette seg mot alle gjennom fellesarenaer som barnehage og skole, og mer direkte mot risikogrupper og enkeltbarn.

Et eksempel på et tiltak som særlig retter seg mot barn med minoritetsbakgrunn, er forsøket med gratis kjernetid for fire- og femåringer i barnehage i områder med en høy andel innvandrere. Forsøket omfatter de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Formålet er, gjennom økt deltakelse i barnehage, å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for minoritetspråklige barn. Det er videre viktig å sikre målrettet oppfølging av de foresatte med minoritetsbakgrunn slik at de kan bidra til at barna kan følge ordinær undervisning. Tiltaket har også hatt som formål å øke forståelsen hos foreldrene for viktigheten av språk så vel som deltakelse i sosiale aktiviteter.

Regjeringen oppnevnte i 2008 et utvalg (Flatø-utvalget) som skal utrede muligheter for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre. Utvalget skal levere sin innstilling ved utgangen av 2009.

4.2.2.1 Mentorstøtte

Mentorstøtte er en strategi for å forebygge kriminalitet blant ungdommer i risikozonen ved å "snu" personer som allerede har begått kriminelle handlinger og som er kjent av reaksjonsapparatet. I en mentorordning er profesjonelle eller frivillige "faddere" for unge lovbrøyttere. Mentorstøtte kjennetegnes av en nær og langvarig personlig kontakt, hvor mentor i kraft av personlige egenskaper og erfaring egner seg som en voksen venn, et forbilde og en brobygger inn til normalsamfunnet. Ordningen er prøvd ut i Danmark, Storbritannia og USA. En ny metaevaluering av 39 mentorprogram viser at de har en positiv effekt når det gjelder å forebygge eller redusere kriminalitet og aggresjon.

Mentorordninger eller mentorlignende brobyggingsprosjekter er en strategi som er lite studert eller effektevaluert i Norge. De få evalueringer som er gjort, tyder på at slike ordninger kan være velegnet i de tilfeller hvor familiebaserte tilnærminger lett vil komme til kort. Dette gjelder særlig der det er store konflikter i familien, der nærstående familiemedlemmer fungerer dårlig eller der hvor den unge ikke har nær familie.

4.2.2.2 Bekymringssamtalen

Bekymringssamtalen er hjemlet i politiloven, ikke som et strafferettslig tiltak, men av forebyggende karakter. Barn og foreldre har plikt til å møte til en samtale, dersom politiet har grunn til å tro at barnet/ungdommen har begått en straffbar handling. Slike samtaler kan også brukes på lovbrøyttere under 15 år, ofte i samarbeid med barnevernet. Tiltaket blir videre utviklet av Politidirektoratet. Som et ledd i dette arbeidet, skal Politidirektoratet sørge for at politiets ansvar, rolle, oppgave og grensdragning opp mot andre tiltak i politiet og andre etater/instanser tydeliggjøres.



Politiet er i ferd med å utvikle en *veileder for bruk av bekymringssamtalen*. Denne veilederen omhandler rammer, forankring, roller, rutiner og avklaringer i forhold til andre tiltak som berører bekymringssamtalen. Veilederen skal ferdigstilles i år. I forlengelsen av dette arbeidet vil dagens samtaleveileder for bekymringssamtalen bli videreutviklet. Videreutviklingen av samtaleveilederen skal bygge på anerkjente metoder og gjeldende retningslinjer innenfor politiets kriminalitetsforebygging. Begge veilederne skal implementeres på alle nivåer i politiet og gjøres kjent for politiets tverretatlige samarbeidspartnere.

4.2.3 Særskilte tiltak for lovbrøyttere under den kriminelle lavalder

Fordi den kriminelle lavalder er 15 år kan barn som er yngre ikke straffes. Det er likevel en rekke tiltak som kan settes i verk dersom omsorgspersonene samtykker, eksempelvis ungdomskontrakter og utvidet bruk av meglings. Begge disse tiltakene har et element av "oppgjør" som del av sitt formål. Derved får den mindreårige en mulighet til å legge lovstridig atferd bak seg.

Konfliktrådene tilbyr meglings og stormøter også i saker der barn under den kriminelle lavalderen har begått ellers straffbare handlinger. Ca. 85 prosent av de gjerningspersonene som får tilbud om konfliktrådsmevlings i sin sak, samtykker til dette til tross for at det ikke får konsekvenser å takke nei. Det er opp til politiet og påtalemyndighet å motivere og henvise partene til konfliktrådet i disse sakene. Denne muligheten kan benyttes i langt flere saker. Politiet kan også overføre saken til barneverntjenesten.

Påtalemyndigheten kan forby en person under 15 år å oppholde seg på et bestemt sted dersom det er grunn til å tro at de begår lovbrudd der. Dette er en relativt enkel og lite inngripende måte å forebygge kriminalitet på, og som bør kunne nyttes i større utstrekning enn i dag overfor enkeltungdommer i faresonen.

Politiet har også plikt til å etterforske saker, selv om lovbrøytteren er for ung til å straffes. Etterforskningsmaterialet kan i mange tilfelle danne grunnlag for barneverntjenestens behandling av en sak og bidra til at adekvate tiltak iverksettes overfor barnet.

4.2.4 Justissektorens tidlige virkemidler

Handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* løp til 2008. Denne planen hadde to hovedmål:

- Sikre forutsigbar og rask oppfølging av den enkelte unge lovbrøytter gjennom forpliktende og strukturert samarbeid
- Tilrettelegge for "skreddersydd" og samordnet bruk av virkemidlene innenfor strafferetten og samfunnet for øvrig

Planen var i sin målsetting avgrenset til mindreårige som hadde begått alvorlig kriminalitet, men oppfølgingen av planen favnet en langt videre gruppe. Det ble lagt særlig vekt på hvordan man best mulig, av hensyn både til barnets og samfunnets beste, kunne bidra til å snu atferd som kunne føre til en kriminell karriere hos en ungdom. Det ble initiert tiltak rettet mot barn og unge som var i en spesielt risikoutsatt posisjon, og/eller som allerede har begått kriminelle handlinger.

Det første tiltaket i handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* var tre års utprøving av Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i fire kommuner. Målet var å sikre individuelt tilpasset oppfølging av den enkelte ungdom gjennom å styrke det tverrfaglige samarbeidet på ulike forvaltningsnivåer. Tiltaket er gjennomført og de fire prosjektene er evaluert løpende gjennom hele prosjektperioden av NTNU. Rapporten forelå 1. februar 2009 og viste at denne arbeidsformen har gode resultater.

Spørsmålet om hvordan erfaringen med oppfølgingsteam kan følges opp er under vurdering. Dette vil bli sett i sammenheng med arbeidet for å utvikle alternative straffereaksjoner, blant annet oppfølgingen av NOU 15: 2008, *Barn og straff*.

På tross av den risiko som dårlige levekår medfører, gjør den naturlige utviklingen de fleste unge lovovertredere til lovlidige samfunnsborgere. Det vil si at relativt få personer er ansvarlig for en vesentlig del av ungdomskriminaliteten. En nylig utgitt trendrapport fra Oslo politidistrikt og Oslo kommune viser at flertallet (72 prosent) av ungdommer under 18 år

som ble registrert for straffbare forhold i 2007 kun ble anmeldt for ett forhold.

Straff og kontrolltiltak skal ikke være den fremste eller eneste måten å møte asosiale holdninger, uønsket atferd og kriminalitet blant barn og ungdom. Målrettede reaksjoner på lovstridig atferd er imidlertid et ledd i arbeidet for å forebygge utvikling av negativ atferd som kan utvikle seg til en kriminell karriere. Dette krever både rask og hensiktsmessig handling fra samfunnets side. Tiltakene som tas i bruk, kan få avgjørende betydning for om det enkelte barn slutter å begå lovbrudd, de utgjør derved en viktig del av det forebyggende arbeidet.

Det er en utfordring å utvikle egnede reaksjoner for mindreårige lovbrøyttere, fordi mindreårige som utøver alvorlig eller gjentatt kriminalitet ofte har store og sammensatte problemer og et tilsvarende behov for tiltak. Rehabilitering står sentralt, og samordning på tvers av profesjoner og forvaltningsnivåer er en nødvendig forutsetning for å legge til rette for en positiv utvikling for den enkelte unge lovbrøytter. De fleste vil være enige i at hovedmålet er å forebygge at ungdommen begår nye lovbrudd, men hvordan dette skal gjøres er det uenighet om. Det diskuteres om reaksjonens formål skal være straff, behandling eller gjenoppretting og ansvarliggjøring, om allmennpreventive hensyn skal tillegges vekt og hvilken instans som skal ha ansvaret for oppfølgingen. En sentral utfordring er hvordan hensynet til barnets beste, og hensynet til vern av samfunnet for øvrig, skal ivaretas i vanskelige enkeltsaker.

Da den kriminelle lavalderen ble hevet til 15 år fra januar 1990 var behovet for å bygge ut det sosiale hjelpeapparatet for å sette inn effektive tiltak overfor unge lovbrøyttere klart erkjent. Likevel mangler fortsatt helhetlige tilbud for de ungdommer som opplever som mest truende for sine medmennesker, ofte de samme som har den vanskeligste livssituasjonen og problemer på mange områder. Manglende samordning, uklar tolkning av opplysnings- og taushetsplikt og noen ganger store avstander og for liten kapasitet, kan hindre barn og familier med alvorlige problemer å få rett hjelp til rett tid. Derved kan viktige muligheter til å forebygge en negativ utvikling falle bort og medføre store omkostninger både for samfunnet og den enkelte.

4.2.5 Hurtig oppfølging av unge lovbrøyttere

I de tilfeller der et lovbrudd allerede har skjedd, vil rask reaksjon ha best forebyggende effekt. Rask saksbehandling gjennom hele straffesakskjeden er særlig tungtveiende for unge mennesker - reaksjonen må komme som en naturlig følge av handlingen. Politiet har derfor egne frister for etterforskningen i saker som gjelder lovbrøyttere som på gjerningstidspunktet var mindreårige. Det samme gjelder for domstolens saksbehandling.

En god oppfølging av den enkelte unge lovbrøytter forutsetter en klar plassering av ansvar, forutsigbarhet og helhet i samarbeidet mellom rettshåndhevere, hjelpeapparat, hjem og skole. Informasjonsutveksling og samarbeid med sikte på barnets beste, samt kunnskap om samarbeidspartnerens kompetanse og ansvar, er viktige forutsetninger. Videre kan en aktivisering av barnets nettverk være avgjørende for videre funksjon og integrering i lokalsamfunnet.

Dersom lovbruddet ikke utelukker at det kan reageres med påtaleunntatelse, er utfordringen å finne fram til individuelt tilpassede vilkår som faktisk blir gjennomført. Da kan det legges vekt både på den unges livssituasjon og på alvorlet i den kriminalitet som er begått, samt en vurdering av hva som vil virke mest forebyggende på mulig fortsatt, kriminell atferd.

Ungdomskontrakt har vært prøvet ut som vilkår for påtaleunntatelse i et prosjekt som ble initiert i fellesskap mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet. Politihøgskolen evaluerte prosjektet og konkluderte med at tett samarbeid mellom hjelpeapparat/skole og politi/påtalemyndighet i form av en avtale var en hensiktsmessig måte å følge opp ungdom etter kriminelle handlinger.

Tilnærmingen har vært prøvet ut som et ledd i forvaltningssamarbeidet i de fire Oppfølgingsteamene som utgjorde tiltak 1 i Handlingsplanen "Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet" og nærmere beskrevet i sluttrapporten fra NTNU (2009).

Det er en grunnleggende tanke i den nye kriminalomsorgsmeldingen, *Straff som virker*, at mye av straffe-



gjennomføringen kan foregå utenfor fengslene. En del av mer generelle betraktninger som er omtalt i meldingen, har også gyldighet for mindreårige. For eksempel kan samfunnsstraff kan være en reaksjon som egner seg spesielt godt for unge lovbrøyttere. Gjennomføringen av slik straff kan gi den unge lovbrøytteren en mulighet til å lære å holde avtaler, utføre oppdrag og oppleve kollegialitet og tilfredsstillende gjennom positive tilbakemeldinger på utført arbeid. En stor fordel med samfunnsstraff, og andre former for straffegjennomføring utenfor fengsel, er at de mange utilsiktede skadevirkninger som fengselet fører med seg kan unngås.

Regjeringens ambisjon er at barn skal ut av fengsel, og det skal benyttes alternative reaksjonsformer så langt dette er mulig. Straffereaksjoner overfor mindreårige lovbrøyttere er utførlig behandlet i NOU 2008:15, *Barn og straff*, når det gjelder de spesielle forhold, plikter, hensyn og synspunkter som gjør seg gjeldende når-

det utmåles straff for mindreårige. Her pekes det blant annet på at det fortsatt vil være enkelte tilfeller der reaksjoner i frihet ikke er tilstrekkelig, slik at en frihetsberøvende reaksjon framstår som eneste mulighet til å stoppe de straffbare handlingene.

Både erfaringene fra oppfølgingsteamene, forsøkene med ungdomskontrakter, samt det igangsatte arbeidet med å følge opp NOU: 2008:15, *Barn og straff*, og annet utrednings- eller forsøksarbeid, gir godt grunnlag for å utarbeide forslag til lovendringer. Det er imidlertid nødvendig å gjøre en helhetlig vurdering der hele justissektoren og andre relevante samfunnssektorer samarbeider for å finne fram til reaksjoner som virker overfor unge lovbrøyttere.

Domstolene er uavhengige i sin dømmende virksomhet, herunder når det gjelder reaksjonsvalget. Det er viktig at sakene er godt tilrettelagt fra politiets side, slik at retten har best mulig grunnlag for å velge en



Ungdomskontrakt er en alternativ reaksjon overfor unge lovbrøyttere for å forebygge gjentatte lovbrudd. Kontrakten inngås mellom politi, kommune og lovbrøyttere mellom 15 og 18 år, med samtykke fra foresatte. Den innebærer at påtalemyndigheten unnlater å reise tiltale hvis ungdommen inngår en forpliktende avtale.

- Avtalen inneholder tiltak som skal settes i gang raskt og gi ungdommen mulighet til både å gjøre opp for seg og endre atferd, ved hjelp av tett og skreddersydd oppfølging
- Syv prosjekter ble gjennomført fra 2001 – 2003 i samarbeid mellom politidistrikt og bydel/kommune, finansiert i felleskap av JD og BFD. Det viste seg at ungdommer med ulike typer problemer og ulik kriminell atferd gjorde klare framskritt med dette tiltaket
- Erfaringene fra forsøkskommunene/ politidistriktene spredte seg raskt, og arbeidet med ungdomskontrakt som vilkår for påtaleunnlattelse gjennomføres i dag en rekke steder som en del av det lokale forebyggende samarbeidet
- Når nå en rekke forslag til lov- og praksisendringer knyttet til oppfølgingen av ungdomskriminalitet skal bearbeides, (jfr. tiltakene 21 og 23), vil ungdomskontraktordningen også bli vurdert som ett ledd i de alternative straffereaksjoner for unge lovbrøyttere som alle har endring av atferd som sitt fremste mål

riktig reaksjon. Videre må dommere ha god innsikt i de særlige spørsmål slike saker reiser, og oversikt over og forståelse for innholdet i alternativene til fengselsstraff, herunder konfliktrådsbehandling, både som straffereaksjon og som vilkår for betingede dommer. Domstolens rolle i saker der tiltale var under 18 år på tidspunktet for lovbruddet, vil være en del av oppfølgingen av NOU 2008:15, *Barn og straff*.

4.2.6 Restorative justice

Filosofien bak restorative justice innebærer at alle som er berørt av en konflikt eller en hendelse skal delta i en prosess hvor deltagerne sammen skal finne løsninger og håndtere konsekvensene av det som har skjedd for framtiden. Ofrenes skader og behov skal tas i betraktning slik at gjerningsmannen lettere kan forstå konsekvensene av sine handlinger og dermed ta ansvaret for disse. Møtene i regi av konfliktrådet, enten det er tradisjonelle meglingsmøter, stormøter eller andre tilrettelagte møter, skal bidra til å fremme dialog, økt forståelse, gjenoppretting, fremtidsfokus

og mulig forsoning. Internasjonal forskning viser at megling har betydelig effekt på tilbakefallsprosenten blant unge lovbryttere. Størst er de positive utslagene i saker med vold og andre krenkelser av personlig integritet. Regjeringen ønsker at det alltid skal tilbys en dialog med gjenoppretting som mål ved tilstått lovbrudd med identifiserbart offer.

Det er i dag økt oppmerksomhet mot tankegangen som restorative justice representerer. Prinsippene er imidlertid ikke bare relevant der kriminalitet allerede er blitt begått. I et forebyggingsperspektiv vil restorative justice kunne bidra til å løse opp i konflikter før de eskalerer. Et mål er å ta tak i konflikter før de medfører kriminalitet.

4.2.6.1 Konfliktråd

Konfliktrådene er i dag hovedleverandør av ulike tilnæringsmåter og metoder som faller inn under betegnelsen restorative justice. Konfliktrådene tilbyr dialog gjennom megling og stormøter, både i straffe-





saker og i sivile konflikter. Dialog mellom partene i familiekonflikter, i konflikter mellom fraskilte om felles barn, i konflikter mellom naboer eller gjenger eller i konflikter mellom ulike kulturer i et nærmiljø vil ofte ha en konfliktdempende, og således en kriminalitetsforebyggende, effekt.

Økt bruk av konfliktråd som alternativ konfliktløsningsarena i sivile konflikter må antas å virke kriminalitetsforebyggende. Alle offentlige og private aktører som kommer i kontakt med mennesker i konflikt kan anbefale/henvise til konfliktråd. Publikum selv kan bringe sine konflikter til konfliktådet.

Samtidig vil aktiv bruk av konfliktråd fra politiets og påtalemyndighetens side bidra til å forebygge utvikling av kriminalitet. Justisdepartementet legger nå til rette for økt bruk av metoden stormøter i konfliktrådene. Stormøtene ivaretar i større grad ofrenes behov og utvider rollen til pårørende og andre berørte av kriminaliteten ved at også personer som indirekte er berørt av konflikten deltar. Bruk av stormøter bidrar dermed til å involvere og synliggjøre familie og nettverk for ungdom som begår kriminelle handlinger, slik at ressursene i omgivelsene rundt ofre og gjerningspersoner mobiliseres rundt et felles mål: Å forebygge nye kriminelle handlinger.

4.2.6.2 Ungdomsstormøter – en ny straffereaksjon?

I NOU 2008:15, *Barn og straff*, foreslås det blant annet å innføre en ny straffereaksjon særlig tilpasset barn som har begått alvorlige straffbare handlinger. Denne reaksjonen vil blant annet kunne brukes som et alternativ til ubetinget fengsel og, i enkelte tilfeller, også til samfunnsstraff.

Den foreslåtte reaksjonen skal bygge på prinsippene for restorative justice, og vil innebære at det domfelte barnet skal gjennomføre et stormøte («ungdomsstormøte») tilrettelagt av en egen koordinator («ungdomskoordinator») som er tilknyttet konfliktrådet. Ungdomsstormøtet skal munne ut i en plan («ungdomsplan») som kan inneholde kompensasjon til fornærmede, ulike former for kriminalitetsforebyggende tiltak og/eller tiltak med et straffende element. Ungdomsplanen foreslås godkjent av domstolen.

Truet sin egen familie på livet

En gutt på 16 år kom med så harde trusler mot sin egen familie at politiet måtte ilegge ham besøksforbud hjemme. Faren ble utstyrt med voldsalarm, moren og søsteren ble så redde at de flyttet til en hemmelig adresse i utlandet.

Påtalejuristen hadde to valg: Enten å fengsle gutten i frykt for hva han kunne finne på, eller prøve å skreddersy et sosialt sikkerhetsnett gjennom det nye prosjektet «Oppfølgingsteam Trondheim». Hun valgte å gi gutten en sjanse.

Så fulgte 12 måneder med tett, tverrfaglig oppfølging, blant annet ved bruk av mentor, veiledning i sinnemestring og kontrolltiltak av politiet. Dialog mellom partene er også en viktig del av oppfølgingen, og etter et års tid ser teamet klare endringer hos unggutten.

Etter 18 måneders innsats fra alle parter sitter hele familien samlet og feirer julaften. Mye arbeid, og et koordinert samarbeid mellom kommune, politi, statsadvokatembete og konfliktrådet, gjorde det mulig for en splittet familie å starte et nytt liv.

Gutten selv erkjenner at vold ikke løser noen av hans problemer og har gått en hard kamp med seg selv for å komme dit han er nå. Endring av ungdom med atferdsproblemer er en langvarig prosess og krever stor innsats, skreddersydd oppfølging og tverrfaglig samarbeid over tid.

Et oppgjør mellom gjerningsperson og offer (Restorative Justice) – i stedet for et oppgjør mellom gjerningsperson og stat – kan være en bra start for å belyse konsekvensene av lovbrudd.

Utfordringene er svært sammensatte. Vi må alle se etter løsninger som legger til rette for sosialisering og integrering, i tråd med barnekonvensjonens prinsipper.

Over 100 ungdom er registrert i prosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim" og under 10 prosent har begått lovbrudd etter endt oppfølging.

Ungguttenes møte med ofrene

Fire unggutter i 14-16-årsalderen hadde brukt sommerferien til å bryte seg inn og stjele store verdier fra skoler og kjøpesentre i sitt nærområde. Etter en lang etterforskning ble de pågrepet og tilsto alt. Sammen med sine verger sa de ja til å bli med i prosjektet «Oppfølgings-team Trondheim».

I dette prosjektet skal lovbrύτεerne møte de som er berørt av lovbruddene, sammen med personer fra gjerningsmennesenes eget nettverk. Ikke for å framheve ungdommene som syndebukker, men for å hjelpe dem til å forstå konsekvensene av sine handlinger. I dette såkalte «stormøtet» sitter også representanter fra politi, barnevern, skole og psykologtjeneste. De skal forsøke å sette sammen en individuelt skreddersydd avtale av lengre varighet.

I denne saken ble rundt 30 personer samlet til stormøte fjorten dager etter tilståelsen.

Etter å ha hørt representanter fra skole, butikk-eiere, lokalsamfunn og foreldre dele sine historier, tanker og følelser, – gikk de fire ungdommene bort til de berørte og ba om unnskyldning. De hadde ikke sett for seg at det de hadde gjort ville prege dagligliv og psyke for så mange mennesker og få så store og personlige konsekvenser.

Ungdommene foreslo selv en rekke arbeidsavtaler som skulle rette opp skadene de hadde påført skole og kjøpesentre. De berørte mente at avtalene var i overkant rause fra ungdommenes side, men ungdommene insisterte på at dette var det minste de kunne gå med på for å vise at de virkelig ønsket å gjøre opp for seg. Foreldre så i dette møtet en vilje og et pågangsmot som de tidligere aldri hadde sett hos guttene sine.

Gjennom et tett og forpliktende tverrfaglig samarbeid, oppnådde teamet gode resultater gjennom de måneder oppfølgingen varte.

Ungdommene gjorde en strålende innsats for å rette opp skadene etter seg, fikk hjelp til å bearbeide rus- og atferdsproblemer og er i dag ikke registrert i noen lovbrudd hos politiet.

Videre foreslås det at gjennomføringen av ungdomsplanen skal følges opp av en egen ansvarsgruppe («ungdomsteam»), som er plukket ut blant ungdomsstormøtets deltakere eller andre som har en rolle i oppfølgingen av ungdomsplanen.

Det er knyttet en rekke usikkerhetsmomenter til gjennomføringen av et slikt tiltak, og enkelte av høringsinstansene har derfor påpekt at den foreslåtte straffereaksjonen prøves ut i ett eller flere prosjekter for å evaluere og få på plass en best mulig modell for lovfesting, forvaltning og gjennomføring.

Innføring av ungdomsstormøte som straffereaksjon krever lovendring og må ikke forveksles med Oppfølgingsteam eller bruken av stormøter, slik de allerede benyttes av konfliktrådene i dag. Dette forslaget som vil inngå i prosjektarbeidet som er omtalt i tiltak 22 – oppfølging av NOU 2008:15.

Forslagene som framkommer i NOU 2008:15, *Barn og straff*, vil, dersom de blir vedtatt, medføre en omfattende utvidelse av området for restorative justice for mindreårige innenfor strafferetten. En slik utvikling krever økt bevissthet hos alle aktører i straffesaks-kjeden. Særlig gjelder dette i påtalemyndigheten og domstolene. Derfor vil Justisdepartementet også iverksette holdningsskapende arbeid for større bruk av restorative justice innenfor strafferettspleien.

4.2.6.3 Skolemegling

Hensikten med skolemegling er at elever skal lære å håndtere konflikter på en konstruktiv måte. Gjennom megling får elevene i en trygg ramme muligheten til å fortelle sin versjon av det som har hendt, og de kan diskutere seg fram til en løsning som er god for begge parter. Det gis opplæring til elever som har søkt om å bli meglere og en ressurslærer som er kurset i konflikthåndtering, får avsatt timer til arbeide spesielt med dette.

Høgskolen i Hedmark følger opp arbeidet med konflikthåndtering og skolemegling og vil utarbeide en studieplan for etter- og videreutdanning om konflikthåndtering og megling i skolen.



4.3 Styrket samarbeid og samordning på ulike plan

Styrket samarbeid mellom ulike aktører er en grunnsten i Regjeringens forebyggingsstrategi. Dette er ikke minst viktig innenfor kriminalitetsforebygging. De komplekse utfordringene krever dialog og samhandling mellom offentlige tjenester, mellom myndigheter og frivillig sektor og mellom offentlige og private aktører. Et viktig virkemiddel i Regjeringens kriminalitetsforebyggende arbeid er derfor å legge til rette for bedre samarbeid ved å utvikle arenaer for erfarings- og strategiutvikling, ved å bedre samhandling og informasjonsflyt mellom ulike deler av det offentlige apparatet, ved å legge til rette for frivillig virksomhet og gjennom å trekke næringsliv og andre private aktører inn i arbeidet for å skape et trygt lokalmiljø.

4.3.1 Tverretatlig samarbeid mellom offentlige tjenester

Mange av utfordringene innen kriminalitetsforebygging går på tvers av tradisjonelle etatsgrenser og forvaltningsnivåer. Effektiv forebygging krever bedre samarbeid og større grad av aktiv koordinering på tvers av etatsgrenser og forvaltningsnivåer. Et godt koordinert samarbeid kjennetegnes blant annet av klar ansvarsfordeling, kontinuitet samt utnyttelse av eksisterende tiltak og ressurser.

Det offentlige apparatet omfatter mange aktører, og det er rom for forbedret tverrgående samarbeid på flere plan. På sentralt nivå er det nødvendig at departementer og direktorater evner å samarbeide effektivt, slik at den samlede kriminalitetsforebyggende effekten av innsatsen innen ulike sektorer blir best mulig. Dette kan være en utfordring siden kriminalitetsforebygging ofte bare er en av flere målsettinger bak generelle velferdstiltak. Likevel ligger de største kriminalitetsforebyggende gevinstene nettopp i en bred innsats for å sikre at ingen faller utenfor.

Det ligger også sentrale samvirkeutfordringer på lokalt plan. Selv i mindre kommuner kan det være vanskelig å ha oversikt over de ulike tiltakene og å vite hvordan de skal tas i bruk. Tverrsektorielle samarbeidsstrukturer og møteplasser kan bidra til å skape sammenheng mellom de brede linjene og det

konkrete arbeidet og derved sikre at tiltakene blir brukt mest mulig effektivt.

En av utfordringene med lokalt, kriminalitetsforebyggende samarbeid er at de aktuelle partene befinner seg på ulike forvaltningsnivåer og innenfor ulike sektorer og profesjoner. Dette kan ha konsekvenser som bidrar til å komplisere samarbeidet:

- Grensesnittutfordringer
- Instruksmyndigheten gjelder bare innenfor eget system
- Reglene om taushetsplikt er ulike og praksis varierer
- Valg av tiltak styres av tilgjengelige ressurser i den enkelte instans, ikke av en samlet vurdering av behov
- Budsjettsvaret er knyttet til egen virksomhet, noe som kan gå foran ønsket om å medvirke til felles tiltak
- Ansvarsfordeling mellom statlige representanter på lokalt nivå og kommunale instanser

Effektiv kriminalitetsforebygging krever et løpende arbeid for å løse slike utfordringer. På tross av en intern organisering, basert på ansvarsdeling, skal det offentlige apparatet opptre mest mulig sømløst utad. Offentlige fellesskapsløsninger skal være preget av godt internt samvirke og evne til å tilby integrerte tjenester til befolkningen.

4.3.1.1 Vurdering av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt

Det framgår av regjeringens felles strategi for forebygging at det skal igangsettes et interdepartementalt arbeid på embetsmannsnivå for å gjennomgå regelverket for informasjonsplikt og taushetsplikt, samt dets betydning for praksis. Dette punktet skal også nevnes her siden effektiv utveksling av informasjon har stor betydning for effektiv kriminalitetsforebygging.

I enkelte sammenhenger kan det stilles spørsmål ved om dagens praktisering av informasjonsplikt og taus-

hetsplikt er hensiktsmessig. Dette er av betydning når det gjelder muligheten for at rett instans får nødvendig informasjon i tide til å kunne sette inn eventuelle nødvendige forebyggende tiltak tidlig nok. Særlig er det maktpåliggende å sikre mer effektiv informasjonsutveksling mellom etater i tilfeller som berører vitale hensyn knyttet til liv, helse og livsvilkår – ikke minst i saker som berører barn. Politiet vil ofte være de som forholder seg direkte til ungdommene i de akutte situasjonene. Det er særlig viktig at politiet ivaretar opplysningsplikten i forhold til barnevernet, men også underrettingsplikten til skole- og sosialmyndighet.

I det interdepartementale arbeidet vil det legges vekt på å veie hensynet til innbyggernes personvern opp mot behovet for effektiv utveksling av informasjon.

Flato-utvalget (jfr. 4.2.1 Tidlig oppfølging av særlig utsatte barn) skal utrede mulighetene for bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget skal blant annet gjennomgå dagens lov- og regelverk, samt se på spørsmålet om hvordan taushetsplikten praktiseres og foreslå eventuelle lovendringer på området. Departementenes arbeid på området, som er presentert i regjeringens Forebyggingsstrategi, skal koordineres med *Flato-utvalgets* arbeid.

4.3.2 Regjeringens kriminalitetsforebyggende råd - KRÅD

Regjeringens kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har eksistert i 28 år. KRÅD består av 11 rådmedlemmer og har et permanent sekretariat på 7 personer. Rådsmedlemmene utnevnes av regjeringen for en periode på tre år.

Mandatet har følgende formålsbestemmelse:

”Rådet skal bidra til en samordning av forebyggende tiltak i kriminalpolitikken gjennom bred representasjon og god kontakt med offentlig forvaltning og private organisasjoner. Rådets virksomhet er basert på et faglig fritt grunnlag.”

KRÅD rendyrker sin funksjon som rådgiver på grunnlag av hva andre har forsket frem. KRÅD samler, vurderer og sprer gode tiltak, programmer og modeller

som allerede finnes og som finansieres av andre aktører. Rådet har følgende primære oppgaver:

- Ta initiativ til, stimulere og støtte det kriminalitetsforebyggende arbeid sentralt og lokalt med særlig søkelys på utviklingen av nasjonale tiltak som kan fremme det lokale arbeidet
- Aktivt søke samarbeid med andre myndigheter og organisasjoner og gi råd og veiledning om utvikling av kriminalitetsforebyggende strategier og tiltak
- På eget initiativ, i samråd med eller på oppdrag fra Justisdepartementet eller andre departementer, utføre oppgaver, uttale seg og gi høringsuttalelser i relevante saker
- Bidra til å avdekke eventuelle behov for forskning på dette området
- Bidra til økt bevissthet om viktigheten av forebygging på alle nivåer i samfunnet
- Delta aktivt i samfunnsdebatten, især på den kriminalpolitiske arena

Det er videre uttrykt i mandatet at rådet skal ha et særlig fokus på barn og unge. Sekretariatets rolle er både initierende, tilretteleggende og utøvende, samt har en viktig funksjon i veilede og utvikle SLT-modellen.

4.3.3 Lokalt samarbeid og forankring: Politiråd/SLT

Innledningsvis i denne handlingsplanen ble det understreket at det må satses på samordningsmodeller som er lokalt forankret. Svært mye målrettet, kriminalitetsforebyggende arbeid må foregå lokalt og det er aktører med lokalkunnskap som har best forutsetninger for å vurdere hvilke tiltak som vil gi best effekt i aktuelle utfordringer i nærmiljøet.

Derfor er det viktig å videreutvikle og styrke arenaer der lokale aktører fra ulike sektorer kan samarbeide om kriminalitetsforebygging. Funksjonelle samarbeidsordninger med klar forankring på lokalt ledelsesnivå er avgjørende.



Politihøgskolens evaluering av SLT-modellen viser blant annet til følgende innsikter (Egge m.fl. 2008:4):

- SLT-modellen er en "gullstandard", men bør bli mer målrettet og tydelig
- SLT bør være godt forankret i kommunenes planverk
- Koordinatorene opplever mer støtte fra politiets ledelse enn fra kommunen
- Flere etater, som Nav og videregående skole, bør trekkes med i SLT-arbeidet
- Det bør også formaliseres samarbeid med konfliktrådene, slik at Restorative Justice-prinsipper kan være en del av arbeidet
- Politiråd fungerer best der det allerede er etablert SLT-samarbeid

Det eksisterer to samarbeidsordninger på dette området: Politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Disse to ordningene for lokalt kriminalitetsforebyggende samordningsarbeid har fått stor utbredelse.

I Soria Moria-erklæringen sies det bl.a. at man vil *"videreutvikle samarbeidet mellom ulike etater om kriminalitetsforebyggende tiltak (Samordning av lokale tiltak) og vurdere innføring av politiråd i kommunene"*.

Hensikten med begge samarbeidsordningene er:

- Utveksle informasjon og vurderinger fra ulike aktører som til sammen kan styrke det totale, lokale kunnskapsgrunnlaget
- Øke oppmerksomhet og forståelse for komplekse sammenhenger i kriminalitetsutviklingen

- Drøfte og ta stilling til hvordan koordinerte tiltak i ulike sektorer kan virke positivt forsterkende på hverandre i kampen mot kriminalitet og således motvirke negativ utvikling

Både politiråd og SLT er ment som instrumenter for lokale aktører. Det er full frihet til å organisere virksomheten på den måte man finner formålstjenlig. Erfaringen viser at det er betydelige variasjoner i valg av organisasjonsmodell. Dette er naturlig, ikke minst fordi en liten landkommune og en større bykommune ofte står overfor ulike utfordringer i kriminalitetssammenheng.

Samarbeidsmodellene viser så gode resultater at dette, kombinert med positive virkemidler fra Justisdepartementet og KRÅD, har ført til en økning i antallet kommuner og politidistrikt som organiserer samarbeidet etter disse modellene.

Siden verken politiråd eller SLT er lovpålagt, er statens rolle primært å veilede og rådggi om modellene og bidra til et effektivt og kunnskapsbasert samarbeid. Erfaringene med politiråd og SLT-evalueringen viser at det fortsatt er behov for videreutvikling av modellene. I denne sammenheng kan statlige myndigheter bidra til å systematisere kunnskap om samarbeidsordningene fra hele landet og på dette grunnlag utforme veiledere som beskriver de samarbeidsformene som erfaringsmessig har gitt gode resultater.

4.3.3.1 Politiråd

Formålet med politirådene er å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere og å utvikle et strategisk samarbeid om kriminalitetsforebygging med det lokale selvstyret. Samarbeidet i politiråd og kunnskapen om de lokale utfordringene vil bidra til et lokalt forankret politi. Samarbeid, og dermed gjennomsiktighet, skaper tillit mellom lokalsamfunnet og det lokale politiet. I samarbeidet mellom kommunenes øverste ledelse og lokal politiledelse skal man søke å utveksle strategisk informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning for de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor.

Fra oppstarten høsten 2006 til utgangen av 2008 har 309 kommuner, eller 72 prosent, etablert politiråd. I tillegg har 66 kommuner politiråd under planlegging. Fra den forsiktede begynnelsen i 2007 har denne formen for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid om kriminalitetsforebyggingen blitt en stor suksess. Utfordringene framover er å gjøre politirådene til strategiske organ for det lokale kriminalforebyggende arbeidet. Dette krever gode strategiske beslutningsgrunnlag om kriminaliteten og dens årsaker og gode samarbeidsrelasjoner.

4.3.3.2 Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) startet på begynnelsen av 1990-tallet et prosjekt i syv norske kommuner hvor det ble utprøvd en modell for samarbeid av lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Måler var å organisere forpliktende samarbeid med andre offentlige etater, profesjoner og frivillige organisasjoner. Prosjektet ble kalt Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Sentrale parter var skole, barnevern, helse-/sosialetat og politiet. Prosjektene ble organisert noe forskjellig, alt etter lokale forhold, men tre suksessfaktorer ble definert:

- Arbeidet måtte organiseres på topplan i kommune og politi
- Det måtte ansettes en særskilt koordinator
- Arbeidet måtte organiseres på tre nivåer
 - Styringsgruppe
 - Arbeidsgrupper
 - Utførernivå

I dag arbeider nær 200 kommuner/bydeler etter SLT-modellen. Det er utviklet lokale forskjeller, men hovedprinsippene er de samme. Justisdepartementet deler hvert år ut stimuleringsmidler, primært til oppstart i nye kommuner, men også støtte til nystartede kommuner. De siste årene har det totale årlige støtbeløpet vært 5 millioner kroner.

Et hovedfunn i Politihøgskolens evaluering av SLT-

modellen er at SLT representerer en type samordning av tiltak som i mange tilfeller fungerer svært bra, men evalueringen peker på forbedringspunkter. SLT-evalueringen har avdekket behov for å styrke kompetansen til SLT-koordinatorerne om blant annet kriminalitetsforebygging og ledelse av tverretattlig samarbeid.

4.3.3.2.1 Forholdet mellom politiråd og SLT

Politirådernes mandat favner hele befolkningen, inkludert barn og unge. SLT har primært barn og unge som målgruppe. Politiråd er forutsatt å være på strategisk nivå, det samme gjelder SLTs styringsgruppe. I praksis er disse mange steder nå integrert i hverandre fordi en vesentlig del av målsettingen er sammenfallende. Gode erfaringer med denne organiseringen på strategisk nivå ligger til grunn for at Justisdepartementet ser for seg en videreutvikling der politirådene også innehar funksjonen som styringsgruppe for SLT.

For at strategiske beslutninger i politiråd skal få størst mulig effekt i det videre samarbeidet er man uansett avhengig av koordinering på et underliggende, operativt nivå.

I politiråd øker betydningen av de lokale, statlige instansene. Samtidig er det også andre kommunale aktører som blir aktuelle i et samarbeid. Det bør vurderes om lederne for de ulike relevante, kommunale virksomhetene bør delta; for eksempel fra utdanningssektoren, helse- og sosialtjenestene, kulturetatene teknisk etat og andre. Det bør også vurderes hvordan samarbeid med lokale, statlige virksomheter, som for eksempel videregående skole og arbeids- og velferdsetatene, kan trekkes med i politirådsarbeidet. En SLT-lignende organisering ville sikre et operativt organ også for politirådet.

Regjeringen vil blant annet lage en ny veileder for politiråd og SLT som tar hensyn til den lokale organisasjonsfriheten og inkluderer alle relevante parter. KRÅD vil være en viktig medspiller i dette arbeidet. Det skal også utarbeides forslag til avtale for å formalisere samarbeidet lokalt mellom politi og kommune, mål og resultatstyring, rutiner for rapportering til kommunestyret, prinsipper for saksbehandlingen, herunder vedtaksmyndighet og kompetanse og opp-



læring av koordinatorene. Videre skal det gjøres en gjennomgang av aktuell lovgivning i denne sammenheng for å vurdere om den stimulerer til samarbeid om de mål som settes lokalt.

Uavhengig av modell er det avgjørende at det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet hviler på de tre grunnsteinene kunnskapsforankring, tidlig intervensjon og samarbeid.

4.3.4 Samarbeid med frivillig sektor

Det er tradisjon for samarbeid mellom frivillig sektor og det offentlige. Frivillig virksomhet løser også viktige samfunnsoppgaver og bidrar til å oppfylle viktige samfunns mål, deriblant forebygging av kriminalitet. Regjeringen ønsker å synliggjøre dette viktige aspektet ved frivillige organisasjoners virksomhet. Evaluering av SLT arbeidet viser at frivillig sektor i varierende grad involveres og har innflytelse i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet. Denne handlingsplanen legger til rette for utvikling av et samarbeid som både statlig, kommunal og frivillig sektor kan dra nytte av, uten at selvstendighet og egenart trues.

Møteplasser med myndighetene er viktige for å bidra til økt dialog og medvirkning. Erfaringsmessig henvender søkere fra frivillig sektor seg ofte til ulike adressater med forespørsel om støtte til det samme tiltaket. Det er i dag ingen samlende og helhetlig behandling av slike søknader. En viss samordning kan bevirke at søknader behandles ut fra en samlet og helhetlig vurdering, samtidig som saksbehandlingen blir mer rasjonell.

Det er viktig å øke kunnskapen om frivillige organisasjoners rolle og funksjon i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet gjennom forskning. Økt forskningsinnsats på feltet vil bidra til å utvikle en helhetlig frivillighetspolitikk og være et ledd i å styrke frivillig sektor gjennom økt forskningsbasert kunnskap.

4.3.4.1 Barne- og ungdomsorganisasjonene

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene spiller en viktig rolle i forebyggingsarbeidet. Selv om kriminalitetsforebygging ikke er deres primære funksjon, er de en kraft i mange lokalsamfunn som

bidrar til gode møteplasser, mestring og innflytelse og til et positivt oppvekstmiljø. Lag og foreninger, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og lokale ungdomsgrupper er eksempler på arenaer som både engasjerer og ansvarliggjør barn og unge. Det er viktig å støtte slike aktiviteter lokalt, men organisasjonene spiller også en viktig rolle i det nasjonale, overordnede arbeidet for inkluderende og positive fritidsarenaer. Frifond er en tilskuddsordning rettet mot barn og unge der formålet er å stimulere til aktivitet og deltakelse å lokalt nivå. Ordningen forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norsk Musikkråd og Norsk Teaterråd. Størrelsen på Frifond er i 2008 155 mill. kroner, hvorav 125 mill. kroner er tippemidler. Aktive lokalmiljø med et mangfold av fritidstilbud er en svært viktig forutsetning for å kunne jobbe helhetlig med kriminalitetsforebygging.

4.3.4.2 Nabohjelp

Nabohjelp er en kriminalitetsforebyggende metode der det frivillige arbeidet i lokalbefolkningen mobiliseres. Metoden er brukt mye i utlandet. En gjennomgang av evalueringer av nabohjelp utført av det svenske Brottsforebyggende Rådet (2009) konkluderer med at kriminalitet reduseres etter innføring av nabohjelp. I Norge er det stiftelsen Nabohjelp som veileder om metoden. I stiftelsens formålsparagraf lyder:

”Nabohjelp har som formål å forebygge kriminalitet og frykt for kriminalitet ved at beboere i naturlige geografiske boområder, stimuleres til å organisere seg i nabohjelpsområder, for å øke den uformelle, sosiale kontrollen, bevisstgjøre beboere om nytten av å sikre seg selv, eiendeler og verdier. Skape trivsel, tilhørighet og trygghet i nærmiljøet.”

Justisdepartementet ønsker imidlertid at denne arbeidsformen på sikt skal inngå i et utvidet, lokalt samarbeid i politiråd/SLT.



En forskningsgjennomgang av 36 evalueringer av nabohjelp utført av det svenske Brottsforebyggande rådet (2008:9) viser blant annet:

- Kriminaliteten reduseres gjennomsnittlig med om lag 25 % etter innføring av nabohjelp
- Tiltakene omfatter blant annet at naboer samarbeider når man er bortreist, rapportere mistenkelig atferd til politiet og undersøkelser av hvor innbruddsikre boligene er
- Nabohjelp er en av de mest benyttede kriminalitetsforebyggende metodene i Sverige og en rekke andre steder. Ofte er det politiet som tar initiativet til slik samhandling

4.3.4.3 Gatemebling

Konfliktrådet i Oslo startet opp gatemeblingsprosjektet i 1998 og avsluttet det i 2002. Røde Kors startet sitt konfliktverksted i Oslo i 2005, der har ungdom fått konkrete verktøy til å håndtere egne og andres konflikter på en bedre måte. Dette er den forebyggende delen, i tillegg går gatemeglerne inn i konkrete konflikter for å hjelpe til å finne en løsning.

4.3.4.4 Natteravnere

Natteravnene er et godt eksempel på frivillig innsats fra foreldre og andre voksne som deltar i det offentlige rom slik at gater og torg ikke «tømmes» for voksenbefolkning og overtas av bare ungdom. Dette er å ta i bruk prinsippet om «primærkontroll» gjennom tilstedeværelse og engasjement for å skape trygghet og hindre konflikter, vold og annen kriminalitet. Ved å engasjere seg i et slikt frivillig fellesskap bidrar nat-

teravnene også til å fjerne den maktesløsheten som mange foreldre ellers kjenner over ikke å kunne håndtere de vanskelige unge. Følelsen av å gjøre noe nyttig bidrar til dette. Også det er et positivt produkt av natteravning. Natteravnene har utviklet seg til å bli en betydelig frivillig bevegelse.

4.3.5 Samarbeid med privat sektor

Regjeringens kriminalpolitikk skal være helhetlig og tilstreber at alle aktører skal ha et felles ansvar for å forebygge kriminalitet. Et godt samarbeid mellom lokalt politi og næringsliv er viktig for å forebygge og bekjempe kriminalitet. Enkelte steder har man også involvert privat sektor i samarbeidet mellom politi og kommuner, men evalueringen av SLT-arbeidet viser at næringslivet i liten grad er representert i dette samarbeidet.

Et tett samarbeid med næringslivet kan være gunstig, både i forhold til oppklaring av begått kriminalitet og forebygging i vid forstand, og bør ikke begrenses til arbeid med ungdom. God kommunikasjon og åpenhet mellom politi og næringsliv kan være avgjørende for oppklaring og forebygging av kriminalitet. Næringslivet vil kunne bistå politiet i langt større grad enn en privat fornærmet, dersom det legges til rette for god samhandling. Erfaring og kunnskap i veiledninger, som utarbeides av det offentlige for næringslivet, er også et mulig bidrag.

Justisdepartementet ønsker å videreutvikle samarbeidet med privat sektor. Politiets og sikkerhetsmyndighetenes deltagelse i NSRs (Næringslivets Sikkerhetsråd) konsultative råd vil kunne gi en overordnet strategisk føring for hva som er de store utfordringene for næringslivet og hva myndighetene bør bistå næringslivet med. Dette kan i sin tur tilpasses de lokale forhold og problemer.

Offisiell kriminalstatistikk over anmeldt kriminalitet gir ikke alltid ett fullgodt bilde av alle typer kriminalitet og hvilke sektorer som rammes. Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (Krisino) vil være et godt supplement til den offisielle kriminalitetsstatistikk, samt være et godt styringsverktøy. Undersøkelsen inneholder mye mer informasjon enn det som blir brukt pr. i dag.

Tiltak

Basert på drøftingen ovenfor, presenteres her en rekke konkrete tiltak for å styrke kriminalitetsforebyggingen. Tiltakene er organisert i tematiske kategorier, eller tiltakspakker. Flere av tiltakene har relevans for flere av kategoriene, men de er plassert der de har sitt tyngdepunkt.

Tiltakspakke I: Kunnskapsforankring – styrket framskaffelse og bedre anvendelse

■ Tiltak 1: Styrke kunnskapsgrunnet om kriminalitet

For å sikre en helhetlig tilnærming og målrettet planlegging skal kriminalitetsforebygging forankres i strategiske analyser av de lokale forholdene.

- Det etableres pilotprosjekter i utvalgte politidistrikter i samarbeid med kommunene for å utvikle modeller og verktøy for tverretatlige trygghets- og kriminalitetsanalyser i politiråd/SLT.
- Anvendelig statistikk er avgjørende for en god planlegging blant annet etter den nye plan- og bygningsloven. Kommunene har i denne sammenheng behov for en sammenstilling av statistikk om kriminalitet, trygghet og forhold som påvirker dette (kommunetrygghetsprofiler). Det vil bli foretatt en utredning om grunnlaget for et slikt statistisk verktøy etter bl.a. modellen kommunehelseprofiler.

Gjennomføring: 2009 - 2012
 Ansvar: JD og KRÅD

■ Tiltak 2: Standardiserte ungdomsundersøkelser

Det er et ønske å få en bedre oversikt over oppvekstsituasjonen lokalt, noe som også påpekes av Kommu-

nenes sentralforbund. Bedre samordning av data som samles inn vil bidra til å heve kvalitet og nytteverdi av de undersøkelser som gjøres. For å styrke dokumentasjon og lette evalueringen, skal det derfor iverksettes et utviklingsarbeid for en database med standardiserte ungdomsundersøkelser innenfor kriminalitet, rus, trivsel, fritid, familie, m.v.

Gjennomføring: 2009 - 2010
 Ansvar: JD, BLD, HOD i samarbeid med NOVA

■ Tiltak 3: Utvikling av indikatorer på levekår, livssituasjon, sosial utjevning og risiko for barn og unge

Barne- og likestillingsdepartementet vil i samarbeid med Atferdssenteret og Statistisk Sentralbyrå opprette datasett og indikatorer på barn og unges levekår, livssituasjon og risikosituasjon. Dataene skal publiseres jevnlig til bruk i fagmiljøer og som grunnlag for planlegging og tiltaksutforming i offentlig sektor. Datagrunnet vil også kunne brukes som utgangspunkt for videre forskning og kunnskapsutvikling.

Gjennomføring: 2009 -
 Ansvar: BLD

■ Tiltak 4: Styrke kunnskapen om kriminalitet som rammer næringslivet, til bruk for politiråd/SLT

Det legges opp til et utvidet samarbeid med Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) for å øke kvaliteten på, og styrke tilgjengeligheten av, data om kriminalitet som rammer næringslivet slik at dette også kan anvendes lokalt i politiråd/SLT.

Gjennomføring: 2010 - 2012
 Ansvar: JD

**Tiltak 5: Utvikle en "beste praksis"- database**

SLT evalueringen viser at det er behov for å styrke kompetansen om kriminalitetsforebygging. For å styrke kunnskapsforankret praksis skal det utvikles og etableres en database som kunnskapsbank om vellykket kriminalitetsforebygging.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: KRÅD

Tiltak 6: Bedre måling av politiets forebyggende arbeid

Tradisjonelt er det saksbehandlingstid, oppklaringsprosent, restanser og andre kvantitative parametere som benyttes for å måle politiets virksomhet. I de senere år er det imidlertid rettet større oppmerksomhet mot også å kunne måle andre deler av virksomheten, og da med andre typer målekriterier. Spesielt gjelder dette politiets kunnskapsbaserte og forebyggende virksomhet. I det forebyggende arbeidet skal det utprøves indikatorer som måler politiets evne til å avdekke, initiere, koordinere og produsere ny kunnskap.

Gjennomføring: 2010 - 2012

Ansvarlig: JD

Tiltak 7: Styrke kommunenes kompetanse om rusforebygging

Helsedirektoratet utarbeider en kompetanseutviklingsplan og vil gjennom denne stimulere til en videreføring og styrkning av samarbeidet mellom kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål og sentrale rus- og forebyggingskoordinatorer i kommunene, for eksempel SLT-koordinatorer i kommunene. Målet er å øke kompetansen og utvikle grunnlagsforståelse for forebyggende arbeid, planarbeid og virksom rusforebygging. Kompetansehevingen vil også styrke utviklingen av de kommunale, rusmiddelpolitiske handlingsplanene. SLT-koordinatorer er en sentral målgruppe for dette arbeidet.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: HOD, JD, KRÅD og relevante samarbeidspartnere

Tiltak 8: Styrket kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

For å styrke kontroll med salgs- og skjenkebevillinger, skal kompetansen hos kommunenes politikere, kontrollører og saksbehandlere styrkes.

I regi av Helsedirektoratet vil det bli avholdt en seminarrekke om kontroll, og det er ønskelig at det bidras til å skape nettverk som en del av kompetansebyggingen.

Gjennomføring: 2009

Ansvar: HOD

Tiltak 9: Forskning om bosituasjon og kriminalitet

Det skal utarbeides en oversikt over eksisterende kunnskap (utredninger og forskning) på området i og utenfor Norge. På dette grunnlag skal det vurderes forskning for å avdekke omfang og årsakssammenhenger knyttet til bosituasjon og kriminalitet, slik at mest mulig målrettede tiltak kan settes inn.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: KRD/Husbanken og JD

Tiltak 10: Etablere en kriminalitetsforebyggende pris

Det gjøres mye godt trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende arbeid i mange kommuner. Regjeringen ønsker å markere verdien av dette arbeidet lokalt. Det skal innstiftes en årlig "forebyggerpris" som gis til en kommune som gjennom tverrfaglig og målrettet samarbeid har lyktes med å skape økt trygghet for befolkningen.

Gjennomføring: 2010

Ansvar: KRÅD



Tiltakspakke II: Tidlig innsats – tiltak rettet mot barn og unge

■ Tiltak 11: Styrking av det oppsøkende ungdomsarbeidet

BLD vil få utarbeidet modeller og strategier for å fange opp og etablere kontakt med utsatt ungdom som ikke selv ber om hjelp eller som unndrar seg hjelp og oppfølging.

Gjennomføring: 2009

Ansvar: BLD i samarbeid med berørte departement

■ Tiltak 12: Tiltak rettet mot barn av psykisk syke og/eller rusmiddelavhengige foreldre

BLD og HOD lanserte i 2007 en satsing på tiltak for barn i denne gruppen. Som del av denne satsingen skal 26 utvalgte kommuner i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) utvikle gode samarbeidsmodeller i arbeidet overfor denne gruppen. Barn og foreldre i denne gruppen skal få en systematisk oppfølging fra graviditet til skolealder. Arbeidet skal gå frem til 2014 og modellene skal forskerevalueres.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: BLD og HOD

■ Tiltak 13: Veileder om tidlig intervensjon på rusfeltet

I et kriminalitetsforebyggende perspektiv er det sentralt at tiltak mot rus blir iverksatt før problemene får utvikle seg og kriminalitet begås. Det vil bli utviklet en ny veileder om tidlig intervensjon som skal ta for seg flere ulike områder hvor tidlig innsats er avgjørende for virksom forebygging, men med særlig fokus på rus. Veilederen vil være et resultat av tverrsektorielt samarbeid og reflektere det brede perspektivet på kriminalitetsforebygging. Den skal fungere som et verktøy for førstelinjetjenesten når

de oppdager bekymringsfulle forhold blant barn og unge.

Gjennomføring: 2009

Ansvar: HOD

■ Tiltak 14: Tidlig innsats gjennom redusert skjenketid

Internasjonal forskning viser en sammenheng mellom skjenketider og alkoholrelaterte skader, ikke minst voldsutøvelse. Videre viser en rekke studier at jo mer man drikker og jo oftere man drikker seg beruset, desto større er sannsynligheten for at man er involvert i voldssituasjoner. Når skjenketidene øker, får man mer vold og omvendt.

Regjeringen vil sommeren 2009 sende forslag til endring i skjenketidsbestemmelsene på høring. I høringen vil det bli foreslått at alkoholloven endres slik at de maksimale skjenketidene for alkoholholdig drikk innskrenkes med én time alle dager.

Gjennomføring: 2009 - 2010

Ansvarlig: HOD

■ Tiltak 15: Utvidet og videreført innsats mot mobbing

Utdanningsdirektoratet arbeider med å utforme et program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø. Programmet skal bidra til å skape et godt lærings- og oppvekstmiljø, styrke skolens arbeid mot mobbing i tillegg til å være et overordnet plandokument for arbeidet med lærings- og oppvekstmiljø i grunnopplæringen. Skolens systematiske og målrettede arbeid på dette området vil vektlegges, slik at skolen oppleves som en inkluderende arena for alle. Det skal blant annet legges til rette for kunnskapsbaserte programmer og metoder i arbeidet med et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø.

Gjennomføring: 2010 - 2012

Ansvar: KD i samarbeid aktuelle parter



■ **Tiltak 16: Styrket samarbeid mellom foreldre og videregående skole**

Stortinget anmodet sommeren 2008 regjeringen om snarest å utarbeide forslag til bestemmelser som forplikter videregående skole til samarbeid med hjemmene. På denne bakgrunnen har Kunnskapsdepartementet igangsatt arbeidet med en ny bestemmelse i Opplæringsloven. Det tas sikte på at lovendringsforslaget vil bli behandlet og vedtatt av Stortinget sommeren 2009 og tre i kraft fra kommende skoleår, og at forskrifter til nærmere regulering av området skal foreligge sommeren 2010.

Gjennomføring: 2009 - 2010

Ansvar: KD

■ **Tiltak 17: Arbeid for å få flere til å fullføre videregående opplæring**

Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere tiltak for å få unge til å fullføre opplæringen sin. Sentralt i satsingen er tidlig innsats for innlæring av grunnleggende ferdigheter og tiltak for å øke elevenes læringsutbytte. Blant annet kan elevenes nivå og ferdigheter kartlegges slik at opplæringen kan bli best mulig tilpasset den enkelte. En fagopplæring av høy kvalitet som er relevant for arbeidslivet, er et prioritert område. Kunnskapsdepartementet vil legge til rette for at flere som ønsker det skal få en mer relevant, fleksibel og praksisrettet fagopplæring, blant annet gjennom videreføring av forsøket med praksisbrevet.

Gjennomføring: 2009

Ansvar: KD

■ **Tiltak 18: Videreutvikle politiets bekymringssamtale**

Politielloven gir politiet mulighet til å innkalle barn og foreldre til samtale når det er grunn til å tro at den unge har begått en straffbar handling. Samtalen må sees i sammenheng med andre sektors satsning på tidlig intervensjon. Evalueringer har vist at politiets bruk av bekymringssamtalen varierer. En nasjo-

nal standard er nødvendig for å sikre en best mulig oppfølging av den enkelte, avklare samarbeid med andre instanser og ivareta rettssikkerheten.

- Utvikle verktøy/håndbok for å sikre rutiner, likebehandling, dokumentasjon og kvalitet i gjennomføringen av bekymringssamtalen.
- Politidirektoratet skal videreutvikle dagens samtaleveileder der hensynet til kartlegging av ungdommers beskyttelses- og risikofaktorer ivaretas.

Gjennomføring: 2009 - 2011

Ansvar: JD

■ **Tiltak 19: Utvikling av undervisningsverktøy mot digital mobbing**

I samarbeid med Medietilsynet og lokale skolemyndigheter skal de kriminalitetsforebyggende koordinatorene i Stavanger og Kristiansand utvikle undervisningsopplegg om digital mobbing. Opplegget som skal produseres vil primært rette seg mot skolesektoren og tilpasses ulike alderstrinn. Det bør være nedlastbart fra internett for å kunne benyttes av alle som arbeider med barn og unge. En nettbasert distribusjon vil også gjøre det enkelt å oppdatere materialet fortløpende for å ta opp i seg nye brukermønstre og fenomener på nettet.

Gjennomføring: 2010 - 2012

Ansvar: KRÅD i samarbeid med aktuelle parter

■ **Tiltak 20: Styrking av kompetansen om skolemegling**

Høgskolen i Hedemark har fått i oppdrag å følge opp arbeidet med konflikthåndtering og megling i skolen. Videre arbeider høgskolen med å utvikle dagskurs for planleggingsdager om temaet. Høgskolen samarbeider med Konfliktrådssekretariatet. Høgskolen samarbeider også med Høgskolene i Oslo og Sør-Trøndelag om å etablere et nasjonalt nettverk i konflikthåndtering og skolemegling. Det legges opp til en sterk faglig forankring og kompetanseheving for lærere. Hensikten er at elever skal læres opp i konflikthåndtering.

Gjennomføring: 2009 -
Ansvar: KD

■ **Tiltak 21: Økt bruk av konfliktråd for lovbrytere mellom 15 og 18 år**

Justisdepartementet har igangsatt et arbeid for å endre konfliktrådsloven og relaterte lover slik at det legges til rette for økt bruk av konfliktråd for unge lovbrytere i alle typer saker. Obligatorisk overføring til konfliktråd for saker med mindreårige lovbrytere vil bli vurdert som ett av virkemidlene. Gjennomføring av meglingen skal imidlertid fortsatt forutsette et informert samtykke både fra lovbryteren og den fornærmede.

Gjennomføring: 2009 - 2011
Ansvar: JD

■ **Tiltak 22: Legge til rette for nasjonal spredning av "Oppfølgingsteam"**

Prosjektet "Oppfølgingsteam" er nylig avsluttet. Resultatene har vært svært gode, og evalueringsrapporten (NTNU 2009) har konkludert med at denne arbeidsformen bør videreføres og videreutvikles. Som ledd i spredningen skal

- det utvikles en veileder for oppfølgingsteam med utgangspunkt i prosjektets erfaringer som legger til rette for deltakelse fra ulike, relevante yrkesgrupper.
- det vurderes hvordan kommunene og politi/påtalemyndighet kan stimuleres til å etablere et forutsigbart samarbeid i lokale oppfølgingsteam, jfr. tiltak 23.

Gjennomføring: 2009 - 2012
Ansvar: JD

■ **Tiltak 23: Utarbeide forslag til lov- og praksisendringer for å sikre god og tett oppfølging av unge lovbrytere som har begått alvorlig kriminalitet**

NOU 15:2008 "Barn og straff" ble levert høsten 2008. Et sentralt forslag til ny straffereaksjon er "Ungdomsstormøte" i regi av Konfliktrådet som skal munne ut i en "ungdomsplan". En viktig del av oppfølgingen vil være å ta stilling til den foreslåtte straffereaksjonen. Dette forslaget vil bli vurdert sammen med øvrige utfordringer og forslag.

Gjennomføring: 2009 - 2010
Ansvar: JD

■ **Tiltak 24: Mentorstøtte – kunnskapsstatus og veileder**

En ny metaevaluering av 39 mentorprogram viser at mentorstøtte har en positiv effekt når det gjelder å forebygge eller redusere kriminalitet og aggresjon. Vi har ingen oversikt over bruk av mentorstøtte i Norge.

- Det skal utarbeides en forskningsbasert rapport over hvilke mentor- og brobyggertiltak om brukes i Norge, hva som kjennetegner disse, hvordan dette arbeidet er organisert og finansiert – og om det er foretatt noen form for effektevaluering.
- Det utvikles en veileder med bakgrunn i funn fra denne rapporten.

Gjennomføring: 2010 - 2012
Ansvar: JD i samarbeid med relevante instanser

Tiltakspakke III: Styrket samarbeid og samordning

■ Tiltak 25: Økt utbredelse av og økt kvalitet i politiråd og SLT

- Justisdepartementet vil opprette en interdepartemental arbeidsgruppe som i samarbeid med KRÅD skal utarbeide en veileder om hvordan politiråd og SLT kan implementeres og drives. Behovet for deltakelse fra flere instanser skal vurderes. En gjennomgang av lovgivningen for å se om den effektivt stimulerer til samarbeid vil bli vurdert.
- Det vil bli uarbeidet forslag til avtale for å formalisere samarbeidet mellom politi og kommune. Innhold vil kunne være, mål og resultatstyring, rutiner for rapportering til kommunestyret og, prinsipper for saksbehandlingen, herunder vedtaksmyndighet.
- Det skal lages en plan for å styrke SLT koordinatorenes kompetanse.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: JD, i samarbeid med relevante departementer, KRÅD og andre instanser.

■ Tiltak 26: Videreutvikle politiets rolle og funksjon i politiråd og SLT

Utviklingen av politiråd og SLT er ikke politiets ansvar alene, men politiet har et selvstendig ansvar for å utvikle sin egen rolle og funksjon.

- Politidirektoratet skal revidere veilederen "Politiet i lokalsamfunnet". Veilederen skal blant annet sørge for å tydeliggjøre politiets rolle og funksjon i politiråd og SLT.
- Det skal utvikles et kompetanseutviklingsprogram for politiet. Kjennskap til kommunen som et politisk organ og dens beslutningsprosesser inngår, i tillegg til kunnskap om tilgjengelige kriminalitetsforebyggende virkemidler.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: JD

■ Tiltak 27: Videreutvikle frivillig sektors rolle i politiråd og SLT

Etablere et samarbeid mellom regjeringen og Frivillighet Norge for å videreutvikle den frivillige sektors rolle i politiråd og SLT, blant annet gjennom konferanser og distribusjon av informasjonsmaterieil til Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: JD og KRÅD

■ Tiltak 28: Videreutvikle næringslivets rolle i politiråd og SLT

Det tas initiativ til et samarbeid med NSR (Næringslivets Sikkerhetsråd) for å sikre en god lokal deltakelse fra næringsdrivende i politiråd og SLT, blant annet vil det bli vurdert å utarbeide veiledningsmaterieil.

Gjennomføring: 2010 - 2012

Ansvar: JD og KRÅD

■ Tiltak 29: Gjennomgang av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt

Det igangsattes et interdepartementalt arbeid for å gjennomgå regelverket for informasjonsplikt og taushetsplikt og dets betydning for praksis. Regelverksforståelse og praksis i ulike fagmiljøer skal kartlegges, jf. regjeringens strategi for forebygging.

Gjennomføring: 2009 - 2011

Ansvar: JD, i samarbeid med alle aktuelle departementer

■ Tiltak 30: Bekymringsmeldinger fra barnehage til barnevern

I 2009 gjennomførte NOVA følgende kartlegging "Å sende en bekymringsmelding – eller la det være?"



Kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern." I 2009 skal det lanseres en veileder for barnehagene og barnevernet om hvordan de to tjenestene kan oppnå gode samarbeidsrelasjoner.

Gjennomføring: 2009

Ansvar: BLD og KD

Tiltak 31: Styrke forutsigbarheten i samarbeidet mellom barnevernet og politiet i akutte situasjoner utenfor barnevernets kontortid

I saker som involverer barn er det behov for en større forutsigbarhet og tettere samarbeid mellom politi og barnevernmyndighet i en del av landets kommuner. Dette framkommer i en ny rapport "Problemer har ikke kontortid – akuttberedskapen i barnevernet" fra NOVA 5/09. Fokus var på samarbeidet mellom politiet og barnevernet i akutte saker. Myndighetene vil iverksette et arbeid for å sikre at alle politidistrikter har tilgang på forutsigbar bistand også utenfor kontortid, enten fra det statlige eller kommunale barnevernet, i akutte saker der barn er involvert.

Gjennomføring: 2010 - 2011

Ansvar: BLD og JD

Tiltak 32: Styrke samordningen av tjenester overfor utsatte barn og unge

Regjeringen oppnevnte i 2008 et utvalg (Flatø-utvalget) som skal utrede muligheter for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester overfor utsatte barn og unge. Utvalget skal levere sin innstilling ved utgangen av 2009. Utredningen skal følges opp i samarbeid med andre departementer.

Gjennomføring: oppstart i 2010.

Ansvar: BLD i samarbeid med berørte departement

Tiltak 33: Utvikle veileder for bruk av restorative justice og konfliktråd i politiet

Politidirektoratet skal utvikle en veileder for etaten

som skal sikre god kunnskap om konfliktråd og restorative justice-tilnærming, samt sikre aktiv bruk av konfliktrådene. Veilederen må sikre at de mulighetene som gis i lov, forskrift og Riksadvokatens rundskriv, utnyttes fullt ut.

Gjennomføring: 2010 - 2011

Ansvar: JD

Tiltak 34: Styrke og målrette Husbankens rolle i kommunes planarbeid gjennom samarbeid med politiråd/SLT

Boligsituasjonen er en sentral faktor for enkeltmennesket. Den kan være en viktig ressurs eller bidra til å øke andre risikofaktorer. Det skal derfor etableres samarbeid mellom Husbanken og SLT/Politiråd. Ut fra kunnskapen om sammenhengen mellom boligsituasjon, andre faktorer i lokalmiljøet og kriminalitet, kan målrettede kriminalitetsforebyggende tiltak settes i verk.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: KRD/Husbanken og JD

Tiltak 35: Kriminalitetsforebygging – et selvstendig hensyn i ny plan- og bygningslov fra juli 2009

Den fysiske utformingen av våre omgivelser kan bidra til større trygghet. En planlegging som belyser og tar stilling til alle konsekvenser i et kriminalitetsforebyggende perspektiv krever god kunnskap og godt samarbeid mellom ulike aktører.

- Det utarbeides en veiledning for kommunene, politiet og samarbeidet mellom dem, og andre aktuelle aktører.
- SLT koordinatorens kompetanse på området økes, herunder barn og unges interesser i den kommunale planleggingen.

Gjennomføring: 2009 - 2012

Ansvar: JD, i samarbeid med KRÅD og MD

Risikofaktorer / Beskyttelsesfaktorer

<p>Risikofaktorer knyttet til barnet/den unge</p>	<p>Medfødte/genetisk betingede trekk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En vanskelig temperamentsstil (karakteriseres av et høyt aggresjonsnivå, utpreget negativistisk innstilling, svak impulskontroll, hyperaktivitet, spenningsøkende, lite frykt der det ville ha vært naturlig, oppmerksomhets- og konsentrasjonsvansker). Hver av disse enkeltkarakteristika i en vanskelig temperamentsstil er alene tilstrekkelig for utvikling av atferdsvansker og kriminalitet, når de kombineres med andre risikofaktorer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lave intellektuelle evner, lese- og skrivevansker, dårlig utviklet vokabular og språkforståelse (og lave skolefaglige prestasjoner). • Ikke funksjonsfrisk på sentrale områder. Det er bare i moderat grad knyttet til utvikling av atferdsvansker og kriminalitet. Eksempler er et kort svangerskap og en lav fødselsvekt ("small for gestational age/date"), samt fødselskomplikasjoner.
<p>Risikofaktorer knyttet til foreldrene (kjernefamilien)</p>	<p>Karakteristika ved foreldrene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moderate eller alvorlige former for psykiske vansker hos foreldrene (spesielt personlighetsforstyrrelser) som ikke makter å skåne barnet tilstrekkelig for vanskene. • Lave intellektuelle evner. • Foresatte som selv har vokst opp med mishandling/omsorgssvikt. • Rusmiddelmisbruk. • Tidligere og/eller nåtidig kriminalitet. • Foreldrene framstår generelt som aggressive og/eller foreldre som har en generelt fiendtlig holdning til andre mennesker. 	<p>Kvaliteten ved foreldrenes parforhold:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alvorlige og langvarige samlivskonflikter og/eller vold mellom foreldrene (gjelder også vold overfor barnet eller barnets søsken, dekket i kolonnen over som mishandling). • Primær omsorgsgiver har hyppige skifter av samboere og/eller flytter mye mens barnet er fra tre til fire år gammelt og før utgangen av grunnskolen. Spesielt høy risikofaktor er dette når det blir flere enn to til tre flyttinger i denne tidsperioden, at flyttingene skjer impulsivt og derved er lite planlagt, og at familien kvalitativt fungerer under gjennomsnittet for befolkningen.
<p>Risikofaktorer knyttet til miljøer ut over kjernefamilien</p>	<p>Nærmiljøet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy eksponering for legale og illegale rusmidler. • Høy grad av vold og kriminalitet i nærmiljøet. • Et deprivert boområde, det vil si hvor de voksne ofte er utenfor ordinært arbeidsliv, har lite utdanning, og det er lite prososialt samhold i nabolaget. 	<p>Karakteristika ved skolen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy forekomst av disiplin- og atferdsvansker i skolen, og de skoleansatte bruker lite hensiktsmessige strategier for å håndtere slike vansker (påvirker spesielt elever med økt risiko for å utvikle eller gryende atferdsvansker, såkalte randsoneelever).
<p>Beskyttelsesfaktorer knyttet til barnet/den unge</p>	<p>Medfødte/genetiske trekk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En lett temperamentsstil (som inkluderer god regulering av følelser, lite eller moderat spenningsøkende, gode sosiale ferdigheter). • Ordinære til gode intellektuelle evner. 	<p>Erfaringer fra samspill:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trygg tilknytningsstil til primære omsorgspersoner. • Barnet/den unge har en stabil, varm og harmonisk relasjon til minst én av omsorgspersonene.
<p>Beskyttelsesfaktorer knyttet til foreldrene (kjernefamilien)</p>	<p>Karakteristika ved foreldrene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omsorgspersoner som har integrert samfunnets sentrale, prososiale verdier og normer, og som ved sin innstilling og handling støtter opp om disse. • Omsorgspersoner er psykisk friske og har en trygg tilknytningsstil. 	<p>Ved oppvekst i belastede boområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omsorgspersoner med gode (problemfokuserte) mestringsstrategier i forhold til det belastede nærmiljøet. I disse tilfellene vil en streng oppdragelse kombinert med varme være sterkeste beskyttelsesfaktor.
<p>Beskyttelsesfaktorer knyttet til miljøet ut over kjernefamilien</p>	<p>Nærmiljøet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moderat grad av positiv sosial kontroll i ordinære boområder. Høy grad av positiv sosial kontroll i belastede boområder (et nærmiljø som "bryr seg"). • Lav grad av kriminalitet i nærmiljøet. 	<p>Karakteristika ved skolen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En skole preget av god inkludering av elevmangfoldet og som gir den enkelte elev mulighet til å utvikle kompetanse ut fra egne forutsetninger, og en skole som har et hensiktsmessig repertoar av tiltak overfor atferdsvansker.



En oversikt utarbeidet av Øyvind Kvello, NTNU 2009

Vansker som i høy grad baseres på genetiske disposisjoner/sårbarhet og hvor samspill med miljøet tydelig kan påvirke funksjonsnivået:

- Psykiske lidelser som hyperkinesi, ADHD, lav intellektuell kapasitet/psykisk utviklingshemning og atferdsvansker.

Erfaring med omfattende og vedvarende krenkende samspill:

- En utrygg tilknytningsstil (hvor type D regnes som en ekstra sterk risikofaktor).
- Utsatt for utnyttelse, omsorgssvikt og/eller mishandling.

Øvrige risikofaktorer:

- Rusmiddelmisbruk
- Er ofte i konflikt med jevnaldrende og opponerer påfallende mye mot autoriteter.
- Vansker med å etablere gjensidige, langvarige, positive (aldersadekvate) vennskap til prososiale eller omgås antisosiale/kriminelle venner.

Foreldrenes nasjonalitet

- Foreldre med minoritetsbakgrunn og som er lite integrert i majoritetssamfunnet i det nye oppholdslandet.

Familiens sosioøkonomiske status:

- Relativ fattigdom og levekårsproblemer (armod).

Kjennetegn ved foreldrenes samspill med barnet:

- Primært autoritær og neglisjerende oppdragelsesstil (men delvis også ettergivende oppdragelsesstil). Spesielt skal man se etter svake følelsesmessige bånd til barnet ofte vist i form av ignorering, avvisning eller fiendtlighet. I tillegg streng, straffende og gjennomgripende inkonsistent grensesetting, lite tilsyn med eller søking av informasjon om barnet når det er borte fra hjemmet.
- Foreldrene kombinerer høy grad av kontroll over barnet og spiller ut sterke (negative) affekter i samspill med det.

Kjennetegn ved barnets søskenrelasjoner:

- Har eldre søsken som har atferdsvansker/antisosialitet.
- Vold mellom søsken.

Erfaring med skolen:

- Går på skolen (eller er i arbeid for ungdommer) og tilpasser seg godt disse systemene.

Personlighetstrekk:

- Har en innstilling til og handler i tråd med majoritetskulturens verdier og normer.
- Ser sitt liv som meningsfylt og har en framtidsoptimisme.

Forhold til rusmidler:

- Normal bruk av eller avholdenhet fra rusmiddelnyttelse.

Kjennetegn ved foreldrenes samspill med barnet:

- Foreldre som holder en demokratisk oppdragelsesstil (viser høy grad av varme og evne til grensesetting, det vil si at de har oversikt over hvor barnet/den unge er og holder på med når det er utenfor hjemmet, samt aktiv veiledning av barnet).

Karakteristika ved det sosiale nettverket:

- Medlemmene i det sosiale nettverket slutter seg til de mest sentrale verdier og normer i samfunnet.
- Venner som ikke er kriminelle eller har minst ett nært, gjensidig vennskap med en jevnaldrende som ikke har moderat eller alvorlig grad av atferdsvansker.

Risikofaktorer er en fellesbetegnelse på faktorer som øker faren for utvikling av vansker. Vanligvis brukes de i forståelsen av hvordan psykiske lidelser utvikles, men en analyse av risiko- og beskyttelsesfaktorer kan like godt benyttes for å forstå fysiske vansker eller utvikling generelt. Tre til fire risikofaktorer øker i betydelig grad faren for at barnet eller den unge utvikler vansker, om personen ikke har godt utviklede beskyttelsesfaktorer (Kvello 2008).

Beskyttelsesfaktorer demper risikoen for utvikling av psykiske vansker når risikofaktorer er til stede. Samme beskyttelsesfaktor kan være beskyttende mot flere risikofaktorer. Visse risikofaktorer er sterkt knyttet til utvikling av spesifikke vansker, andre risikofaktorer er knyttet til grupper av vansketyper, mens atter andre er knyttet til mange typer av lidelser.

Både risiko- og beskyttelsesfaktorer omfatter genetiske, biologiske, mentale, miljømessige og sosiale faktorer (Shanahan et al. 2008). Risiko- og beskyttelsesfaktorene er i betydelig grad overlappende for vansker som kriminalitet, atferdsvansker, antisosialitet og tidlig debutalder for rusmiddelmisbruk (Kvello 2007).

Oversikten er utarbeidet på bakgrunn av arbeidene til Anderson & Bushman 2002, Burgess et al. 2003, Dietrich et al. 2001, Dishion & Patterson 2006, D'Onofrio et al. 2008, Eme 2007, Feinberg et al. 2007, Granic & Patterson 2006, Herndon & Iacono 2005, Hovee et al. 2008, Huesmann et al. 2003, Johnson et al. 2002, McMahon, Wells & Kotler 2006, Messer et al. 2006, Nigg & Breslau 2007, Raine 2002, Schonberg & Shaw 2007.

Kilder:

- Anderson, C. A., & Bushman, B. J. (2002). The effects of media violence on society. *Science*, 295, 2377-2379.
- Burgess, K. B., Marshall, P. J., Rubin, K. H., & Fox, N. A. (2003). Infant attachment and temperament as predictors of subsequent externalizing problems and cardiac physiology. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 44, 819-831.
- Dietrich, K. N., Ris, M. D., Succop, P. A., Berger, O. G., & Bornschein, R. L. (2001). Early exposure to lead and juvenile delinquency. *Neurotoxicology and Teratology*, 23, 511-518.
- Dishion, T. J., & Patterson, G. R. (2006). The development and ecology of antisocial behaviour in children and adolescents. I D. Cicchetti & D. J. Cohen (red.), *Developmental psychopathology: Vol. 3. Risk, disorder, and adaptation* (2. utg., ss. 503-541). New York: John Wiley & Sons.
- D'Onofrio, B. M., Van Hule, C. A., Waldman, I. D., Rodgers, J. L., Harden, K. P., Rathouz, P. J., et al. (2008). Smoking during pregnancy and offspring externalizing problems: an exploration of genetic and environmental confounds. *Development and Psychopathology*, 20, 139-164.
- Eme, R. F. (2007). Sex differences in child-onset, life-course persistent conduct disorder: a review of biological influences. *Clinical Psychology Review*, 27, 607-627.
- Feinberg, M. E., Button, T. M. M., Neiderhiser, J. M., Reiss, D., & Hetherington, E. M. (2007). Parenting and adolescent antisocial behavior and depression. *Archives of General Psychiatry*, 64, 457-465.
- Granic, I., & Patterson, G. R. (2006). Toward a comprehensive model of antisocial development: a dynamic system approach. *Psychological Review*, 113, 101-131.
- Herndon, R. W., & Iacono, W. G. (2005). Psychiatric disorder in the children of antisocial parents. *Psychological Medicine*, 35, 1815-1824.
- Hovee, M., Blokland, A., Dubas, J. S., Loeber, R., Gerris, J. R. M., & van der Laan, P. H. (2008). Trajectories of delinquency and parenting styles. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 36, 223-235.
- Huesmann, L. R., Moise-Titus, J., Podolski, C., Eron, L. D. (2003). Longitudinal relations between children's exposure to TV violence and their aggressive and violent behaviour in young adulthood: 1977-1992. *Developmental Psychology*, 39, 201-221.
- Johnson, J. G., Cohen, P., Smailes, E. M., Kasen, S., & Brook, J. S. (2002). Television viewing and aggressive behaviour during adolescence and adulthood. *Science*, 295, 2468-2471.
- Kvello, Ø. (2007). *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvello, Ø. (2008). *Transaksjonsmodellen: Mennesker og miljø utvikler hverandre*. I Ø. Kvello (red.), *Oppvekst: Om barn og unges utvikling og oppvekstmiljø* (ss. 203-231). Oslo: Gyldendal akademisk.
- McMahon, R. J., Wells, K. C., & Kotler, J. S. (2006). Conduct problems. I E. J. Mash & R. A. Barkley (red.), *Treatment of childhood disorders* (3. utg., ss.137-268). New York: The Guilford Press.
- Messer, J., Goodman, R., Rowe, R., Meltzer, H., & Maughan, B. (2006). Preadolescent conduct problems in girls and boys. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 45, 184-191.
- Nigg, J. T., & Breslau, N. (2007). Prenatal smoking exposure, low birth weight, and disruptive behaviour disorders. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 46, 362-369.
- Raine, A. (2002). The role of prefrontal deficits, low automatic arousal and early health factors in the development of antisocial and aggressive behavior in children. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 43, 417-434.
- Schonberg, M. A., & Shaw, D. S. (2007). Risk factors for boys' conduct problems in poor and low-middleclass neighbourhoods. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 35, 759-772.
- Shanahan, L., Copeland, W., Costello, J., & Angold, A. (2008). Specificity of putative psychosocial risk factors for psychiatric disorders in children and adolescents. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 49, 34-42.

