

# Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

- kan tverrfaglig samstyring løse offentlige floker?

Av

Hans Edvard Pilskog  
Anne Berit Lundberg

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2016



**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-,  
BACHELOR- OG MASTEROPPGAVER**

**Forfatter(e):**

Anne Berit Lundberg og Hans E. Pilskog

**Norsk tittel:**

Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak  
- kan tverrfaglig samstyring løse offentlige floker?

**Engelsk tittel:**

Coordination of local crime prevention services  
- can interdisciplinary governance solve wicked problems?

**Studieprogram:**

MPA

**Emnekode og navn:**

MPA 800 MASTERAVHANDLING



Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage,  
Nords' åpne arkiv



Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke  
gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

**Dato:**

Anne Berit Lundberg  
underskrift

Hans E. Pilskog  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

## **Forord**

Denne masteravhandlingen markerer slutten på et 2 ½ års studium som startet ved HIST, HINT og CBS. Vi er to studenter som har skrevet masteravhandlingen sammen, og oppgaven er på 30 studiepoeng. Formelt startet arbeidet med innlevering av en prosjektskisse i september 2015.

Å studere samstyring i tverrfaglige kriminalitetsforebyggende nettverk (SLT) har gitt oss en dypere forståelse for betydningen av at strategisk ledelse må forankre strategi gjennom hele linjen i organisasjonen.

Arbeidet med oppgaven har vært lærerik reise. Synspunkt og forståelse for hvordan organisasjoner fungerer og endrer seg har utviklet seg i skriveprosessen. Vi vil derfor takke Berit Iren Vannebo ved HINT for en grundig og lærerik veiledning. Vi skylder henne en stor takk, og kan med sikkerhet si at oppgaven ikke hadde blitt den samme uten hennes hav av tålmodighet med oss og hennes treffsikre råd. Vi må takke våre arbeidsgivere som er Bergen kommune og Ålesund kommune, som har gitt oss mulighet til å bruke tid på dette studiet. Vi håper å kunne gi mye tilbake til dem med vår utvidede kunnskap. Vi må takke KS som har gitt oss stipend til vår studie. Det har gitt oss mulighet til å kjøpe transkriberingstjeneste, noe som lettet vårt arbeid stort. Vi må også få takke familiene våre og samboerne våre Linda og Trond spesielt. De har alle støttet oss hele veien til mål. Vi må også rette en stor takk til vår to utvalgte kommuner og deres informanter.

Anne Berit Lundberg og Hans E Pilskog

Bergen og Ålesund, 28. april 2016

## **Sammendrag**

Rus og kriminalitet er et område som er preget av det vi kan kalle en offentlig floke, og det er ingen offentlig etat som kan klare å løse samfunnsutfordringen alene. Regjeringen oppfordrer kommunene og politietaten å samarbeide for å Samordne og koordinere Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT).

Vår studie av to SLT-nettverk og tverrfaglig samstyring har gitt oss kunnskap om flere faktorer som kan fremme nettverksarbeid.

For at tverrfaglig nettverk skal kunne løse den offentlige kriminalitetsflokken, ser vi at det er behov for:

- forankring av arbeidet i gjennom hele organisasjonen
- et tverrfaglig system og struktur for nettverksarbeidet
- et klart mandat og avklarte fullmakter for det operative SLT-nettverket

I tillegg finner vi at de operative nettverkene må oppnå:

- en felles forståelse av mål og hensikt
- opplevelse av likeverdighet blant nettverksmedlemmer
- kunnskap om gjeldende lov og regelverk med spesielt vekt på der profesjonenes lover og regler kan vanskeliggjøre samstyring
- engasjerte, interesserte, åpne og lyttende deltakere i forhold til det andre faginstanser sier

## **Abstract**

Crime Prevention, is challenging because it involves authorities at different service levels and various municipal departments.

SLT (coordinated local initiatives) have existed in Norway since the late 1980s. SLT shall coordinate services from police, child welfare and schools to residents in Norwegian municipalities.

Our study of crime prevention network (SLT) in two Norwegian cities have given us a clearer understanding of the importance that strategic management must establish its strategy throughout the whole organization.

Factors we consider necessary for the networks to achieve an organization that provides optimal functioning.

We find that the management strategy must include:

- A organization structure and system for the networks
- The organization must commit participation
- A clear mandate and authority for the operational SLT Network

In addition, the operational networks must achieve a culture of:

- A common understanding of the goals and purpose
- Equality among network members
- Knowledge of laws and regulations for its work with children and young people. In particular emphasis on where the profession's regulations may impede governance in the network.
- Dedicated, passionate, open and receptive participants in the network.
- Obligatory participation

# Innhold

1.	Innledning.....	4
1.1	Presentasjon av våre caser og kommunenes styringsform.....	9
1.2	SLT-historien.....	11
1.3	Problemstilling.....	12
1.4	Forskningsspørsmål.....	13
	Forskningsspørsmål 1:.....	13
	Forskningsspørsmål 2:.....	14
	Forskningsspørsmål 3:.....	14
2	Teori.....	15
2.1	Strategi.....	15
2.1.1	Ulike strategiske perspektiv.....	17
2.1.2	Planlagt strategi og realisert strategi.....	19
2.2	Implementering av strategi.....	20
2.3	Styringsformer: New Public Management NPM.....	22
2.3.1	Fragmentering av sammensatte tjenester med NPM?.....	23
2.3.2	Kritikk mot resultatbasert styring i det offentlige.....	24
2.3.3	Behov for andre styringsprosesser?.....	26
2.4	Governance og samstyring i offentlig sektor.....	27
2.4.1	Ulike typer samstyring.....	28
2.4.2	Hva kjennetegner samstyring?.....	29
2.4.3	Ulike grader av samstyring.....	30
2.4.4	Samstyring som godværsstrategi?.....	31
2.5	Nettverkløsninger mot offentlige floker.....	31
2.5.1	Nettverkets mulige styrke for å løse offentlige floker.....	32
2.6	Tre perspektiv på institusjoner.....	33
2.6.1	Den regulative Søylene.....	33
2.6.2	Den normative Søylene.....	34
2.6.3	Den kultur kognitive søylene.....	35
3	Metode.....	38
3.1	Ontologi.....	38
3.1.1	Positivisme.....	38
3.1.2	Hermeneutisk/sosial konstruktivisme.....	38
3.2	Epistemologi.....	39
3.3	Induktiv versus deduktiv tilnærming.....	41

3.4	Valg av forskningsdesign .....	42
3.4.1	Ekstensivt vs. Intensivt design .....	42
3.4.2	Case studie .....	44
3.5	Datakilder- kvalitative eller kvantitative data .....	45
3.5.1	Kvalitative forskningsintervju .....	46
3.5.2	Dokumenter.....	50
3.6	Utvalg av enheter .....	52
3.7	Analyse av data.....	53
3.7.1	Innholdsanalyse .....	54
3.7.2	Koding/kategorisering .....	54
3.7.3	Sammenbinding.....	55
3.8	Hvor gode er funnene og konklusjonene? .....	57
3.8.1	Begrepsvaliditet.....	57
3.8.2	Internvaliditet.....	57
3.8.3	Ekstern validitet.....	58
3.9	Tolkning og tolkningsfeil.....	58
3.9.1	Reliabilitet.....	60
3.9.2	Objektivitet.....	61
3.10	Etiske betraktninger .....	61
4.	Empiriske analyser.....	63
4.1	Dokumentanalyse.....	63
4.1.1	Nasjonale kriminalitetsforebyggende satsningsområder .....	63
4.1.2	Involverte aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeid.....	65
4.1.3	Nasjonale utfordringer innenfor det den kriminalitetsforebyggende samhandlingen. ....	66
4.1.4	Nasjonale kriminalitetsforebyggende satsningsområder .....	66
4.1.5	SLT-arbeidet – strategi og organisering.....	67
4.1.6	Kommunale kriminalitetsforebyggende satsningsområder .....	69
4.1.7	Kommunal ansvarsfordeling i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i SLT .....	69
4.1.8	Kommunale utfordringer i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid .....	70
4.1.9	Kommunale satsninger på det kriminalitetsforebyggende arbeidet .....	70
4.1.10	Kommunenes SLT-arbeid - Strategi og organisering .....	71
4.1.11	Samsvarer nasjonale føringer med kommunenes satsning? .....	72
4.2	Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge? .....	73
4.2.1	Hvordan opplever nettverkene SLT-mandatet som regulerer samarbeidet? .....	73
4.2.2	Organisering av SLT-nettverkene .....	76

4.2.3	Hva kjennetegner kulturen i det tverrfaglige nettverkssamarbeid? .....	78
4.3	Forskningsspørsmål 2 – Hva er de viktigste suksessfaktorene i forhold til organisering og ledelse av samordnede tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge.....	82
4.3.1	Fremmer nettverkets regulative rammer samstyring? .....	82
4.3.2	Hvordan etablerer nettverkene felles praksis i nettverket .....	84
4.3.3	Har nettverkene skapt en samarbeidskultur.....	86
4.4	Forskningsspørsmål 3 – Hva er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene?.....	89
4.4.1	Påvirker regelverket gjennomføringsevnen? .....	89
4.4.2	Påvirker nettverkens normer og kompetanse gjennomføringskraften?.....	91
4.4.3	Kan tverrfaglig samarbeid gi økt gjennomføringskraft?.....	93
4.4.4	Ulikheter og likheter mellom kommunene .....	95
5.	Teoretisk analyse.....	97
5.1	Strategisk tilnærming til det kriminalitetsforebyggende arbeidet.....	97
5.1.1	Hva kjennetegner SLT strategi i nasjonale dokumenter.....	97
5.1.2	Hva kjennetegner SLT strategi i kommunale dokumenter .....	99
5.1.3	Hvordan er strategi implementert i de operasjonelle nettverkene? .....	100
5.1.4	Hvordan påvirker planlagt strategi organisering av SLT arbeidet i de ulike kommunene?.....	104
5.1.5	Samsvar mellom planlagt strategi fra ledelsesnivå og implementering av strategi i nettverkene .....	106
5.1.6	Tidligere forskning om SLT og samstyring .....	106
5.2	Utfordringer med nettverksarbeid for å løse offentlige floker .....	108
5.2.1	Hvordan nettverksarbeidet og samstyringen er organisert i SLT arbeidet i kommunene .....	108
5.2.2	Hvordan forstås tversektorielle utfordringer i SLT .....	110
5.2.3	Er nettverk nyttige, og har nettverkene gjennomføringskraft? .....	111
5.2.4	Tidligere forskning på samarbeid for å løse wicked problems.....	113
5.3	Hvor oppstår fremmere og hemmere i nettverksarbeid?.....	114
5.3.1	Hva som fremmer og hemmer SLT nettverk i forhold til lover og regler .....	115
5.3.2	Organisering av tverrfaglig SLT modell.....	117
5.3.3	Hvordan kulturen påvirker gjennomføringsevnen til nettverket .....	119
5.3.4	Tidligere forskning i forhold til fremmere og hemmere av nettverkssamarbeid.....	121
5.4	Ulike nivå og kvalitet på samarbeid .....	124
6.	Konklusjon og forslag til videre forskning .....	127
	Vedlegg:.....	133
	Figurer: .....	133



Tabell: .....	133
Artikler og rapporter: .....	133
Faglitteratur:.....	137
Internettkilder: .....	139

# 1. Innledning

Offentlig sektor har i den senere tid hatt stort fokus på innovasjon og nyskaping (DIFI, 2016). Mottoet er Jobb smartere – ikke hardere. Utfordringene i forhold til å opprettholde dagens levestandard vil bære preg av omstilling eller kutt av velferdsgoder og lønn (DN, 2015). Velferdsnasjonene i Skandinavia har kommet i det Professor Kurt Klaudi Klausen kaller «welfare squeeze» (Klausen, 2013). Begrepet «welfare squeeze» representerer to motstridende krefter som påvirker utformingen av vårt samfunn. Det ene er reduserte budsjetter og prognoser som tilsier at det ikke blir noen økninger av sentrale midler over budsjettet til offentlig tjenesteyting som velferdsproduksjon. Den andre er befolkningen som har et økende behov for offentlige tjenester og økt forventning om kvantitet og kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Dette er bakgrunnen for omstillingen der sentrale myndigheter (NOU:3, 2016) ber det offentlige tjenesteapparatet om å jobbe smartere – ikke hardere. Dermed er tanken at det skal leveres flere og bedre offentlige tjenester med færre midler, altså «more for less».

Tema for denne avhandlingen er samstyring i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Når vi har valgt samstyring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i to kommuner som tema, så er det for å se hvordan kommunene implementerer samhandling innenfor sektorprinsippet. Samstyring er interessant å studere da vi kan lese fra regjeringen at det stadig oppfordres til mer offentlig samarbeid for å løse utfordringen «more for less». Når det nasjonalt stadig oppfordres til mer samarbeid, ble vi interessert i å finne ut av hva som fremmer og hemmer gjennomføring av samhandling på tvers av etater og enheter. Hvis vi skal trekke fram noen fellestrekk fra andre områder der sektorsamarbeid har blitt iverksatt, kan vi peke på samhandlingsreformen, NAV og politiråd.

Oppdeling i departement og sektorer med stor selvstendighet gir sterke fagmiljø i det vi kan kalle faglige «siloeer» «Siloene» er ikke i utgangspunktet organisert for horisontalt samarbeid, og bakgrunnen for at nettverksarbeid sees som viktig i det kriminalitetsforebyggende arbeidet er at flere departement og sektorer, har behov for å arbeide sammen for å jobbe smartere for å gi borgerne et tryggere samfunn. Et tryggere samfunn vil i tillegg spare samfunnet for økonomiske belastninger.

Vi tar utgangspunkt i Regjeringens initiativ til kommunene om å opprette Samordnede Lokale Tiltak (SLT) for å forebygge marginalisering av barn og unge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013) (NOU: 14, 2012). SLT er en samordningsmodell som skal sikre at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørte og målrettet. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper (KRÅD-håndbok om SLT, 2011). Vi er opptatt av å finne ut om fagetatene i nettverkene opplever det å samstyre som en smartere måte å arbeide på for å løse en stor og komplisert samfunnsutfordring som

kriminalitet er. Kriminalitet er et område som er preget av det vi kaller *wicked problems*, eller oversatt til norsk; en offentlig floke som ingen offentlig etat kan klare å løse alene.

I våre caser styrer Justis- og beredskapsdepartementet politiet som pålegger politiet å invitere kommunene til samarbeid i et Politiråd som består av kommune og politi. For kommunene er denne samarbeidsarenaen frivillig. Det er også Justis- og beredskapsdepartementet som lyser ut SLT-prosjektmidler til kommunene for å samarbeide med politiet. Sektorprinsippet som har sitt opphav i departementene skaper utfordringer med manglende koordinering og mangel på helhetlig tenkning som forplanter seg nedover i ulike organisasjoner (NOU:3, 2016).

Gjennom vår studie skal vi møte et forsøk på å rette opp denne samhandlingsmangelen gjennom Samordning av Lokale Tiltak, SLT, i to kommuner.

SLT-modellen ble introdusert i Norge av Kriminalitetsforebyggende Råd (KRÅD) tidlig på 1990-tallet, basert på den danske samarbeidsmodellen mellom skole, sosiale myndigheter og politi (SSP-modellen), som har til formål å forebygge kriminalitet blandt barn og unge. SLT ble vitenskapelig evaluert første gang i 1993 (Christophersen, 1993), og senere i 2008 (Egge, et al., 2008). SLT er utprøvd av rundt 200 norske kommuner, og skal presentere løsningen på å koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunene.

Utfordringene innenfor SLT arbeidet er knyttet til at politi, helse, barnevern, skole, kultur, frivillige organisasjoner og næringslivet i nettverket skal samarbeide på tvers av etablerte grenser innad i kommunen og mellom stat og kommune. De ulike tjenestene i kommunen gjør hver for seg et godt arbeid, men svært ofte vet de altfor lite om hverandres oppgaver og ansvarsområder. Dette hindrer viktig informasjonsflyt, fører til kostbart dobbeltarbeid – og gjør at mange unge i dag ikke får riktig hjelp til rett tid. Nettverkets oppdrag er å koordinere arbeidet med forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. Hvilket innebærer at representantene i nettverkene både må være villig til å bidra med sin kompetanse og til la seg påvirke av andre profesjoners kompetanse. SLT handler om å legge til rette for et nært og godt samarbeid mellom de ulike instanser og profesjoner som er involvert i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet ved å implementere et system og en struktur for nettverkene. Et hovedpoeng med SLT-modellen er at den er ledelsesforankret i både kommunen og politiet. Behovet for toppforankringen forklares med at stat og kommune skal forplikte seg til å delta og til å implementere forebygging i sine fagplaner. Det er derfor den kalles en samordningsmodell, ikke en samarbeidsmodell. Med samordning ønsker myndighetene at det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal koordineres. Når alle disse sektorene møtes regelmessig for å utveksle kunnskap og erfaringer, bli kjent med hverandres arbeidsmåter og kulturer og gjerne samordne tiltak og oppgaver, blir det enklere å drive målrettet forebygging på en mer effektiv måte. Når signaler fanges opp og spres raskere, kan tiltak settes inn tidligere og mer presist – mens faren for dobbeltarbeid og overlapping reduseres. Det forventes ikke at stat og kommune skal samarbeide om tjenester til borgerne.

Kommunene har i lang tid før SLT oppsto, samarbeidet med politi og frivillige organisasjoner, men SLT-modellen representerer et mer målrettet og strukturert samarbeid.

Kriminalitet er en økonomisk belastning for samfunnet. Det finnes i dag lite forskning på kostnader knyttet til kriminalitet og forebygging (Bakke, 2011). Motivasjon for menneskelig samhandling kan være økonomisk, men kan også være basert på mellommenneskelige forhold om hvordan vi ønsker samfunnet skal være. SLT skal forebygge kriminalitet og marginalisering blant barn og unge i kommunene. Det er drivende i det kriminalforebyggende arbeidet er at det er billigere å forebygge, enn å straffe og reparere (Farrington & Welsh, 2007). Ser vi på den delen av den norske populasjonen som i dag er i fengsel, tegner det seg et bilde av enkeltskjebner som kunne hatt en bedre fremtid med riktige kompenserende tiltak i ung alder. Av de innsatte i norske fengsel har:

- 30 prosent en barndom preget av økt somatisk og psykisk sykkelighet
- 40 prosent vokst opp med barndom preget av dårlig økonomi
- 30 prosent hadde erfaringer med at foreldre har begått kriminalitet» (Friestad et al., 2004)
- 30 prosent av de innsatte hadde vært i kontakt med barnevern
- 55 prosent hadde ikke fullført skolegangen
- 10 prosent har store lærevansker og alvorlige kognitive forstyrrelser (Amundsen, 2011)

Mange av dagens innsatte er rusavhengig (Friestad et al., 2004). De som sitter i fengsel i dag utgjør en svært marginalisert gruppe. Dersom pengene som går til straff og rehabilitering av fanger i istedenfor ble investert i ulike programmer eller system som forebygger kriminalitet og marginalisering for barn og unge, vil det reduserer kriminalitet med 26 prosent (Farrington & Welsh, 2007).

Økonomisk og medmenneskelig er det ikke vanskelig å finne argumentasjon for å forebygge kriminalitet og marginalisering blant barn og unge. Av de nordiske landene er det bare Sverige som har en nasjonal overordnet instans som har som mandat å forebygge kriminalitet (Brottsförebyggande rådet, 2016). For de andre nordiske landene er forebygging lagt til de enkelte fagenhetene med departement og direktorat som styrende på nasjonalt nivå.

Avhandlingen vår har et komparativt tilsnitt, der vi ser på strategiske valg for etablering og implementering av SLT i to storbykommuner. Vi ønsker en komparativt studie for å undersøke likheter og ulikheter i to store kommuner som har lang erfaring med SLT. I vår forskning ser vi på hvordan kommunalt forvaltningsnivå i kraft av barnevern, skole og helsetjenesten samstyrer med statlig forvaltningsnivå i kraft av politiet. Det er interessant å

finne hva som organisatorisk kan fremme eller hemme samstyring, og om samstyring gir den ønskede gjennomføringskraften. Med fremmere av samstyring, ser vi etter hva strategisk og operativt nivå opplever er hensiktsmessig for å bedre eller øke samstyringen i SLT-nettverkene. Studien vil også etterspørre om partene i nettverkene opplever økt gjennomføringskraft eller bedre kvalitet på tjenestene med samstyring. Vi undersøker også hvordan ulike profesjoner på ulikt nivå samstyrer i nettverkssamarbeidet og i hvilken grad det forekommer ledelsesutfordringer. Her undersøker vi om det er noe med lov og regelverk, måte å organisere seg på, og om det er noe med kulturene i de ulike etatene som påvirker samstyringen i forhold til tverrsektorielt profesjonelt samarbeid. Sentralt vil også være hvilke og hvordan har ledelsen arbeidet i forhold til ledelsesutfordringer i møte med tverrsektorielt arbeid.

Avhandlingen mener vi kan ha overføringsverdi til flere kommuner og til andre offentlige oppgaver som for eksempel ved kommunesammenslåing, når ulike etater skal håndtere dagens flyktningestrøm, samstyring i kriseledelse og generell samstyring av kommunale og statlige tjenester. Felles for nevnte eksempler er at det består av sammensatte utfordringer som krever helhetlige løsninger. Vi ser på hvilke styrings og ledelsesutfordringer tverrsektorielt samarbeid kan møte. I produksjon av velferdstjenester har vi nå kommet til et stadium der kommunene i Norge må organisere produksjonen av tjenester på en smartere måte for å opprettholde dagens, og fremtidens velferdsproduksjon. Offentlige tjenester har i den senere tid hatt fokus på innovasjon og nyskapning av tjenestene. Begrepet smartere er hentet fra Statsminister Erna Solbergs føringer til offentlig tjenesteprodusenter i Norge. I begrepet smartere forstår vi både at regjeringen leter etter andre organisasjonsløsninger enn dagens, men også økende grad av samarbeid på tvers av ordinær «silo» organisering av tjenesteproduksjonen. Dette vil gi samfunnsøkonomiske gevinster, og mer helhetlig politikk. Vi mener at overordnede strategiske valg påvirker organisering, og at organisering påvirker grad av samarbeid. Vi mener også at samarbeid trolig vil være påkrevd når en må arbeide smartere med tverrsektorielle utfordringer som kriminalitet.

Fremmer og hemmer av samstyring på tvers av sektorer er viktig å kartlegge. Kommunene kjenner på mange av de samhandlingsutfordringene i dag (NOU:3, 2016).

Samarbeidsutfordringer kan oppstå på grunn av lov og regelverk ikke er tilrettelagt for samhandling. En annen utfordring er at holdninger til profesjonene, at de ikke ser nytten av å samarbeide. En tredje utfordring kan være om etater oppfatter det som sin oppgave å avsette tid og ressurser til samhandling. Vi er spesielt interessert i å finne suksessfaktorer som kan ha overføringsverdi utover SLT-arbeidet og vi ønsker å forstå samstyringens utfordringer.

Teoretisk tar vi utgangspunkt i hvordan strategier transformeres og implementeres.

Institusjonell teori vil hjelpe oss å forstå og forklare hvordan stat og kommune som to ulike

organisasjoner løser samfunnets kompliserte utfordringer, eller de såkalte *Wicked problems*. Det er også interessant for oss å følge utviklingen der organisering og ledelse i offentlig sektor beveger seg fra mål og resultatstyring (New Public Management) til en økende grad av samstyring (New Public Governance). I dette perspektivet vil vi undersøke om det er noen fremmere eller hemmere for SLT-nettverkene der kommune og stat er mål og resultatstyrt på enhetsnivå, samt om regjeringen motiverer stat og kommune til samstyring i horisontale nettverk, der lokale aktører er avhengig av hverandre for å implementere og iverksette politikken. Vi ser på utfordringer med sameksisterende styringsideologier; vertikale og horisontale styringsformer. Utfordringen med slike horisontale nettverk er blant annet at det er vanskelig å måle effekten av arbeidet i den tradisjonelle vertikale styringslinjen. Det er også utfordrende i forhold til hvem som skal bære de økonomiske kostnadene når tiltak skal iverksettes. Da blir det gjerne en utfordring om det horisontale nettverket kan påføre de samarbeidende instansene kostnader i kraft av sine tiltak.

Utfordringene innenfor SLT-arbeidet er knyttet til at aktørene i nettverket skal samarbeide på tvers av etablerte grenser mellom stat og kommune. De ulike forvaltningsnivåene er ikke hierarkisk likestilt i den norske styringsmodellen, og nettverksmedlemmene har ulike lovverk som rammer for sitt arbeid. Dette kan innebære utfordringer i forhold det ulike styresettet statlige medlemmer i STL og kommunale medlemmer i SLT er regulert innenfor. Lovverket kan gi utfordringer siden ulike etater har forskjellige krav til forsvarlighet i utforming av tiltak. Metodiske ulikheter kan gjøre det krevende å inngå kompromissløsninger mellom ulike profesjoner. Kostnader i forhold til personalressurser og direkte kostnader ved tiltak kan også utgjøre en utfordring siden økonomistyring gjøres vertikalt innenfor etaten, og SLT søker løsninger horisontalt på et operativt nivå.

Kommunene er lokalt politisk styrt, noe som kan påvirke satsningen på SLT. Endring i politisk styre ved kommunevalg kan endre hva kommunen definerer som sine oppgaver i forhold til SLT-satsning siden SLT er frivillig for kommunene. Det kan være et behov for å avklare roller i nettverket, og hvordan nettverksmedlemmene har forankring i sitt arbeid, ikke bare hos øverste kommunale og statlige leder, men også i egen etat og enhet. Andre utfordringer for SLT nettverkene kan være ulike etablerte etatskulturer, kommunikasjon, informasjon, taushetsplikt, profesjonskamp og yrkesetikk. Kultur, profesjon og kommunikasjon vil kunne påvirke hvordan nettverket samarbeider. Manglende kommunikasjon kan hindre nettverket i å komme fram til gode løsninger. Dersom profesjonene kjemper mot hverandre istedenfor å samarbeide, vil gode SLT-tiltak utebli.

De færreste har full oversikt over andre enn sine egne fagfelt (KRÅD-koordinatorene, 2016). Samtidig er tverretatlig kjennskap og samarbeid avgjørende viktig for at forebyggingsarbeid skal lykkes. Da er det ikke nok med entusiasme, det trengs en struktur. SLT-satsningen har

resultert i ulike løsninger, og ulike styringsformer i kommunene. Noen kommuner etablerer varige nettverksamarbeid med en SLT-koordinator, mens andre avvikler SLT-koordinator stillingen når de økonomiske incentivene fra staten opphører. Vi har valgt å se nærmere på to kommuner der kommunene har satset på SLT-arbeid over flere år. Det gir en mulighet til å undersøke i hvilken grad SLT er en strategisk satsning, hvilke ulike ideer som eksisterer i kommunene i forhold til SLT som strategisk satsning, og forhold mellom ledelsens strategiske satsning og de operasjonelle nettverkene som utfører oppgavene. Varighet i SLT satsningen er viktig for oss for å undersøke om den strategiske satsningen har endret seg og om nettverkene møter utfordringene på en annen måte når samhandlingen preges av samstyring. Med de utfordringene SLT står overfor og den økende grad av samstyring offentlig forvaltning forventer (NOU:3, 2016) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), er vårt valgte tema viktig for ledelse og innovasjon i offentlig sektor.

Hovedpoenget med avhandlingen er å finne i hvilken grad strategisk ledelse, organisering av SLT kan være et virkemiddel for å redusere kriminalitet, en offentlig floke. Vi vil videre presentere våre to kommuners likheter og ulikheter.

## 1.1 Presentasjon av våre caser og kommunenes styringsform

Kommune A er styrt etter formannskapsmodellen. Kommunen har organisert seg etter en to-nivå modell. Rådmann har seks kommunaldirektører og enhetsledere. Enhetslederne er driftsansvarlig og personellansvarlig for sine enheter. Kommunen har 4 bydeler.

Organisasjonskart SLT(fig.1) kommune A:



Figur 1 SLT-modellen kommune A

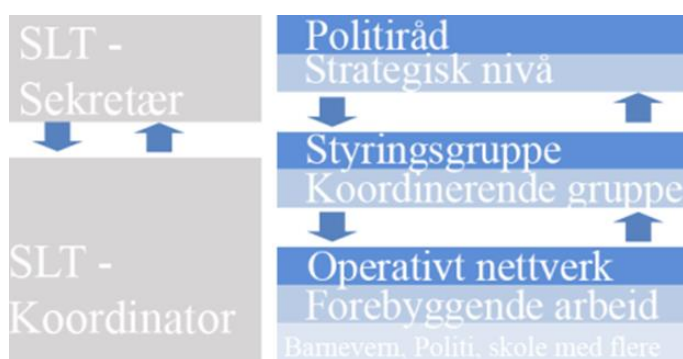
Politirådet har overordnet ansvar og vedtar rammene for kommunens totale innsats for forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Kommunes SLT-koordinator rapporterer til rådet. Politimester og ordføreren i kommunen deltar i Politiråd.

Arbeidsutvalg består av politiet og rådgiver fra: skoleavdelingen, kultur og fritid, helse og velferd, barne- og familietjenesten, fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten.

Faglige nettverk har til hensikt å sikre en tverrfaglig og samordnet innsats i det forebyggende arbeidet. Disse tverrfaglige teamene er SLTs utførende nivå i bydelen. Består av politi, skole og barnevern. I tillegg utvider de nettverkene til andre faggrupper og interessenter ved behov.

SLT modellen i kommune A har en SLT-koordinator som rapporterer til politiråd på strategisk nivå. SLT-koordinatoren deltar også i arbeidsgruppen og de operative nettverkene hvor politi, skole og barnevern møter fast. I tillegg utvider de nettverkene til andre faggrupper og interessenter ved behov. SLT-koordinator disponerer også en funksjon hos en ansatt i barne- og familieavdelingen på 20 prosent som er knyttet til SLT-modellen i bydelen. Denne funksjonen utfører det praktiske knyttet til å lede det operative nettverket.

Kommune B er en parlamentarisk styrt kommune. Det er en SLT-koordinator i hver av de 15 bydelene og et SLT-team i Utdanningsetaten. Den byomfattende koordineringen er lagt til SLT-sekretariatet i Velferdsetaten. Organisasjonskart SLT(fig.2) kommune B:



Figur 2 SLT-modellen kommune B

Politirådet har overordnet ansvar og vedtar rammene for kommunens totale innsats for forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Kommunes SLT-koordinator rapporterer til rådet. Politimester og øverste administrativ leder i kommunen deltar i Politiråd og styringsgruppen i bydel koordinerer og fastsetter retningen av SLT-arbeidet i bydelen. De utarbeider lokale planer og sikrer framdrift i forhold til overordnet kommuneplaner. Styringsgruppen bestiller handlinger hos ulike etater. Etatsjefer, bydelspolitikere og forebyggende avdeling fra politiet deltar. De evaluerer også lokalt SLT-arbeidet.

Faglige nettverk som har til hensikt å sikre en tverrfaglig og samordnet innsats i det forebyggende arbeidet. Disse tverrfaglige teamene er SLTs utførende nivå i bydelen. Består av politi, skole og barnevern. I tillegg utvider de nettverkene til andre faggrupper og interessenter ved behov.

SLT-modellen i kommune B har en sekretær på strategisk nivå som rapporterer til Politirådet og utarbeider strategiske planer for 15 SLT-koordinatorer som er fordelt på ulike bydeler.

Enhver kommune står fritt til å organisere seg slik de finner det hensiktsmessig, bare de oppfyller kravene til bistand og service innen de ulike fagområdene. Dette gjør at det ikke



finnes to helt like kommuner i hele landet. Noen grunnleggende fellesregler har de likevel, som setter stort preg på den enkelte virksomhet og mulighetene innenfor samarbeid og handlekraft.

Kommunene har et byråkratisk handlingsmønster. De lever i sykluser hvor bl.a. økonomiske planer kun varer et år av gangen. Hver enkelt fagenhet har individuell oppbygging, med sin egen måte å tilnærme seg sitt fag på og sitt eget fokus. Samarbeidet med kommunen innebærer altså både å måtte kjenne til kommunens rytme, kultur og struktur i sin helhet, samt den enkelte enhets fagområde, myndighetsområde og interne språk og kultur.

SLT er et eksempel på nettverksstyring. Nettverksstyring utgjør en endring av den tradisjonelle hierarkisk oppbygde offentlige styringsformen. Kommunen har frihet til å integrere/inkludere SLT som et ledd i en større strategi.

SLT-modellen er utviklet for å skulle være løsningen på å koordinere kunnskap, kompetanse og ressurser mellom politiet og de kommunale enhetene som tar kriminalitetsforebyggende hensyn. Den inkluderer også to andre viktig deler av lokalsamfunnet: næringslivet og de frivillige organisasjonene. De to sistnevnte bringer vi ikke inn i vår studie da vårt fokus er på strategi.

## **1.2 SLT-historien**

SLT kalles en samordningsmodell, ikke en samarbeidsmodell (KRÅD-SLT, 2016). Samtidig skal SLT-modellen sørge for et samarbeid mellom politi og kommune innen området rus- og kriminalitetsforebygging (KRÅD-SLT, 2016). I SLT sin styringsmodell er det mange ulike fagområder, og ikke minst ulike kulturer innenfor både kommunalt, statlige eller offentlig ansatte, og private aktører som er satt sammen for å arbeide sammen for kriminalitetsforebygging. Det er interessant å utforske hvordan begrepene samordning, samarbeid og samstyring oppfattes i nettverkene, og om dette har utviklet seg over tid.

Den aller første SLT-koordinatoren i Norge ble ansatt i 1985 (KRÅD, 2016) i Bærum kommune. Den gangen ble koordinatoren kalt SSP-rådgiver etter SSP-modellen som opprinnelig er dansk. SSP står for Skole, Socialvæsen og Politi. Alkohol var på den tiden utfordringen, og bakgrunnen for at kommunen ville satse på lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak. På den tiden lå kommunen aller høyest i Norge på statistikken over ungdomskriminalitet. De fleste anmeldelser ble gjort i forbindelse med fyll. Det første SSP-koordinatoren gjorde var å utarbeide et opplegg som var å gripe fatt i ”ungdomsfylla” som hovedårsak til kriminaliteten. Med en oversikt og tall på drikkemønsteret, tall på ungdomsselv-mord, tall på ungdomsaborter og tall på ungdomskriminaliteten, allierte SSP-koordinatoren med ordfører og politi og satte i gang med brev til alle grunnskolene, hvor det ble informert om at et ønske om å involvere foreldre. Informasjon om ungdommens drikkemønster, at tenåringsjentene lå på landstoppen med aborttall (de fleste graviditetene

påført i fylla), og at ungdommene også toppet listen over selvmord, gav respekt for arbeidet. Samfunnet er i stadig endring og utviklingen av ungdomskriminalitet går stadig nedover, men bildet er i dag mer komplekst blant annet i forhold til flere typer rusmidler, komplekse familiesaker, terrorbildet og flyktningestrømmen.

Vi ser at det kan være mange utfordringer i det å få til et tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper.

Vi skal i avhandlingen vår se på i hvilken grad ulike strategiske tilnærming påvirker:

- Organisering av SLT
- Forankring av det tverrfaglige samarbeidet
- Mål med SLT-arbeidet
- Hvordan SLT er institusjonalisert

Vi vil i tillegg se på hvordan ledelsens strategi implementeres i de lokale nettverkene i form av hvordan endringsarbeidet ledes og gjennomføres. Koblingen mellom strategi og implementering i nettverkene er interessant for å belyse om implementeringen blir gjennomført etter intensjonen fra strategisk ledelse og om vi finner en kobling mellom vertikal og horisontale styringsformer. Vi har derfor valgt en problemstilling der vi vil se på to organisatoriske nivå, strategisk ledelse og nettverkene.

### **1.3 Problemstilling**

Med utgangspunkt i samstyrings utfordringer og de utfordringene vi har skissert for de samarbeidende aktørene i SLT arbeidet, har vi valgt en problemstilling til vår studie, som senere vil danne grunnlag for valg av både undersøkelsesdesign og metode som skal anvendes i oppgaven. Den største utfordringen knyttet til utvikling av problemstilling er å få den både spennende, enkel og gjennomførbart (Jacobsen, 2013).

Vi har valgt en eksplorerende problemstilling for å utdype hvilke strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT-arbeidet i to storbykommuner:

*«Hvilke strategiske valg ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT-nettverket i to storbykommuner?»*

Vi vil se på kommunenes valg og strategisk tilnærming i forhold til organisering og ledelse av SLT. Ved å undersøke hvordan nettverkene arbeider vil vi se på hvordan nettverkene samstyres, og hva som fremmer og hemmer samstyring. Vi vil undersøke om det er strategiske valg som gjør det utfordrende å samstyre, eller om kommunene legger til rette for samstyring. Her vil vi anvende teori om strategi (Mintzberg, et al., 2009). Vi anvender også

teori om *governance* for å forklare nettverkens organisering og ledelse (Christensen, et al., 2015). Governanceteorien er oversatt til samstyring på norsk (Røiseland & Vabo, 2015), og dermed sentral for vår studie. I tillegg vil vi se på institusjonelle hemmere og fremmere for tverrfaglige nettverk. (Scott, 2014). Institusjonell teori er egnet til å belyse hvilken betydning nettverksdeltakernes egne profesjons lover og regler påvirker nettverkets samarbeid, og hvordan nettverkene blir organisert. Med institusjonell teori vil vi sette fokus på regulative, normative og kulturkognitive sider ved SLT-nettverkene.

Det viktig å finne svar på denne problemstillingen for å forstå hvordan ledelsen kan påvirke samstyringen i et nettverk, og om dette påvirker hvordan nettverket gjennomfører samstyringen. Vi ser her en kobling mellom strategi og implementering.

De fleste kommuner i Norge har strategi som innebærer samstyring (Forskningsrådet, 2012) Omtrent 200 kommuner i Norge har strategiske satsninger i forhold til SLT arbeid (KRÅD-SLT, 2016). Å se på koblingen mellom strategi og SLT-arbeid er viktig for å belyse om strategien gir mulighet for samstyring. Strategi kan påvirkes av ytre omgivelser (behov) og nasjonale føringer. Vi tar utgangspunkt i hvordan nasjonale føringer gir kommunale føringer og hvordan kommunenes strategi blir implementert i SLT-nettverkene.

På den måten ser vi på koblingen mellom strategiske valg og organisering/ledelse av SLT-arbeid.

## **1.4 Forskningsspørsmål**

For å gjøre våre valg enda mer eksplisitte, velger vi å formulere tre forskningsspørsmål.

Det første vi velger å se nærmere på er hva som kjennetegner nettverkssamarbeid i forhold til de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge.

### **Forskningsspørsmål 1:**

*«Hva kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge?»*

Vi vil se på generelle kjennetegn ved nettverkssamarbeid som jobber med forebygging, og reflektere over hvorvidt nettverksløsninger er gode i dette arbeidet. Vi vil også se på hvorvidt styringsform/organisering av arbeidet i ulike kommuner er ulikt og eventuelt vise til hvordan dette stammer fra kommunens strategiske satsninger.

Det vil være av interesse å undersøke hvordan samstyringen fungerer, og om samstyring utøves ulikt i de to storbyene. Vi vil se på hvordan nettverkene forstår oppdraget sitt, eller mandatet, hvordan nettverkene koordinerer sitt arbeid, og hvordan de opplever verdier og kulturen i nettverkene.

Videre vil vi undersøke hvilke faktorer som har vært avgjørende for at kommunene har iverksatt varige lokale nettverkssamarbeid, samt gjør rede for koblingen mellom varige

nettverkssamarbeid og ledelse og organisering. Vi vil da undersøke suksess faktorer i forhold til ledelse og organisering i:

### **Forskningsspørsmål 2:**

*«Hva er de viktigste suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge?»*

Vi vil drøfte hvorvidt nettverksløsninger er gode i dette arbeidet, og hvorvidt styringsform/organisering av arbeidet i ulike kommuner er hemmende eller fremmende for SLT-arbeid. Vi vil også se på i hvilken grad det er suksessfaktorer som påvirkes av styringsform/organisering av arbeidet. I tillegg vil vi se på i hvilken grad suksessfaktorer (hemmere og fremmere) påvirkes av strategisk tilnærming til SLT-arbeid i de ulike kommunene.

For å undersøke om nettverket gjennomfører samstyring, vil vi studere hvilke faktorer som har betydning for at det som vedtas i nettverket, faktisk blir iverksatt. På den måten fanger vi opp koblingen mellom strategi og implementering. Vi vil derfor undersøke i:

### **Forskningsspørsmål 3:**

*«Hva er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene?»*

Vi vil her se på suksessfaktorer i forhold til gjennomføring av tiltak, hvorvidt nettverksløsninger er gode i forhold til gjennomføringsevne og om styringsform/organisering av arbeidet i ulike kommuner er hemmende eller fremmende for gjennomføring av tiltak. Vi vil også se på i hvilken grad gjennomføringsevne av lokale tiltak er påvirket av strategisk tilnærming til SLT-arbeid i de ulike kommunene.

Vi betrakter problemstillingen som både spennende, enkel og gjennomførbar (Jacobsen, 2013). Spennende fordi det er et tema vi ikke har så god kjennskap til, men som likevel er svært aktuelt i dag. Den komparative tilnærmingen kan gi oss sammenligningsgrunnlag, og et bedre grunnlag med flere informanter. Vi kan i avhandlingen bidra til teoretisk, politisk og planmessig til en mer nyansert forståelse av samstyringens fremmere og hemmere.

Ved å finne svar på problemstillingen vil vi kunne trekke ut suksessfaktorer som kan kobles til andre viktige samstyringsoppgaver i offentlig sektor. Vi vil også med funn fra denne problemstillingen bidra til viktige debatter i litteratur og teori om samstyring og organisering av offentlig sektor.

## 2 Teori

Vi ønsker å belyse sammenhengen mellom ledelsens strategiske valg, hva som kjennetegner nettverksarbeid, de viktigste suksessfaktorene ved organisering av SLT og de viktigste suksessfaktorer for gjennomføringskraft i SLT-nettverk. På den måten vil finne hva som fremmer og hemmer nettverksarbeid.

De teoretiske perspektivene vi vil redegjøre for i dette kapitlet gir retning for vår tilnærming og vår analyse. Først vil vi redegjøre for teori om strategi. Teori om strategi er nyttig for å besvare problemstillingen i forhold til å se på hvordan strategi påvirker styringsformen i SLT. Informantene i denne studien er alle tilknyttet ulike organisasjoner og utgjør, grovt sett to ulike grupper: Ledelsen representerer det strategiske eller autoriserende nivå og det operative nettverket er det utførende nivået. Samlet er de alle knyttet til SLT-nettverket. Hvordan vi forstår organisasjoner, organisasjonenes ulike nivå og hva som har betydning for hva som påvirker og påvirkes av strategiske valg, har også betydning for våre valg av teorier. Videre ser vi på teori om ulike styringsformer. Teori om styringsformer er nyttig for å se hvilke styringsformer vi finner i SLT-nettverkene, og i hvilken grad samstyring kan bidra til å forebygge kriminalitet. Kriminalitet representerer *wicked problems*, også kalt en offentlig floke. For å undersøke hva som påvirker samstyring i SLT, finner vi at institusjonell teori er nyttig for å belyse hvordan organisasjoner oppfører seg og håndterer endring og opplever gjennomføringskraft.

Organisasjoner utvikler seg i institusjonelle omgivelser og det skjer stadig endringer mellom organisasjonen og interessentene (Busch, et al., 2013). Strategi kan være mye forskjellig. Vi vil først se på hva strategi er, for så å se på hvordan strategi anvendes i et samfunn i stadig endring for å nå organisasjonens mål.

### 2.1 Strategi

Ordet strategi kommer fra det greske ordet «*strategia*» som har betydningen «generalkunst», eller «hærføring». «*Strategos*» er gresk for hærfører, «*stratos*» er noe utstrakt, og «*agos*» er lederskap (Johnsen, 2014). Ordet strategi har militær konnotasjon og opprinnelse. Strategi er hærførerens plan eller angrepsmåte for å vinne en krig; slagplan. Strategi skiller seg fra taktikk. Taktikk vil handle om konkrete fremgangsmåter for å løse en eller flere oppgaver. Strategien handler om det underliggende for oppgaven, for eksempel hvorvidt man bør gjøre oppgaven, hvilke ressurser organisasjonen har til rådighet for utførelse og hva som skal legges til grunn for å vurdere om målet er oppnådd eller ikke. I dette perspektivet er en strategi et resultat av noen overordnede, integrerte valg, som posisjonerer organisasjonen for å oppnå varige endringer og for å oppnå et eller flere bestemte mål. I et slikt perspektiv er strategi overordnet taktikk. Valg av strategi påvirker organisering og ledelse/styring i en sektor/etat/organisasjon ved å vise retning og uttrykke tiltak.

Strategibegrepet er ikke noe entydig og tydelig begrep. Mintzberg et al. (2009) presenterer fem ulike perspektiver på strategi og ti forskjellige vitenskapelige skoler av strategi med spesielt fokus på strategisk ledelse. Mintzberg bruker en analogi med en elefant og seks blinde menn som prøver å beskrive elefanten. Ingen av de seks blinde mennene ser elefanten, men ved å berøre ulike deler av elefanten får de seks forskjellige og ufullstendige antagelser om hvordan en elefant ser ut. Antagelsen er ufullstendig i den forstand at de berører bare en liten del av elefanten (Mintzberg, et al., 2009).

Vi kan også definere strategi som en organisasjons langsiktige retningsvalg og nedslagsfelt som skaper en fordelaktig posisjon i omskiftelige omgivelser gjennom sammensetningen av ressurser og kompetanser som oppfyller behov i markedene og interessentenes forventninger (Johnson, et al., 2014).

Hvordan våre kommuner definerer sine strategier, vil bidra til å forklare sammenhenger mellom ønsket organisering og ledelse av SLT og hvordan strategiene er implementert.

Strategi kan føre til både vertikale og horisontale styringsformer. Det er nyttig for oss å se på om strategiske valg i kommunene legger til rette for horisontale styringsformer i SLT nettverkene.

### 2.1.1 Ulike strategiske perspektiv

Strategi kan sees på i ulike teoretiske perspektiv. De enkelte perspektiver er listet opp i tabellen under og representerer ulike paradigmer, men det er imidlertid ikke ensbetydende med at perspektivene skal betraktes som tidsepokers etterfølgere. Tvert imot kan de betraktes som komplementære perspektiver med hovedvekt på ulike fokus.

Tabell: 1 Tre ulike perspektiv på strategisk ledelse (Busch, et al., 2013, p. 61) Tabell: 3.2

Teoretiske perspektiv på Strategi	Bidragstyttere	Hovedkarakteristika
<b>Strategi som rasjonell prosess</b> (funksjonalistisk perspektiv)	Chandler 1962 Ansoff 1965 Andrews 1971 Porter 1980	Designbaserte særtrekk: Strategisk ledelse består av rasjonelle planleggings- og beslutningsprosesser. Design av rasjonelle, hierarkiske systemer skal optimalisere økonomiske resultater. Økonomisk teorifokus.
<b>Strategi som naturlig prosess</b> (fortolkende perspektiv)	Selznick 1957 Weich 1969 Minzberg 1978 Schein 1987	Erfaringsbaserte særtrekk: Strategier utvikles inkrementelt gjennom individuelle og kollektive læringsprosesser som skaper mønstre av grunnleggende antakelser. Institusjonelt teorifokus.
<b>Strategi som søke- læreprosess</b> (entreprenørperspektiv)	Schumpeter 1961 Johnsen 1984 Prahalad og Hamel 1990 Senge 1995 Nonaka og Takeuchi 1998	Idebaserte særtrekk Strategier er resultat av kreativ destruksjon, innovasjon og entreprenørskap. Innovasjonsteoretisk fokus.

Det er flere utfordringer knyttet til strategi i forhold til tverrfaglig og tverretatlig samhandling. Organisasjoners strategier er interessante i et styringsperspektiv. Strategier er også tett vevd

sammen med organisasjonens endringsevne og omstilling i forhold til samfunnsutvikling og økte krav til tjenesteproduksjon (Busch, et al., 2013).

Mintzberg har lansert 5 P'er som beskriver fem ulike aspekter av strategi. Disse er oversatt til norsk: Plan, manøver, mønster, posisjonering og perspektiv (Mintzberg, et al., 2009).

Strategi som plan, manøver og mønster setter søkelyset på indre forhold i organisasjonen. I dette perspektivet viser strategien hvordan våre kommuner i sine planverk viser hvordan organisasjonen vil innrette seg for å nå sine mål.

### ***Strategi som plan***

En kommunal strategiplan, kan i vår sammenheng forstås som en retning for hvordan kommunen skal nå et bestemt mål i fremtiden. Målet kan være økt samhandling og samstyring mellom ulike kommunale etater og eksterne organisasjoner. En slik strategiplan vil inneholde et sett med handlinger for å oppnå det målet. For vår studie er dette av interesse når vi i dokument studien ser på nasjonale og kommunale dokumenter som beskriver handlingsplaner, og når vi i intervjuene undersøker hvordan planene er implementert.

### ***Strategi som manøver***

Brukes gjerne for å utkonkurrere andre aktører, og sees gjerne på som et spill. Det kan oppnås ved å spre ny tilgjengelig kunnskap i organisasjonen som endrer holdninger og arbeidsmetoder.

For vår studie er ikke dette perspektivet særlig aktuelt å undersøke nærmere.

### ***Strategi som mønster***

Dette vil fremstå ved at handlinger og beslutninger som vokser fram over tid og blir til strategi. Strategi som mønster vil være relevant for oss å se etter når vi undersøker hvordan nettverkene samstyrer, om det eksempelvis er en etat eller sektor som er premissleverandører for nettverkets handlinger. Det er relevant å se om nettverksmedlemmene opplever at samhandlingen i nettverket fører til endringer av handlingsmønstre. Her vil vi eksempelvis se etter om samhandlingen har ført til at nettverket har endret arbeidsmåter og handlingsmønstre.

Strategi som posisjon og perspektiv har søkelyset på eksterne omgivelser i forhold til organisasjonen.

### ***Strategi som posisjon***

Fokuserer på omgivelsene til organisasjonen. I dette perspektivet må en kommunal organisasjon vurdere sin rolle i forhold til samfunnsoppdraget de er satt til å løse. Et eksempel på det vil være hvordan SLT nettverkene kan skaffe seg fordeler, og hvordan kan de bruke sin posisjon for å skaffe tilstrekkelig ressurser. Organisasjonen må i dette perspektivet også avveie om det er andre aktører som skal løse utfordringene eller om organisasjonen skal samarbeide med andre aktører for å oppnå adekvat resultat.



### ***Strategi som perspektiv***

Fokuserer på hvordan organisasjonen forstår og tar hensyn til kollektive ideer og ideal, med fokus på kultur. En kommunal organisasjon vil i dette perspektivet holde fokuset på ansattes kollektive tankegang. Dette kan bety at strategiske valg tar hensyn til profesjonsverdier i nettverket. Gjerne gjennom ulike måter for dialog. I dette perspektivet er det ikke perspektivet som skaper strategien; perspektivet er heller et resultat av strategien. Perspektivet er som personlighet for et menneske og det er det som gjør at de ansatte kan identifisere seg med sin arbeidsplass. En strategi er her et felles perspektiv hos organisasjonens medlemmer som preger deres intensjoner og/eller handlinger.

Vi vil se på hvilke strategiske aspekt som er framtreddende i nasjonale dokument og undersøke om de kommunale styringsdokumentene tar opp de nasjonale føringene. Videre vil vi undersøke om de strategiske dokumentene blir oppfattet og fremstilt likt hos nettverksmedlemmene.

#### **2.1.2 Planlagt strategi og realisert strategi**

Hvordan strategien blir til og hva som er kilden til strategiske endringer er en debatt som kan deles i to parter. Den ene parten (designskolen) fremholder at strategien i stor grad planlegges. Som en motvekt til designskolen er det også teori som mener at den strategien som er resultat kommer av et fremvokst element i bedriften som ikke kan planlegges.

Denne fremvokste strategien sammen med den planlagte strategien vokser sammen og blir til den resulterte strategien. Han fremholdt at fremvoksende planlegging - hvor planleggingen tok høyde for kortsiktige endringer var en mer realistisk fremgangsmåte. Den anerkjente akademiker innen strategi og ledelse, Henry Mintzberg, som har vært kritisk til profesjonelle og akademikers ensidige fokus på forretningsstrategi som planlagt, på at en realisert strategi var plassert i et kontinuum mellom de to leirene. Henry Mintzberg peker på tre vilkår som må oppfylles for at en realisert strategi skal være et resultat av en ren planlagt strategi. Konkret formulerte og presise mål må ha blitt kommunisert til organisasjonen før implementering. En felles målsetting for organisasjonen må være på plass. Organisasjonens målsetning må bli oppfylt uten ekstern innflytelse. En ren fremvokst strategi må ikke forveksles med ingen strategi. En fremvokst strategi vil, i motsetning til ingen strategi, være et resultat av konsistente handlinger under implementeringen. Disse perspektivene har relevans for vår studie når vi ser på hvorvidt kommunenes strategier har endret seg over tid i takt med samfunnsendringene eller om kommunene har holdt fast ved sin opprinnelige planlagte strategi. (Mintzberg, et al., 2009).

Strategi handler om at en må se det hele, langsiktige bildet. På samme tid må en se alle enkeltdeler, og de ytre og indre krefter som påvirker organisasjonen og ledelsen. Det handler om at en må ta noen valg i forhold til ønsket retning. Samtidig er det ikke alle strategier som

er tiltenkte og bevisste strategier. Noen strategier vokser frem som et resultat av det som gjennomføres. Strategien er gjerne en plan som skal si noe om hva som skal gjøres for å nå ett konkret mål, men den sier ikke nødvendigvis noe om hvordan det skal gjøres.

Vi vil se nærmere på de ulike strategidokumentene på nasjonalt nivå, kommunalt nivå og SLT-nettverkens operasjonelle nivå.

Vi finner ulike tilnærminger til strategi:

- I nasjonale plandokumenter og i kommuner finner vi regjeringens ønsker om kommunale satsningsområder og hvordan kommunen forholder seg strategisk til føringene
- Blant ledelse og operative nettverk finner vi strategi i forhold til iverksetting av nasjonale og kommunale strategier
- Blant ulike etater finner vi strategier i forhold til hvordan kommunale strategier skal implementeres på etatsnivå
- I ulike nettverk finner vi strategi i forhold til hvordan nettverkene skal nå sitt mål om samstyring

For oss er det relevant å se på hvordan den planlagte nasjonale strategien innvirker på kommunale strategidokumenter, og hvordan ledelsen implementerer strategiene i nettverkene. I tillegg er det relevant for oss å se på om nettverkens fremvokste strategier får betydning for de ulike etatene som er representert i nettverkene.

## **2.2 Implementering av strategi**

Vi må ta høyde for kompleksiteten ved implementering av strategi og samhandling mellom organisasjoner. De samarbeidende etatene i SLT-nettverket er alle regulert av lover og regler. Hvordan det regulative aspektet blir tolket av nettverksmedlemmene er avgjørende for kvaliteten på tversektoriell samhandling. Lover og regler kan skape hindringer for samhandling, men det kan også legitimere samhandlingen. Et eksempel på det er de ulike etatens krav til taushet. Taushetsplikten kan hindre samhandling dersom nettverkene ikke enes om hvordan taushetsplikten skal håndteres.

Det er flere perspektiv på strategi og hvilke faktorer som skal inkluderes i forhold til implementering og gjennomføring av en strategi. En aldri vil kunne planlegge et utviklingsarbeid i detalj. Man må betrakte en implementeringsplan som et *dynamisk dokument* som innenfor de rammene som er lagt, kan justeres ut fra de erfaringer som fremkommer i prosessen og evalueringer underveis (Busch, et al., 2013).

### **Strategi og endringsprosesser**

Profesjonene i nettverkene er klar over hvordan barn og unge sine sammensatte vansker fremstår som en offentlig floke i samfunnet. Kommunene en frihet til både organisering og implementering av initiativet fra sentrale myndigheter. Dermed vil vi se etter en kombinasjon

av «top- down» og «bottom- up» tenkning i implementeringen av SLT som nettverksarbeidet. Hvilken konsekvens kan de ulike formene ha for strategi og implementering: top-down vs. bottom-up? Skoleforskeren Michael Fullan peker på at det ikke nødvendigvis er «top-down» eller «bottom- up» implementering som er avgjørende for gjennomføring av endring (Fullan, 2007).

Et «top-down» initiativ kjennetegnes av at det kommer utenfra, fra ledelse og sentrale myndigheter. Det er et påtrykk om at den enkelte etat skal gjøre noe med sin egen organisasjon som fremmer horisontal samhandling, eller vertikale styringsformer.

En «top-down» endringsstrategi fra overordnet ledelse kan transformeres som Kotters Åtte-trinns modell. Kotter fant mange grunner til at endringsforsøk ikke lykkes, og identifiserte åtte hovedårsaker ("The Big Ones") til at endringsforsøk ikke lykkes. Der det ikke var tilstrekkelig press og kriseforståelse i bedriften. Over 50 % feilet allerede i starten (Mintzberg, et al., 2009). Der det ikke ble dannet en alliansegruppe bak endringsprosessen med nok gjennomslagskraft og makt, og der visjonen ikke var klart nok formulert. Det var mangelfull kommunikasjon av visjonen, og manglende vilje til å fjerne hindringer. Mangelfull planlegging av og vilje til å skape tidlig suksess hemmet endringsarbeidet og det at en tok seieren på forskudd. Dersom endringen ikke er forankret i (den nye) bedriftskulturen lykkes en ikke med endringen. (Mintzberg, et al., 2009, p. 302) I vår studie er forankring svært relevant å undersøke. Forankring er en suksessfaktor i forhold til å fremme samstyring.

En strategi kan (Mintzberg, et al., 2009) formes som en transformeringsprosess, eller en endringsprosess. En suksessfull endringsprosess sees her som en prosess der organisasjonenes omveltning blir til *en pågående læring og fornyelse*. «Transformation is an inevitable consequence of configuration. There is a time for coherence and a time for change.» (Mintzberg, et al., 2009, s. 302). Strategisk ledelse er i dette perspektivet betraktet som lederdrevet ellet «top-down» dominert, men transformasjonsledelse sees mer på som en «bottom-up» prosess, der organisasjonsendring er en mer utforskende reise som pågår i hele organisasjonen og ikke ensidig styrt fra ledelsen. I vår studie er det relevant å se på hvordan nettverket opplever at samstyring bidrar til læring og fornyelse.

Strategisk ledelse av kompliserte og sammensatte prosesser kan vanskelig lar seg beskrive med enkle modeller. Kotters 8 trinn av suksessfulle endringer viser at en må (Mintzberg, et al., 2009, s. 357):

1. Etablere forståelse av krise eller nødvendighet. «*Establish a sense of urgency*»
2. Etablere gruppe for å lede endringen «*Creating the guiding coalition*»
3. Formulere endringsvisjon og strategi. «*Create a vision and strategy*»
4. Kommunisere endringsvisjon. «*Communicate the change vision*»
5. Gi ansatte handlekraft via fullmakter og handlingsrom. «*Empowering broad-based action*»

6. Synliggjøre kortsiktige gevinster. «*Creating short- term wins*»
7. Konsolidere og initiere nye delprosjekter. «*Consolidating gains and producing more change*»
8. Forankre nye tilnæringsmetoder I organisasjonskulturen. «*Anchoring new approaches in the culture*»

For ledere på enhetsnivå eller nettverksnivå kan effektiv endringsledelse gjennomføres mer som en «bottom-up» endring for transformere eller produsere mer suksessfulle endringer (Beer, et al., 1990).

- Mobilisere forpliktelse til å endre gjennom felles diagnose av organisasjonens problemer
- Utvikle en felles visjon om hvordan å organisere og administrere
- Danne til konsensus for den nye visjonen, inneha kompetanse, vedta den, og skape samhold for å bevege seg i samme retning
- Spre revitaliseringen til alle avdelinger uten å skyve fra toppen
- Institusjonalisere revitaliseringen gjennom formell policy, systemer og struktur
- Overvåke og justere strategier som reaksjon på problemene.

Ledelse av strategiske prosesser henger sammen med valg av organisasjonsform. I vår studie vil vi se om kommunene velger en tradisjonell vertikal organisasjonsform i SLT eller finner vi en horisontal organisasjonsform i nettverkene. Strategiske valg påvirker styringsformer likeså styringsformer påvirker strategiske valg.

### **2.3 Styringsformer: New Public Management NPM**

Mål- og resultatstyring (MRS) er i dag etablert som det ledende styringsverktøyet i norsk offentlig sektor (Finansdepartementet, 2003). Utbredelsen av mål- og resultatstyring i kommunene kan forstås som en del av en større styringstrend i samfunnet, hvor MRS har blitt en forventning på hvordan det skal styres (Røvik, 2007). Verktøyet kan også forstås som en ide utviklet for å imøtekomme et ideal i offentlig sektor, kalt New Public Management (NPM). Dette forbildet kan anses som en moderne ideologi for hvordan offentlig sektor bør organiseres.

NPM er en samlebetegnelse på overføring av forretningsideer hentet fra privat sektor til offentlig forvaltning (Røvik, 2007). Reformen ble sett på som en reaksjon på at forvaltningen var betraktet som forvokst, byråkratisk og ineffektivt (Busch, et al., 2011). Innføring NPM var ment å løse utfordringene offentlig sektor stod ovenfor når det gjaldt effektivitet i byråkratiet. Byråkratiet ble hevdet å være for stort og regeldrevet, og brukerorienteringen var for svak (Klausen, 2011). Det rådet en oppfatning om at det var behov for en slankere og en mer effektiv forvaltning. NPM kjennetegnes ved at politikere legger føringer om hvordan

offentlig tjenesteproduksjon skal styres, og dette skal skje gjennom dokumentasjon og kontroll av oppnådde resultater, kostnadsbruk og måloppnåelse. De fleste etatene og virksomheter har presise mål innenfor kjerneoppgavene som rapporteres vertikalt. Fokus på indirekte styring og kontroll i form av mål- og resultatstyring og bestiller – utfører modellen (BUM). Formålet med dette er innsparing, tydeligere ansvarsfordeling (Johansen, 2007). En ide innenfor NPM er at ansatte får større ansvar, og en oppnår kvalitetsforbedring ved at avgjørelser blir tatt nærmere brukeren. NPM bygger på to hovedteoriretninger. Den første bygger på teorier som public choice, transaksjonskostnadsanalyse og prinsippal-agent-theory. Disse er kontroll og kontraktorienterte. Den andre retningen bygger på management teorier som har privat sektor som forbilde. Disse er rettet mot tiltak innenfor ledelse og organisasjon med blant annet mål og resultatstyring (Christensen, et al., 2012). NPM modellen fremhever at offentlig sektor og forvaltningsapparat må ha mer fokus på effektivitet, resultat, konkurranse, marked og brukere, og legge mindre vekt på regler, prosess og interne hensyn (Christensen, et al., 2015). Da må effekten av offentlig ressursbruk og innsats være tydelig, nærmest som årsak-virkning forhold. Styringssystemet forventer at det skal være oversiktlig mellom innsats og effekt. Hvilke utfordringer kan da oppstå når ulike sektorer skal samarbeide om et felles problem? SLT som modell er et forsøk på å samle fokuset for de ulike etatene i dette styringssystemet ved kriminalitetsforebyggende arbeid. Myndighetene fastlegger hvilke innsatser, aktiviteter eller tjenester (input og output) som skal benyttes for å oppnå ønsket effekt. En avveining av mål – middel – nytteverdi som ligger til grunn for innsatsen. Det gjennomgående fra myndighetene i ulike utredninger og tiltaksplaner at de ønsker mer samordning av lokale tiltak i kommunen. I vårt tilfelle er det samordning av lokale tiltak som kriminalitetsforebyggende virkemiddel. Det offentlige disponerer ressursene i forhold til effektene som politiske myndighetene ønsker å oppnå. I dag er politiet pålagt å invitere kommunene inn i samarbeid med Politiråd, men dette er frivillig for kommunene. NPM-modellen spiller særlig ledere en viktig rolle gjennom myndiggjøring, og har større frihet til aktivt lederskap. Ledere blir målt på ressursbruk og måloppnåelse (Christensen, 2003). Innenfor NPM-modellen har lederen en sterk posisjon for å disponere innsats og ressurser i forhold til effekten det skal gi. Det forutsetter at der eksisterer en kausal sammenheng mellom de aktiviteter som måles og de effekter, som man forventer å oppnå. Lederen kan da ha en god oversikt over årsak – virkning innenfor sitt fagfelt. I tillegg må lederen ha en oversikt over hvordan sammensatte problem kan møtes i samarbeid med andre etater eller organisasjoner.

### **2.3.1 Fragmentering av sammensatte tjenester med NPM?**

I Norge innebar NPM reformen blant annet etablering av mindre og mer spesialiserte forvaltningsenheter, delegering av gjennomføringsmyndighet, et klarere skille mellom det politiske beslutningsnivået og det administrative samt mål- og resultatstyring (Christensen,

2003). Hovedargumentet for en slik desintegrert modell som NPM representerer, er at man skal unngå rolleblanding og uklare ansvarsforhold når det gjelder regulering, kontroll og produksjon (Olaussen & Wollebæk, 2002). En slik organisering kan føre til samordningsproblemer. Samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer er vesentlig for helhetlige løsninger og effektiv offentlig ressursbruk. Gjennomgående i offentlige utredning de siste ti årene er behovet for samordning innenfor kriminalitetsforebyggende arbeidet. SLT er også verktøyet når regjeringen formulerte å bekjempe ekstremisme som en strategisk målsetning. Utgangspunktet for staten er at oppgaver som krever stor grad av koordinering og oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, legges til samme forvaltningsorgan. Tilsvarende for oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan. NAV er et eksempel på et slikt organisatorisk grep, hvor tidligere trygdekontor, sosialkontor og arbeidsformidlingen ble samlet i en organisasjon. Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene et av virkemidlene staten har for å sikre samordning. Reformen i offentlig sektor de siste tiårene har ledet til økt spesialisering og fragmentering, noe som igjen leder til økt behov for koordinering (Hanssen & Zeiner, 2012). Ikke alt kan legges til samme forvaltningsorgan. SLT har som oppgave å koordinere og samordne statlig politi, kommunale etater og andre organisasjoner.

Den enkelte virksomhet som utøver tjeneste direkte mot barn og unge styres av detaljert mål- og resultatstyring av tjenestene, kan det bidra til å begrense fleksibiliteten og utgjøre en barriere for samhandling på tvers av tjenester (Meld.St.34, 2013).

Regjeringen er i prinsippet det fremste samordnende organ i vårt politiske system i Norge. Likevel åpner et stort antall departementer for en fragmentering av ansvarsområde fra regjeringsnivå. Flere saker faller på tvers av departementsinndelingen, løsninger med behov for samhandling støter mot institusjonelle barrierer. Ansvar for å følge, for eksempel, «dropout- ungdom» er delt mellom flere sektorer og nivåer. Fire departementer med tilhørende direktorater er involvert sentralt. Kan der være en samhandling lokalt når direktoratene oppfattes som fragmenterte og lite samordnet overfor en målgruppe som ofte faller mellom flere stoler? (Halås, et al., 2015).

Samordning i ekstrem krisesituasjoner er noe annet enn i dagligdagse situasjoner, men likevel kan 22. juli eksemplet gi innblikk i hvor robust samordnings og samhandlingsarbeidet er under normale omstendigheter (NOU: 14, 2012). 22. juli rapporten viser til svakheter ved målstyringssystem når målsystemet ikke dekker en helhet mellom mål, prioriteringer, samordning, ressursbruk og horisontal koordinering (NOU: 14, 2012).

### **2.3.2 Kritikk mot resultatbasert styring i det offentlige**

Å utvikle indikatorer som man kan måle resultatoppnåelse med, er et kjernepunkt innen resultatbasert styring. Innenfor økonomifaget er det lett å fremstille virkeligheten presist i

form av tall. Likevel er presisjon og tallmessig måling uttrykk for ulike ting, og bør holdes fra hverandre (Nyeng, 2010, s. 132). «Måling, tallfesting av et fenomen, er bare en måte å uttrykke presisjon på. Presisjon er ikke bare noe som er forbeholdt det kvantitative.» (Nyeng, 2010, s. 133).

Også kvalitative beskrivelser kan være mer eller mindre presise. «Presisjon har like mye med kvalitet å gjøre. Det er en fordom at det automatisk innebærer et høyere presisjonsnivå å operere med tall. Det å innføre tall kan tvert imot bringe inn uvesentligheter som skygger for det vesentlige.» (Arne Næss i Nyeng, 2010, s.133).

Måleproblematikk er en av innvendinger mot resultatbasert styring i offentlig tjenesteproduksjon (Johansen, 2007). Innenfor en markedsøkonomi vil det balanserte målstyringen over tid bli utsatt for testing gjennom markedsmekanismer. Innenfor offentlig styring finnes ikke tilsvarende tester på målstyring (Johansen, 2007). Det er vanskelig å formulere klare og kvantifiserbare mål i offentlig tjenesteproduksjon slik at indirekte styringsverktøy kan benyttes på en god måte. Intensjonen med MRS som et prosessdrevet styringsverktøy, er at det skal bidra til strukturering av mål og utregning av ressursbruk for å nå fastsatte resultatkrav. Det har vært reist kritikk mot innføring av NPM i offentlig sektor blant annet fordi det ikke anses som mulig å anvende målstyring da det er en del forutsetninger ikke er til stede (Johansen, 2007).

Når målene er vage og utydelig, vil det også bli styrt gjennom mange formelle og uformelle kanaler (NOU: 14, 2012). Utydelig mål og strategier gjør det svært vanskelig for den som skal produsere tjenesten i sluttledet (NOU: 14, 2012). Det er også rettet kritikk mot MRS da det er vanskelig å finne mål innenfor enkelte av de ikke-finansielle faktorene.

Målstyring er et verktøy for å koble daglige aktiviteter til overordnede strategier, måling av prestasjoner ved bruk av finansielle og ikke-finansielle parameter. Målstyring brukes også for å kommunisere mål og strategier til ansatte på alle nivåer i organisasjonen. Mål- og resultatoppnåelse er uttrykk for en styringsideologi og er dermed koblet til ledelse av endringsprosesser og formulering av strategi.

Offentlige tjenester som omsorg, oppdragelse og opplæring har både et formål og en verdimålsetting som ikke kan måles direkte i kroner og ører, og som derfor ikke uten videre lar seg forene med en markedsorientert modell (Olaussen & Wollebæk, 2002). Bruk av indirekte styringsverktøy vil legge press på enkeltinstitusjoner og føre til overmåling og målforskryvning.

Forandringen fra direkte styring til indirekte kontroll av styring med offentlige sektor medførte en overgang fra direkte styring gjennom regler og rutiner, til økt fokus på økonomiske resultater gjennom økt bruk av ulike typer mål- og resultatstyringssystemer.

Overgangen til indirekte styring har skjedd gjennom fristilling av offentlig virksomheter, innføring av prestasjonsbaserte belønningssystemer, benchmarking. Økt bruk av kontrakter og delegering av ansvar og myndighet nedover i den offentlige organisasjonen.

Det kan igjen skape samarbeids- og samordningsproblemer mellom virksomheter som ideelt sett burde samarbeide (Øgård i Olaussen & Wollebæk, 2002, p. 5). Offentlig sektor har i dag stor grad av komplekse, uklare/vage mål, og gjerne delmål som er i konflikt. Norsk Offentlig Utredning 2015:1 uttrykte det slik:

«Et gjennomgående funn både fra den danske produktivitetskommissjonen og fra ulike analyser i Norge, er at mange og kompliserte mål kombinert med detaljerte rapporteringskrav gjør det vanskelig for virksomhetsledelsen å drive effektivt.» (NOU 1, 2015, p. 45).

Blir målene for omfattende, ender den tjenesteproduserende delen av virksomheten opp med en stor rapporteringsbyrde. Faren med slike styringssystem er også at den indre motivasjonen hos aktøren fortrenses til fordel for et økt fokus på- og en atferdsendring mot det som måles og belønnes økonomisk for å oppnå dette (Johansen, 2007).

### **2.3.3 Behov for andre styringsprosesser?**

Staten har fundamental betydning når det gjelder utforming av regulering og styring. Samtidig endres styringsbetingelser internasjonalt blant annet gjennom utviklingen av flernivåstyring (EU multi level governance) og transnasjonale nettverk (Rykkja, 2008). Hvor det etableres forpliktende koalisjoner som har nødvendige ressurser for å løse kollektive problemer.

Politisk blir i dag behovet for samhandling og koordinering av tjenester prøvd gjennomført med ulike reformer eller lovreguleringer. Det finnes også gode utformede sentrale handlingsplaner som er tverrdepartemental, som for eksempel «Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme». Statsministeren, og ni statsråder samlet ulike ansvarsområder til et dokument som ble undertegnet i fellesskap, det kan stå som et eksempel på hvordan dagens regjering forsøker å gi en samlet føring på dette området (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

I dagens moderne samfunn er ikke styring heller et rent offentlig anliggende. Det skjer styring i ulike former også knyttet til marked og sivilsamfunn. Markedet styres for det meste i forholdet mellom tilbud og etterspørsel - med tilpasning for å skape profitt.

Det er ikke noe kvalitativt nytt i det norske samfunnet at styring består av en kombinasjon av offentlig styring i samarbeid med andre aktører. Behovet for samstyring er at offentlig tjenesteproduksjon har blitt langt mer uoversiktlig og fragmentert. Den enkelte etat eller tjenestenivå derfor har fått stadig mindre muligheter til å utforme og iverksette effektive tiltak alene (Røiseland & Vabo, 2015). Kompleksiteten i samfunnet og tjenesten som skal leveres



fremmer samarbeid mellom offentlige virksomheter og /eller private eller frivillige organisasjoner.

Samstyring er ulike aktører som samarbeider. Dette samarbeidet har betydning for offentlig styring. I samstyring blir offentlig politikk utviklet og iverksatt gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske hierarkistyringsystemer som baserer seg på entydig over- og underordningsforhold mellom aktørene (Røiseland & Vabo, 2015).

## 2.4 Governance og samstyring i offentlig sektor

Det finnes ingen direkte oversettelse av begrepet governance til norsk. Begge begrepene, *government* og *governance*, betyr styring når vi oversetter ordene til norsk. Governance oversettes gjerne til samstyring (Røiseland & Vabo, 2015), og defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.» (Røiseland & Vabo, 2015) Styring og samstyring - governance på norsk, 2015, s. 21). Betegnelsen governance er her brukt for å beskrive samhandlingsorienterte organisasjonsutvikling på tvers av tradisjonelle institusjonelle grenser.

«Begrepet governance innebærer en forestilling om avhierarkisering. Det tas ikke for gitt at kommunen er eller skal være den dominerende aktøren i lokale prosesser, og relasjonen mellom kommunen og omgivelsene karakteriseres av sideordning snarere enn overordning. I en viss forstand skyves kommuneinstitusjonen tilbake fra å være den dominerende kilden til lokal makt og autoritet til å bli én av flere aktører som inngår i lokale nettverk» (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2012, s. 188)

Governance beskriver en mer interaktiv styring enn hvordan government fungerer. Hvor samhandling mellom ulike gjensidig aktører med felles interesser og ulike ressurser finner sted. Governance har ikke det samme skille mellom stat og sivilsamfunn som det blir utført innenfor government rammen. Politiske bestemmelser utføres som et samspill mellom stat og samfunn. Styringsformene sameksisterer i dagens samfunn, men governance har i løpet av de siste ti årene økt i omfang (Røiseland & Vabo, 2015).

Det finnes ingen enhetlig og entydig teori om Governance (Røiseland & Vabo, 2015). Governance kan også oppfattes som en styringsideologi hvor kompliserte problemer mest effektivt og hensiktsmessig kan løses gjennom samarbeid mellom de berørte parter (Forskningsrådet, 2012). Tanken bak er at komplekse problemer best løses av aktørene som er involvert i problemet gjennom samhandling. Samhandling kan føre til at sammensatte prosesser blir mer effektive (Forskningsrådet, 2012).

Samhandling mellom ulike aktører er gjennomgående tema for å forebygge kriminalitet. Den første nasjonale handlingsplanen på sitt område «Felles trygghet – felles ansvar» er ment for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge. De fire innsatsområdene i planen

er: Økt kunnskap og informasjon, styrket samhandling, styrket dialog og økt involvering, og støtte til sårbare og utsatte personer (Justis- og Politidepartement, 2010).

Programmet demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) har gitt ny innsikt og problematisert de nye styringsformer og effekten det gir for offentlig styring og demokrati i Norge. (Forskningsrådet, 2012). DEMOSREG-rapporten gir et bilde fra flere og omfattende forskningsprogram om fremveksten nye og mer nettverksbaserte styringsformer med varianter av avtalefestet partnerskap på ulike tjenestenivå. Forskningsprogrammet gir også innblikk i koordineringsproblemer i det offentlige. Fremveksten av nye nettverksordningene omfatter både forholdet mellom ulike offentlige myndighetsorganer og mellom myndigheter, arbeids- og næringsliv og sivilsamfunnets organisasjoner.

I praksis er nettverksstyring ofte mindre inkluderende, det er mindre grad av måloppnåelse, tilliten er mindre, og graden av demokratisk styring er svakere enn det som forutsettes i den normative debatten om governance.

Omfanget av samstyring har økt, og flere argumenterer for at det har skjedd et brudd der vi kan snakke om en ny styringsform som verken er stat, marked eller sivilsamfunn, men et nettverk med elementer av alt i seg (Røiseland & Vabo, 2015). Debatten går i dag på i hvor stor grad tradisjonell politisk og administrativ styring må vike plassen for nettverksstyring, og hvordan tradisjonell styring og nettverksstyring virker sammen (Røiseland & Vabo, 2015).

Rapporten fra DEMOSREG prosjektene fremhever at nettverksstyring kan være av varierende kvalitet med tanke på måloppnåelse, inkludering og tillit. Styring av nettverk og demokratispørsmålet blir også problematisert. Rapporten viser til at styrken av demokratisk styring er svakere enn det som formodes i den førende samfunnsdebatten om governance.

Vi bruker her begrepet governance og samstyring som perspektiv på SLT-modellen i to byer for å få frem aktørens opplevelse og bruk av SLT-modellen for å forebygge kriminalitet blant barn og unge.

#### **2.4.1 Ulike typer samstyring**

Samstyring kan utføres på flere måter (Røiseland & Vabo, 2015).

Den første typen involverer offentlig sektor på ett enkelt nivå, for eksempel interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper.

Den andre typen samstyring involverer flere sektorer. Offentlig tjeneste kan i samarbeid med markeds- og/eller sivilsamfunnskrefter i kommunen eller sammen med nabokommunene. Her kan det offentlige trekke veksler på kunnskapen til ikke-kommunale aktører i prosessplanlegging, tjenesteyting og/eller drøfting (Røiseland & Vabo, 2015).

Tredje typen samstyring involverer kun offentlig sektor, men opererer på flere tjenestenivå. For eksempel samhandlingsreformen som pålegger samarbeid mellom staten og kommunene» (Røiseland & Vabo, 2015).

Den siste typen lokal samstyring involverer både flere nivåer og sektorer, med samhandling mellom stat, fylkeskommune, kommuner, aktører fra offentlig og privat sektor, samt det frivillige samfunn.

I SLT-modellen har tre nivåer sørger for å fordele ansvaret for styring, koordinering og utføring av det forebyggende arbeidet i SLT:

- Det styrende nivået med lokale toppledere fra kommunen og politiet
- Det koordinerende nivået med virksomhets-/enhets-/mellomledere fra kommune og politi
- Det utførende nivået med alle som arbeider direkte med barn og unge hos SLT-nettverkets deltakere i kommune, politi eller frivillig sektor (KRÅD, 2011 )

SLT er samarbeid mellom flere kommunale etater og politi. I tillegg kan det være innslag fra fylkeskommune, NAV, frivillige organisasjoner og andre fra næringslivet.

#### **2.4.2 Hva kjennetegner samstyring?**

Røiseland og Vabo (2015) viser til perspektiv ved samstyring:

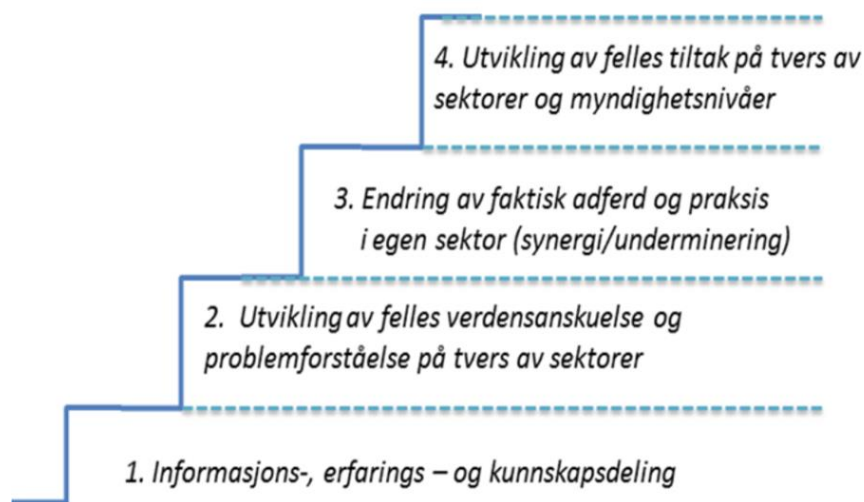
For det første kjennetegnes samstyring av gjensidig avhengighet. Gjensidig avhengighet innebærer at av hver av aktørene ikke har kompetanse eller kontroll/mandat til å beslutte eller gjennomføre et tiltak på egenhånd. Offentlige floker er et problemområde hvor flere aktører er avhengig av hverandre for å finne tversektorielle løsninger. Da er det problemstrukturen som konstituerer en gjensidig avhengighet i organisasjonsstrukturen for å løse problemet. Ved effektiv forebygging av kriminalitet, er politiet avhengig av endring av de bakenforliggende årsaker til kriminalitet. Det involverer etatene som har mandat til å arbeide i oppvekst- og opplæringsmiljøet til målgruppen. Kriminalitet og atferdsproblematikk vil påvirke oppvekst- og opplæringsmiljøet negativt, og gi ulike etater vanskelige arbeidsvilkår.

For det andre, skal samstyring kunne fungere, må avgjørelser baseres på forhandlinger. Aktørene må altså ikke bare være villig til å koordinere, men også kunne la seg koordinere. «Deltakerne i nettverket må ikke bare se fordelene ved en koordinert innsats, men bør også være villige til å gjøre nødvendige innrømmelser for at slik koordinering skal kunne skje.» (Lango et al i Hanssen & Zeiner, 2012, s. 17). Maktutøvelse fra aktørene har ikke plass i samstyring. Formålet er ikke å vinne en forhandling, men å vinne innsikt og ny kunnskap i et fellesskap. I stedet for å styre gjennom autoritative lover og regler, må samstyring støtte seg på myke, ikke-hierarkiske styringsmidler og insentiver. Statlig styring vil derfor bære preg av å bli mer indirekte gjennom samstyring, og det endelige utfallet vil i mindre grad kunne styres. Denne styringsformen er annerledes enn de klassiske styringsformene som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold. Politirådet vil støtte opp under koordineringsprosessene mellom aktørene i SLT, men utfallet av disse prosessene kan i liten grad styres direkte.

For det tredje innebærer samstyring er planlagt og målorientert, der strategier som mål, virkemidler og tiltak i prosessene struktureres og koordineres (Røiseland & Vabo, 2015). Samstyring er et verktøy med planlagte aktiviteter og mål som former strategier og koordinere aktiviteter. I dette ligger også et instrumentelt formål om å treffe og iverksette kollektive beslutninger gjennom en felles retning (Røiseland & Vabo, 2015)

### 2.4.3 Ulike grader av samstyring

Samtidig som nødvendigheten for samstyring- samordning varierer, kan vi også snakke om forskjellige grader av samstyring- samordning. Vi graderer samstyring på fire forskjellige nivå for å illustrere ulike kvaliteter ved ulike nivåer av samstyring som vist i figur 3 (Hanssen, et al., 2014).



Figur 3 Grader av samstyring

Figuren illustrerer nivå av samordning mellom aktører som trappetrinn. Samstyring vil være begrenset til informasjon og kunnskapsutveksling. Da vil det være opp til de enkelte virksomhetene å bruke felles tilgjengelig informasjon. Om aktørene på grunnlag av informasjonsdeling samler seg en felles problem- og løsningsforståelse på bakgrunn av lik virkelighetsoppfattelse. Aktørene, på grunnlag av felles interesser og behov for samstyring, endrer egne virksomhetsplaner for ikke å undergrave andre interessenters måloppnåelse på samme område. Aktørene fra ulike virksomheter samarbeider integrert for å utvikle felles strategi og planverk på tvers av tjeneste og sektorområde. I SLT-sammenheng er helhetlig forståelse og ønske om ny og bedre innsikt som er intensjonen. Da vil det være avgjørende for kvaliteten i nettverket at deltakerne oppfatter hverandre som likeverdige partnere. I teorien om kommunikativ handling at det er to faktorer som er avgjørende for å oppnå ny kunnskap, forståelse og enighet mellom parter (Habermas, 1999)

Det første er om måten det kommuniseres på åpner for en bred dialog der nye ideer og ny kunnskap kan oppstå og formidles. Den andre er om intensjonen med kommunikasjonen er å

oppnå ny innsikt og forståelse eller om intensjonen er å få gjennom sine meninger og synspunkter uavhengig av om dette er til det beste for å nå målsetningene.

#### **2.4.4 Samstyring som godværsstrategi?**

Samstyring i nettverk som tar plass mellom likeverdige aktører, kan oppleves som en årsak til konflikt. Tilfeller der makt, betydning og interessen motsetninger står på spill, vil det kunne medføre handlingslammelse i nettverket. I slike situasjoner vil ikke samstyring fungere som det effektive verktøyet det er ment for. Samstyring beskrevet som en «godværsstrategi» (Røiseland & Vabo, 2012). Samarbeid krever at det investeres tid, oppmerksomhet og ressurser fra ulike etater. «Det innebærer at denne typen styringsform gjerne kommer til kort i konfliktfylte situasjoner, i situasjoner der makt og innflytelse står på spill, og i situasjoner der aktørene ikke opplever gjensidig nytte av å styre sammen.» (Røiseland & Vabo, 2015, s. 37). Samarbeidet kan være frivillig eller pålagt av myndighetene. Frivillig samarbeid er etablert «bottom-up» og har utgangspunkt i deltakerne, mens pålagt samarbeid initieres av myndighetene og gjennom reguleringer (Røiseland & Vabo, 2015).

Det offentlige har utviklet en høy grad av arbeidsdeling innenfor organisasjonen. Fordelen med arbeidsdeling er større spesialisering, men det medfører et behov for koordinering når det arbeides innenfor samme område. Uten koordinering kan tilbudet fra det offentlige medføre dobbeltarbeid eller i verste fall motvirke hverandre.

SLT-modellen skal koordinere ulike lokale tiltak for å forebygge kriminalitet. Kriminalitet kan betraktes som en offentlig floke, der bakenforliggende årsaker er mangfoldig og sammenkoblet.

## **2.5 Nettverksløsninger mot offentlige floker**

Offentlig floke er den norske betegnelsen for problemer knyttet seg til vanskelige og organisasjonsovergripende oppgaver som ofte er en stor økonomisk byrde, for både aktører og samfunnet, og er vanskelig å løse. Offentlige floker kan finnes mellom ulike sektorer, som offentlig, - privat og frivillig sektor. Offentlige floker oppstår også mellom ulike nivå i forvaltningen, som mellom det lokale, regionale og nasjonale nivå. utfordringer som forsterker eller letter løsning av floken kan også finnes mellom de ulike nivåene i organisasjonen, som for eksempel mellom kommunens strategiske og operative nivå (Benington & Moore, 2011). Slike tilsynelatende uhandterlige oppgaver utvikler seg gjerne til problemer, på engelsk omtalt som «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973).

Offentlige floker kan være komplekse på grunn av ufullstendig eller motsetningsfylt kunnskap. «Wicked problems har en problemstruktur som ikke samsvarer med den tradisjonelle organisasjonsstrukturen.» (Lægreid & Rykkja, 2015, s. 478). Ofte er det stort sprik i menneskegrupper og meninger involvert i problemene. Årsaksmønster kan fremstå

tvetydig og mangfoldig. I denne studien er offentlig floke definert som sammensatte utfordringer i offentlig sektor (Busch, et al., 2011).

Offentlige floker fremstår ofte med en kompleksitet, usikkerhet, uklare ansvarsfelt og tvetydighet i sin problemstilling (Lægreid & Rykkja, 2015). De mange årsakene vil tradisjonelt kreve et utvalg av koordinerte og beslektede tiltak, avveining og prioritering mellom motstridene mål. Offentlige floker er ofte et resultat av sprikende årsaker og med avhengighet til andre problemer. En tenkt løsning innenfor et område utløser ofte uforutsette problemer på andre områder. Kriminalitetsforebyggende arbeid kan her være et eksempel på offentlig floke. En strukturell forklaring på kriminalitet vil være sosial arv som vektlegger kriminalitet som en konsekvens av manglende materielle goder, fattigdom, arbeidsløshet, og sosial ulikhet, som igjen er knyttet til utdanning (Halvorsen, 2002).

Utfordringen i med å gi et helhetlig tjenestetilbud fra det offentlige forklares ofte med dårlig samsvar mellom problemstruktur og de tilgjengelige organisatoriske strukturer (Lægreid & Rykkja, 2015). SLT er en modell som skal samle ulike kompetanse innenfor problemets strukturer både på et strategisk og operativt nivå for å søke en felles løsning i nettverk.

### **2.5.1 Nettverkets mulige styrke for å løse offentlige floker**

Nettverk kan sikre fleksibilitet, fokus på resultat, kollektive handlinger og koordinert styring i større grad enn byråkrati og marked (Busch, et al., 2011). I motsetning til byråkratiets hierarki skal aktørene i nettverket på bakgrunn av felles interesser og med tillit til hverandre løse felles utfordringer. Innen samstyring er det et poeng at aktørene deltar etter eget ønske, er likeverdige og at de har et felles mål der de er gjensidig avhengige av å få til noe sammen via de ressursene de har tilgjengelige, eksempelvis finanser eller kompetanse (Røisland & Vabo, 2015). Forebygging av kriminalitet innenfor SLT-modellen er deltakerne i nettverket er gjensidig avhengig av hverandre for å løse et felles problem. De samles i et nettverk for å oppnå noe i et fellesskap. Et annet poeng er at løsninger og beslutninger skal skje via likeverdig dialog eller forhandlinger (Røisland & Vabo, 2015). Det vil si at offentlige aktører må støtte seg til myke styringsmidler og insentiver når de skal styre samarbeidet mellom sektorene og oppgaveløsningen. Dette er et alternativ til å ta tradisjonelle metoder i bruk innen hierarkisk styring via lover og regler, eller tvinge partene til å oppgi sin autonomi.

Målsetningen med nettverket er koordinering av virkelighetsoppfatninger, utvikling av felles problemforståelse (Røisland & Vabo, 2015). Underlaget for fri dialog og drøftinger i nettverket kan vektlegge kommunikativ handling for å utvikle ny innsikt i et fellesskap (Habermas, 1999). Et nettverk må ha en planlagt og målorientert aktivitet (Lægreid & Rykkja, 2015). I SLT-modellen ledes nettverket av en koordinator.

I arbeidet i nettverket må det være en felles problemforståelse som ligger til grunn for tiltak. Forståelsen må ha perspektiv på opphavet til offentlige floken og at årsakssammenhengen må løses på et så høyt nivå som mulig (Rittel & Webber, 1973; Lægreid & Rykkja, 2015). En

felles problemforståelse, enighet på handling vil gjøre det enklere å implementere felles tiltak som kan løse problemet (Lægreid & Rykkja, 2015).

SLT-nettverket er et fellesskap med aktører fra ulike etater og tjenestenivå med ulikt lovverk, ulik arbeidsmetode og kultur. Vi ønsker å bruke institusjonell teori som perspektiv når vi undersøker ulike sider av SLT-nettverket i to ulike byer.

## **2.6 Tre perspektiv på institusjoner**

I vid forstand kan en institusjon defineres som et sett med normer og en sosial praksis som regulerer den måten aktører løser viktige og tilbakevendende oppgaver på. Grunnleggende prosessene bak institusjonalisering er at mennesker gjennom samhandling er i stand til å skape sin egen virkelighet, og dermed også etablere standarder for sine handlinger. Det er slike sosialt skapte handlingsregler som gir en institusjon distinkt karakter - en institusjonell identitet (Busch, et al., 2013). «Når en offentlig institusjon har kulturelle normer og verdier som er allment akseptert og vurderes som ønskelig, er det positivt.» (Christensen et al.2015). Kulturelle institusjonaliseringsprosesser innebærer en gjensidig tilpasning til en unik kombinasjon av internt press og press fra omgivelsene. Myter, visjoner og verdier gir organisasjonen en dyp opplevelse av målbevissthet og besluttosomhet (Bolman & Deal, 2014).

Institusjonell teori er bygget på aspekter ved reguleringer, normer og kulturforståelse som base for hvordan organisasjoner opptrer (Scott, 2014). Perspektivene kan benyttes for å betrakte ulike deler av institusjonens praksis. Disse aspektene kan operasjonaliseres ved hjelp av Scotts (2014) begreper om regelfølgning, normer for hva som er passende, og forestillinger som i stor grad tas for gitt innenfor institusjonen (Scott, 2014).

### **2.6.1 Den regulative Søylen**

Institusjoner *begrenser og regulerer* atferd ved utforming av regelverk, kontroll og ulike sanksjonerende tiltak (Scott, 2014). Lovregulering, regler og forskrifter som legger ulike betingelser til grunn for organisasjoners handlingsrom vil være uttrykk for den regulative søylen. Organisasjoner er forpliktet til å følge lover, og dersom de brytes kan organisasjonen bli stilt til ansvar gjennom rettssystemet (Busch, et al., 2013). Organisasjoner henter sin legitimitet blant annet gjennom lover og regler. Regulerende regler som for aktøren i organisasjonen er formålstjenlig å følge. Ved ikke å følge reglene, eksisterer det tvangssanksjoner, både på individnivå og organisasjonsnivå, som kan iverksettes. Om skolen ikke følger Opplæringsloven om psykososialt skolemiljø § 9a, kan rektor bli straffet med tre måneder fengsel eller bøter. Skolen kan også få tilsyn fra staten med pålegg om å rette opp brudd på lover og forskrifter. Barnevernloven kapittel 3 pålegger barnevernet å samarbeide med andre instanser. Politiloven § 2 er også klar på at samarbeid med andre instanser for å forebygge kriminalitet er en del av virkeområdet for politiet. Denne dimensjonen regulerer atferden formelt både internt i institusjonen og eksternt overfor resten av samfunnet (Scott,

2014). Skole, barnevern og politi er de tre sentrale aktørene innenfor SLT-modellen som skal koordineres.

### **2.6.2 Den normative Søylen**

I det normative perspektivet formes den normative søylen av forpliktelser og bindende forventninger, skapt av både felles normer og verdier ifølge Scott (2014). Det normative er felles forventninger til hvordan organisasjonen bør fungere (Scott, 2014). Normer angir hvordan handlinger bør gjøres, de definerer lovlige midler for å oppnå det en verdsetter. Normer kan være generelle og gjelde for alle, andre normer gjelder spesielle posisjoner i samfunnet eller i organisasjonen.

Det generelle innbefatter hva som ansees som rett og galt, samt angir retning for hva som oppfattes som etisk og moralsk forsvarlig atferd. Normene kommer til uttrykk som forventninger til aktører og institusjoner i ulike posisjoner. En posisjon angir en rolle som skaper forventninger om hvordan man skal kle den rollen og holdninger internaliseres av aktøren.

Samarbeid mellom ulike etater og tjenestenivå er ikke bare system og organisasjon. Samarbeid er også at om den enkelte som samarbeider ser sammenhenger utover sine primær oppgaver, og ser en nytte av det å samarbeide. Eller om ledelsen ved de ulike etatene og tjenesteinstanser oppfatter det som sin oppgave å prioritere tid og ressurser til samarbeid.

Den enkelte kan oppleve forventninger omgivelsene har til deres atferd, som igjen er knyttet til den rollen de innehar. Innenfor dette perspektivet vil aktøren gjøre det som er «riktig» praksis i institusjonen. Å oppfylle forventninger for den enkelte, blir å handle etter den institusjonaliserte praksisen som ligger som en forståelse i organisasjonen (Scott, 2014). Normer kan fremkalle sterke følelser i enkelt aktører, knyttet til overtredelse av regler og lover (Scott, 2014). For aktører som ønsker å fremstå med eksemplarisk atferd, selvrespekt, stolthet og ære vil overtredelse av normer i hovedsak være forbundet med krenkelse, skam og samvittighetsnag. Organisasjoner utvikler en form for rasjonalitet, hvor aktørene opplever det logisk å innordne seg etter dominerende normer. Emosjonell bevegelse i aktøren gir føringer for å handle i samsvar med institusjonens normer. Normativ rasjonalitet internaliseres i organisasjonen og blir en del av organisasjonen. Det normative handlingsmønsteret kan etter hvert stivne i sin praksis. Dette kan føre til at institusjonene kommer i utakt med sine institusjonelle omgivelser og får redusert den pragmatiske legitimitet (Busch, et al., 2013). Om den videregående skolen ikke øker gjennomføringsgraden for elevene, vil omgivelsene stille spørsmålstegn hvorfor det ikke skjer. Videregående skole kan da oppleve økt negativt press og fokus fra omgivelsene.



### 2.6.3 Den kultur kognitive søylen

Den kulturkognitive søylen representerer den mentale modellen på hvordan organisasjonen ser ut og bør handle (Busch et al., 2013). Innenfor dette perspektivet er en opptatt av felles begreper som konstituerer den sosiale virkeligheten, og hvilke rammer som benyttes for å rasjonalisere handlinger som blir utført.

Perspektivet setter fokus på etablerte sannheter og samstemmig handlingslogikk i organisasjonen som gjør atferd begripelig og meningsfull for den enkelte aktør. Aktørene i institusjonen utvikler en felles mening og virkelighetsoppfatning gjennom begreper, symboler, identiteter, handlingsmønstre og artefakter som har symbolsk verdi, (Busch, et al., 2013).

Den felles forståelsen i organisasjonen etablerer et rammeverk for den enkelte, og praksis innenfor rammeverket kan fremstå som det eneste handlingsalternativet. Handlingsalternativ er i denne sammenheng ikke et resultat av eksternt press. Den som tilpasser seg gjeldende kulturelle forventninger innenfor institusjonen vil rimeligvis oppleves som kompetente. Som en konform del av fellesskapet, på andre siden, de som motsetter seg de kulturelle forventninger kan bli definert som useriøse og mindre kompetent (Scott, 2014).

Et kulturelt kognitivt perspektiv er opptatt av institusjoner som et sosialt konstruert felles rammeverk av meninger. For å oppnå legitimitet kan en organisasjon altså ikke bryte for mye med de dominerende forestillingene som er knyttet til det bilde organisasjonen gir av seg selv (Busch, et al., 2013).

Det er flere som arbeider med kriminalforebyggende oppgaver i samfunnet, og isolert vil arbeidet i sin utførelse være overlappende. SLT skal i fellesskap nærme seg en felles kjerne i det kriminalforebyggende arbeid fra ulike profesjoner og virksomheter. Nettverket er etablert fra ulike etater, tjenestenivå og organisasjoner. I kultur-kognitivt perspektivet betrakter vi hvordan representantene påvirker nettverksarbeidet når de har ulik organisering og bruker forskjellig metodikk. Hvordan påvirkes det tverrfaglige samarbeidet når ulike organisasjonsprinsipper med ulik institusjonell forankring møtes i et og samme nettverk? Med de tre perspektivene identifiseres tre ulike teoretiske perspektiv som kan forbindes med profesjoner i moderne samfunn: regulative, normative og kognitive. Regler, normer og meningsoppfatning oppstår og utformes i interaksjon mellom mennesker (Scott, 2014).

De tre institusjonelle pilarer Tabell 4.1 (Busch, et al., 2013, p. 82)

Forskjeller	Ulike aspekter og uttrykk		
	Regulativ	Normativ	Kultur - kognitiv
Grunnlag for innordning	Hensiktsmessig	Sosial forpliktelse	Tatt for gitt
Mekanisme	Tvang	Normativ	Mimetisk
Logikk	Instrumentell	Hensiktsmessig	Vane
Indikatorer	Regler, lover sanksjoner	Sertifisering Akkreditering	Utbredelse isomorfisme
Basis for legitimitet	Sanksjonert gjennom lov	Moralsk styrt	Kulturell støtte Begrepsmessig korrekt

Figur 4 Tre instusjonelle pilarer

Scott (2014) definerer institusjonell teori som «kulturkognitive, regulative og normative strukturer og aktiviteter som gir stabilitet og mening til sosiale relasjoner og situasjoner». Det regulative aspektet er basert på lover, regler, politikk og prinsipper som omfatter styring og ledelse. Det normative aspektet er basert på den sosiologiske opprinnelsen til institusjonell teori og omfatter normer, verdier og roller. Fra et normativt ståsted er verdier med på å definere en ideell standard, mens normer definerer hvordan den ideelle atferdsstandard kan oppnås. Det kulturkognitive aspektet domineres av de samfunns-elementene som tas for gitt, og som er kulturelt akseptert. Samlet gir disse tre søylene innblikk i tre fundamentale institusjoner som er å finne i et hvilket som helst samfunn.

Disse ulike aspektene (fig. 4) påvirker betingelsene for hvordan en institusjon/organisasjon handler. Det har relevans av å bruke disse tre aspektene i analyse av nettverksarbeid for å analysere om SLT nettverkens struktur gir stabilitet og mening til sosiale relasjoner. I små grupper kan normer, verdier og kulturdefinert atferd flyte over i hverandre og til sammen definere arbeidskulturen innad i en arbeidsgruppe. Vi analyserer hvordan de regulative, normative og kulturkognitive elementene er institusjonalisert i SLT-nettverkene.

Dynamikken mellom det regulative, normative og kulturelle-kognitive element utvikler unike egenskaper ved institusjoner (Scott, 2014). Ved hjelp disse perspektivene og av Scotts begreper om institusjonaliseringsprosessen vil vi operasjonalisere vår studie og analyse.

## 3 Metode

I dette kapittelet vil vi ha fokus på hvordan vi har designet studien, og hvilke data vi har valgt for å besvare vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Vi ønsker å redegjøre noen sentrale begrep som vi bruker i vår undersøkelse. Begrepene *virkelighet*, *sannhet* og *kunnskap* vil utgjøre fundamentet i enhver metodisk tilnærming (Jacobsen, 2013). Ut fra den teoretiske beskrivelsen av begrepene, avklarer vi hvordan vi forholder oss til begrepene i vår undersøkelse. For at vi skal kunne si noe om hvilke strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av SLT i vår studie, vil vi først beskrive ulike tilnærminger og valg for vår studie.

### 3.1 Ontologi

Hva virkeligheten er og hvordan verden faktisk ser ut, er noe filosofer har diskutert i flere hundre år. Ontologien er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, men å komme frem til en omforent forståelse av hvordan verden faktisk ser ut har vist seg vanskelig. Det finnes grunnleggende uenighet om hva virkelighet eller sannhet egentlig er, og hvordan man kan vite noe om, og hvordan vi bør samle inn informasjon om denne virkelighet eller sannhet (Jacobsen, 2013).

Ontologi kan forstås utfra den positivistiske tilnærmingen eller ut fra den hermeneutiske tilnærmingen.

#### 3.1.1 Positivism

I den positivistiske tilnærmingen vil en bygge på en positiv, det vil si sikker kunnskap. Positivistisk perspektiv søker gjerne etter vitenskapelige lover som styrer samfunnet på samme måte som dem vi finner i for eksempel fysikk. Bakgrunnen er den naturvitenskapelige metodens høye prestisje. Naturvitenskapelige forklaring blir da idealet for alle vitenskaper, også samfunnsvitenskap. I en positivistisk tilnærming har all forklaring en årsaksforklaring. «Begrepet kausalitet er et av de mest omstridte begrepene innenfor samfunnsvitenskapene.» (Jacobsen, 2013, p. 106). I en positivistisk tilnærming ville vi basert studien vår på observerbare data.

#### 3.1.2 Hermeneutisk/sosial konstruktivisme

Hermeneutikken er en fortolkningstradisjon (Kvale & Brinkman, 2012). Hermeneutikk kommer fra gresk og betyr utlegningskunst eller forklaringskunst (Alnes, 2015). Hermeneutikken søker etter å gi fenomenene full rettferdighet ved at vi ikke bare leser og forstår tekster, men ved at vi eksempelvis lytter til nettverksmedlemmenes viten om strategi, samstyring og fremmere og hemmere for samstyring i SLT. Vi lar for-forståelsen konfronteres med menneskenes viten, hvorpå vi går tilbake og endrer vår forståelse. Da mennesker lærer

og reagerer ulikt på ny kunnskap og endrer atferd deretter, er det vanskelig å fange opp universelle lover som man gjør i naturvitenskapen (Jacobsen, 2013).

I hermeneutisk fortolkning vil det oppstå ny kunnskap i prosessen med å gå frem og tilbake fra del til helhet (Kvale & Brinkman, 2012). En hermeneutisk tilnærming innebærer å fortolke og prøve å forstå ulike fenomener gjennom å fokusere på et dypere meningsinnhold enn det som er umiddelbart innlysende. Virkeligheten er i stadig endring og utvikling, og hermeneutisk forskning er opptatt av å finne det som kan defineres som virkeligheten på et spesielt tidspunkt i en spesifikk kontekst. Den hermeneutiske sirkelen står sentralt i hermeneutisk fortolkningspraksis. Denne spiralen dannes som et resultat av vekslinger mellom deler og helhet i arbeidet med å analysere rådata som dokumenter og/eller transkriberte intervjuer (Jacobsen, 2013). Det betyr at ingen del kan forstås uten i lys av en helhet som den ene delen består av. De personene som deltar i studien vår konstruerer en virkelighet vi ønsker å forstå. Menneskene og organisasjoner i denne studien vil i liten grad «kunne fange opp universelle lover», siden mennesker lærer, reagerer på ny kunnskap og endrer atferd. Den hermeneutiske spiralen er vårt verktøy der vi veksler mellom å analysere transkriberte intervjuer opp mot sentrale, lokale og interne styringsdokumenter for å danne oss et bilde om regjeringens ønsker gjenspeiles i beskrivelse av virkeligheten, slik den fremstår forskjellig, avhengig av nettverksmedlemmenes ståsted.

Hvordan samstyring i SLT faktisk ser ut, er ikke enkelt for oss å forklare. Virkeligheten av samstyring i SLT er, slik vi oppfatter det, en sosial (subjektiv) konstruksjon. Med det mener vi at nettverkets medlemmer kan oppleve og oppfatte samstyring ulikt. Denne individuelle opplevelsen kan være påvirket av eget ståsted i organisasjonen, kunnskap, kompetanse og profesjon. Av den grunn velger vi å få tilgang til deres virkelighet gjennom intervjuer, samtaler og dokumentanalyse for å forstå ulike forståelser av virkeligheten.

## **3.2 Epistemologi**

Epistemologi er læren om kunnskap - hva kan vi tilegne oss kunnskap om, og hvordan. (Jacobsen, 2013). Det er avgjørende hvilket ontologisk utgangspunkt vi har når man vi skal gjennomføre en undersøkelse. Vi er ikke ute etter lovmessigheter, men vi ønsker å finne svar på om ledelsens strategiske valg i forhold til organisering og ledelse av SLT har betydning for hvordan nettverkene samstyrrer. Epistemologi kan betraktes som læren om kunnskap, innsikt og erkjennelse (Jacobsen, 2013). Det finnes flere definisjoner av kunnskap. Likevel er det to hovedperspektiv på hvordan en kan tilnærme seg kunnskap og læring, der den ene metoden ikke diskvalifiserer den andre.

Det positivistiske perspektivet knyttes ofte til kvantitative studier. Forskeren kan med en positivistisk tilnærming studere samfunnet på tilnærmet objektiv måte og opparbeide kumulativ kunnskap om den objektive verden (Jacobsen, 2013).

En hermeneutisk tilnærming baseres på at generelle lover ikke finnes, og den er opptatt av det særegne og unike. Virkeligheten er konstruert av mennesker, og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten (Jacobsen, 2013). Epistemologisk sett betyr dette at kunnskap er kontekstuell og kan bare evalueres i lys av konteksten den er oppstått i. Dette gir rom for og stimulerer til større metodisk fleksibilitet og kreativitet (Jacobsen, 2013).

Et hovedskille mellom disse to hovedperspektivene er at med kvalitativ metode har man som regel et lite utvalg, og man vil ha fyldige subjektiv beskrivelse av fenomenet. Mens med kvantitativ metode så ønsker man å ha et større utvalg, og har som mål at man skal kunne generalisere dataene etterpå.

Vårt utgangspunkt er at mennesker på ulikt nivå i organisasjonen, med ulike profesjoner og forhold til, eller forståelse for samstyring, vil kunne utvikle sin subjektive kunnskap og fortolkning av samstyring i SLT. Skepsisen til om kunnskap er kumulativ fører også til at kunnskap kan påstås og bare kunne være lokal, det vil si at den er knyttet til et bestemt sted og en bestemt tid (Jacobsen, 2013). For oss er dette interessant i vår komparative studie når vi skal analysere suksessfaktorer. Vi ser på likheter og ulikheter i strategiske valg og hvordan organisering og ledelse har utviklet seg over tid i kommunene.

Vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt vil være påvirket av det vi har lært, erfart, opplevd og blitt fortalt. Vi forstår de data vi samler inn i lys av den fortolkningen informantene har av fenomenet (Nyeng, 2010). Erkjennelsen av at vi kun kan si noe om verden i en fortolket tilstand er vesentlig for å forstå at det ikke er mulig å fange opp alle aspekter. Dette avhenger av hvilket perspektiv vi har på fenomenet eller hvilke teorier vi ser fenomenet i lys av.

Når vi i oppgaven forsøker å forstå hvilke strategiske valg som legger til rette for samstyring i SLT og hvordan samstyring blir organisert for å forebygge marginalisering av barn og unge i to utvalgte kommuner, beskriver vi både ledelsen og nettverksmedlemmenes opplevelse av valgt strategisk tilnærming, og analyserer deres strategiske valg (Mintzberg, et al., 2009).

For å forstå suksessfaktorer og fremmere for varig nettverksarbeid, analyserer vi ledelsens og nettverksmedlemmenes opplevelse av fremmere og hemmere i forhold til hva som er fremtredende eller sterkt fokusert i nettverket. Vi tenker da spesielt på om nettverket er sterkt regulert av lov og regelverk eller om nettverket har sterkt fokus på hvordan det sosiale livet i nettverket er påvirket av normer og verdier. Et tredje fokus vi analyserer er hvordan nettverksmedlemmene tenker at nettverket bør fungere. Menneskelig samhandling i en organisasjon er vanskelig å generalisere. Menneskene bringer med seg sin profesjon inn i gruppen bestående av ulike profesjoner og ulik kultur. Vi er også opptatt av å få frem hvilke kontekstuelle krefter som virker inn på valg kommunene har gjort frem mot dagens situasjon. Studien vår kan da søke forståelse for hvordan forebyggende arbeid tolkes og implementeres lokalt i to kommuner. Vår *problemstilling* og våre *forskningsspørsmål* avgjør at en hermeneutisk tilnærming egner seg best for vår studie.

Vi er interesserte i hvordan reformer/nettverkssamarbeid oppfattes, tolkes og implementeres i de to kommunene. Ved å se på to kommuner, kan vi søke etter likheter og ulikheter i forhold til strategiske valg av organisering og ledelse av SLT. Vi er også interessert i om suksessfaktorene oppfattes likt eller ulikt i de to kommunene, og om de to kommunene opplever at SLT har gjennomføringskraft til å utføre sitt mandat. Vi er interessert i både ledelsens tolkninger av reformer/utfordringer/samarbeidsformer og nettverksmedlemmenes erfaring og opplevelse av fremmere og hemmere for hvordan reformer og nettverkssamarbeid implementeres og om ulike konsekvenser avhengig av kontekst. Vi har valgt å undersøke hvordan strategiske planer implementeres i nettverkene, og vi ønsker å avdekke hvordan ulike nettverksmedlemmene enes/uenes omkring ulike deler av ledelses- og styringsutfordringer i SLT.

Vi har valgt en hermeneutisk retning innenfor samfunnsvitenskapen da vi mener at det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet, det finnes bare ulike forståelser av den. Både i kommunenes ledelse og i SLT-nettverkene er det en subjektiv forståelse av virkeligheten som bare kan kartlegges ved at vi setter oss inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener.

### **3.3 Induktiv versus deduktiv tilnærming**

Det er to aktuelle tilnærminger: den deduktive og den induktive. Den deduktive tilnærmingen tar vi utgangspunkt i en teoretisk beskrivelse av hvordan virkeligheten ser ut, for deretter å teste teorien. Forventningene dannes av tidligere funn og teorier. I den deduktive metoden har forskeren klarlagt sin forståelse av virkeligheten på forhånd, basert på teori. Deretter samler en inn informasjon som bekrefter eller avkrefter denne forståelsen og gjør en ny fortolkning på bakgrunn av dette. Dersom empirien ikke stemmer med teorien, må teorien forkastes. Dersom empirien støtter teorien, er denne ikke bekreftet, men *styrket*. Fremgangsmåten kan sies å være å gå fra teori til empiri (Jacobsen, 2013). Fordelene med en deduktiv tilnærming er at en kan ha en forventning basert på tidligere empiriske funn som en kan etterprøve eller avkrefte. Ulempen med deduktiv tilnærming kan være at forskeren bare leter etter den informasjonen han eller hun finner relevant og som kan støtte opp et ønsket resultat. Informasjon som kan falsifisere teorien kan dermed bli utelatt.

Ved induktiv tilnærming brukes teorien til å tolke data eller man utvikler ny teori/nye begrepet som resultat av analyse av empirien. Forskeren samler informasjon for deretter å sammenfatte og trekke slutninger på vegne av de dataene forskeren har samlet inn. Den induktive metoden krever et åpent sinn hos forskeren slik at innsamlet informasjon og analysen med tilhørende resultat ikke blir påvirket av forutinntatte holdninger. Dette er en utfordring for induktiv fremgangsmåte. Kritikken mot den induktive metode er blant annet at det er på et teoretisk nivå å tro at en kan tilnærme seg en problemstilling uten at ens predisponerte holdninger vil fungere som et filter på hva slags resultater som registreres og

vektlegges (Jacobsen, 2013, p. 37). Den induktive metoden innebærer heller ikke en komplett beskrivelse av virkeligheten, og resultatene må også her fortolkes. Men siden forskeren ikke har gjort seg opp en teori på forhånd i samme grad som for den deduktive, kan en si at det medfører et fortolkningsnivå mindre. Vi bruker teorien til å tolke data vi innhenter i form av intervju og dokumentstudier. Fordelen ved å velge en induktiv tilnærming, er at vi kan fange opp informasjon vi ikke ville sett med en deduktiv tilnærming.

Vi har valgt en mellomting mellom en ren induktiv og deduktiv tilnærming.

Forskningsspørsmålene er utformet med bakgrunn i at vi ønsker å se på hvordan to institusjoner gjør sine strategiske valg i forhold til nettverksledelse og nettverksstyring av SLT-arbeidet. Med den bakgrunnen har institusjonell teori og teori om strategi påvirket våre forskningsspørsmål. For å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene mener vi også at skillet mellom, eller overgangen fra NPM og NPG bør inngå som en del av vår teoretiske bakgrunn. Dette valget har vi gjort med tanke på å diskutere ulike paradigmer for styring og ledelse i offentlig sektor, og hvordan kommuners handlingsrom blir påvirket av disse paradigmene og nye former for overordnet organisering i offentlig sektor i Norge. Begreper som samstyring, samproduksjon, wicked problems og public value er også relevante for vår studie.

### **3.4 Valg av forskningsdesign**

Undersøkelsesdesign er viktig sett med henblikk på hvor egnet det er til å belyse problemstillingen (Jacobsen, 2013). Det finnes flere ulike design å velge mellom, som i ulik grad vil passe til den definerte problemstillingen. Vårt valg av design, følger av vår metodiske hovedtilnærming. Vi kan velge mellom et ekstensivt eller et intensivt design. Valg av forskningsdesign kobler vi til vår vårt valgt av en eksplorerende problemstilling for å utdype hvilke strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT. Vi vil under redegjøre for våre valg.

#### **3.4.1 Ekstensivt vs. Intensivt design**

Et intensivt design går i dybden der målet er å finne så mange variabler som mulig «i få tilfeller», mens et ekstensivt design går i bredden og undersøker «mange enheter med få variabler» (Jacobsen, 2013, p. 74). Forskningsdesign kan være både intensivt og ekstensivt, men i vårt tilfelle har vi vurdert det å bli for ressurskrevende. Vi så oss derfor nødt til å ta et valg i forhold til ekstensivt eller intensivt design, basert på målet for undersøkelsen og ressurstilgang.

Ekstensivt design er egnet til å undersøke mange enheter:

1. Å gå i bredden er et forsøk på å få en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster.



2. Å gå i bredden øker mulighetene for å generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon (Jacobsen, 2013).

Intensive design er egnet til å få frem detaljert informasjon om hver enhet, i vårt tilfelle ett SLT-nettverk i to storbykommuner:

1. «Vi vil gå i dybden er et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet som vi formulerer som strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av SLT-nettverkene.»

2. Ved å gå i dybden gjør vi et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (Jacobsen, 2013).

Vi mener at intensivt design er best egnet til å gå i dybden for å få en helhetlig forståelse av strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av SLT i to storbykommuner. Vi ønsker å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig om våre to storbykommuner i forhold til hvordan implementering av SLT, hva ledelsen og nettverksmedlemmene opplever som fremmere og hemmere for samstyring av kriminalitetsforebyggende arbeid. Vi har derfor valgt case studier, som er et eksempel på intensivt design.

Fordelen med intensivt design i vår studie er at vi kan gå i dybden på våre caser. Dersom vi hadde valgt ekstensivt design og undersøkt mange enheter ville vi, grunnet kapasitetsutfordring, mistet muligheten til å gå i dybden for å utforske nyansene knyttet til samstyring og forebyggende nettverksarbeid i våre utvalgte enheter. Ekstensivt design ville forøvrig gitt undersøkelsen vår større statistisk generaliseringskraft, som igjen ville gitt oss større mulighet overføre funnene til en større populasjon (Jacobsen, 2013).

Teoretisk eller analytisk generalisering er mulig ved intensive design. Å generalisere fra case, eller et konkret studium, til teori(er), eller generelle antakelser, gjør vi gjennom *systematisk bruk av begreper*. Det vil vi eksemplifisere med at vi studerer to nettverk, og hvordan de organiserer og leder SLT i storbykommune A og storbykommune B. Våre funn kan vi omdanne til generelle antakelser eller teorier om organisering og ledelse i SLT. Dette gjør vi gjennom systematisk bruk av begrep som «strategi» og «organisering», «ledelse» og «samstyring». På en annen måte kan vi si at vi leser det generelle i det spesielle. Vi tenker at funnene våre i ett konkret SLT nettverk kan si noe om hvordan organisering og ledelse er i SLT-nettverk generelt. Abstrahering innebærer blant annet at vi identifiserer og skiller ut noe fra en helhet (Jacobsen, 2013). Med vår fokusering på strategiske valg, organisering og ledelse av SLT nettverk, kan vi sammenfatte fenomen som første steg mot en systematisk forståelse av fenomenet. Vi abstraherer ved hjelp av språket når vi analyserer og fortolker kvalitativt materiale av menneskelige handlinger.

### 3.4.2 Case studie

«Betegnelsen case kommer av latinsk casus», som betyr et tilfelle (Jacobsen, 2013, p. 90). Om man for eksempel ønsker kunnskap om samstyring i SLT, så kan en studie av en kommunes valg av organisering og ledelse av SLT være en case-studie. Dette står i motsetning til komparative, sammenliknende studier som sammenlikner flere kasus, ved for eksempel studiet av hvordan ulike kommuner velger organisering og ledelse av SLT.

Andre enheter som studeres i en case-studie kan være ett individ, én familie, én hendelse eller én politisk institusjon.

Selv om case-studier bare tar for seg én enkelt enhet, brukes metoden som regel til å kaste lys over en hel klasse av viktige fenomener ut fra en grundig, helhetlig beskrivelse av det enkelte tilfellet. Man kan for eksempel forsøke å si noe om dynamikken i en organisasjon generelt ved å studere én enkelt organisasjon, eller man kan forsøke å si noe om årsaker til strategiske valg i en organisasjon ved å studere én organisasjon i detalj.

Case-studier brukes gjerne til å beskrive en enhet inngående, det vil si trekke deskriptive slutninger, eller gi innsikt i hvorvidt et fenomen fører til noe annet, det vil si kausale slutninger. En fordel ved case-studier er at de tillater forskeren å gå i dybden av en enhet, og dermed komme frem til detaljerte og inngående beskrivelser av et fenomen (Jacobsen, 2013). Det kan være utfordrende å utlede generelle betraktninger om nettverket på bakgrunn av en studie av én enhet. Fakta om ett medlem av et nettverk er ikke nødvendigvis representativt for hele nettverket. Det er ofte utfordrende å identifisere en årsakssammenheng kun ved hjelp av en case-studie, siden det ofte kan være mange fenomener som kan tenkes å påvirke et gitt utfall. Ved å kun studere en organisasjon er det vanskelig å identifisere hvilken av disse faktorene som var den faktiske årsaken til valgene.

Det rår likevel enighet om at case-studier kan være nyttige. De brukes både som frittstående studier og til å finne frem til beskrivelser eller hypoteser om årsakssammenhenger som etterpå kan testes ved hjelp av statistiske metoder. Case-studier er godt egnet når vi skal få tak i opplevelsen av samstyringen i SLT, og når vi vil forstå kommunenes strategiske valg og hvordan det oppfattes og oppleves i SLT-nettverk. Når vi går i dybden av disse fenomenene vil våre case-studier være av type intensivt design.

Det var naturlig for oss, innenfor et intensivt og eksplorerende design, å velge enten casestudie eller små – N – studie som metode. I vår avhandling falt valget på komparativt casestudie av SLT og nettverksarbeidet, som de to casene. Ved å velge en komparativ case studie, mener vi at ved å sammenligne likheter og ulikheter ved to kommuner kan vi med større sikkerhet avdekke mønstre i nettverksarbeid (Jacobsen, 2013).

Ulempen ved å velge komparativ casestudie er at oppgaven kan bli krevende både tidsmessig og i forhold til mengde informasjon som skal håndteres. Målet er at vår komparative case-

studie gir oss en forståelse for like og ulike strategiske valg i kommunene. Sammenligningen av de to kommunene kan gi oss en forståelse for hvilke faktorer som fremmer og hemmer ledelse og nettverksarbeid. Det er også viktig for oss å sammenligne om det er noen institusjonelle hemmere og fremmere, og om dette kan påvirke nettverksarbeidets gjennomføringskraft. Bakgrunnen for vårt valg av komparativt casestudier er at vi kan forstå sosiale fenomener bedre når de sammenlignes. Med det mener vi, om det er noe ved oppfatningen av nettverkens felles eller ikke felles mål, forståelse, verdigrunnlag og etiske begrunnelser som kan påvirke nettverkssamarbeidet. Her vil vi også sammenligne om vi kan finne likheter eller ulikheter i forhold til yrkesprofesjonenes likeverd i nettverkene. Ved å gå i dybden på enkelttilfeller kan vi gjøre funn som er uventede, og som så kan danne hypoteser som senere kan testes gjennom andre studieopplegg (Jacobsen, 2013). Ofte er idealet å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Det komparative case designet gir oss mulighet til å sammenligne kommunenes strategiske tilnærming til implementering, ledelse og organisering av SLT. Vi sammenligner hvordan kommunenes institusjonelle kapasitet kan påvirke SLT-nettverkens operasjonelle kapasitet. Vi sammenligner også likheter og ulikheter i forhold til SLT-ledelsens praksis, og vi vil sammenligne om de ulike nettverkene opplever ulik grad av gjennomføringskraft eller offentlig verdi av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

### **3.5 Datakilder- kvalitative eller kvantitative data**

Kvantitative tilnærminger benytter ofte kvantitative datakilder (survey), mens kvalitative tilnærminger benytter kvalitative datakilder som intervju, observasjon eller dokumenter. Vi har valgt en kvalitativ tilnærming i vår undersøkelse.

Kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Metodene omfatter ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. Målet er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv. Vi bruker den kvalitative forskningsmetoden til systematisering av og å få innsikt i menneskelige uttrykk, enten språklige ytringer (i skrift eller tale) eller handling (atferd). Vi er bevisst på at språk og handling har en meningsdimensjon som krever kvalifisert og refleksiv fortolkning for å utvikles til vitenskapelig kunnskap. Tall og statistikk er imidlertid ikke selvforklarende, derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning.

En kvantitativ metode er ofte kritisert for at den skaper avstand eller distanse mellom forsker og det som undersøkes (Jacobsen, 2013). Vi er opptatt av å skape nærhet. Kvantitativ metode har klare fordeler der det er ønskelig å standardisere informasjonen og gjøre det lett å behandle store mengder data ved hjelp av en datamaskin. En kan da gå ut til mange respondenter og få et representativt utvalg. Det sies også ofte at kvantitativ metode har høy ekstern gyldighet (Jacobsen, 2013).

Vi valgte bort survey undersøkelser da vi ikke har et ønske om å få en presis beskrivelse av omfang av ulike samstyringsformer, men vi ønsker å forstå samspillet mellom politi, barnevern og skole. I forhold til vår problemstilling vil kvalitativ tilnærming gi oss innblikk i ulike eller like oppfatninger, forståelser og meninger hos respondentene. Vi vil da få en forståelse for hvordan samspillet i SLT-nettverkene oppleves, og hvilke mekanismer som har betydning for at aktørene klarer å samstyre. Individuelle intervju velges av den grunn at informantene gjerne kan kjenne seg friere til å belyse eventuelle utfordringer ved samstyring. Fordeler ved kvalitative undersøkelser er at metoden legger få begrensninger på de svarene respondenten kan gi. Åpenhet i forhold til at den som undersøker i liten grad har bestemt seg på forhånd hva som letes etter, er et sentralt stikkord (Jacobsen, 2013). Kvalitativ metode gir også en fleksibel tilnærming. Prosessene blir ofte interaktive der en kan gå tilbake og endre problemstilling og datainnsamlingsmetoden etter hvert som undersøkelsen pågår (Jacobsen, 2013).

I vår studie ønsker vi å skape en forståelse for hvilke faktorer som fremmer og hemmer nettverkssamarbeid. Vi har allerede kommet til at den hermeneutiske tilnærmingen vil passe best for det tema vi har valgt. Vi vil dermed være opptatt av det unike og særegne, der vi mener at virkeligheten er konstruert av mennesker og at vi må undersøke hvordan menneskene oppfatter virkeligheten. Når vi da også tenker at kunnskap er lokal og unik, finner vi at en kvalitativ metode vil være den mest hensiktsmessige for vår studie for å få belyst de strategiske valg som legger til rette for samstyring i SLT.

### **3.5.1 Kvalitative forskningsintervju**

Vårt utgangspunkt for det kvalitative forskningsintervjuet er samtalen med kommunale ledere og nettverksmedlemmer i SLT. Intervju som forskning kan beskrives som *inter views*, eller en samtale med meningsutvekslinger (Kvale & Brinkman, 2012). Et kvalitativt intervju er en fleksibel intervjuform, hvor det er mulig å endre det metodiske opplegget underveis. Metoden er åpen og utforskende, og gir kunnskaper om informantenes erfaringer, uttrykt med deres egne ord slik de forstår spørsmålet vårt. Slik kan det oppstå kunnskaper om fenomener som vanskelig kunne vært formulert på forhånd, og en kan få tilgang til informasjon en vanskelig kunne fått ved hjelp av andre metoder. Intervjuet søker å forstå verden sett fra intervjupersonenes side og avdekke ulike meningsfortolkninger.

Kvalitative intervju blir ofte klassifisert som enten eksplorativt (*uforskende*) eller deskriptiv (*beskrivende*) (Dragest & Ellingsen, 2010). Intervju kan ha en narrativ form der en søker tilgang til intervjupersonens fortelling eller historie (Kvale & Brinkman, 2012).

Kvalitativ metode gir muligheter for å komme frem til dybdekunnskap om få enheter eller fenomener (Jacobsen, 2013). Vi vurderte å gjennomføre gruppeintervju, men slo det fra oss grunnet den avgrensede tiden vi har til vår undersøkelse, og det store arbeidet vi ville få ved transkribering av alle intervjuene. Ved gruppeintervju kan informantene bidra til at

tematikken ble flyttet fra individnivå til en mer kollektiv kontekst. Dette er en styrke med gruppeintervju (Jacobsen, 2013). Denne interaksjonen mellom respondentene kan bidra til at det blir mer dybde i intervjuet, respondentene kan «trigge» hverandre og åpner opp muligheten for oss til å få et nyansert sammensatt bilde av temaet som blir diskutert. En svakhet med gruppeintervjuer er at sterke respondenter kan påvirke informasjonen som kommer frem i gruppen. Respondentene kan også påvirke hverandre slik at svarene blir strategiske og ”tomme” (Jacobsen, 2013). Det er viktig for vår søken etter svar på forskningsspørsmålene at informanter kan sette egne ord på å beskrive sin egen opplevelse og erfaring rundt SLT.

### **Åpne intervjuer**

Intervjuer kan gjennomføres som åpne intervju. Fordelen med åpne intervju er at informanten fritt kan fortelle og reflektere om vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Åpne intervjuer egner seg best når det er relativt få enheter som undersøkes og at vi er interessert i hva det enkelte individ sier. Siden vi er opptatt av å systematisere informasjonen vi innhenter under intervjuene, ser vi en utfordring med å holde oversikten om vi bruker åpne intervjuer (Jacobsen, 2013).

### **Strukturerte intervjuer**

Det finnes grader av struktur av et intervju. Mellom det helt åpne og det helt strukturerte med spørsmål med faste svaralternativ i en fast rekkefølge, finner vi det kvalitative intervjuet med en utarbeidet intervjuguide med tema og spørsmål i fast rekkefølge (Jacobsen, 2013, p. 133).

I vår forskning kombinerer vi det strukturerte intervjuet med utarbeidet intervjuguide med strukturerte spørsmål, der vi stiller åpne reflekterende spørsmål rundt vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Vi har valgt semistrukturert intervju da vi ønsker å ha en viss struktur på spørsmålene, slik at vi sikrer å stille like spørsmål til informantene, og fordi spørsmålene er viktig å få svar på for å besvare våre forskningsspørsmål. Hadde vi benyttet åpne intervjuer, kunne vi fått noen gode refleksjoner som informantene «selv kunne drive», men vi var usikker på om det ville gi oss de svarene vi trengte. Semistrukturert intervju åpner for at informantene kan komme frem med sin erfaring. Det blir kalt semistrukturert fordi det verken er en åpen samtale eller et lukket spørsmålsintervju. Intervjuet foregår mest som en vanlig samtale, men har noen fastsatte spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009). Semistrukturert form gir retning på intervjuet, samtidig som det åpner for å følge opp det som opptar informanten. Intervjuformen ligger nært opp til en ordinær samtale med styrt retning. Intervju vil gi studien økt kunnskap om lokal utforming av SLT og personlige erfaringer med lokalt nettverksarbeid. Semistrukturert er en planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet (Kvale & Brinkmann, 2009). Et

dybdeintervju kjennetegnes ved at forsker og respondent snakker sammen og data samles inn i form av ord og setninger.

Vi har utarbeidet to intervjuguider som et rammeverk for våre intervjuer. I den ene intervjuguiden er spørsmålene tilpasset informanter i lederposisjoner, som rådmann, bydelsdirektør og SLT-koordinator (vedlegg 1). I den andre intervjuguiden er spørsmålene tilpasset nettverksmedlemmene (vedlegg 2). Dette har vi gjort for å få fram ledelsens strategiske valg til organisering av ledelse av SLT, og for å få fram hvordan nettverkene faktisk oppfatter fremmere og hemmere av de strategiske valgene.

**Tema 1** er likt i begge intervjuguidene. Vi valgte å først stille noen bakgrunns spørsmål der vi etterspør informantens alder, arbeidssted, utdanning og yrkeshistorie. Dette gjør vi for å danne oss et bilde av hvilken profesjon og erfaring informanten har. Videre er forskningsspørsmålene våre delt inn i tre ulike institusjonelle perspektiv, og hvordan aspektene kommer til uttrykk (figur 4, side 35).

**Tema 2** er hva som kjennetegner nettverkssamarbeid i SLT. Ledelsen får spørsmål med fokus på dem som ledere og hvilke strategiske valg som er tatt, mens nettverksmedlemmene blir bedt om å uttale seg mer på operativt nivå.

**Tema 3** er suksessfaktorer i forhold til organisering og ledelse av SLT

**Tema 4** er suksessfaktorer for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres.

Innenfor hvert forskningsspørsmål har vi delt temaene inn etter de tre institusjonelle søylene. Med det mener vi at spørsmålene er delt inn i tre subtema innenfor hvert tema. Vi stiller spørsmål som skal gi oss informasjon om det som regulerer nettverksarbeidet, hvordan det normative nettverket fremstår og hvordan kulturen i nettverkene oppleves. Når vi stiller spørsmål innenfor det regulative perspektivet, stiller vi åpne spørsmål rettet mot mandatet til SLT, lov og regelverk. Vi spør om SLT sitt mandat og gjeldende lovverk legger til rette for samstyring, og om de ulike etatenes lovverk er til hinder for samstyring. Det normative perspektivet utforskes ved å stille spørsmål om hvordan nettverkene faktisk organiserer, leder og arbeider. Vi etterspør hva nettverkene faktisk samhandler om og om det er likeverd for nettverkets medlemmer. Vi etterspør verdier, normer og etikk og ledelsesutfordringer. Den kulturkognitive søylen utforskes ved å stille spørsmål om informantenes opplevelse av hvordan de eksempelvis oppretter en felles problemforståelse og om de opplever at profesjonsverdier og normer påvirker det tverrfaglige samarbeidet. Vi ber informantene si noe om den opplevde kulturen i nettverket, hvordan de nyttiggjør hverandres kompetanser, og hvordan de opplever at profesjonsverdier og normer påvirker samstyringen. Gjennom de ulike tema og subtema vil vi se etter mønstre og sammenhenger som har betydning for samstyring av SLT.

Spørsmålene er åpne i sin utforming innenfor hvert tema. Som introduksjon stilles spørsmål som «Kan du fortelle om kommunens satsning på SLT? Som oppfølgingsspørsmål har vi tatt tak i det informantene har fortalt oss og stilt spørsmål som kunne utdype forskningsspørsmålet. I noen tilfeller opplevde vi at informantene hadde mer på hjertet enn det de ga uttrykk for når de svarte på spørsmålene. Da stilte vi inngående spørsmål som, «Kan du si noe mer om det?», eller «Har du flere eksempler på det?». Innimellom var det behov for å få avklart om vi hadde forstått riktig. Spørsmålene ble da av mer direkte karakter som «Har jeg forstått deg riktig når du sier at...?», uten at vi hadde som formål å fortolke svarene. Vi var under alle intervjuene opptatt av at informantene skulle fortelle sin historie og reflektere rundt spørsmålene. Informantene fikk god tid til å tenke seg om og vi tillot taushet. Alle informantene våre var svært meddelsomme, så det var ikke problem å få samtalen i gang igjen.

Når spørsmålene er åpne i formen, innledes de med hvordan, hva og i hvilken grad. Den åpne spørsmålsformuleringer legger til rette for informantenes refleksjoner. Innimellom var det behov for å sjekke ut at vi hadde forstått svarene riktig. Slike spørsmål blir dermed lukket i formen, slik at vi får bekreftet eller avkreftet vår forståelse.

Selve intervjusituasjonen innebærer et møte mellom mennesker. For oss har det betydd at vi har vært oppmerksom på at ordene vi bruker kan skape avstand mellom oss og informanten dersom vi bruker et komplisert språk. Det har vært viktig for oss å være oppmerksom på at det er en asymmetri mellom informant og forsker. For å redusere denne asymmetrien valgte vi å gjennomføre intervjuene på informantenes arbeidssted, i deres trygge omgivelser. I forkant av intervjuet sendte vi ut intervjuguiden sammen med et informasjonsskriv, og et samtykkeskjema.

For å kunne sammenligne to kommuners ulikheter og likheter valgte vi å utarbeide to ulike intervju guider til våre intervju. En intervjuguide har vi tilpasset ledelsen, og den andre intervjuguiden har vi tilpasset nettverksmedlemmene. Dette gjorde vi på grunn av den hierarkiske oppbyggingen i organisasjonene, da ledelsen og nettverksmedlemmene har ulike roller, fullmakter og myndighet i SLT-arbeidet, og vi har en forventning om at ulike profesjoner kan se ulikt på hva som fremmer og hemmer samstyring.

Vi har både i dokumentstudier og under intervjuene undersøkt hvordan den strategiske prosessen har vært, og hvordan ledelsen har valgt å sette sammen nettverkene og ledelsessystemet i SLT. Videre er vi interessert i informantenes opplevelse av suksessfaktorer i forhold til organisering og ledelse. Her har vi undersøkt hvordan koordineringsprosessen har vært mellom samspillprosesser og gjeldende systemer. Til slutt har vi undersøkt informantenes opplevelse av gjennomføringskraft i profesjonaliseringsprosessen. I ly av tema som kom opp under intervjuene var vi åpne for å kode data i tillegg til vår strukturerte intervjuguide.

### 3.5.2 Dokumenter

Dokumentstudier er innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. Vi har liten kontroll over innholdet i dokumentkilder, siden forfatterne av dokumentene blir fortolkere av kildeinnholdet (Jacobsen, 2013). Vi ønsker å få fram strategiske valg for SLT, og alle primærkildene var tilgjengelige for oss. Noen sentrale aktører i oppstarten av SLT har sluttet i arbeid (pensjonert) og andre har byttet jobb. I tillegg ønsker vi å bruke flere kilder for informasjonsinnhenting. Vi ønsker skriftlige fremstillinger for å få belyst hendelser, hendelsesforløp, historikk og utvikling av SLT. Dokumenter er sekundærdata.

Dokumentene egner seg i vår studie til å besvare våre forskningsspørsmål. Vi kan tilegne oss informasjon om hvordan SLT er organisert, mål for SLT, nettverkets mandat, hva som er implementert og hva som har blitt gjennomført. På den måten vil sekundærdata gi oss svar på vår problemstilling og våre forskningsspørsmål.

Vårt utvalg av dokumenter er valgt for å kunne utfylle intervjuene vi gjennomfører når vi ser etter hvordan SLT er organisert, fastsatte mål, mandat, hva det er ønskelig at SLT gjennomfører og hva som er gjennomført.

For å få tak i hva som har vært sagt og gjort i forhold til SLT-arbeidet tidligere, og hvilke fortolkninger og strategiske valg de to kommunene har gjort, velger vi dokumenter som sekundærkilder. En utfordring for oss er at dokumentene vi studerer er skrevet for et annet formål. Politiske saker er skrevet i en viss tidsperiode og kan understøtte politiske partiprogrammer, kommunens økonomi og tidens samfunnsutfordringer. Handlingsplaner kan ta utgangspunkt i politiske vedtak, og dermed være preget av politisk partiprogram. Videre kan dokumenter være preget av den som skriver dokumentet, forfatterens posisjon i organisasjonen, bakgrunn og kunnskap om tema. En annen utfordring er om vi får tilgang til de mest relevante dokumentene og om vi har kontroll over mulige feilkilder (Jacobsen, 2013).

Når vi har valgt ut dokumenter til vår studie, har vi også søkt etter dokumenter som sier noe om opprinnelsen til SLT i Norge, politiske styringsdokumenter fra regjering og direktorat. Videre har vi valgt å se på kommunale politiske vedtak, handlingsplaner for SLT-arbeidet, samt årsmeldinger som oppsummerer årets satsning og gjennomførte tiltak. Vi ser i tillegg på forskningsrapporter om SLT og samstyring i offentlig sektor. Samlet vil de ulike kildene gi oss ulike innfallsvinkler og svar på hvordan kommunene implementerer SLT-arbeidet, hvilke strategiske valg de har tatt og hvordan arbeidet er organisert og ledet. I tillegg vil vi i årsmeldingene kunne se noe om de faktisk gjennomfører det de i handlingsplanene beskriver.

I regjeringens styrende dokumenter ser vi etter intensjonen og opprinnelsen til at det oppfordres til å bruke offentlige ressurser, statlige og kommunale, på samarbeid og samstyring gjennom SLT-modellen. I intervjuguiden spør vi kommunale og statlige ledere



om hvordan kommunens politiske satsning på SLT oppleves, og hvordan mandatet til SLT er oppfattet.

Når vi ser til de kommunale styringsdokumentene etterspør vi i intervjuguiden hvordan SLT nettverkens medlemmer opplever kommunens satsning på SLT og hvordan mandatet er opplevd i nettverket. Siden vi er ute etter fremmere og hemmere av nettverksarbeidet, spør vi både ledelsen og nettverksmedlemmene om lovverk, regelverk og organisering legger til rette for samstyring i SLT.

Styringsdokumenter på kommunalt nivå i form av handlingsplaner, intensjonsavtaler og politiske vedtak er viktig for å forstå strategiske valg fra ledelsen. Her fremgår det hvilke prioriteringer kommunene vektlegger, hvordan ledelsen ser for seg organisering av SLT, og hva samhandlingen skal innebære – mandat og oppdrag.

Når vi ønsker å få tak i hva kommunene faktisk har sagt og gjort tidligere med tanke på SLT og nettverksamarbeid vil vi i tillegg se hvordan arbeidet med kriminalitetsforebyggende arbeid har vært gjennomført i fem ulike storbyer, (Egge, et al., 2008). Det har gitt oss innsikt i hvordan kriminalitetsforebyggende arbeid i våre utvalgte enheter etablerte SLT-arbeidet, hvordan dette arbeidet var organisert fra starten, og hvordan det har utviklet seg over år. Rapporten har også gitt oss nyttige referanser for det komplekse arbeidet kriminalitetsforebygging er. Ved å sammenligne nasjonale og kommunale planer og dokumenter får vi en forståelse av hvordan kommunene oversetter nasjonale føringer og oppfordringer til kommunen som lokalt nivå.

I lokale og kommunale SLT-styringsdokumentene ser vi i handlingsplanene hvordan SLT som institusjon er organisert, hva som er visjon og mål, samt hva de fokuserer på både på lang og kort sikt. I årsmeldingene ser vi hva de gjennomførte, hva som var utfordringer og hva de ønsker fokus på de påfølgende årene. Dette er kommunens dokumenter på lokalt nivå.

Liste over dokumenter vi har lagt vekt på:

Tittel	Utgiver
NOU 2012:14	Norges offentlige utredninger Regjeringen 22. juli rapporten
Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme	Justis- og beredskapsdepartementet
Om SLT modellen	Det kriminalforebyggende råd
Høring – Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) – forslag til ny organisering av funksjon og oppgaver	Regjeringen
Handlingsplan for SLT	Kommune A Kommune B
Årsmeldinger	Kommune B
Intensjonsavtale mellom Stat og kommune	Kommune A Kommune B

### 3.6 Utvalg av enheter

Vårt første ønske for utvalg av case til vår komparative studier skulle være to storbykommuner vi så som svært ulike, hva gjaldt organisering og ledelse av SLT. Den ene kommunen trakk seg i siste liten, men det lyktes oss ganske raskt å få på plass en ny kommune. Med vår forkunnskap om SLT sin organisering i de to aktuelle studieenheter har de ulikheter i forhold til kommunestørrelse, styringsmodell og omfang av kriminalitet. Ut fra vår oversikt har begge kommunene suksesshistorier i pressen. Tidligere forskning på kriminalitetsforebygging har kommet til at «*SLT-modellen, som alle byene helt eller delvis har organisert etter, har tre nivåer: styringsgruppe, arbeidsutvalg og utøvende nivå*». (Egge, et al., 2008, p. 222). Den ene kommunen vi har valgt er styrt etter formannskapsmodellen og

den andre er parlamentarisk styrt. Kommunen som er styrt etter formannskapsmodellen er organisert etter to-nivåmodell, og når kommunens to-nivåmodell møter SLT-modellen som har tre nivå, finner vi en ulikhet og en utfordring som vi vil se på.

### **Utvalg av informanter i ulike kommuner**

Vi har intervjuet ledelsen i kommunene representert av rådmann og bydelsdirektør, samt SLT-koordinatorene. Vi ønsket videre å intervju kommunale og statlige representanter i nettverket i begge storbyene. Det ble da naturlig for oss å intervju nettverkets representanter fra barnevernet, helse, skole og politi. Det viste seg at barnevernet i kommune B ble vanskelig å få intervjuavtale med. Hva som er årsak til det vet vi ikke, vi fikk ingen begrunnelse.

Populasjonen vår kan deles inn i to grupper. Vi har ett fokus rettet mot ledelse av SLT og ett fokus rettet mot nettverkets medlemmer. Vi har intervjuet 5 personer i storbykommune A og 5 personer i storbykommune B.

De to nettverkene vi har valgt ut representerer SLT-nettverk som har eksistert over tid, altså en viss grad av stabilitet og varighet. Den ene storbyen hadde vi utfordring med å få tilgang til et stabilt nettverk, da de har stor turnover. Videre har vi satt kriteria at nettverket enten skal være sentrumsnært, eller tilhøre en drabantby. Dette lykkes vi med, og ved å velge levekårsundersøkelsen, fant vi at det var hensiktsmessig for det komparative tilsnittet at kommunen har tilsvarende lik i forhold til ressursbruk på barn i barnevernstiltak i den aktuelle aldersgruppen. Dette lykkes vi med, og de to kommunene bruker henholdsvis kroner 8295 og kroner 8291 per barn i barnevernstiltak (SSB, 2015).

I nettverkene (både kommune A og kommune B) valgte vi å intervju nettverksrepresentant fra barnevern, skole og politi. Grunnen til dette valget er at dette er SLT-nettverkens medlemmer og sentrale aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politi har som hovedmål å redusere kriminalitet og vil være en sentral part i nettverket. Skolen har mest kontakt med de marginaliserte gruppene på dagtid, og har god kjennskap til gruppens utfordringer. Barnevernet er en profesjon som innehar mye kunnskap og kompetanse om marginalisert ungdom, vold og rus. Samtidig har barnevernet en sterkere taushetsplikt enn de andre aktørene. Informantene vil kunne gi oss svar på våre forskningsspørsmål og med det belyse hva de opplever som fremmere og hemmere for organisering av SLT-nettverkene.

## **3.7 Analyse av data**

Valget av design styrer også vår tilnærmingen til dataanalysen. I et case-design, vil kategorisering danne grunnlag for å avdekke mønstre og sammenligning av kommunene. Disse mønstrene analyserer vi i neste omgang ved hjelp av den teorien. I vår analyse av data legger vi vekt på institusjonell teori og de tre institusjonelle perspektiv (Scott, 2014) når vi analyserer hvordan strategiske valg påvirker SLT-nettverkene. Vi ser på hvordan de ulike

profesjonene i nettverkene påvirkes av de faglige regulativene, hvordan nettverkene organiserer seg normativt og hvordan nettverksmedlemmene opplever og gjenspeiler det kulturkognitive. Vi analyserer hvilken innvirkning de tre institusjonelle perspektivene (Scott, 2014) har i forhold til ledelsen som foretar strategiske valg for SLT-nettverkene, og hvordan den operasjonelle kapasiteten til SLT-nettverket påvirkes. Vi ser videre på fremmere og hemmere for SLT-nettverkens gjennomføringskraft i verdiskapningen.

### **3.7.1 Innholdsanalyse**

*«Innholdsanalyse er en systematisk undersøkelse og fortolkning av et datamateriale»* (Fauskanger & Mosvold, 2014, p. 127). Systematisering av innsamlet informasjon gjør vi både ved innholdsanalyse og narrativ analyse. I den komparative undersøkelsen benytter vi oss av kvalitativ innholdsanalyse der vi først deler data inn i tema eller kategorier og deretter forsøker å finne sammenhenger mellom kategoriene (Jacobsen, 2013).

### **3.7.2 Koding/kategorisering**

Fra intervjuguidene har vi kategorisert forhold til våre tema og undertema under hvert forskningsspørsmål. Forskningsspørsmålene utgjør våre forskningstema og undertema er i perspektiv av de institusjonelle søylene. Utsagn fra intervjuene og tekst fra dokumentene tilordnes kategoriene. Når vi foretar innholdsanalyse i dokumentene leter vi etter strategiske valg og hvordan SLT er organisert i de to kommunene. De transkriberte intervjuene har vi lest og kategorisert med utgangspunkt i våre forskningsspørsmål og innhold innenfor det regulative, normative og det kulturkognitive perspektivet.

#### **Kategorisering av intervjudata**

For å analysere hva som kjennetegner de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge, og suksessfaktorer i forhold til organisering og ledelse, samt suksessfaktorer i forhold til gjennomføringskraft i SLT nettverkene, kategoriserer vi intervjudata slik:

#### **Regulative kategorier**

- Lover og regler
- Taushetsplikt
- Felles mandat

#### **Normative kategorier**

- Organisering

- Ledelse av nettverket

### **Kulturkognitive kategorier**

- Opplevelse av tverrfaglig samarbeid og felles problemforståelse
- Nyttig gjøring av kompetanse og samarbeidskultur
- Yrkesetikk, profesjonsverdier og opplevelse av likeverd
- Verdier, normer, etikk og åpenhet

Kategoriseringen vår, eller kodingen, bruker vi for å systematisk gå gjennom data og organisere data etter forskningsspørsmålene.

All informasjon om et spesielt tema kan kalles en kategori (Jacobsen, 2013, p. 185). Kravet til en kategori er at den skal være relevant i forhold til de data den er spunnet ut fra og at den må være begrepsmessig fornuftig.

Vi har benyttet dokumenter for å kunne peke på strategi i forhold til det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Vi har ikke kategorisert på samme måte som ved intervjuene. Innholdsanalysen vil dermed være en forenklet informasjon om nasjonale og kommunale strategier som er tilgjengelig for sammenlikning.

Vi er observant i forhold til at våre kontaktpersoner har gitt oss tilgang til tekster som de selv i stor grad har utarbeidet selv. Vi har valgt ut og registrert relevant innhold i våre utvalgte tekster, kategorisert det relevante innholdet, og valgt ut andre relevante tekster og gjennomgått disse systematisk. Vi er oppmerksom på at vår forståelse kan påvirke utvelgingen og tolkningen av tekstene. Av den grunn har vi forsøkt å etterstrebe en kildekritisk forståelse, siden vi selv kan påvirke tolkningen av tekstene.

Ut fra kategoriseringen vil vi i den empiriske analysen sammenligne likheter og ulikheter i våre to kommuner.

### **3.7.3 Sammenbinding**

Når våre innhentede opplysninger er systematisert, vil vi fortolke data og lete etter årsaker som gjør at vi kan generalisere og finne en viss orden i data. Sammenbindingen søker etter det som ikke har blitt sagt eller gjort og vi får fram de mer skjulte forholdene (Jacobsen, 2013).

Vi vil se på årsakssammenhenger i forhold til hvilke strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av SLT-nettverkene, hvordan kommunenes institusjonelle kapasiteten ser ut. Hvilke strategiske valg har kommunene foretatt, hvordan de strategiske valgene påvirker den operasjonelle kapasiteten i nettverkene, og videre hvordan dette påvirker suksessfaktorene i nettverkene i forhold til den verdiskapningen som er et produkt av nettverkets suksessfaktorer.

I vår analyse av hva som kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene, ser vi på den operasjonelle kapasiteten i SLT-nettverkene.

- I hvilken grad nettverkene påvirkes av føringene fra stat og kommune, og hvordan nettverkene påvirkes av lovverk, regler og mandat.
- Hva som påvirker organisering og ledelse.
- Hvordan SLT-nettverkene samstyrer og iverksetter sitt mandat. Hvordan nettverkene opplever sin samstyringskultur.
- Ledernes praksis i forhold til hvordan strategisk ledelse utøves, og hvordan nettverkene leder de to kommunene.

Her ser vi etter likheter og ulikheter i forhold til strategiske valg, organisering og ledelse i de to kommunene. Videre undersøker vi hvilke faktorer som har vært avgjørende for at kommunene har valgt å iverksette varige lokale nettverkssamarbeid. Er noen forskjeller som kan forklare strategiske valg som har betydning i forhold til ledelse og organisering av nettverkene?

Ved isolering av de viktigste suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge, analyserer vi ledelsens praksis og nettverksmedlemmenes fortellinger om hvordan nettverkene organiseres og ledes. Avhandlingen etterspør også om nettverksmedlemmene mener at samstyring er en suksessfaktor for at nettverket bidrar til et tryggere samfunn, med det mener vi om dette gir er offentlig verdi.

For å undersøke om nettverket gjennomfører lokale tiltak, vil vi studere hvilke faktorer som har betydning for at det som besluttes i nettverket, faktisk blir iverksatt. Faktorer som beslutningsmyndighet, ledelse av nettverket, felles mål og verdier. Vi undersøker her de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene. Dette er forholdet mellom den SLTs operasjonelle kapasitet og den offentlige verdiskapningen.

Det er utfordrende å evaluere effektivitet ved samstyring (Røiseland & Vabo, 2015) Det er enklere å måle ineffektive nettverk der nettverkene ikke oppnår å definere noe felles mål eller å bli enige om felles beslutninger. I tillegg vil nettverk som produserer overdrevne kostbare løsninger, eller at de velter kostnaden over på eksterne aktører, sees på som ineffektive

(Røiseland & Vabo, 2015). For å lykkes med gjennomføringskraft i samstyring må nettverket ha legitimitet. «Legitimitet innebærer at borgerne er villige til å akseptere offentlige beslutninger og handlinger, også når de går på tvers av egne interesser og mål». (Røiseland & Vabo, 2015, p. 86). Vi ser på også om nettverksmedlemmene har myndighet til å vedta avgjørelser om handling etter drøfting i nettverket. Vi ser også på om nettverksmedlemmene kan vise til endret praksis i egen etat eller eksempler på løsninger på sammensatte problemstillinger som etaten de representerer ikke kunne utført alene. Nettverksmedlemmene vil også si noe om det de opplever som hemmer og fremmer nettverksarbeidet. Det er gjennom å kategorisere våre data fra dokumentanalysen og intervju vi kan filtrere ut viktige funn som igjen kan være med å forklare våre forskningsspørsmål. Det mest kritiske stadiet vil mest sannsynlig være tolkningsdelen i analysen. Har vi forstått informantene rett og er funnene så gode at vi kan bygge en tese?

### **3.8 Hvor gode er funnene og konklusjonene?**

I den kvalitative forskningen betyr dette i hvilken grad den metoden en bruker virkelig undersøker det den er ment å skulle undersøke. Validitet (gyldighet) vil si at metodene måler hva de er tiltenkt å måle, og ikke andre saksforhold (Jacobsen, 2013). Validiteten sier noe om gyldigheten av resultatene, om undersøkelsen egentlig undersøker det som er ønskelig. Styrken til kvalitative analyser ligger i at vi har data som i stor grad beskriver hvilke mekanismer som forbinder to eller flere kategorier (Jacobsen, 2013).

Vi skiller her mellom begrepsvaliditet, intern- og eksternvaliditet.

#### **3.8.1 Begrepsvaliditet**

For å oppnå troverdige funn i forskningen, så må man forsikre seg at forskningen er utført i henhold til god praksis samt at funnene blir bekreftet av de som ble studert (Kvale & Brinkman, 2012). Denne teknikken blir ofte referert til som respondentvaliditet eller medlemsvaliditet. Gjennom respondentvaliditet gir forskeren informantene, tilgang til funnene som er gjort. Vi sikrer også respondentvaliditet ved å sikre at intervjuguiden har spørsmål som informantene og vi som forskere forstår på lik måte for å oppnå høy grad av intersubjektivitet. Målet er at funnene og tolkningene stemmer så godt som mulig overens med synet til de studerte. Har vi operasjonalisert de begreper vi bruker slik at vi måler det fenomenet vi er interessert i?

#### **3.8.2 Internvaliditet**

Med intern validitet mener vi i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt (Jacobsen, 2013). Har vi inkludert alle faktorer som andre forskere inkluderer i begreperne? Er våre resultater valide, har vi gode mål på det vi studerer, og er vi presise og konkrete i måten vi operasjonaliserer begreper i instrumentene vi bruker i intervjuguide og koder for analyse. Kvalitativ metode har sin styrke i intern gyldighet

(Jacobsen, 2013). Det anbefales to tiltak som kan være med å vurdere en studies interne gyldighet.

Det ene er å kontrollere undersøkelse og konklusjoner mot andre tilsvarende undersøkelser. Vi tar opp relevant forskning i drøftingen av våre funn. Hvis det er sammenfall med én eller flere undersøkelser, kan vi si at gyldigheten er blitt styrket, men ikke at vår undersøkelse er sann (Jacobsen, 2013).

Det andre er å foreta en kritisk gjennomgang selv. I hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt, og om informantene kjenner seg igjen i resultatene vil påvirke den interne gyldigheten. Målet med å teste undersøkelsen som nevnt over er blant annet å forsikre seg om at det ikke har forekommet feiltolkninger i analysen av vårt datamateriale (Jacobsen, 2013).

### **3.8.3 Ekstern validitet**

Med ekstern validitet mener vi i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner (Jacobsen, 2013). Vi forklarer begrepet ekstern gyldighet som hvorvidt funn fra en undersøkelse kan generaliseres. Statistisk generalisering finnes først og fremst i kvantitativ forskning og baserer seg på statistiske analyser av et representativt tilfeldig utvalg. Statistisk generalisering gjelder strengt tatt for den tiden og den delen av populasjonen gjelder (Jacobsen, 2013). «Generalisering er avgrenset i tid og rom.» (Jacobsen, 2013, p. 365). Gjennom statistiske slutningsmetoder kan sikkerhetsnivået ved en generalisering, fra utvalget til den generelle befolkningen, uttrykkes med sannsynlighetskoeffisienter (Kvale & Brinkman, 2012).

## **3.9 Tolkning og tolkningsfeil**

Tolkning av resultater kan defineres som «å sette resultatene fra en undersøkelse inn i en større sammenheng» (Jacobsen, 2013, p. 374). En observasjon eller et observasjonsutsagn sies å være intersubjektiv gyldig hvis flere observatører kommer til samme resultat eller forståelse (Kvale & Brinkman, 2012). Intersubjektiv er den forståelsen vi som har gjennomført studien har kommet frem til i fellesskap i vår felles analyse av primær og sekundærkilder. For å sikre validitet i våre tolkninger kan vi i et analytisk perspektiv trekke frem flere årsaker som kan gi opphav til feilslutning. Med feilslutning menes her at vi fortolker mer inn i dataene enn vi egentlig har data til. For vår undersøkelse er det følgende årsaker til feilslutning vi vil legge spesiell vekt på som relevant:

### ***Intervju***

Ulike feilkilder kan oppstå ved tolkninger av intervju. Når vi sitter i samtale med en annen, vil samtalen formes, både stil og innhold av oss som deltar. Dette kalles gjerne intervju effekt (Jacobsen, 2013) I tillegg vil vi kunne observere ulikt og også se etter noe vi ikke skal undersøke. Siden vi har vært to forskere til stede under alle intervjuene har vi kunnet



kryssjekke om vi har opptrådd på en respektabel måte, oppfattet den samme informasjonen likt, og vi har reflektert etter hvert intervju over hva vi kunne gjøre bedre til neste samtale.

Vi kan ha påvirket respondentene og dermed data vi har samlet inn. Spørsmålsformuleringen har vært viktig å få til på en lik måte i de ulike intervjuene, og nøyaktighet ved transkriberingen har vært viktig. Notater vi har foretatt oss under intervjuene representerer en tolkning av informasjon i registreringsøyeblikket (Jacobsen, 2013), og vi har derfor ikke anvendt notatene som datainnhenting.

Det kan være at respondenten har gitt oss et bilde av at ting er i orden og har svart strategisk ut fra det svaret de mener er riktig. Vi ser også andre kilder til unøyaktighet. Intervjueffekten hvor både informant og intervjuer blir påvirket av hverandre. Det kan være væremåte, klær, språk, fakter og så videre som kan påvirke forholdet og dermed resultatet. Konteksteffekten dreier seg om at omgivelsene intervjuene foregår i, kan ha en påvirkning på resultatene (Jacobsen, 2013). Vi har drøftet konteksteffekten i forkant av undersøkelsen, og vi fant at beste løsningen for oss ble å reise til informantene i de to storbyene. Det var viktig for oss at informantene var på nøytral grunn og at det var enkelt for dem rent praktisk å møte opp. Vi har foretatt intervjuene der informantene har ønsket å gjennomføre intervjuet i kjente lokaler for informantene. Noen av informantene hadde en forståelse av at vi skulle undersøke effekten av SLT. Samtalen i forkant har gitt oss en mulighet til å presisere hensikten av vår studie, samtidig fikk vi muligheten til å skape en «trygg ramme» for intervjuet.

Vi sendte også ut informasjon og samtykkeskjema i forkant, men samtykket ble undertegnet når vi fysisk møttes (vedlegg 3). Vi gav informantene tydelig informasjon om vi forsker på organisering og fungering av organisasjonenes deltakelse i nettverksamarbeid og samstyring.

Begge har deltatt gjennom alle intervjuene. Vi utarbeidet intervjuguiden med overlappende åpne spørsmål. Vi har sikret informantene anonymitet på sin besvarelse, både for hvem vi har intervjuet i nettverket og hvilken bydel som deltar i undersøkelsen. Ved at vi har begge to deltatt i intervjuene, har den ene hatt rollen som intervjuer, og den andre har notert ulike sider ved svarene som skal drøftes i umiddelbar etterkant når inntrykkene fra samtalen fremdeles er friskt i minne.

Som forskere kan vi i kraft av vårt nærvær som intervjuer påvirke informantene. Vårt nærvær og vår fremtoning kan dermed påvirke resultatene av vår studie. Vi søkte derfor å fremstå med god bakgrunnskunnskap om hver enkelt kommune og deres SLT nettverk. Vi har brukt båndopptaker under intervjuene, og transkribert ordrett fortløpende etter intervju. For å sikre høy indre reliabilitet har vi presentert resultatene av casestudien for nøkkelinformanter før ferdigstillingen av studien.

## *Dokumenter*

Ulike feilkilder kan oppstå ved tolkinger av dokumenter. Sekundære kilder har vi ikke så god kontroll på selv. Vi vet ikke nødvendigvis hvem som har samlet inn data, hvem som har forfattet dokumentene, hvilken intensjon forfatteren hadde med å skrive teksten, og om forfatteren var påvirket av periodens politiske styresett (Jacobsen, 2013).

Vi har valgt å innhente dokumenter fra flere nivå;: regjeringen, kommunene og SLT-koordinator for å sikre intern validitet i innhenting av dokumenter. Vi har dermed ulike forfattere, flere tidsepoker og dokumenter skrevet med ulike intensjoner. Når vi har tolket dokumentene har vi kryssjekket med hverandre at vi tolker teksten i dokumentene likt, og da spesielt det vi trekker ut som funn etter kategorisering og koding.

### **3.9.1 Reliabilitet**

Reliabilitet referer til innsamlet datas pålitelighet. Reliabiliteten er høy hvis de tilfeldige feilene er små og har altså å gjøre med hvor nøyaktig det måles det som faktisk måles. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater (Kvale & Brinkman, 2012).

Reliabilitet kan derfor defineres som graden av nøyaktighet, feilfrihet og representativitet i resultatene av en undersøkelse. Det betyr at hvis vår studie skal være reliabel, kan den ikke være beheftet med tilfeldige feil. Dataene vi har samlet inn via individuelle intervjuer kan være beheftet med feil på grunn av at respondenten har misforstått spørsmålet, at respondenten har svart uten å forutsetninger for å svare, at respondenten tror at han / hun vet svaret, men tar feil, eller i verste fall at respondenten lyver eller velger å svare strategisk. Vi kan ikke være sikker på at data som informanten har gitt oss er riktig. Intervjuene er ingen «sannhet» og vi intervjuer informantene for å få innsikt i deres perspektiv (Jacobsen, 2013).

Vi har intervjuet mennesker med god kompetanse innenfor området vi undersøkte. Informanten har hatt tilgang til spørsmålsguiden i god tid i forkant av selve intervjuet. Intervjuene var planlagt mer som en samtale der informanten hadde mulighet til å presisere og å omformulere eller eksemplifisere svar. Vi har også en komparativ tilnærming i oppgaven hvor vi har intervjuet informanter på ledelse og nettverksnivå. Undersøkelsen har hatt to intervjuguiden hvor den ene har vært forbeholdt ledelsen som har vektlagt ledelsesfunksjon av nettverk. Den andre intervjuguiden har vært rettet mot selve nettverket med vektlegging av det operasjonelle ved nettverket. Intervjuguiden har vært likelydende for begge kommunene. Vi åpnet for at de kunne kontakte oss om de hadde mer informasjon de ville dele med oss. Samtlige informanter gav oss tillatelse til å ta kontakt om noe av svarene var uklare eller om vi hadde behov for utdyping av informasjon de hadde gitt.

### **3.9.2 Objektivitet**

For å sikre tillit til forskningen vår, må våre funn være basert på reelle data. Funnene våre er basert på reelle data og ikke slutninger basert på våre personlige tolkninger. Dette sikret vi gjennom å gjøre de transkriberte intervjuene tilgjengelig for gjennomlesning av informanten. Det kvalitative forskningsintervjuet er ikke objektivt. Dokumenter kan heller ikke betegnes som objektive. Forfatteren av dokumentet har sin egen bakgrunn, kompetanse, profesjon, intensjon med dokumenter, og kanskje i tillegg påvirket av politiske vedtak. Ved en kombinasjon av intervju og dokumentstudier kan vi likevel finne svar på vår problemstilling. Bias kan oppstå på grunn av feil eller unøyaktigheter ved utvalg av undersøkelsesobjekter. Vi mener at utgangspunktet vårt reflekterer de sentrale aktørene i SLT, men tilgangen på informanter kan ha påvirket våre funn. Vår vurdering av resultater etter intervjuene kan også gi forskningen vår bias. Hvorvidt det er noen bindinger mellom nettverksmedlemmene eller mellom nettverk og ledelse vet vi ikke. Hvorvidt informantene har svart helt ærlig i svarene på våre spørsmål vet vi ikke, men vi har forsøkt å redusere bias ved å stille flere ganske likelydende spørsmål, men med små forskjeller. Dette gjorde vi for sikre at svarene representerer virkeligheten i de ulike casene.

### **3.10 Ethiske betraktninger**

Innenfor samfunnsvitenskapelige undersøkelser er det noen etiske avveininger som må gjøres. Med utgangspunkt i den norske forskningsetikken i dag, eksisterer tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og dem det forskes på. Det må foreligge et informert samtykke, det må tas hensyn til den undersøktes privatliv, og informantene har krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2013).

Informert samtykke er særlig aktuelt i forbindelse med at vi forsker på menneskers samhandling. Samfunnsvitenskapelige undersøkelser dreier seg nesten alltid om å studere mennesker (Jacobsen, 2013). Ethiske problemstillinger preger hele forløpet i en intervjuundersøkelse, og man bør ta hensyn til mulige etiske problemer helt fra begynnelsen av undersøkelsen til den endelige rapporten foreligger (Kvale & Brinkman, 2012). Ethiske vurderinger må være en integrert del av enhver forskningsprosess og ikke bare isoleres til deler av arbeidet. Intervjuundersøkelse er et moralsk foretakende (Kvale & Brinkman, 2012).

Den som foretar intervjuet og informanten, er i et nært samspill med informanten hvor målet er å undersøke hvordan han/hun opplever og forholder seg til ulike personlige forhold (Kvale & Brinkman, 2012). Vi har ikke benyttet skjulte observasjoner i denne undersøkelsen eller hatt en annen agenda for informanten enn vi har gitt til kjenne.

Siden vår studie innebærer personer og til dels noen personlige opplysninger, meldte vi studien inn til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Tilbakemelding fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste var at vår studie tilfredsstillte

kravene i personopplysningsloven, og var meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Hovedregelen er at forskningsprosjekter kun kan settes i gang etter forskningsdeltakerne har avgitt sitt frie og informerte samtykke. Dette innebærer at de som deltar i forskningen har avgitt sitt samtykke uten noen form for ytre press, og at samtykket skal gis på grunnlag av tilstrekkelig informasjon om prosjektet (NESH, 2006). Som vi beskrev tidligere var den informasjonen tilgjengelig for informanten i god tid før intervjuet fant sted. Vi har benyttet opptaker ved våre intervju for å sikre nøyaktighet fra informanten. Vi har valgt å oppbevare lydfiler og transkriberte dokument på privat PC. PC en har påloggingskode slik at informasjonen ikke er tilgjengelig for andre enn forskerne og veilederen. Lydfiler vil bli slettet fra PC når avhandlingen er godkjent og sensur har falt.

Vi har også valgt å sikre informantene anonymitet. Dette har vi gjort ved å omtale dem i oppgaven ved tittel og ikke navn. Vi har valgt å ikke opplyse hvilke bydeler vi forsker i, for det vil være den eneste måten å sikre at informantene i nettverkene får en reell anonymitet. Vi ser det som viktig at informantene kan kjenne seg trygge for at den informasjon de meddeler oss i intervjuene ikke skal få betydning for den i sin relasjon til overordet og sideordnet nettverksmedlem. I den grad vi har mottatt sensitiv eller konfidensiell informasjon, har vi utelatt det fra oppgaven vår. Anonymitet består i at informasjon begrenses til dem som er autorisert til å ha tilgang til den, det vil si oss som forskere, informanten og vår veileder. Vi har informert informantene om hvordan data lagres, og makuleres etter avsluttet studie. Vi beholder de transkriberte kildene, i anonymisert form, mens lydfilene slettes. Anonymitet skjerpes normalt med graden av informasjonens sensitivitet, samt med graden av utsatthet den det forskes på lever under. Vi må ta hensyn til informantenes daglige arbeid i egen organisasjon og i nettverket. Informantene trygges i at informasjonen håndteres varsomt og all informasjon blir anonymisert slik at informantene ikke skal oppleve å måtte stå til rette for en åpen og fri dialog under intervjuene.

## 4. Empiriske analyser

I dette kapitlet presenterer vi dataene fra undersøkelsene vi har gjort. I dokumentanalysen har vi i hovedsak sett etter nasjonale og kommunale dokumenter som sier noe om strategiske valg i forhold til det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Vi har sett etter satsningsområder, hvem som er involvert i samarbeidet og hvordan arbeidet organiseres. Når vi tolker intervjuene velger vi å følge den strukturen som vi allerede har etablert ved hjelp av forskningsspørsmålene i intervjuguiden. Vi belyser forskningsspørsmålene på to nivå; det autoriserende nivå (ledelsen) og det operasjonelle nivå (nettverkene). Ledelsen vil også gi oss svar på hvordan strategien er implementert i SLT. Vi vil derfor under hvert forskningsspørsmål først trekke fram funn fra dokumentstudiet for å belyse hvordan sammenhengen mellom den planlagte strategien og hvordan ledelsen har implementert strategien. Videre systematiserer vi empiriske funn fra intervjuene av nettverksmedlemmene innenfor hvert forskningsspørsmål. Vi belyser da hvordan nettverksmedlemmene opplever nettverkets regulative aspektet, hvordan nettverkets normer gjenspeiler seg i praksis, og til slutt hvordan kulturen i nettverket oppleves. Vi foretar en oppsummering etter hvert forskningsspørsmål for å belyse hovedfunn og forskjeller mellom kommunene.

Vi starter med en gjennomgang av sentrale nasjonale og kommunale styringsdokumenter. Først presenterer vi funn i forhold til hva som regnes som forebyggende arbeid og hvilke satsningsområder vi finner nasjonalt og i kommunene.

### 4.1 Dokumentanalyse

Dokumenter vi vil se nærmere på sier noe om nasjonale føringer for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. NOU 2012:14 er rapporten fra 22. juli som sier noe om behovet for å samhandle, og rapporten oppfordrer kommunene til å satse på SLT. Stortingsmelding 21 om terrorberedskap tar opp behovet for at politi og kommune styrker sitt samarbeid. Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme danner en ramme for den strategiske satsningen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. SLT-modellen er i SLT-håndboken beskrevet hvordan den kan implementeres i kommunene. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har i SLT-håndboken laget forslag til organisering av funksjon og oppgaver. Videre vil vi se på kommunale handlingsplaner for SLT, årsmeldinger der det finnes og intensjonsavtale mellom stat og kommune. På denne måten kan vi vise hvilke strategiske valg som ligger til grunn for samstyring i SLT i våre to kommuner.

#### 4.1.1 Nasjonale kriminalitetsforebyggende satsningsområder

Samordning i ekstrem krisesituasjoner har vist at det er noe annet enn i dagligdagse situasjoner, men rapporten fra hendelsen 22. juli kan likevel gi innblikk i hvor viktig et robust samordnings og samhandlingsarbeidet er under normale omstendigheter (NOU 2012:2). I det

kriminalitetsforebyggende arbeidet er det viktig å ha kunnskap og forståelse for de bakenforliggende faktorene som øker risikoen for negativ atferd og kriminalitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Kriminalitet må i et slikt perspektiv både sees på som en virkning av andre faktorer, i tillegg til at det i seg selv kan være en årsak til at andre sosiale utfordringer og ulikheter forsterkes. Det vises videre til at det er behov for å styrke kompetansen om strategisk analyse og kunnskapsbasert politiarbeid. Det samme gjelder tiltak knyttet til å styrke det tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet i kunnskapsfremskaffelsen, herunder spesielt samarbeidet mellom politi og kommune.

For å fremme samarbeidet mellom politi og kommunene, er det pålagt politiet å ta initiativ til opprettelse av Politiråd. «En tydelig forankring på toppnivå kan bidra til utveksling av informasjon, etablering av felles problemforståelse og utveksling av kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas i den enkelte sektor. En videreutvikling av SLT og Politiråd vil styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter, hvor målet er å bidra til samvirke om kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Politiet er gjennom instruks fra Politidirektoratet forpliktet til å ta initiativ til opprettelse av politiråd med den enkelte kommune. Ordningen er frivillig for kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Regjeringen melder at de ønsker å styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører. Det er et ønske om å styrke kunnskapsgrunnlaget og styrke dialog som viktig forebyggingsmetode (St. meld 21, 2013). «En god samhandling mellom de ulike beredskapsaktører krever systematisk arbeid og utvikling av kultur og holdninger over tid. Justis- og beredskapsdepartementet har en viktig rolle for å fremme dette, men ansvaret ligger på de ulike virksomhetene.» (St. meld 21, 2013, p. 120).

Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme er bredt forankret fra ni departement samt statsministerens kontor. Handlingsplanen lister opp 30 konkrete tiltak mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen representerer en ramme for en målrettet og strategisk innsats på feltet. Flere sektorer skal bidra i oppfølgingen av tiltakene. For å klargjøre ansvaret er det kun ett departement som står ansvarlig for hvert enkelt tiltak. Der oppfølgingsansvaret berører flere departementer, er ett departement gitt hovedansvaret for koordineringen. Handlingsplanen viser til både ulike tverrsektorielle samarbeidsstrategier og samarbeidsstrategier mellom ulike tjenestenivå. Samarbeid om forebygging av ekstrem radikalisme og voldelig ekstremisme på lokalt nivå i kommunene vises handlingsplanene til politiråd som samarbeidende forum mellom lokalt politidistrikt og enkelte kommuner.

Samtidig skal ulike statlige sektorer som politiets overvåkningstjeneste bistå og samarbeide lokalt.

#### **4.1.2 Involverte aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeid**

Det er mange samfunnsaktører som er delaktig i det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Det er et mål at innsatsen settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Problemer må identifiseres, tas på alvor og få en adekvat oppfølging. Rett innsats til rett tid kan snu en negativ utvikling og forhindre kriminalitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). SLT har mulighet til å redusere marginalisering i befolkningen ved å arbeide innenfor miljø som påvirker barn og unges direkte i positiv retning. Miljørelaterte faktorer hvor SLT kan arbeide, dekker flere sosiale nivåer: 1) samfunn, 2) nærmiljø, bomiljø, barnehage, skole og arbeidsmiljø, og 3) familie og gruppe/sosialt nettverk.

Justis- og beredskapsdepartementet operer med tre ulike målgrupper i befolkningen som skal møtes med tre ulike strategier i forhold til forebyggende arbeid.

- **Primærforebygging** (befolkningsrettede strategier): Generelt forebyggende arbeid rettet mot befolkningen som helhet eller større grupper av befolkningen (f.eks. alle barn).
- **Sekundærforebygging** (strategier rettet mot risikogrupper): Forebyggende arbeid rettet mot grupper hvor det er risiko for at problemer utvikles.
- **Tertiærforebygging** (strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer): Forebyggende arbeid rettet mot grupper og personer som allerede har utviklet et problem med sikte på å begrense konsekvensene, hindre forverring og snu utviklingen. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, p. 17).

I SLT-arbeidet er det tre nivåer fordeler ansvaret for styring, koordinering og utføring av det forebyggende arbeidet i SLT:

1. Det styrende nivået med lokale topledere fra kommunen og politiet
2. Det koordinerende nivået med virksomhets-/enhets-/mellomledere fra kommune og politi
3. Det utførende nivået med alle som arbeider direkte med barn og unge hos SLT-nettverkets deltakere i kommune, politi eller frivillig sektor (KRÅD-håndbok om SLT, 2011)

På det styrende nivået utarbeides strategier for det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I det koordinerende nivå er det ofte representanter fra helsestasjon, barneverntjenesten, ruskonsulent i NAV, skole, kultur- og fritidsetaten og representant fra forebyggende politi (KRÅD-håndbok om SLT, 2011).

### **4.1.3 Nasjonale utfordringer innenfor det den kriminalitetsforebyggende samhandlingen**

Handlingsplan for forebygging av kriminalitet trekker frem en rekke faktorer som viktige for fremtidige kriminalitetsutfordringer i Norge: Befolkningsvekst både globalt og nasjonalt, økt urbanisering, åpnere grenser i Europa, innvandring fra land utenfor Europa, den teknologiske utviklingen, betydningen av internett og sosiale medier, økonomiske endringer globalt og i Europa, samt miljøendringer.

Utfordringer har eksistert i forhold til levering av tjenester (tiltak) til marginaliserte barn og unge. Vi finner at lovverket som regulerer samhandlingen er åpen for og legger tilrette for samhandling, men utfordringer oppstår når ulike etaters lovverk ikke er kjent for de samhandlende aktørene. Historisk – har ikke politiet vektlagt forebyggende arbeid, men straff og orden. Politiets tradisjonelle mål er raske løsninger, med kort tid mellom registrering, planlegging og handling (KRÅD, 2016). Politiet skal etter loven arbeide forebyggende. «Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.» (Lovdata, 1995, pp. LOV-1995-08-04-53 § 2). En utfordring er da at ulike kulturer og profesjoner skal samhandle med hverandre. Barnevernet har i pressen til tider fått kritikk og manglende tillit, og at barnevernet er lukket i forhold til å samarbeide. Barneverntjenesten har et lovfestet krav (Lovdta, 2016) om å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd til de samarbeidende aktørene, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. I samarbeid mellom ulike etater har taushetsplikten alltid vært en sentral utfordring. Kravet om samarbeid og kravet om å ivareta taushetsplikten brytes mot hverandre. Alle som yter tjenester til barn og unge, er etter lovverket pålagt å være varsomme med å formidle opplysninger om dem videre til uvedkommende - det vil si til alle andre enn den opplysningene gjelder (KRÅD-håndbok om SLT, 2011).

### **4.1.4 Nasjonale kriminalitetsforebyggende satsningsområder**

I handlingsplanen gir Justis- og beredskapsdepartementer et klart mandat til offentlige etater om forpliktende og omforent samarbeid på tvers av ulike samfunnssektorer (Justis- og Politidepartement, 2010). Kriminalitetsforebyggende råd KRÅD har etter sitt mandat til oppgave å fremme kriminalitetsforebygging mellom myndigheter, næringsliv og organisasjoner, samt gi veiledning om kriminalitetsforebyggende strategier og tiltak. For å nå målet om redusert kriminalitet ble SLT introdusert etter initiativ fra KRÅD på 1990-tallet.

Det norske forebyggingsarbeidet er bredt forankret. Det er viktig å bygge arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme på de samme grunnprinsipper som generell forebygging av kriminalitet. I Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)



(Justis- og beredskapsdepartementet, 2013) vektlegges kunnskap, samarbeid på tvers av samfunnssektorer og tidlig innsats gjennom evne til å identifisere problemer og følge opp med adekvate tiltak.

Handlingsplanen viser gjennomgående til at forebygging krever innsats på tvers og helhetlig tenkning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). I dette arbeidet ser myndighetene seg tjent med å bygge videre på de gode erfaringene som er gjort med lokale samvirkemodeller for kriminalitetsforebygging.

#### **4.1.5 SLT-arbeidet – strategi og organisering**

SLT skal være løsningen på koordineringsansvaret for nevnte instanser i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Hvordan dette ledes og hvilken strategi som anvendes mener vi kan ha betydning for at arbeidet skal oppleves som viktig, nødvendig og relevant å satse på for de samarbeidende aktørene.

Det er vel kjent at kriminalitet koster samfunnet enorme summer, både økonomisk og menneskelig. Et effektivt forebyggingsarbeid er en investering som på sikt får betydelig avkastning i form av sunnere, tryggere og mer levende lokalsamfunn. Likevel hevdes det ofte at forebyggingsarbeidet ikke får de økonomiske ressursene det burde hatt, det samme kommer til uttrykk fra barnevern, helse og skole. Da er det enda viktigere at ressursene som faktisk finnes, utnyttes best mulig.

SLT-modellen er utviklet for å koordinere kunnskap, kompetanse og ressurser mellom politiet og de kommunale enhetene som tar kriminalitetsforebyggende hensyn. Den inkluderer også to andre viktige deler av lokalsamfunnet: næringslivet og de frivillige organisasjonene (KRÅD-håndbok om SLT, 2011). Når alle disse sektorene møtes regelmessig for å utveksle kunnskap og erfaringer, bli kjent med hverandres arbeidsmåter og kulturer og gjerne samordne tiltak og oppgaver, kan det bli enklere å drive målrettet forebygging på en mer effektiv måte. Eksempel på dette kan være at det har oppstått problem med narkotikasalg utenfor skolegården. Når signaler fanges opp og spres raskere, kan tiltak settes inn tidligere, mer presist og faren for dobbeltarbeid og overlapping reduseres. Tiltak kan være at det avtales at skolen ringer politiet når bil av merke x observeres utenfor skolen. Politiet kan da raskere rykke ut og undersøke forholdene. Helsesøster kan samtidig være i beredskap i forhold til at noen av skolens elever kan ha et rus-problem, eller stå i fare for en uheldig tilknytning til miljøet.

I handlingsplan for forebygging av kriminalitet, publisert av Justis- og beredskapsdepartementet, vektlegges kunnskap, samarbeid på tvers av samfunnssektorer og tidlig innsats gjennom evne til å identifisere problemer og følge opp med dekkende tiltak. Handlingsplanen viser til at forebygging krever horisontal innsats og helhetlig tenkning. Hvis en skal nå målet om å styrke kriminalitetsforebygging som en samfunnsoppgave, så er en

avhengig av samarbeid. Dette fremstilles i handlingsplanen ved å formidle kunnskap og informasjon om aktørene som har aksjer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. For å fremme et godt samarbeid ønsker regjeringen at det legges til rette for arenaer som fremmer det tverrsektorielle samarbeidet, og er styrket innsats gjennom politiråd og SLT. Planen tar frem SLT som lokale samvirkemodeller, hvor erfaringene i den enkelte SLT-kommune kan være plattform for en videre for kriminalitetsforebygging (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Betydningen av tidlig forebygging blir fremhevet på samfunnsplan ved at det legges til rette for et inkluderende samfunn som vektlegger mangfold og har en åpen og kritisk samfunnsdebatt (St. meld 21, 2013). På individplan ved at man fra samfunnets side klarer å intervenere ved skjevutvikling hos barn og unge, og forhindrer at noen faller utenfor eller ikke får delta aktivt i samfunnet. Samarbeid mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører er en grunnleggende forutsetning for å kunne forebygge bedre. Myndighetene mener derfor at et viktig tiltak er å videreutvikle og styrke samarbeidsstrukturer som politiråd og SLT. Videre mener myndighetene at gjennom etablerte modeller som SLT og Politiråd kan det arbeides med tidlig forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Regjeringen lanserte i 2010 *Felles trygghet – felles ansvar*. Handlingsplan er ment for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis- og Politidepartement, 2010). Dette var den første nasjonale handlingsplanen på sitt område i Norge. De fire innsatsområdene i planen er: Økt kunnskap og informasjon, styrket samhandling, styrket dialog og økt involvering, og støtte til sårbare og utsatte personer (Justis- og Politidepartement, 2010). De tragiske terrorhandlingene 22. juli 2011 har økt det allmenne fokuset på beredskap og forebygging av ytterliggående voldshandlinger.

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter, hvor målet er å bidra til samvirke om kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Ordningen med politiråd ble innført høsten 2006 og det er siden opprettet politiråd i de fleste kommunene i landet. I 2014 gjennomføres en evaluering av erfaringene i politiet og kommunene med politiråd.

I en rekke kommuner med både SLT og politiråd er politirådet samtidig styringsgruppe for SLT. Dette er hensiktsmessig for politiet og kommunene, siden deltakerne i begge organer ofte vil være sammenfallende. Politidirektoratet anbefaler at SLT-koordinatoren møter i politirådet i kommunene der SLT er etablert. Der SLT-styringsgruppe og politiråd er slått sammen, er det naturlig at SLT-koordinatoren kaller inn til møtene og fungerer som referent. I en del kommuner kaller man noen møter politirådsmøter og andre SLT-styringsgruppemøter. I de førstnevnte tilfellene er gjerne antallet deltakere lavere, og man behandler mer

overordnede, strategiske spørsmål. Men i den andre gruppen er antallet deltakere gjerne større og temaene noe mer konkrete (KRÅD-håndbok om SLT, 2011).

Alle saker som er strategisk viktige for samspillet mellom kommune og politi skal behandles i politirådet. Politiråd skal som nevnt ikke behandle enkeltsaker. Typiske saksfelter for politirådet kan dreie seg om oppvekst og levekår, SLT, barn og ungdom, barnevern, fritid, organisert kriminalitet, ordenssituasjonen, planlegging av fysiske omgivelser/ reguleringsplaner, trafikkforhold og samferdsel, forhold rundt skjenking og utelivsbransjen, narkotikasituasjonen, integreringsspørsmål, prostitusjon og menneskehandel samt store arrangementer der politiet skal involveres (KRÅD-håndbok om SLT, 2011).

#### **4.1.6 Kommunale kriminalitetsforebyggende satsningsområder**

Det er få dokumenter som legges fram fra kommune A, mens kommune B fremlegger flere årganger med handlingsplaner og årsmeldinger. Begge kommunene har inngått samarbeidsavtale mellom kommune og politi. Kommunenes satsning er her å inngå et forpliktende samarbeid for å sikre borgerne et faglig godt og helhetlig tilbud og god ressursutnyttelse. Satsningen er for begge kommunene et trygt samfunn med der de satser på rus og kriminalitetsforebyggende arbeid etter SLT-modellen.

Begge kommunene har forankret SLT i politisk behandlede saker. Kommune B har i tillegg forankret SLT i kommuneplan, samt budsjetter og virksomhetsplaner.

Begge kommunene viser til handlingsprogrammer der det satses på:

- Sikre tett og målrettet oppfølging av unge lovbrøyttere, gjengangere, nettverk og gjenger
- Forebygging, beredskap og oppfølging - konflikter, vold og seksuelle overgrep
- Forebygging, beredskap og oppfølging - hatkriminalitet og voldelig ekstremisme

Det er noe større omfang av skriftliggjøringen av satsningsområder i kommune B. Kommune B satser på å sikre informasjon, metode- og kompetanseutvikling og kunnskapsoverføring i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. De satser også på å sikre trygge og inkluderende skoler - motvirke fravær og frafall som et kriminalitetsforebyggende arbeid. Kommune A har hatt en større satsning på gutte-prostitusjon og MC kriminalitet. Det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over det overordnede satsningsområdet til kommune A.

#### **4.1.7 Kommunal ansvarsfordeling i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i SLT**

Styringsgruppen for SLT i kommune A består av politimester, ordfører og kommunaldirektør for oppvekst og utdanning. Styringsgruppen for SLT er også Politiråd for kommunen. SLT-koordinator er sekretær i styringsgruppen, mens bystyresekretariatet fungerer som sekretær

for Politirådet. Politimester møter sammen med sine to stasjonssjefer for henholdsvis sentrum og politistasjonen. Kommunaldirektøren har hatt bistand av rådgiver fra egen stab. I kommunen har også kommunaldirektører fra Helse og Velferd, Kultur, Organisasjon og Byutvikling også blitt bedt inn i møtene. Styringsgruppen / Politirådet legger premissene for satsning på fra år til år.

SLT-koordinator i kommune A er plassert i staben til kommunaldirektør for oppvekst og utdanning, og tilhører derved rådmannens fagstab.

I kommune B er politiråd, bestående av byrådsleder, politimester, byråder, visepolitimester, kommunaldirektører med flere styringsgruppe for SLT. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester er sekretariat for politirådet. SLT-sekretariatet, bestående av en person, ligger med organisatorisk tilhørighet til velferdsetaten. SLT-koordinatorene er fordelt ut i alle bydelene med egne lokale styringsgrupper der det er representanter fra politi, utdanningsetat, områdedirektører med flere. I organisasjonskartet er fagkonsulenter fra barnevernet ved politistasjonen og de lokale nettverkene er plassert under SLT-koordinator.

#### **4.1.8 Kommunale utfordringer i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid**

Utfordringer for det kriminalitetsforebyggende arbeidet kommer ikke eksplisitt fram i tilgjengelige dokumenter i kommune A. I kommune B trekkes det fram i handlingsplanen for SLT at kommunen står overfor utfordringer som befolkningsvekst, innflytting og mobilitet. Integrering, marginalisering og diskriminering blir også trukket fram. Det trekkes også fram at det er utfordringer rettet mot sosiale medier som en ny arena for kriminalitet og utfordringer. I tillegg trekkes det fram at det kriminalitetsforebyggende arbeidet har en utfordring med å nå unge i aldersgruppen 18 – 22 år.

#### **4.1.9 Kommunale satsninger på det kriminalitetsforebyggende arbeidet**

Kommune A har lite skriftlighet på overordnede kriminalitetsforebyggende satsninger utover det vi kan trekke ut fra de enkelte handlingsplanene. Når vi trekker ut hovedpunktene i de ulike handlingsplanene for kommunens satsningsområder, finner vi at begge kommunene satser på:

- Samordne og videreutvikle tverrsektorielt arbeid på områdene kriminalitet og rus
- Tidlig identifisering, forebygging og intervensjon
- Rask og effektiv oppfølging av barn og unge som har begått – eller blitt utsatt for – lovbrudd
- Trekke unge, foresatte, frivillige organisasjoner og flere tjenester aktivt med i forebyggende arbeid
- Basere det kriminalitetsforebyggende arbeidet på dialog, kunnskap, analyse og erfaringer

#### **4.1.10 Kommunenes SLT-arbeid - Strategi og organisering**

Kommune A har organisert seg etter en to- nivå modell med rådmann og seks kommunaldirektører og enhetsledere. Enhetslederne er driftsansvarlig og personellansvarlig for sine enheter. Kommunen har fire bydeler. Kulturenheten er en enhet hvor bydelene er prosjektorganisert. Rektorer er enhetsledere, barnehagestyrere er det sammen.

Med en slik organisasjonsmodell har enhetslederne selvstendig styringsrett og de har SLT implementert i sine lederavtaler. Det er opprettet et SLT-arbeidsutvalg. Arbeidsutvalget bestående av spisskompetanse fra rådmannens fagstab, samt leder for Forebyggende gruppen ved politidistriktet. Arbeidsutvalget består av politiet og rådgiver fra: skoleavdelingen, kultur og fritid, helse og velferd, barne- og familietjenesten, samt fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten. SLT - koordinator sitter også i arbeidsutvalget.

I kommunens fire bydeler har SLT-koordinator opprettet, eller bygd videre på eksisterende samarbeidsfora. Man har tilstrebet at alle som arbeider utadrettet med barn og ungdom sitter i disse fora. I møter hver halvannen måned får alle etater muligheten til å fortelle sin versjon av ungdomssituasjon i de respektive bydeler. Denne felles forståelse og kunnskap danner grunnlaget for felles satsing mot enkeltpersoner, grupper av ungdom eller steder hvor problemer lett oppstår. Vi setter ned mindre grupper etter behov, og setter inn målrettet innsats i en kortere eller lengre periode. Disse gruppene oppløser seg selv når målet er nådd.

I kommune A er det opprettet 4 tverrfaglige SLT-nettverk, et i hver bydel med representanter for alle som arbeider utadrettet med barn og ungdom. Det tverrfaglige samarbeidsfora består av: ungdomsskole, videregående skole, barnevern, herunder helsesøstre, byomfattende barneverntjeneste (lavterskel oppsøkende tjenester, tjenester for ungdom på vedtak, oppfølgingsteam og ungdomsstraff), kulturenheten, kirken, café, Kirkens Bymisjon og politiet. Tidvis er også NAV, natteravnleder og næringslivet representert etter behov.

I kommune B er det parlamentarisk styre, og kommunen er delt inn i åtte bydeler. I kommunens velferdsetat er SLT-sekretariatet plassert. I hver bydel er det ansatt en SLT-koordinator, og i bydelen vi valgte er det opprettet en lokal styringsgruppe for SLT bestående av bydelsdirektør, politiets stasjonssjef og leder for forebyggende avdeling, områdedirektør for utdanningssetaten, seksjonssjef for barn og unge, leder i bydelsutvalget, SLT-koordinator og SLT-sekretær.

SLT koordineringsgruppe bestående av SLT koordinator, leder av aktivitetsenheten, seksjonsleder NAV, barnevern, politi og helsestasjon. Det er opprettet 2 SLT arbeidsgrupper som utgjør SLT-nettverk. I nettverket vi studerte er det representanter fra politi, barnevern,

røde kors, sosiallærere og helsesøstre fra 3 skoler, klubbledere, psykolog, konfliktråd og ung i Arbeid.

I de tverrfaglige fora i kommune B utveksles utviklingstrekk og trender i bydelen, og man forsøker å sette i verk tiltak umiddelbart hvis det er behov. Mindre grupper kan trekkes ut fra dette forum for å arbeide med enkeltpersoner, grupper eller geografiske steder.

En forskjell er at kommune B har bydelvis styringsgrupper i tillegg bestående av bydelens områdedirektør, utdanningsetaten og politi. I tillegg er det en politisk representant i styringsgruppen i kommune B. Kommune A har opprettet en arbeidsgruppe med deltakere fra kommunens stab, ledere og politidirektør. En annen forskjell for de to kommunene er at i kommune A er SLT arbeidet implementert i enhetsledernes lederavtale med rådmann.

#### **4.1.11 Samsvarer nasjonale føringer med kommunenes satsning?**

Nasjonale dokumenter peker ut en retning for kommunenes arbeid med det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I hovedtrekk går de nasjonale føringene ut på at det oppfordres til tverrfaglig samarbeid, at kommunene vektlegger informasjon og kompetanse deling og at dialog vil styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet mellom aktørene.

Kommunene vi har studert har brakt inn nasjonale føringer i sine handlingsprogram.

Kommune B fremviser flere årganger med publikasjoner som handlingsplaner og årsmeldinger for SLT arbeidet. Publikasjonene er bygget opp over samme mal, og informative i forhold til forankring av SLT arbeidet, organisering, strategi og innsatsområder med tiltak. Kommune A har ikke det samme omfang av publikasjoner, og dokumentene er ikke så ledd tilgjengelig. På kommunens nettside finnes informasjon om organisering men det er ikke så enkelt å trekke ut hva som er overordnet strategi da de ikke er eksplisitt omtalt. I de ulike handlingsprogrammene er strategi uttrykt med å avdekke tidlig og dialog. Innsatsområder og tiltak er godt beskrevet i handlingsplanene.

Begge kommunene har et felles mål om å sikre barn og unge et koordinert tilbud, redusere barne- og ungdomskriminaliteten og redusere rusmisbruket blant barn og unge å samarbeide om en trygg by og bydel.

Det er ulikt hvordan strategi blir uttrykt i kommune A og kommune B. Kommune B er tydelig i sine publikasjoner og skiller tydelig på strategi og tiltak. Innholdet i begge kommunenes dokumenter er veldig likt men ulikt fremstilt.

I hovedsak har dokumentstudiene dannet grunnlag for å si at kommunenes strategiske valg er forankret i nasjonale føringer.

Strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT-nettverket i kommunene er ulikt fremstilt, med store innholdsmessige likhetstrekk.

Omfang av nettverkssamarbeid er betydelig større i kommune B i de samordnede lokale tiltakene. Her ser vi at kommune B har opprettet flere nivå med arbeidsgrupper, koordineringsgrupper og styringsgrupper.

Kommunene beskriver sine visjoner og mål. Vi kan ikke finne hvorvidt ulike suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak er beskrevet, og vi kan heller ikke finne noen beskrivelse av hvordan det er lagt til rette for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene.

Vi vil her foreta en analyse av empirien med sikte på å avklare hovedfunn eller sentrale mønstre innenfor kjennetegn for nettverksarbeid i kommunene. Vi vil innenfor de tre institusjonelle perspektivene organisasjoner påvirkes av presentere hovedfunn i empirien under hvert av forskningsspørsmålene. Først presenterer vi funn fra kommunenes strategiske dokument, deretter presenterer vi intervjuene med ledelsen. Videre presenterer vi funn fra intervjuene med nettverksmedlemmene for å belyse hvordan de operative nettverkene arbeider i begge byene. Oppsummert på hvert forskningsspørsmål tar vi frem ulikheter mellom byene. På den måten ønsker vi å belyse hvordan strategien er implementert i samlet i SLT-nettverkene og skille ut ulikheter mellom byene.

## **4.2 Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge?**

### **4.2.1 Hvordan opplever nettverkene SLT-mandatet som regulerer samarbeidet?**

Kommunene har utarbeidet handlingsplaner innenfor sine satsningsområder i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dokumentanalysen viser at begge kommunene har utarbeidet samarbeidsavtaler med politiet. Det er lite innhold i dokumentene som regulerer samhandlingen i SLT-nettverkene.

#### **Hovedfunn i dokumenter:**

- Strategiske samarbeidsavtaler mellom kommune og politidistrikt i begge kommunene
- Lite beskrivelse om den regulative formen på SLT-samarbeidet på operativt nivå
- Dokumentene viser toppforankring i det politiske miljøet og det administrative styringsleddet i begge kommunene

Det kommer heller ikke frem i dokumentene hvordan SLT-nettverkene skal utføre sitt arbeid. I begge kommunene har de sentrale personene i SLT-modellen deltatt fra begynnelsen. De har fulgt prosessen fra planperioden, etablering og initiert justeringer underveis. Ledelsen opplever god politisk støtte for SLT-modellen. SLT er ikke en lovpålagt tjeneste som kommunene må utføre. Likevel er det bred enighet fra det politiske styret at denne modellen skulle bestå etter prosjektperioden i begge byene. Ved implementering av modellen fulgte det et forslag til mandat for SLT-arbeidet fra kriminalforebyggende råd. Det anbefalte mandatet fra kriminalforebyggende råd er godt innarbeidet i det lokale mandatet i begge kommunene.

### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Både ledelsen og medlemmene var opptatt av toppforankring av SLT-modellen var nødvendig for at systematisk samhandling kan gjennomføres på en god måte. Medlemmene hadde samarbeid med de ulike etatene før etablering av SLT-nettverket, men ikke systematisk og strukturert slik som nettverket gjør i dag.

- God politisk støtte for tverrfaglig samarbeid i organisasjonen
- Toppforankret i administrasjonen med deltakelse i politiråd og styringsgrupper
- Kommune A har gjennomført felles opplæring av håndtering av taushetsplikten

Tidligere ble samarbeid opprettet når det oppsto saker og saksforhold der behovet for en større felles innsats var påkrevd. Ved etablering av SLT ble et løselig og ustrukturert samarbeid i begge kommunene strukturert inn i en modell utarbeidet av kriminalforebyggende råd (KRÅD). Politiet oppfattet SLT som et verktøy som bringer samarbeidet fra samtale til handling. «Ord ble til handling» (Politi, kommune A). Ledelsen i begge kommunene viste til oppnådde gode resultater som årsak til fortsatt satsing på SLT-modellen. Mandatet er oppfattet som å utvikle gode rutiner for samordning på systemnivå, og på individplan ved behov.

Kommune B har brukt mye ressurser på dokumentasjon av analyser og rapportering som distribueres som trykksaker og på kommunens webside. «Det er lagt ned mye ressurser i planverk og styringsstruktur som styrer implementeringen og drift av SLT.» (SLT-sekretær, kommune B). Bydelene og byen utvikler i samarbeid med politiet årlige trend-rapporter som viser tilstanden innenfor barne- og ungdomskriminalitet. Denne faktoren ble holdt frem som grunnleggende for suksess. Rapporten gir en treffsikkerhet for hvor SLT-ressursene skal konsentreres. Det er i er i de faglige nettverkene tiltakene ut mot barn og unge som har behov for en sammensatt tjeneste utformes. «Når man etablerer et slikt forum, bør man første gangen man treffeslegge fram forslag til mandat. Man må vite hvorfor man er der, det er grunnleggende» (SLT-sekretær, kommune B). Kommune B hadde større dokumentasjon og opplæring av nye nettverksmedlemmer som hadde kommet til.



I kommune A er ikke det lokale SLT-mandat eksplisitt skriftliggjort, annet enn i samarbeidsavtalen med politiet. «Det finnes ikke noe mandat» (SLT-koordinator kommune A). I kommune A opplever SLT-koordinatoren frie rammer for utøvelse av det nasjonale mandatet innenfor den kommunale organisasjonen. Nærmest som en generalfullmakt til å forsøke å skape så gode oppvekstvilkår så mulig.

Taushetsplikt var et gjennomgående tema på en faktor som kunne hemme samhandling. I kommune A var SLT-koordinator tidlig oppmerksom på at taushetsplikten kunne bli et hinder for samhandlingen mellom ulike tjenestenivå og sektorer. «Det spørsmålet der kommer alltid opp» (SLT-koordinator, kommune A). Som SLT-koordinator iverksatte han tiltak for å oppnå en felles opplæring, forståelse av taushetsplikt og avklare mulighetene for samarbeid innenfor dagens lovverk. Han engasjerte en ekspert på samhandling og lovverket til et tretimers foredrag om taushetsplikt, muligheter og begrensninger. Der ble alle relevante tjenester for SLT-samarbeid i kommunen og politi invitert til felles gjennomgang. Med kontinuitet i SLT-nettverket i bydelen, var den nødvendige lovmessige avklaringen som ble gjort i begynnelsen, holdt levende av nettverksdeltakerne, selv om enkelte nye medlemmer har kommet til underveis. I kommune B har ikke nettverket hatt en slik felles opplæring, i tillegg var det mer utskiftninger av medlemmer i nettverket.

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Barnevern i kommune A viste til at handlingsplikt i sitt eget lovverk pålegger etaten å samarbeide med andre. Politiet i begge byene viste til lovverket og muligheten for å samarbeide med andre for å forebygge kriminalitet.

- Varierende kunnskap om SLT-mandatet, men er i hovedsak enig om retningen for arbeidet i nettverket
- Medlemmene var opptatt av at SLT-modellen har topp forankring i administrasjonen
- De opplevde at tverrfaglig arbeid har gått fra ustrukturert samarbeid til system og struktur på hvordan de skal samarbeide
- Felles arena skaper en felles forståelse, som igjen gir gjensidig støtte
- Medlemmene opplevde at mandatet medførte at ord ble til handling fordi mandatet sier noe om felles tiltak
- Enkelt medlemmers manglende kompetanse om taushetsplikt ble opplevd som en hemmer for tverrfaglig samarbeid

Skole skal også søke samarbeid med andre for å sikre et godt læringsmiljø. Begge nettverkene opplevde at dagens lovverk legger til rette for samarbeid. Kompetansen rundt eget og andres lovverk var et svakt punkt. «Det er relativt komplisert når vi jobber tverrfaglig, fordi det er

mer enn nok å kjenne sitt eget lovverk, og at man ikke kjenner samarbeidspartnerne sitt lovverk godt nok» (SLT-sekretær, kommune B).

Nettverkene gjør ikke vedtak, men omtaler det som *avtaler* som enten inkluderer alle i nettverket eller noen få involverte i saken. Samarbeidsavtalen mellom politimester og kommunaldirektør er kjent i nettverket, og de nasjonale føringene er godt forankret i ledelsen. Kommune A har hatt kontinuitet i det faglige nettverket fra etableringen. I SLT-nettverket er det noe usikkerhet om ordlyden i SLT-mandatet er kjent. Informanten fra skole uttrykker at: «Jeg har kanskje sett SLT-mandatet skriftlig, men jeg opplever at det er en samordning og et kollektivt fokus. (Skole, kommune A).

Det var *ikke* lovverket rundt taushetsplikt som ble opplevd som en frustrasjon i det operative nettverket, men enkelt medlemmers tolkning av eget og andres lovverk knyttet til taushetsplikt. «Det er også litt personavhengig. Forskjellige personer i samme tjeneste kan tolke ulikt» (SLT-koordinator, kommune B).

#### **4.2.2 Organisering av SLT-nettverkene**

Vi beskriver i denne delen hvordan SLT arbeidet fungerer i praksis, og legger først frem hovedfunn i dokumentanalysen.

##### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentanalysen viser klare beskrivelser for hvordan SLT er organisert i kommunene.

- Tydelig organisasjonsbeskrivelse av hvordan SLT er organisert i kommunene

SLT-koordinator er oppnevnt til den som har ansvar for koordineringen av SLT-arbeidet i begge kommunene. Kommune A er SLT koordinator både på operativt og strategisk nivå. I kommune B er det SLT sekretær på strategisk nivå, SLT-koordinator er på operativt nivå i bydelen.

##### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Ledelsen i begge kommunene gir uttrykk for at samarbeid slik SLT-modellen foreskriver er krevende for involverte etater. «Det vil ofte være krevende å gå inn i denne type samarbeid, fordi de vil kreve ressurser. Det er klart at behovene for samarbeid kan være forholdsvis ulike» (SLT-sekretær, kommune B).

- Krevende å samarbeide innenfor SLT-modellen for etatene må avgi personell og resurser

- SLT- modellen skal løse de krevende og sammensatte problemene som etatene ikke klarer innenfor egen organisasjon
- Siden utfordringene kommer i mange varianter, trenger SLT-modellen frie rammer for å tilpasse seg problemstrukturen

Å inngå et slikt samarbeid betyr at den enkelte etat eller tjeneste må sette av en tidsressurs for å delta på møte, og for å følge opp avtaler i etterkant som gjøres i nettverket. Etterarbeid kan ta mye tidsressurs fra etater som har deltakelse i samarbeidet. Ledelsen i kommune B var opptatt av den kommunale organisasjonen skal betjene en mangfoldig befolkning. «De ungene har mange og sammensatte behov, som forvaltningen må imøtekomme og samarbeide med både ungdommen og familien om. Det er system som dette vi har begrenset av, og det er der SLT-modellen trer inn» (SLT-sekretær, kommune B). Ledelsen viser til SLT- modellen som tiltak som virker mer fleksibelt enn de ordinære systemene i kommunen når det er behov. For å støtte dette behovet for, til tider å gi et fullverdig tilbud til den enkelte, mente ledelsen at SLT-koordinatoren måtte ha en fri rolle hvor målsetningen for tjenesten var viktig og ikke det kommunale systemet. Innenfor sammensatte behov enkelte innbyggere kan ha, vil det kommunale tjenestesystemet ikke alltid være dekkende nok for å gi et samlet tilbud. De ulike kommunale etater begrenses av ansvarsområder. Her vil en SLT-koordinator kunne samle ulike tilbud fra forskjellige etater til et helhetlig tilbud fra kommunen som står i sammenheng. For ledelsen i kommunene var det også viktig at den som deltar i samarbeidet skal oppleve at det som drøftes i nettverket faktisk har relevans for alle som deltar i nettverket. Om mandatet blir utvidet, til for eksempel å gjelde dropouts eller samordning av tiltak rundt psykisk syke, mister forumet relevans for politiet som er en viktig deltaker.

Kapasitetsproblem i forhold til arbeidsmengde for SLT-leder ble tatt opp i kommune A som en problematikk. Det oppleves som krevende å koordinere tiltak og følge opp avtaler etter nettverksmøter. SLT-koordinatorene i begge kommunene opplever det som sårbart om de får andre arbeidsoppgaver lagt til koordineringsarbeidet.

For ledelsen i kommune A var det viktig at den enkelte etat ble ansvarliggjort i forhold til vedtak eller tiltak nettverket fant nødvendig å iverksette. «Når nettverksarbeidet har endt opp i noen konklusjoner som skal settes ut i livet, så må det settes ut i livet av en linjeledelse» (Rådmann, kommune A).

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Nettverksmedlemmene i begge kommunene opplever respekt for hverandres integritet og de opplever likeverd i nettverket. «Barnevernet opplever likeverd på tvers av profesjon slik: «Alle må si noe hvordan de vurderer ungdomsmiljøet fra sitt ståsted, hvordan er det akkurat på møtetidspunktet»,(barnevern, kommune A).

- Felles økt i nettverket med aktiv deltakelse fra alle medlemmene på hvordan status i bydelen er på møtetidspunktet
- Felles temadager gir felles forståelse på forskjellige problem eller utfordringer i bydelen
- Nettverket evner å etablere felles forståelse på utfordringer og enes om tiltak
- Medlemmene opplever respekt for hverandres integritet
- SLT-koordinator tillegges en viktig rolle som leder av møtene
- SLT-koordinator har system for å ta opp saker i nettverket fra alle medlemmene eller bringe inn saker fra eksterne aktører.

Så det betyr at alle sammen har like mye tid, og like mye de skulle ha sagt» (Barnevern, kommune A). Informantene kommer fra ulike tjenestenivå og etater. Nettverksmøtene har faste deltakere fra politi, skole og barnevern, men suppleres med andre deltakere etter behov. Målsetning i SLT-modellen er at alle skal ha en klar likeverdig stemme inn i samarbeidet. Til tross for at det er ulike etater og tjenestenivå, opplever nettverksmedlemmene i begge nettverkene likhet. Skolerepresentanten mente at selv om det er ulik problematikk som diskuteres og mandatet hos de forskjellige profesjonene er forskjellig, blir alle hørt. «Klart vi har forskjellig problematikk og ulik tyngde på forskjellige områder, men alle blir tatt like alvorlig» (skole, kommune B).

Nettverksmedlemmene i begge kommunene tar opp i sin egen etat om hvilken saker som skal inn i SLT-nettverket i forkant av møte, og har system for å bringe informasjon fra nettverket tilbake til sine respektive etater. Nettverksmedlemmene opplever at de har god støtte fra sine etater for å delta i SLT-nettverk. Etatene opplever at de har et forum for å iverksette samlet handling når det er påkrevd. Samtidig vil blir etaten opplyst med ny informasjon i etterkant av nettverksmøtet.

I kommune A er det større variasjon på hvordan de opplever strukturen i nettverksmøte blant nettverksmedlemmene. I kommune B ligger strukturen fast hos de deltakerne vi hadde kontakt med. Kommune B har opplevd en del utskiftninger av sentrale medlemmer i nettverket.

#### **4.2.3 Hva kjennetegner kulturen i det tverrfaglige nettverkssamarbeid?**

Vi vil i denne delen beskrive hva som kjennetegner kulturen i nettverkene og hva nettverkene tar forgitt i det tverrfaglige nettverksarbeidet. Først presenterer vi funn fra dokumentanalysen.

#### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentanalysen gjenspeiler ikke mye av kulturen i det tverrfaglige nettverkssamarbeidet. Dokumentasjonen viser at begge kommunene legger til rette for et tverrfaglig samarbeid, men ikke noe om hvordan de skal oppnå god samarbeidskultur i nettverkene. Intervjuene gir oss informasjon om hva slags kultur de har etablert i SLT-nettverket.

### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Ledelsen mener at det er sterke faggrupper som møtes i SLT-nettverket. Holdninger kan gi utfordringer i forhold til sterke profesjonsføringer på valg av metodikk for hvordan problemer skal løses.

- Ledelsen mener at nettverksarbeid bør medføre pragmatisk holdning fra profesjonene for å søke en løsning i fellesskap
- Samlet kompetanse skal definere en felles problemforståelse ved at nettverksdeltakerne er faglig likeverdig, og belyser ulike sider av problemet
- SLT-nettverk kan være utfordrende med sterke faggrupper som har foretrukne metoder for å løse problem

Ledelsen i kommune B mener at: «Alle må gi litt, for å få litt og tenke litt pragmatisk på det» (Bydelsdirektør kommune B). Ledelsen opplevde det som viktig at det er den samlede kompetansen som skal gi svar på de utfordringer som de er stilt ovenfor. Dermed er det ikke alltid den enkelte profesjon som kan sette premissen for felles tiltak. Ledelsen i kommune B omtaler nettverksarbeid som egen ferdighet. For å få SLT-modellen til å fungere godt, mener han: «Skal man innenfor en sånn struktur få det til å fungere, så forutsetter det at man har en tverrfaglig og tverrsektorielle kompetanse.» (SLT sekretær kommune B).

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Møtene starter med det nettverksmedlemmene kaller «runden». Der oppsummerer hver enkelt deltaker avtaler de skulle følge opp fra forrige møte, og informerer resten av nettverket hvilke utfordringer de nå har observert. Begge nettverkene legger stor vekt på å dele informasjon med hverandre for å være orientert om det som skjer i ungdomsmiljøet.

- Det er en høy grad av engasjement i SLT-nettverket, et genuint ønske om å få til noe større i fellesskap
- Uklart mandat til å pålegge tverrsektorielt arbeid eller koordinere andre deltakere
- Nettverksmedlemmene justerer holdninger og forventninger inn mot et tverrfaglig fellesskap
- Nettverket fungerer som en felles kompetansebank hvor deltakerne deler sin profesjonskunnskap og erfaring med hverandre

På den måten får SLT-nettverket en oppdatering fra forrige nettverksmøte og en status på hvordan situasjonen er i bydelen akkurat nå. Det er SLT-koordinatoren som leder møtene og foretar den videre prioritering på hvilke saker nettverket går videre på i et fellesskap. Det kan likevel være at enkeltmedlemmer gjør avtaler på saker som angår dem spesielt.

Informantene kom inn på erfaringer fra perioden før SLT-modellen var implementert i kommunene. Da spriket forståelsen og forventningene til de ulike aktørene i alle retninger på felles utfordringer. Barnevernet, politiet, skole og fritidsklubb hadde sin oppfattelse av saken, men ingen hadde etablert et helhetsbilde. SLT-satsningen har ført til at kommunene koordinerer arbeidet systematisk og strukturert. De møtes til nettverksmøte hver sjette uke, men har også utstrakt kontakt med hverandre mellom møtene.

Samlet forteller begge nettverkene om god stemning på nettverksmøtene og SLT som et godt sted å være. De opplever i begge nettverkene at de arbeider løsningsorientert og fokusert på oppgavene de er satt til å løse. De justerer forventningene inn mot et fellesskap i det tverrfaglige nettverket. Spesielt politiet i begge nettverkene melder om stor overgang fra å arbeide aksjonsrettet innenfor egen etat, til mer langsiktig mål innenfor nettverket. Politiet i kommune A uttrykte det som en læreprosess: «Gjennom det at vi, politiet har fått erfaring, sitter i slike lokale nettverksmøter, så har vi utviklet en forståelse for dette tverrfaglige som gjør at vi kan avvente.» (politi, kommune A). Politiet i begge nettverkene var tydelig på at de ikke ville undergrave andre etaters mulighet til å gjøre varige endringer hos ungdom. Informantene forteller om forståelse for ulike etaters arbeidskrav til forsvarlighet i felles saker. Forventningsnivået til hverandre opplevdes som realistisk. Informantene opplever engasjement i diskusjonen, og god takhøyde for ulike profesjoners perspektiv. «Vi satt jo og irriterte oss mer over barnevernet før, enn vi gjør dag. Vi satt på vår tue og med vår kunnskap, og skjønnte ikke hvorfor barnevernet ikke bare kunne gjøre sånn, og slik satt de høyst sannsynligvis på sin tue og tenkte akkurat det samme» (politi, kommune B). Samtlige informanter sier at terskelen for å kontakte hverandre utenom nettverksmøtene, har blitt langt lavere etter at de møtes jevnlig i nettverk. Informantene som deltar i nettverket påvirkes også av nettverkets arbeidsmetode. Informantene opplever respekt og beskriver en god samarbeidskultur. De kan bruke humor uten at noen i nettverket opplever det er av ond hensikt, eller at det er krenkende mot foreldre, barn eller ungdommer.

Koordineringen i nettverket skjer ved en faglig felles forståelse, hvor aktørene inngår avtaler for hvilke handlinger de skal iverksette. SLT-koordinatoren omtaler seg selv som et *nav* i dette nettverkssystemet som skal koble de kollektive problemene mot riktige faginstanser slik at de kan løse problemene. Nettverket ble også opplevd som en bank med ulik kompetanse, som er til stor hjelp for den som legger frem en problemstilling. «Vi jobber godt sammen på den måten at de ulike instansene er gode på å tilby og tilrettelegge for de behovene som

kommer fram» (skole, kommune B). Denne kompetansespredning skjer ved siden av ulike felles tiltak fra nettverket. Medlemmene i nettverket uttrykte tillit til hverandre og gav uttrykk for at de kunne være uenig uten at det var ødeleggende for relasjonen innad i nettverket. Politiet i kommune B betrakter SLT-modellen som så hensiktsmessig at de trengte ikke å være hundre prosent enig i alt: «Vi har definitivt diskusjoner nå også, men nå er vi mere på sak, og respekterer at vi kan ha uenigheter. Samtidig kan dette være med på å løfte en sak. Så nå er vi faktisk så åpne, at vi benytter oss av system» (politi, kommune B).

Nettverkene har ikke opplevd noen problemstillinger knyttet til ulik profesjonalitet. Det eneste som ble nevnt fra kommune B, var gjentakende diskusjoner rundt taushetsplikt som ble oppfattet som slitsomt. Det var knyttet til barnevernets ujevne deltakelse, og ofte nye representanter i nettverket. Kommune A hadde gjennomført felles opplæring rundt taushetsplikt, og den felles opplæringen hadde da utviklet seg til en felles forståelse som gjelder i dag.

### **Ulikheter og likheter mellom kommunene:**

Styringssystem og mandat: SLT er en varig satsing i begge kommunene. Modellen har god administrativ og politisk støtte. Kommune B har mer omfattende skriftlig dokumentasjon på styringssystem og planverk. Ledelsen i kommune B ønsker at lovverket kan gi større pålegg om tverretatlig samarbeid.

Organisering: Det er en ulik ressurstilgang for SLT-modellen i kommunene vi undersøkte. I kommune A arbeider SLT-koordinatoren både på et strategisk nivå og operativt nivå (fig.1). I tillegg har han fått pålagt en del arbeidsoppgaver ved siden å lede SLT-nettverket, noe som han opplevde gikk utover arbeidskapasiteten for å følge opp både det operative i SLT og systemarbeidet opp mot kommunalt planarbeid.

Kommune B har en større organisasjon knyttet til SLT-modellen. Et eget sekretariat som arbeider utelukkende på et strategisk nivå og oppfølging av koordinatene i bydelene (fig.2).

Tverrfaglig samarbeid: Det operative nettverket opplever SLT-modellen som god i forhold til å organisere tverrfaglig samarbeid på sammensatte utfordringer, eller offentlig floker. I begge kommunene ble det å arbeide systematisk og strukturelt i forhold til jevne møter og gjenkjennbar struktur på møtene holdt frem som viktig. Kommune A hadde en større stabilitet i det operative nettverket. Kommune B hadde noe turnover. Møtene ble i begge de operative nettverkene gjennomført med seks ukers intervall.

Kommune A hadde nettverksmedlemmene noe ulik oppfattelse av strukturen på møtene, og varierende gjengivelse av mandatet til SLT. Kommune B hadde nettverksmedlemmene lik

oppfattelse av strukturen på hvordan møtene gjennomføres, og lik gjengivelse av mandatet til nettverket.

I kommune A var det en stabilitet i nettverket av kjernemedlemmer siden etableringen, og den felles forståelsen som ble etablerte ved oppstart, gjelder fremdeles, men ulikt gjengitt av ulike nettverksmedlemmer. I kommune B hadde det operative nettverket hatt en del utskiftninger, men jevnlig opplæring av nye medlemmer.

### **4.3      Forskningsspørsmål 2 – Hva er de viktigste suksessfaktorene i forhold til organisering og ledelse av samordnede tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge**

Under forskningsspørsmål 2 analyserer vi hva kommunene mener er suksessfaktorer for ledelse og organisering av SLT. Vi analyserer regulative aspekt som kan virke fremmende, og vi ser på hva som oppleves som suksess faktorer i forhold til hvordan de arbeider i nettverkene. I tillegg ser vi på det kulturelle aspektet, om det er noe ved samarbeidskultur som pekes på som en suksess.

#### **4.3.1   Fremmer nettverkets regulative rammer samstyring?**

Vi vil i denne delen beskrive hvordan nettverket reguleres av lover og regler, og se på hvilke faktorer som kan hemme og fremme samstyring. Vi presenterer først funn fra dokumentanalysen.

#### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentstudiene viser at det gjennomgående fra nasjonalt- og kommunalt nivå oppfordres til samhandling i SLT. Lovverket gir generelt gode rammer for tverrfaglige samarbeid for de involverte partene i nettverket.

- Nasjonalt lovverket gir gode rammer for ulike profesjonene og etater til å samarbeide
- Nasjonalt og kommunalt legges det til rette for samarbeid gjennom ulike planer

Alle kjernemedlemmene i SLT-nettverkene, skole, barnevern og politi, har pålegg om å etterstrebe samarbeid der det er hensiktsmessig for å løse oppgaver som tilligger etaten. Kommunens handlingsplaner og styringsdokument gir retning for de kommunale etatene på hvordan de skal prioritere blant annet samarbeid med andre. Både kommune A og kommune B er opptatt av SLT skal implementeres som verktøy i ulike planverk og handlingsplaner knyttet til barn og unge og kriminalitetsforebygging.



### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

I kommune A har ledelsen i SLT brukt mye tid opp mot ulike etater for å få implementert SLT-modellen som verktøy på hvordan ulike utfordringer de skal løses. I kommune A er SLT-koordinator organisatorisk plassert i rådmannens stab, noe som gir han en innflytelse på hva ulike etater implementerer i lokale handlingsplaner i ulike virksomheter.

- Bruker mye ressurser for å implementere SLT modellen inn i kommunale handlingsplaner hos de ulike etater
- Bruker mye ressurser på kommunikasjon om SLT-modellen, utvikling og implementering av styringsstruktur for SLT-modellen og samhandling i bydelene

SLT-koordinatoren i kommune A omtaler arbeidet for å implementere SLT hos andre kommunale ledere som et påvirkningsarbeid: «Så er det hvordan du kan få de ulike tjenestene til å forstå at det her er nyttig. Du må jo være litt bilselger.» (SLT-koordinator, kommune A) I tillegg deltar SLT-koordinator i politirådet i kommunen som utformer retningen for kriminalitetsforebyggende arbeid for kommunen som helhet.

I kommune B er det også lagt ned mye arbeid for å implementere SLT i ulike kommunale styringsplaner. I kommune B er det egen SLT-sekretær som arbeider i hovedsak på strategisk nivå innenfor SLT-modellen. Kommune B har større kapasitet til dokumentasjon og strategisk planarbeid. Også i kommune B er det politirådet som styrer det overordnede kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen. Kommune B har vektlagt styringsstruktur og felles planverk for kommunen. SLT-sekretæren omtaler styringsstruktur og felles planverk som to av tre årsaker til suksess for SLT-modellen i kommunen. «De tre hovedtingene er at vi har noen som er dedikerte og jobber med dette, det er styringsstrukturen og det er at vi produserer og har felles planverk på det. Dette er helt grunnleggende» (SLT-sekretær, kommune B).

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

- Informantene i begge nettverkene holdt frem muligheten modellen gir for å løfte en sak oppover i systemet for å få inngripen fra vedtaksmyndighet på høyere nivå som en absolutt fordel. Spesielt gjelder dette systemsaker der organisasjonen må innføre rutineendring
- Varierende kompetanse på lovverk i det operative nettverket for hvordan de kan samhandle i praksis

Nettverkene i begge byene hadde en mer pragmatisk innstilling til lovverket. De var opptatt hvordan de kunne samarbeide i forhold til den ulike taushetsplikten enkelte aktører faktisk

har. Og hvordan det må være lov for skole eller andre offentlige instanser å hjelpe noen som har en negativ utvikling, selv om ungdommen der og da ikke vil ha hjelp. Barnevernet i kommune A var veldig klar på at Barnevernslovens intensjon er samarbeid mellom ulike aktører. «Loven er tydelig. Vi skal samarbeide til barns beste. Det er kjempeklart.» (barnevern, kommune A).

Lovverket gir rom for tolkning for den enkelte. Informantene i begge nettverkene gav ikke uttrykk for at lovens intensjon er problematisk. Derimot enkelt aktørers *tolkning* av lovverket kunne oppleves som hemmende for samarbeid i noen settinger. Politiet i kommune B uttrykte det slik: «Men vi er mennesker og vi har forskjellige tolkninger av ting, og i noen settinger føler jeg definitivt at lovverket lager veldig problem for oss i forhold til samarbeidsmulighetene. Så vil jeg personlig si, at det har noe med tolkningene» (politi, kommune B).

#### **4.3.2 Hvordan etablerer nettverkene felles praksis i nettverket**

Vi vil i denne delen beskrive hvordan nettverkene etablerer felles praksis og belyse suksessfaktorer. Vi presenterer først funn fra dokumentstudiet.

##### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentanalysen viser at organisering av SLT er noe ulikt i kommune A og kommune B.

- Dokumentene viser en ulik organisering i kommunene, som tidligere beskrevet ved gjennomgang av casene i kapittel 1.1
- Lite beskrivelse om hvordan den tverrfaglige samhandlingen skal oppnås eller gjennomføres

Kommune B har flere aktører i nettverkene, og flere aktive koordinerende grupper og styringsgrupper. Hvordan de etablerer felles verdier, kommer ikke fram i dokumentene.

##### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Kommune A hadde kontinuitet med kjernemedlemmer fra etableringen av SLT-modellen i kommunen, kommune B hadde normal turnover siden opprettelsen av SLT-modellen i kommunen.

- Ledelsen ønsker at aktørene skal se sammenhenger utover sin egen profesjon og på tvers av organisasjoner
- Ønsker også at nettverket skal preges av en tverrfaglig holdning hvor nettverksmedlemmene ser andre etaters muligheter til å gjøre en felles innsats

Ledelsen i begge kommunene var opptatt av nettverkets evne og kompetanse til å se innbyggernes tverrfaglige behov. Suksessfaktorer i forhold til organisering og ledelse av SLT fremstilles som at det er «Felles forståelse av utfordringer» (SLT-koordinator, kommune A). Ledelsen i begge kommunene hadde et bestemt inntrykk av positiv effekt med SLT-modellen og koordinering på tvers av etater og tjenestenivå.

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Nettverkene i begge kommunene holdt frem faste møtepunkt og lik struktur der alle kom til ordet, var en viktig faktor for deltakelse i nettverket.

- Faste møtepunkt hver sjettede uke gir forutsigbarhet i forhold til rutiner på jobb kalender
- Aktørene opplever at lik struktur på møtene gir en gjenkjennelse og trygghet
- Stabilitet i nettverkene oppleves som en suksessfaktor fordi at aktørene slipper å re-etablere tillit og forklare rutine for hvert møte.
- Deltakende SLT-koordinator som tar ledelse, holder fokus og sikrer kontinuitet
- Opplevd effekt av arbeidet ved at de evaluerer tidligere felles tiltak i et fellesskap
- Opplevd tillit blant aktørene formidles som viktig fra det operative nettverket

Informantene holdt frem at nettverket gav de kjennskap til andre sin organisasjon og praksis. «Jeg tror at gjennom god kjennskap til hverandres organisasjon, så skaper vi en forventning og tro på at vi skal lykkes» (politi, kommune A). Nettverksdeltakerne bragte ikke alltid egne saker inn i nettverket, men deltok for å få oversikt over ungdomsmiljøet og for å bidra inn i felles problemløsning. Det var viktig for nettverksdeltakerne at nærmeste overordnet hadde tillit og støttet opp om tidsressursen som gikk med til nettverksarbeidet. Skolerepresentanten uttrykte støtten fra sin leder slik: «min rektor, han er veldig opptatt av at livet fungerer» (skole, kommune A).

Nettverket gjør kollektive avtaler på koordinerte oppgaver eller avtaler om samkjørte tiltak mellom involverte parter. Avtalen som gjøres muntlig i nettverket binder den enkelte aktør til handling utenom nettverket. Politiet uttrykte bindingen avtaler utgjør slik: «Og hvem vil være den ødeleggende part for at vi skal mislykkes? I et godt samarbeid så er det ingen som vil sitte å bli kritisert i et møte, fordi du ikke har gjort det du lovde du skulle gjøre» (politi, kommune A).

En del av nettverksmøte i begge kommunene inneholder evaluering av iverksatte eller pågående tiltak. På den måten vurderer de effekten av tiltak de har iverksatt, og kan eventuelt justere eller gjøre noe annet.

Nettverksmedlemmene forteller om stor tillit fra lokale ledere på at de fatter riktige beslutninger og gjør hensiktsmessige avtaler som gagnar egen etat. Den faglige støtten ble

opplevd som viktig. «Leder har tillit til at vi klarer å ta de avgjørelsene og de sier aldri nei når vi gir tilbakemelding om tiltak» (Skole, kommune B). Nettverksmedlemmene råder over tidsressurs, ikke økonomiske ressurser. Innbefatter tiltaket ressurser utover tidsressurs må det avklares med lokal virksomhetsleder.

SLT-koordinatoren ble opplevd som en viktig faktor for nettverksmøtet. Koordinatoren kunne formidle et større bilde fra kommunen til nettverket og prioritere felles aktiviteter i nettverket. Samtidig er koordinatoren bindeleddet oppover i systemet. For medlemmene i nettverket er det viktig at SLT-koordinatoren også blir oppdatert. Barnevernet begrunnet hvorfor tilstedeværelse av koordinator oppleves som viktig. «For oss er det viktig at han er oppdatert på de som er reelt. Ungdomsmiljøer er ferskvare (barnevern, kommune A).

### **4.3.3 Har nettverkene skapt en samarbeidskultur**

Vi vil her beskrive hva som skaper samarbeidskultur i nettverkene. Vi presenterer først funn fra dokumentene.

#### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentstudiet viser at begge kommunene har samarbeid om mange tiltak og innsatsområder.

- Beskrivelse av forskjellige tiltak og innsatsområder for de ulike etatene og SLT-modellen
- Lite beskrivelse i dokumentene om hvordan ledelsen vil fremme tverrfaglig samarbeid gjennom SLT-modellen

Samarbeidskulturen i nettverket er viktig for hvordan den enkelte profesjon klarer å identifiserer seg med de andre aktørenes verdier. Vi finner lite igjen i dokumentene som beskriver dette området spesifikt. Intervjuene vil gi oss svar på dette området.

#### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Ledelsen holder frem relasjonskompetansen hos SLT-koordinator som en viktig faktor for å få innpass hos de ulike etatene som skal delta i nettverket.

- Ledelsen ser behov for god relasjonskompetanse hos de som skal arbeide som koordinatore

Ledelsen ønsker at nettverket bruker en samlet kompetanse for å gi et samlet helhetlig tilbud fra kommunen. Samtidig må nettverket være i stand til, med samlet kompetanse, å løse utfordringer på et lavt nivå slik at det kun er systemsaker som blir løftet opp i organisasjonen.

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Nettverksmedlemmene formidlet at det viktig å oppleve et fellesskap til SLT-modellen

- Eierforhold til SLT-modellen er viktig hos de ulike aktørene
- Uttrykker behov for synlig støtte fra ledelsen til det operative nettverket om samstyring
- Gjensidig respekt blant nettverksmedlemmene ble opplevd som viktig fra alle medlemmene
- Stor og bred kontaktflate hos SLT-koordinator som kan trekkes inn for å kunne løse en variasjon av problem som nettverket må håndtere
- Temadager og felles opplæring på nye utfordringer eller presentasjon av ny kunnskap slik at nettverket er oppdatert og kan være i forkant med kompetanse på utfordringer

SLT-koordinatoren i kommune B understreker den kollektive tanken som ligger i modellen: «Det er viktig at de som er med får et eierforhold, at de forstår hvordan modellen fungerer og at det er noe som er felles» (SLT-koordinator, kommune B).

Synlig støtte fra ledelsen ble opplevd som viktig for koordinatorene når de skulle etablere SLT-nettverket. SLT-koordinatoren i kommune A opplevde stor støtte når øverste leder offentlig snakket om forebygging. «Politimester var genuint opptatt av forebygging. Jeg har ikke vært på et eneste foredrag, hvor han ikke har nevnt forebygging. Det var kjempe nyttig for meg» (SLT-koordinator, kommune A).

Nettverksmedlemmene betegner kulturen i nettverket preget av gjensidige respekt, tydelig rolleavklaring, felles ansvar, glede av å lykkes og humor. «Jeg har ikke vært i et møte uten at vi har ledd hemningsløst» (barnevern, kommune A). Nettverksmedlemmene formidler at arbeidet i nettverket kjennetegnes av at de skiller sak og person. Uenigheter som oppstår forklares med ulike etaters ulike arbeidskrav til forsvarlighet. Politiet i kommune B betegner arbeidet i nettverket slik: «Stort sett så føler jeg at det med å ha respekt for hverandres integritet, at vi faktisk kan ha ulikt syn, og være enige om at man er uenig. I det store og det hele, føler jeg at vi er der» (politi, kommune B).

Nettverkene deler på felles suksesshistorier muntlig i nettverket og ved hjelp av trykksaker og Internett. Nettverksmedlemmene opplever at engasjementet og viktigheten av SLT-koordinatoren er selve limet i nettverket. Ulikheten mellom ulike profesjoner blir i det

tverrfaglige nettverket ubetinget opplevd som positivt. Respekten for målgruppen ble nevnt som en viktig faktor for at medlemmene skulle akseptere å arbeide i nettverket. Medlemmene betegner hverandre som engasjerte og genuint opptatt av at alle ungdommer skal ha det godt.

Nettverket i begge kommunene har felles refleksjoner på hvem de skal invitere, før de inviterer andre samarbeidspartnere inn i nettverket.

Gjennomføring av temadager, hvor de ikke drøfter spesifikk sak, men overordnet problemstilling, kan gi ønsker om felles holdning fra ulike etater. Representanten fra skole sa det slik: «Det har kanskje vært mer når vi skal ha temadager om tema som berører flere, at vi har ønsket å ha en felles visjon og gjøre noe i forhold til det» (skole, kommune B).

#### **4.3.4 Ulikheter og likheter mellom kommunene**

Sammenligning av kommunene viser at de viktigste suksessfaktorene i forhold til organisering og ledelse av samordnede tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge i begge kommunene er et system, at nettverket må ledes, og at det må være tillit fra ledelsen. Det sees på som en suksess å utarbeide felles verdier, felles problemforståelse og respekt for hverandre for å ta et felles ansvar.

Styringssystem og mandat: Styringsdokumenter i begge kommunene viser en god forankring både administrativt og politisk. Øverste administrative leder i kommune A var likevel noe tvilende rent generelt til nettverk som en effektiv organisering av offentlige tjenester. Det er en stor kostnad for kommunene om nettverkene ikke er effektive. I kommune B støtter øverste administrative leder, politidirektør og politisk ledelse nettverk som en hensiktsmessig organisering. I kommune A finner vi ett nivå med politisk involvering i styringsgruppen, men i den parlamentarisk styrte kommune B, finner vi to nivå med politisk involvering i politiråd som styringsgruppe, og den bydelsvise styringsgruppen. Dette opplever kommune B som en suksess i forhold til forankring av SLT-arbeidet.

Organisering: En suksessfaktor det pekes på er at SLT-koordinator er strategisk godt plassert i rådmannens stab i kommune A. Både bydelsdirektøren og SLT-koordinatoren selv mener at SLT-koordinatoren i kommune B ikke er optimalt plassert sammen med ledelse av fritidsklubbene i bydelen.

Tverrfaglig samarbeid: Det er i begge kommunene dedikerte mennesker i nettverkene, noe som ansees som en suksess. Begge nettverkene er opptatt av viktigheten av struktur og jevnlig møter. Kommune B ser det som en suksessfaktor å ha tett kontakt med politiets analyseavdeling for utarbeiding av trendrapporter, det gir det tverrfaglige arbeidet faggrunnlag og mål for arbeidet. Faktaopplysninger om utvikling gir bedre og mer

målrettede tiltak i målgruppen. Kontinuitet i nettverkene fremsettes som en suksessfaktor. I kommune B er det noe turnover i stillingene slik at det ikke blir den kontinuiteten av nettverksmedlemmene som de opplevde som ønskelig.

Andre suksessfaktorer som nevnes av begge kommunene er at nettverksmedlemmene faktisk vil bidra til å løse problemer, at relasjoner opprettholdes, og at det er en felles forståelse og eierforhold til SLT-arbeidet. Humor og latter i nettverket anses som viktig og at det kan være en god og løsningsorientert plass å være. Kontaktnettet til SLT-koordinator fremsettes som en suksess fordi det bidrar til mangfoldige løsninger på sammensatte vansker. Jevnlig deltakelse av SLT-koordinator i møtene vektlegges også, slik at nettverksmedlemmene blir oppdatert fra andre bydeler og nasjonale føringer.

#### **4.4    Forskningsspørsmål 3 – Hva er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene?**

Under forskningsspørsmål tre undersøker vi funn som kan gi svar på hvilke suksessfaktorer som er avgjørende for at nettverkene skal klare å gjennomføre tiltak. Tiltakene kan medføre ressursbruk både menneskelige ressurser og økonomiske ressurser i enkelte etater.

##### **4.4.1   Påvirker regelverket gjennomføringsevnen?**

###### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentanalysen viser lite i forhold til fullmakter og myndighet for SLT-nettverkene. SLT-modellen er det system for koordinering, og begge nettverkene har rutine for å knytte til seg ekstern ekspertise ved behov.

- Dokumentene viser ingen skriftlige fullmakter, eller beskrivelse av myndighet i det operative nettverket
- Ulik grad av beskrivelse av SLT-mandat i kommunene
- God organisasjonsbeskrivelse i kommunale dokumenter

SLT har også innebygget en vertikal linje hvor systemsaker blir løftet opp i den kommunale organisasjonen for å utløse tiltak som ligger utenfor mandatet til det lokale SLT-nettverket i den enkelte bydel.

### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Politirådet fungerer som styringsgruppe for SLT i begge kommunene. Der er toppledelsen i både kommune og politimedlemmer. Politirådet kan gjennomføre styringsgrep nedover i begge organisasjoner for å styrke SLT-modellen om det er behovet.

- Behovet for styringssystem som beskriver hvordan nettverkene skal fungere og hva slags aktivitet som nettverket skal fylles med. Forankring i involverte fagenheter oppleves som påkrevd for gjennomføringsevnen til nettverket skal være god. Gjennomføring er avhengig av etatenes prioritering og oppfølging

Politirådet godkjenner årlig den felles kriminalitetsforebyggende strategien for kommunen og politiet. SLT har en sentral posisjonen i utformingen av den årlige felles kriminalforebyggende handlingsplanen.

Ledelsen i kommune B vektlegger styringssystemet og felles planverk som angir retningen for arbeidet i nettverkene. Samtidig er SLT-modellen innrettet for eventuelt nye problemstillinger som kommer innenfor det kriminalforebyggende arbeidet. «Dette gjør at det som skjer i nettverkene kan bli målrettet og systematisk, at man har en retning på det og realiserer noen typer tiltak om han skal være kreative i forhold til utviklingsarbeid og innovativt arbeid, se nye utfordringer og nye problem i ungdomsmiljøene» (SLT-sekretær, kommune B). Bruk av SLT til bekjempelse av ekstremisme er et eksempel på nye utfordringer. Koordinatoren har en fri rolle innenfor modellen til selv få med seg ulike fagenheter. Ledelsen tar frem viktigheten av stort profesjonelt nettverk for koordinatoren. «Han har kontakter både hos eksterne og helt opp på toppnivå, og hos mange av tjenestene våre» (bydelsdirektør, kommune B). At nettverkdeltakerne har med et tydelig og avklart mandat fra sin egen etat blir også oppfattet som en viktig faktor for gjennomføringskraften til nettverket fra ledelsen.

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Nettverkens informanter trekker frem at nettverkets suksess er handlekraften «ord blir til handling.» (politi, kommune A). Organisering og systemisk arbeid er faktorer som fremmer nettverkets gjennomføringskraft. «SLT-modellen førte til at det her ble mye mer systematisert» (politi, kommune A).

- Aktørene må ha med seg et tydelig mandat fra sin etat
- Klar agenda på møtene som ender med handling
- System for saker som drøftes i nettverket og hvordan etatene arbeider i etterkant



SLT-koordinator mener at nettverksmedlemmenes mandat og myndighet fra egen enhet er klar og tydelig. «Gjennomføringskraft... De som deltar i nettverket har fått myndighet av enhetsleder til å si ja eller nei. Vi gjør det her. Det er de to hovedtingene egentlig» (SLT-koordinator, kommune A).

Nettverksmedlemmene er også tydelig på at mandatet de enkelte har med seg fra sin etat må være tydelig for at de skal klare gjøre kollektive avtaler i nettverket. Med seks ukers intervall på SLT-møtene, kan det oppleves som lang tid om noe skal avklares med egen virksomhet før nettverket kan gjøre avtaler etter seks nye uker. Barnevernet sa det slik: «De må ha fått delegert en myndighet til å si noe om en handlingsmulighet; Det her blir vi med på, eller det her blir vi ikke med på» (barnevern, kommune A).

Det er mye bra som blir startet opp, men som ikke er så godt organisert. Det må inn i et system. SLT-modellen fikk frem samarbeidet fra flere fagfelt systematisert. Det ble ikke lenger et samarbeid mellom to hoder: politihode og kommunehode. Det ble et navn på samarbeidspartnere gjennom denne systemiseringen. Det forenklet samarbeidet veldig» (politi, kommune A).

Som tidligere nevnt disponerer nettverksmedlemmene i begge kommunene sin egen tidsressurs knyttet til SLT og tiltakene de avtaler. For saker som har behov utover tidsressurs er det viktig med klarhet og struktur. Politiet i kommune A sa det slik: «I de møtene hvor det er en klar agenda, og hvor vi vet hva vi skal diskutere, vi har identifisert problemene, da er det lettere for meg å gå til min leder for å få et *GO* på bruk av ressurs» (politi, kommune A).

#### **4.4.2 Påvirker nettverkens normer og kompetanse gjennomføringskraften?**

##### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentstudiet viser at begge kommunene vektlegger å utvikle kompetansen i SLT-nettverkene.

##### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Nettverkene i begge kommunene har knyttet til seg kompetente fagfolk fra de ulike virksomhetene som både ønsker å samarbeide og som opplever at samarbeid har effekt.

- Nærmiljøtenking sånn at innbyggerne i bydelen opplever en tilstedeværelse og effekt
- Tverrfaglig holdning på de som arbeider i nettverket så de ser sammenhenger utenfor sin egen profesjon

Ledelsen i kommune B legger vekt på det synlige resultatet fra samarbeidet skal vises igjen lokalt. For ledelsen er tidsfaktoren viktig, at saker ikke utvikler seg negativt over tid. Bydelsdirektøren omtaler det som: «Hurtig kartlegging og handling er noe vi jobber med nå, der SLT er sentral sammen med barnevernet. Det er nærmiljøtenking» (bydelsdirektør, kommune B). Ledelsen vektlegger felles holdninger og evne til å tenke tverrsektorielt som en nødvendighet for at SLT-nettverket skal ha gjennomføringskraft. SLT-koordinatoren omtalte å tenke tverrsektorielt som egenskapen av: «Felles forståelse av utfordringer. Være i stand til å ville bidra med å endre det» (SLT-koordinator, kommune A).

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Nettverkene opplevde at de var kreative og kollektivt løsningsorientert. Når de hadde etablert en felles forståelse av problematikken, åpenbarte som oftest løsningene seg i nettverket. At ikke alle var enig i fremgangsmåten for å løse problemer, hindret dem ikke fra å fatte kollektive avtaler.

- God på å mobilisere når akutte saker oppstår i bydelen.
- Nettverksmedlemmene opplever at de har en god kollektiv evne til analyse og utforming av felles tiltak
- God kollektiv kompetanse i nettverket for de oppgavene de er satt til å løse
- Gjennomgående god kompetanseflyt på tvers av profesjonene som gir enkelt etater bedre mulighet til å levere en god tjeneste

De var opptatt av at de ikke skulle undergrave hverandres målsetninger innenfor felles problematikk. Nettverket opplevde selv, at de var flinke til å reagere raskt på akutte sammensatte problemer. Skole omtalte det som: «Når det brenner, er vi flinke til å ta tak i situasjonen og gjøre noe med den» (skole, kommune B).

Den samlede faglige kompetansen oppleves som god og tilpasset det nivået nettverket skal operere på. Når nettverkene er samlet med de ulike fagenhetene, vil ungdomsmiljøet i bydelen bli belyst fra ulike perspektiv. Det gir et godt oversiktsbilde for situasjonen i bydelen.

Barnevernet i kommune A opplevde det som viktig at ledelsen i kommunen også hadde en oversikt over hva som skjer i ungdomsgruppen. Barnevernet omtalte det slik: «Jeg blir så redd når styrelsen styrer uten å vite hva som er utfordringen» (barnevern, kommune A).

Politiet tilhører tradisjonelt en aksjonsstyrt etat, og fortalte om en kulturforskjell i forhold til arbeidsmetode og tidsbruk i møte med det kommunale systemet. I begge kommunene var politiet svært positiv til at samarbeidet mellom politi og kommune var ordnet inn i et system og struktur som var forutsigbart. Politiet i begge kommunene hadde tatt med seg deler av metodikken og systemet til andre områder som ikke angikk direkte kriminalforebyggende arbeidet mot barn og unge.

De ulike etatene meldte om endret oppfatninger på saker som hadde vært til drøfting i nettverket. Når en etat endret oppfatning, endret de jevnt over tiltakene til noe som var mer presist eller mer riktig. Ulike temamøter opplevdes som kompetanseflyt på tvers av etater. Temamøter kunne også opplyse nettverket om saker som resulterte i ny forståelse for ulike etater. Skolen opplevde det slik: «Barne- og familietjenesten kan for eksempel opplyse at de jobber med mange med spiseforstyrrelser. Så spør de, hvordan er det på skolen. Da kan vi diskutere. Det er kanskje slik at skoleverket ikke har kompetanse for å avdekke det fort nok» (skole, kommune A).

#### **4.4.3 Kan tverrfaglig samarbeid gi økt gjennomføringskraft?**

##### **Hovedfunn i dokumenter:**

Dokumentstudiet viser klare handlingsprogram i begge kommunene på ulike situasjoner hvor politiet og kommunen skal samhandle.

- Ulike handlingsprogram beskriver rutiner og prosedyrer ved forskjellige hendelser
- Beskrivelse av tiltaksansvarlig for utføring av rutiner og prosedyrer

Handlingsprogrammene viser tydelig hvem som har ansvar for at handlingene blir gjennomført, og hvem som er involverte.

##### **Hovedfunn fra intervjuer av ledelsen:**

Ledelsen er opptatt av nettverksarbeidet skal være målrettet. Ledelsen i begge kommunene mener at nettverksarbeid er komplisert.

- SLT-koordinator opptrer som et bindeledd og brobygger. SLT-koordinatoren blir også oppfattet som en kunnskapsbank og avgjørende for at nettverket skal fungere
- Nettverksarbeid er komplisert siden det i nettverket er sterke faggrupper som har sterke meninger
- Tolkningen eller misbruk av taushetsplikt kan vanskeliggjøre samarbeidet

Alle virksomheter bør oppleve nettverket som relevant og nyttig for sin egen drift. Dermed ligger det en utfordring til nettverkslederen, SLT-koordinatoren, å innkalle de som har relevans for de sakene som skal drøftes. SLT-sekretær er bindeleddet opp mot administrasjonen, politikere og politimester i byen. «Nettverksarbeid er en relativt komplisert greier for å få de til å være konstruktive og effektive, men det må de være, og får man det ikke til, må man gjøre endringene det er behov for, for å gjøre nettverkene effektive» (SLT-sekretær, kommune B). For ledelsen i kommune A er det viktig at nettverkene er målrettede og strukturerte. Ledelsen i kommune A vektlegger kostnaden ved drift av nettverk. Med kostnad mener han tids- og lønnsressurser fra hver enkelt etat. Ledelsen i kommune B var

opptatt av opplevelsen innbyggerne hadde i kommunen av å få et helhetlig tilbud fra kommune og politi. Han uttrykte det slik om hvordan han ønsket at det skulle fremstå i møte med innbyggerne: «at vi kommer rundt i disse lokale møtene med den felles forståelse om at her må vi bare brette opp armene, og legge bort andre ting som kanskje kunne hindre oss å samarbeide» (bydelsdirektør, kommune B).

Ledelsen i kommune B formidlet at tydelighet i organisasjonen og god struktur er nødvendig for effektivt samarbeid. Han holdt det opp som en mulighet at det kunne komme inn aktører i nettverket med andre intensjoner enn kollektiv problemløsning. Han ordla seg slik: «Det er mange feller å gå i, og det er ekstra krevende i og med at aktørene på mange måter er her frivillig. Her kommer folk inn litt fra her og der med sine ledere og sine styringssignaler og sin agenda» (bydelsdirektør, kommune B).

### **Hovedfunn fra intervjuer av nettverksmedlemmene:**

Informantene fra nettverket betrakter dagens saker som langt mer kompleks enn for noen ti år siden.

- Avhengig av samarbeid mellom ulike etater for å gjennomføre komplekse løsninger på sammensatte utfordringer
- Sterk grad av tillit mellom aktørene i nettverket fremmer gjennomføring på tiltak
- Ulik tolking av taushetsplikt oppleves som en hemmer for tverrfaglig samarbeid
- Ujevn deltakelse fra enkelt deltakere oppleves som hemmer ved at nettverket preges av ustabilitet.

Det komplekse kan bestå i at det som i utgangspunktet fremstår som en enkel meldesak, gjerne er symptom på svikt på flere av barnets oppvekstarenaer. «10 saker i gamledager tilsvarer kanskje en sak i dag» (politi, kommune B). Kompleksiteten i sakene tvinger frem et nødvendig samarbeid med andre etater for å sikre positiv progresjon på tjenesten som egen etat skal levere. Skolen opplevde det slik: «Vi er avhengig av å kunne samarbeide godt med etatene rundt oss, eller så kommer vi ingen vei» (skole, kommune B). Samarbeid opplevdes som direkte viktig for de ulike etatene. På den måten fikk de utført sine primæroppgaver i de tilfellene behovet strakk seg utover virksomhetens rammer. Skole og politi opplevde i dag en helt annen kompleksitet i forhold til kriminalforebyggende arbeid. Etatene i begge kommunene betraktet samarbeid som helt nødvendig for å få levert kvalitet på egne tjenester. Begge nettverkene formidlet også suksesshistorier fra det tverrfaglige samarbeidet. Nettverkene opplevde tverrfagligheten som et verktøy som muliggjorde en bedre tjeneste fra den enkelte etat. Informantene formidlet også historier om enkelte mennesker som fikk en bedre tjeneste, nettopp fordi involverte etater samarbeidet. Skole i kommune A sa det slik: «Vi har berget mange barn på en mye bedre måte gjennom tverrfaglige nettverk, som vi ikke hadde hatt sjans til å gjøre selv» (skole, kommune A).

Tolking av taushetsplikten kan være en utfordring for gjennomføringskraften til nettverket. Kommune A har hatt felles opplæring ved etableringen av nettverket. Kommune B har ikke hatt samme felles opplæring for dagens medlemmer. Det kommer stadig nye medlemmer inn i nettverket, så det er en diskusjon som gjentar seg med jevne mellomrom. Kommune A har stor kontinuitet på kjernemedlemmer. Informanten fra skole i kommune A ordla seg slik om tema taushetsplikt i nettverket: «Det har vi diskutert på et sånt nivå at angsten for å fortelle hva du vet, må ikke være større enn lysten til å hjelpe, for å si det sånn» (skole, kommune A).

Barnevernet hadde ujevn deltakelse i SLT-nettverket i kommune B. I tillegg sendte de ulike representanter når de møttes. Skolen opplevde det som problematisk at barnevern hadde ujevn deltakelse. Ikke for den kollektive problemløsningen i nettverket, men for at etaten skulle få tilgang til den samlede informasjonen om det kriminalforebyggende arbeidet i bydelen. Informanten fra skole argumenterte hvorfor det er viktig at barnevernet deltar: «Å vite hvem er det som faktisk er sammen med hvem, lagning av tiltaksplaner, høre litt om bredden av det som faktisk foregår, og ha et generelt bilde» (skole, kommune B).

#### **4.4.4 Ulikheter og likheter mellom kommunene**

Politisk og administrativ forankring oppleves som viktige suksessfaktorer for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene i begge kommunene.

Styringssystem og mandat: Kommune A uttrykker et tydeligere behov for å formalisere fullmakter og myndighetsstruktur innenfor SLT-modellen for å tydeliggjøre ansvaret innenfor modellen og øke gjennomføringskraften. Kommune B mener å ha et godt system på formaliserte fullmakter og myndighetsstruktur som øker gjennomføringskraften i forhold til hva enkelt etater klarer alene.

Organisering: Det systemiske arbeidet i SLT-modellen beskrives som en suksessfaktor i forhold til å få gjennomført felles tiltak. En klar og god agenda og en god organisering av møtene. Organisering av SLT-koordinators kontaktnett, ansees som en viktig suksessfaktor for begge kommunene. At nettverket kan handle raskt, at ord blir til handling ved at nettverksdeltakerne råder over tiltak, eller har tilgang til å få iverksatt tiltak og at innsatsen er målrettet er også en suksessfaktor

Tverrfaglig samarbeid: Begge kommunene er tilfreds med SLT-systemet. Det vektlegges at toppledelse må vite hva som skjer for at nettverket skal kunne ta gode beslutninger. Det uttrykkes at ujevn deltakelse fra barnevern i kommune B er noe som hemmer samarbeidet. Barnevernet oppleves som en viktig samarbeidspartner. Ved ujevn deltakelse og ulike representanter fra etaten blir nettverket ustabil.

Kompetanseoverføring mellom etatene og at det operative nettverket unngår å komme i en posisjon med profesjonskamp oppleves som viktig i begge kommunene.

## 5. Teoretisk analyse

I dette kapittelet diskuterer vi våre hovedfunn i lys av teori. Vi vil anvende teori om strategi for å besvare hvordan ledelsen har implementert strategi i SLT-nettverkene, og hvordan strategiske valg har påvirket organisering og ledelse av nettverkene. Vi vil se på hva som kjennetegner strategi og hvordan strategi er implementert i de operasjonelle nettverkene.

Vi trekker fram hovedfunn fra vår empiri og diskutere hvordan teorien kan hjelpe oss til å forstå. Vi har bygget opp kapittelet ved først å analysere forankring av SLT i kommunene. Videre analyserer vi strategi som er planlagt fra toppledelsen, og hvordan nettverkene har påvirket strategiske valg. Videre analyserer vi hvordan strategiene er implementert i SLT, og til slutt peker vi på hva som hemmer og fremmer nettverksarbeidet.

### 5.1 Strategisk tilnærming til det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Funn i vår studie viser at det nasjonalt er utarbeidet klare strategier for det kriminalitetsforebyggende arbeidet og SLT spesielt. Strategier vi finner i dokumentene er å vektlegge styrket kompetanse, fremme samarbeid, forankre samarbeidet, etablere felles problemforståelse og styrke dialogen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I kommunene finner vi at nasjonale føringer er omsatt til lokale handlingsplaner. I kommune A er det mindre skriftliggjort i forhold til overordnet strategi, mens kommune B har et rikt omfang av publikasjoner. I kommune A har informantene et noe vagt forhold til begrepet strategi. I kommune B er strategi noe informantene har et klart forhold til og viser til SLT sine overordna handlingsplaner og lokale handlingsplaner. Mandatet er godt kjent i kommune B, mens kommune A har et vagere forhold til hva mandatet inneholder. Vi vil først analysere hva som kjennetegner strategi i nasjonale dokumenter.

#### 5.1.1 Hva kjennetegner SLT strategi i nasjonale dokumenter

Regjeringens strategi (Johnsen, 2014) for å få bukt med den offentlige floken, som kriminalitet er, ved å sette søkelyset på forebyggende arbeid og tverrfagligsamhandling i sine handlingsplaner og utredninger. Fra januar 2012 innførte regjeringen den nasjonale «Samhandlingsreformen». Gradvis skal reformen fremme folkehelse og forebygging gjennom blant annet gjennom lovpålagte samarbeidsavtaler mellom kommuner og regionale helseforetak. Intensjonen er at mer koordinerte helse- og omsorgstjenester skal gi innbyggere tryggere tjenester med bedre kvalitet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012).

Det er nærliggende å anta at dette resonnementet fra den nasjonale Samhandlingsreformen også gjelder for utsatte grupper av barn og unge, som står i fare for varig marginalisering og utenforskap. Dette er en gruppe av befolkningen som mottar tjenester fra flere tjenestenivå og etater.

Gjennom samhandlingsreformen er det utviklet flere strategier som fungerer som veiledere for aktørene innen forskning og innovasjon i helse- og omsorgstjenestene, virkemiddelapparatet og for myndigheter for oppfølging og prioritering av samhandlingsforskning og innovasjon (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012). Ulike sentrale strategier legges til grunn for departementets prioriteringer og skal være retningsgivende for underliggende virksomheter, de regionale helseforetakene og kommunesektoren. Strategiene vil også kunne danne grunnlag for vurderinger i bruk av ulike virkemidler innenfor forskningsfeltet og gi stimuli til at universiteter og høyskoler og andre forskningsmiljøer styrker og koordinerer sin innsats (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012).

Samstyring og samhandling i det kriminalitetsforebyggende arbeidet avhenger av velfungerende organisering, struktur og systemer (St. meld 21, 2013), samt de menneskene som deltar. Samtidig er det slik at samhandling i tjenestetilbud ikke nødvendigvis innebærer at menneskene som møtes, samarbeider. utfordringer kan oppstå når nettverksmedlemmer ikke ser nytten av samarbeidet, eller ikke ønsker å dele sin kunnskap. Manglende grad av deltakelse vil påvirke nettverket og gi ledelsesutfordringer i forhold til nettverkets gjennomføringskraft.

Som nevnt innledningsvis er det bare Sverige det er en forebyggende enhet med nasjonalt mandat. I forhold til å motvirke økonomiske og menneskelige kostnader, vil det være både lønnsomt og besparende for samfunnet med forebygging av kriminalitet, (Amundsen, 2011; Farrington & Welsh, 2007; Friestad et al, 2004). Kommunene som produsent av tjenester til befolkningen vil ha en nøkkelrolle i gjennomføring av samhandling som kriminalitetsforebygging innebærer.

Nasjonalt ønskes det å øke samhandling i det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Strategien handler om det underliggende for oppgaven (Mintzberg, et al., 2009). Det underliggende for SLT er Samarbeid mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører som er en grunnleggende forutsetning for å kunne forebygge bedre. Det er derfor et viktig tiltak å videreutvikle og styrke samarbeidsstrukturer som politiråd og SLT for myndighetene. Vi finner her at nasjonalt brukes strategi som plan for å nå et bestemt mål i framtiden (Mintzberg, et al., 2009). Vi finner med dette at nasjonalt så framstår strategi som planer.

Vi vil videre se på hvordan strategi viser seg gjeldende i kommunale dokumenter.

Hvorvidt kommunene bør implementere SLT (Mintzberg, et al., 2009), og hvordan de ønsker å gjøre det, er opp til kommunen å vurdere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Våre kommuner har valgt relativt lik organisering av SLT arbeidet, men det synes som å være av betydning for kommune B at parlamentarismen gir flere nivå i SLT-organiseringen. Forskjellen er i grove trekk at den parlamentarisk styrte kommunen, kommune B, har politisk



deltagelse i den bydelsvise styringsgruppen, mens kommune A har opprettet et arbeidsutvalg uten politisk deltakelse.

### **5.1.2 Hva kjennetegner SLT strategi i kommunale dokumenter**

I de kommunale dokumentene presenteres kommunens strategiske valg relativt ulikt, men innholdsmessig vurderer vi at strategien er relativt lik. Hvilke ressurser kommunene har til rådighet (Mintzberg, et al., 2009) for utførelsen av SLT arbeidet er ulikt i våre to kommuner.

Våre to kommuners strategiske valg er interessante i et styringsperspektiv. Strategiene er også tett vevd sammen med organisasjonens endringsevne og omstilling i forhold til samfunnsutvikling og økte krav til tjenesteproduksjon (Busch, et al., 2013). Vår empiriske analyse har gitt oss informasjon om de to kommunenes strategiske perspektiv på SLT arbeidet. Kommune B har i sitt SLT handlingsprogram beskrevet de overordnede strategiene som å:

- Samordne og videreutvikle tverrsektorielt arbeid på områdene kriminalitet og rus.
- Tidlig identifisering, forebygging og intervensjon.
- Rask og effektiv oppfølging av barn og unge som har begått – eller blitt utsatt for – lovbrudd.
- Trekke unge, foresatte, frivillige organisasjoner og flere tjenester aktivt med i forebyggende arbeid.
- Basere det kriminalitetsforebyggende arbeidet på dialog, kunnskap, analyse og erfaringer.

I kommune A er ikke kommunens strategi for SLT arbeidet beskrevet. Vi finner likevel strategi beskrevet i de ulike handlingsplanene for innsatsområdene. I handlingsplanene finner vi helt likelydende strategiske valg som kommune A.

Vi forstår våre funn gjennom Minzbergs teori der strategi kan inneha ulike fokus som plan, manøver, mønster, posisjonering og perspektiv (Mintzberg, et al., 2009).

#### **Strategi som plan versus strategi som mønster**

Vi velger å fokusere på Minzberg sitt aspekt i forhold til strategi som plan og strategi som mønster når vi analyserer de kommunale dokumentene som regulerer SLT arbeidet. Nasjonalt oppfordres kommunene til å satse på forebyggede med tverrfaglig samarbeid. Forebygging krever innsats på tvers og helhetlig tenkning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Begge kommunene har utarbeidet handlingsplaner som en kommunal kriminalitetsforebyggende strategiplan. Vi forstår dette som en retning for hvordan kommunene skal nå sitt overordna mål om et trygt samfunn for borgerne. Målet er økt samhandling mellom ulike kommunale etater og eksterne organisasjoner. Slike strategiplaner inneholder i begge kommuner et sett med handlinger for å oppnå det målet, og er helt i

samsvar med det Mintzberg omtaler som strategi som plan. (Mintzberg, et al., 2009). Handlingene i våre kommuner defineres som innsatsområder. Vi ser utpreget i kommune A at handlingsplaner og årsmeldinger fremstår med tiltak og beslutninger som er konsistent over tid. Vi finner et mønster i intervjuene at den realiserte strategien også gjenspeiler den tilsiktede strategien vi finner i dokumentene. Ikke alle tilsiktede planer blir nødvendigvis gjennomført, men vi finner i stor grad at strategier i nasjonale plandokument og kommunale plandokument kan, som Mintzberg sier, beskrives som strategi som plan.

I tillegg til strategiplaner finner vi en rekke fremvoksende strategier i begge kommunene som gjør seg gjeldene i nye handlingsplaner. De fremvoksende strategiene finner vi igjen i strategier og tiltak som oppstår med bakgrunn i hendelser i lokalmiljøet. Ett eksempel på det er SLT nettverket i Kommune A som oppdaget en utfordring med gutteprostitusjon, og på bakgrunn av den problemstillingen laget SLT i kommune A en strategi for hvordan de skulle gå fram for å få bukt med problemet. På den måten ser vi, som Mintzberg beskriver, at strategi kan fremkomme som mønster.

Strategiske grep som vektlegges begge kommunene er: Tidlig identifisering, forebygging og intervensjon. Rask og effektiv oppfølging av barn og unge som har begått – eller blitt utsatt for – lovbrudd. Trekke unge, foresatte, frivillige organisasjoner og flere tjenester aktivt med i forebyggende arbeid. Basere det kriminalitetsforebyggende arbeidet på dialog, kunnskap, og erfaringer. Kommune B er i tillegg spesielt opptatt av at faktakunnskap og analyser skal ligge til grunn for valg av innsatsområder. Strategi for innsats på digital mobbing er et eksempel på nye satsningsområder for SLT vokser fram som strategi, og viser det Mintzberg omtaler som strategi som mønster.

I begge kommunene ser vi at den fremvoksende strategien i SLT nettverk i samsvar med intensjonen. I de kommunale strategiplanene legger begge kommunene føringer for å oppnå et bestemt mål, dette etterfølges i strategiplanen i form av tiltak som støtter opp om dette målet. De ulike tiltakene er konsistent og gjenkjennbart for alle berørte av tiltakene, om strategiplanen som mønster blir fulgt. Kommune B har et rikt omfang av strategiske planer. Planene revideres ofte og de fremvoksende strategiene blir innlemmet i nye handlingsplaner. I kommune B er det tydelig samlet oversikt over strategi og innsatsområder. Kommune A har en noe mindre strukturert og tilgjengelig/offentliggjøring av handlingsplanene, men samlet sett er planverket i begge kommunene i samsvar med det søkelyset Mintzberg setter på strategier for interne forhold i organisasjoner innretter seg etter for å nå sine mål. (Mintzberg, et al., 2009)

### **5.1.3 Hvordan er strategi implementert i de operasjonelle nettverkene?**

I vår dokumentanalyse finner vi i begge kommunene et «top-down» initiativ til implementering av SLT. «Top-down» implementeringen (Mintzberg, et al., 2009) kjennetegnes av at initiativet kommer som et initiativ «utenfra», fra sentrale myndigheter (St.

meld 21, 2013) og fra statlige myndigheter, (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013) og kommunal ledelse og politimester i kraft av samarbeidsavtaler. Det er på den måten et påtrykk om at den enkelte etat (skole, helse, barnevern og politi) skal gjøre noe med sin egen organisasjon som fremmer horisontal samhandling i SLT arbeidet. Nasjonalt oppfordres det til en **tydelig forankring** på toppnivå for å bidra til utveksling av informasjon, etablering av felles problemforståelse og utveksling av kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas i den enkelte sektor. Begge kommunene gir uttrykk for at SLT er godt forankret i toppledelsen. Noe mer usikkert er det om forankringen er like sterk i fagetatene og enhetene. Det kommer til uttrykk når nettverksmedlemmet fra barnevernet i kommune A uttrykte et behov for å legitimere sitt arbeid i SLT nettverket når avtaleboken er full av oppdrag i barnevernstjenesten.

SLT er samarbeidsmodellen for begge kommunene og deres politidistrikt om kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. Gjennom modellen blir ressursene i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet **samordnet**. SLT-modellen er blant annet **forankret** i kommuneplan kommune B.

«En videreutvikling av SLT og Politiråd vil styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter, hvor målet er å bidra til samvirke om kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Politiet er gjennom instruks fra Politidirektoratet forpliktet til å ta initiativ til opprettelse av politiråd med den enkelte kommune. Ordningen er frivillig for kommunene» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Strategisk implementering er forankret i topp, og som Minzberg beskriver som strategi som plan. I tillegg til strategi som plan, vokser det fram strategier i nettverkene.

Ser vi implementeringer av SLT-nettverkene i våre kommuner som en «top-down» transformasjon, vil en analyse etter Kotters Åtte-trinns modell vise at Regjeringen har etablert forståelse av nødvendighet for SLT satsningen spesielt etter 22.juli hendelsen. «Establish a sense of urgency» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357).

Våre to kommuner har etablert SLT- koordinator (kommune A har i tillegg en sentral SLT sekretær), SLT nettverk og styringsgrupper for å lede SLT arbeidet «Forming a powerful guiding coalition» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357). SLT koordinator i begge kommunene har utformet visjon og strategi gjennom handlingsplaner. «Create a vision and strategy» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357).

Hvorvidt visjon og strategi er kommunisert tydelig til omgivelsene utover nettverksmedlemmene og samarbeidende aktører i kommune A fremgår ikke i dokumentene vi har tilgjengelig eller fra Internettsiden til kommunen. Kommune B har gjennom Internettsider og publikasjoner kommunisert tydelig til omgivelsene. Begge kommunene kommuniserer tydelig sin visjon ved sin tilstedeværelse i det offentlige rom. «Communicate

the vision» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357). Nettverkene i begge kommunene har begrenset handlekraft via fullmakter og handlingsrom. Dette er en viktig faktor for implementering «Empowering others to ack on the vision». (Mintzberg, et al., 2009, p. 357).

Gjennom publisering på kommunens nettside og gjennom årsmeldinger synliggjør kommune B kortsiktige gevinster. Kommune A publiserer lite på kommunens nettside, og har ikke tradisjon for å lage egne SLT årsmeldinger, så her er de kortsiktige gevinstene lite synlige utover det nettverksmedlemmene fører tilbake til egen organisasjon. «Creating short- term wins» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357). Gjennom analysearbeid i kommune B og nettverksarbeid i begge kommunene initierer SLT koordinatorene nye delprosjekter. «Consolidating improvements and producing still more change.» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357).

Nettverkene forankrer nye tilnæringsmetoder i organisasjonskulturen gjennom læring i nettverket. «Institutionalizing new approaches in the culture» (Mintzberg, et al., 2009, p. 357).

Kommunene har en frihet i både organisering og implementering av initiativet fra sentrale myndigheter. Vi finner en kombinasjon av ”top- down ” og ”bottom- up” tenkning i implementeringen av SLT som nettverksarbeid (Mintzberg, et al., 2009, pp. 352 - 356). Samtidig som det er et påtrykk fra regjeringen, og ser kommunene viktigheten av SLT arbeidet. SLT koordinator uttaler at viljen til samarbeid er stor. «Målet for alle tjenesteområdene, uansett hvor du organisatorisk er plassert. Innenfor kommune eller utenfor. Det er jo det samme. Så kan veien til målet være litt ulikt, men det å få samkjørt det så vi har en retning. Det er jo det som er viktig å få til her.» (SLT koordinator kommune A). Med det utsagnet peker SLT-koordinatoren på betydningen av å ha et felles mål og visjon (Beer, et al., 1990), for å få implementert arbeidet. Han legger også med dette utsagnet til rette for at nettverket kan tilnærme seg endringene «bottom-up».

Strategisk implementering er forankret i topp, og som Minzberg beskriver som strategi som plan. I tillegg til strategi som plan, vokser det fram strategier i nettverkene som et mønster. De fremvoksende strategiene i nettverkene ser vi mer som «bottom up» endringer, noe som samsvarer med Beers seks steg for effektive endringer for ledere på enhetsnivå (Beer, et al., 1990; Mintzberg, et al., 2009, p. 356). Vi finner at nettverket mobiliserer en forpliktelse i nettverket til å endre gjennom felles diagnose av nettverkets utfordringer. Samtidig finner vi at nettverkene delvis har utviklet en felles visjon om hvordan de vil organisere og administrere seg for å lykkes / evne

I nettverksmøtene legges det til rette for å oppnå konsensus for den retningen de velger. Om nettverket innehar kompetanse og myndighet til å vedta visjonen vites ikke, men det oppleves samhold for å trekke sammen

Nettverkene er opptatt av forankring i toppen for å legitimere sitt arbeid. Det kommer til uttrykk i samtlige intervju. Alle er opptatt av at dette er et viktig arbeid som kommunene satser på.

I våre intervju var ikke informantene fortrolig med de ulike begrepene som betegner samstyring, koordinering, governance eller samhandling. I kommune B ser vi i dokumentanalysen en tydelig institusjonalisering der revitaliseringen viser seg gjennom formell policy, systemer og struktur. Dette finner vi i de årlige handlingsplanene og i årsmeldingene.

Vi kan også si at SLT nettverkene overvåke og justere sine strategier som reaksjon på problemer som oppstår i samfunnet. (Mintzberg, et al., 2009)

Nettverksmedlemmene illustrerer sitt bottom-up engasjement med å uttrykke at det er av stor betydning å ha tett kontakt med SLT koordinator. SLT-koordinator i kommune A har til tider andre oppgaver, og har uttrykt at det er utfordrende å delta på alle nettverksmøtene. SLT-koordinator har tett kontakt med kommunens strategiske nivå, og påvirker gjennom sitt arbeid hvilke innsatsområder kommunen skal vedta politisk. Nettverksmedlemmene kan gjennom sin deltakelse i nettverksmøtene påvirke innsatsområdene, men det kan bli sårbart dersom ikke SLT koordinator deltar i nettverksmøtene. «For oss er det viktig at han er oppdatert på de som er reelt. Ungdomsmiljøer er ferskvare (Barnevern kommune A). Ved at SLT-koordinator er aktivt deltagende i nettverksmøtene blir nettverks arbeidet institusjonalisert gjennom formell policy, systemer og struktur (Beer, et al., 1990). «Her trenger vi hjelp fra rådhuset, eller fra andre». SLT koordinatoren har en viktig funksjon på selve nettverksmøte, «Det at han er med, er en viktig suksess faktor» (Barnevern kommune A).

Kommune B viser en tydeligere «top-down» implementering av SLT. Med som noe større SLT organisering og sine tydelige kommunale SLT handlingsplaner og bydelsvise handlingsplaner, er det skapt et system og en struktur som gir nettverksdeltakerne en forståelse av visjon og strategi (Mintzberg, et al., 2009). SLT-koordinatoren kommuniserer SLT visjonen til nettverksmedlemmene og forankrer SLT-arbeidets tilnærming i organisasjonen. Hvis en skal peke på en mulig hemmer for å implementeringsarbeidet, vil vi si at SLT-koordinatorens organisatoriske plassering gir en noe stor avstand til kommunens strategiske ledelse sammenlignet med kommune A.

Som skoleforskeren Michael Fullan peker på er det ikke nødvendigvis «top-down» eller «bottom-up» implementering som er avgjørende for gjennomføring av endring (Fullan, 2007). Vi finner at brobyggere, de sterkt engasjerte SLT-koordinator, er pådrivere og de som gjennomfører endringene initiert av nettverkene i begge kommunene. I tillegg finner vi at ledelsen følger opp nettverkens påvirkning og nye strategi implementeres i nettverkene.

Det er flere perspektiv på strategi og hvilke faktorer som skal inkluderes i forhold til implementering og gjennomføring av en strategi. «En aldri vil kunne planlegge et

utviklingsarbeid i detalj». (SLT koordinator, kommune A) Man må betrakte en implementeringsplan som et dynamisk dokument som innenfor de rammene som er lagt, kan justeres ut fra de erfaringer som fremkommer i prosessen og evalueringer underveis (Busch, et al., 2013)

I kommune A forklares også den gode forankringen med hvordan SLT arbeidet er organisert. Arbeidsutvalget består der av politiet og rådgiver fra: skoleavdelingen, kultur og fritid, helse og velferd, barne- og familietjenesten, samt fylkeskommunens koordinator for oppfølgingstjenesten. SLT - koordinator sitter også i arbeidsutvalget. Grunnen til at denne modellen er valgt i kommune A er muligheten for å legge satsingen på SLT - arbeidet inn i de respektive enhetslederens lederavtaler gjennom de som utformer disse avtaler, fagstaben til rådmannen (kommune A). Ansvarliggjøring og forankring er på denne måten uttrykt som viktig for begge kommunene.

Vi finner at implementering av strategi i begge kommunene har spor av at implementeringen av SLT er en planlagt strategi, og en strategi som har blitt utviklet over tid og som danner et mønster. Det ser vi på måten nettverksmedlemmene bringer inn sine saker og fortellinger om ungdomsmiljøet til kollektive læringsprosesser i møtene. Tiltak iverksettes da som et resultat av en strategi som en naturlig prosess helt i tråd men det Minzberg beskriver som mønster av en fremvoksende strategi (Mintzberg, et al., 2009). Strategier som utvikles inkrementelt gjennom individuelle og kollektive læringsprosesser (Senge, 1990) som skaper mønstre av grunnleggende antakelser. På den måten finner vi både planlagte strategier og fremvoksende strategier i SLT som i en lærende organisasjon.

Samtidig finner vi i begge kommunene at det i nettverkene har en søke-lære prosess når SLT arbeidet skal implementeres. Strategier er resultat av kreativ destruksjon, innovasjon og entreprenørskap. Hvilket vi ser når vi har undersøkt hvordan nettverksmøtene ledes. Møtene starter alltid med å la ordet gå runder rundt bordet. Alle får fortalt fra sitt ståsted hvilke utfordringer de står overfor. Andre nettverksdeltakere kommer med innspill fra sitt ståsted og strategier blir et resultat av ideer og kreativitet. På den andre siden viser seg også at det er SLT koordinator i kommune A og SLT sekretær i kommune B som står for idearbeid, utarbeiding og utforming av mål og strategi dokument, samt kontakt med politisk nivå og administrativ øverste leder.

#### **5.1.4 Hvordan påvirker planlagt strategi organisering av SLT arbeidet i de ulike kommunene?**

Forebyggende arbeid mot kriminalitet er formalisert på de ulike nivå innenfor kommunen. Ledelsen i kommune B oppfattet mandatet som godt forankret gjennom et formalisert samarbeid mellom politi og kommunens ledelse. At kommunen tilrettelegger for samarbeidet er synlig ved felles dokumenter, strategier og handlingsplaner. «Det er godt forankret lokalt politisk, og det er godt forankret gjennom styringsgruppen» (Bydelsdirektør kommune B).

Forankringen oppleves også god i kommune A, men mandatet er ikke like godt forankret i nettverket. Dokumentene i kommune A viser ikke like tydelig hvordan SLT arbeidet strategisk ønskes implementert.

### **Er det den planlagte strategien eller den fremvoksende strategi som påvirker arbeidsmetoden?**

Begge kommunene har etablert SLT nettverk, nettverk som er satt sammen til å arbeide utenfor linjen. Dette vil slik Mintzberg beskriver være et uttrykk for strategi som plan. Strategi som mønster ser vi i begge kommunene som en fremvoksende endring i organisasjonens handlingsmønster. Det kommer til uttrykk med utsagn fra politiet i begge kommunene, men i kommune A sier politiet; «Nå har vi lært oss mer tålmodighet. Har gått bort fra den aksjonskåte tenkingen hele tiden. Der har vi fått en forståelse av at ting kan ta tid.» (Politi, kommune A). Endret handlingsmønster ser vi tydeligst fremhevet i politietaten i begge kommunene. Nettverkene sprer i varierende grad ny tilgjengelig kunnskap i organisasjonen (Mintzberg, et al., 2009). Kommune B sikrer i større grad informasjon, metode- og kompetanseutvikling og kunnskapsoverføring gjennom sine publikasjoner. Dette påvirker og endrer nettverket holdninger og arbeidsmetoder. (Mintzberg, et al., 2009) «Vi satt jo og irriterte oss mer over barnevernet før, enn vi gjør i dag. Vi satt på vår tue og med vår kunnskap, og skjønnte ikke hvorfor barnevernet ikke bare kunne gjøre sånn Og slik. De satt høyst sannsynligvis på sin tue og tenkte akkurat det samme» (Politi, kommune B). I SLT nettverkene arbeid er begge kommunene opptatt av på hvordan organisasjonen forstår og tar hensyn til nettverksmedlemmenes ideer og ideal. SLT nettverkene holder fokus på nettverksmedlemmenes kollektive tankegang «Vi har alltid en runde vi. Alle må si noe hvordan de vurderer ungdomsmiljøet fra sitt ståsted, hvordan er det akkurat på møtetidspunktet. Så det betyr at alle sammen har like mye tid, og like mye de skulle ha sagt» (Barnevern kommune A).

I dette aspektet er det ikke perspektivet som skaper strategien, men perspektivet er et resultat av strategien (Senge, 1990). På denne måten kjenner nettverksmedlemmene at de kan identifisere seg med sitt nettverk. Den samlede kompetansen i nettverket medfører at problemstillinger som blir løftet inn i nettverket blir identifisert i en felles og ulik erfaring. «Da kommer det ofte at "det har vi vært borti før", "da gjorde vi det sånn". Vi jobber godt sammen på den måten at de ulike instansene er gode på å tilby og tilrettelegge, for de behovene som kommer fram.» (Skole kommune B). Dette viser en strategi som er et felles perspektiv hos organisasjonens medlemmer som preger deres intensjoner og/eller handlinger. (Mintzberg, et al., 2009)

Det er som rådmann i kommune A sa: «Vi har ikke en strategi». Med det forstår vi at noen strategier planlegges av strategisk ledelse, mens andre strategier blir til underveis i nettverksarbeidet. Kriminalitetsforebyggende arbeid er et stort og sammensatt arbeidsområde. Det illustrerer SLT koordinator i kommune A med følgende utsagn: «Man har etterhvert gitt

meg ansvaret for forebygging innenfor et stort felt det har blitt vanskelig å håndtere» (SLT, kommune A). Intensjonen med å ansette SLT-koordinator er å samordne innsatsen blant barn og unge som var i risikozonen for uønsket atferd. «Kort kan vi si at ønsket var å få alle aktører til å *dra lasset sammen*, samtidig og mot et *felles mål*». (SLT, kommune A)

Å måle måloppnåelse av SLT vil være vanskelig (Røiseland & Vabo, 2015), men politiets statistikk over kriminalitet legges til grunn for å vurdere om målet om redusert kriminalitet er oppnådd eller ikke (Mintzberg, et al., 2009). I dette perspektivet er en strategi et resultat av noen overordnede, integrerte valg, som posisjonerer organisasjonen for å oppnå varige endringer for å oppnå et eller flere bestemte mål (Mintzberg, et al., 2009). Kommunenes mål for SLT er trygg og god by som skal oppnås ved å samordne og videreutvikle tverrsektorielt arbeid på områdene kriminalitet og rus. «Hvis ungdom har det godt, så er det tryggere for alle andre» (skole, kommune A). Vi finner derfor at både strategi som plan og strategi som mønster påvirker organiseringen av SLT. Strategi som plan påvirker organiseringen, men endringene av de fremvoksende strategiene påvirker også de planlagte strategiene i handlingsplaner.

### **5.1.5 Samsvar mellom planlagt strategi fra ledelsesnivå og implementering av strategi i nettverkene**

Funn i vår forskning viser at det er samsvar mellom planlagt strategi i nasjonale og kommunale og dokument. Selv om omfanget av strategiske dokument er forskjellig i kommunene viser dokumentene det Minzberg omtaler som strategi som plan. Ved endringer i ungdomsmiljøene oppstår det behov for tiltak som ikke er beskrevet i de strategiske dokumentene. Vi finner dermed at i tillegg til å implementere den planlagte strategien, så vokser det fram nye strategier ved behov. De fremvoksende strategiene sammen med de planlagte strategiene blir samlet blir det Minzberg kaller den resulterte strategien. Det at SLT arbeidets strategi blir til underveis er ikke ensbetydende med at det ikke er noen strategi (Mintzberg, et al., 2009). SLT nettverkene tar høyde for at det er stadig endringer i ungdomsmiljøene, og tiltak må iverksettes som et resultat av konsistente handlinger under implementeringen.

### **5.1.6 Tidligere forskning om SLT og samstyring**

Vi har ikke funnet forskning rundt vår problemstilling. Det har likevel vært gjort noe forskning knyttet til SLT, men da med vektlegging av andre aspekter. Det har vært gjort tre evalueringer knyttet til SLT som modell i Norge. To Masteravhandlinger har SLT som tema, men ikke noe som spesifikt har tatt for seg strategien som er lagt i forhold til organisering og samstyring av SLT.



Forskningen *Demokrati, styring og planlegging* (Forskningsrådet, 2012) har som mål å bidra til økt kunnskap om regionale utviklingsprosesser og nye vilkår for planlegging, styring og demokrati. Programmet har særlig rettet søkelyset mot utfordringer i skjæringsfeltet mellom sektorer, territorielle enheter og ulike geografiske styringsnivåer. Et overordnet spørsmål har vært hvorvidt nye koordinerings- og styringsformer har vokst fram, og hvilken form og karakter disse eventuelt har fått. DEMOSREG-programmet som omhandler demokrati, styring og planlegging har en klar relevans for politikk-utforming, ikke minst ved at de bidrar til en økt forståelse av det norske styringssystemet.

Resultatene fra de 16 prosjektene i DEMOSREG-programmet som omhandler demokrati, styring og planlegging har en klar relevans for politikk-utforming, ikke minst ved at de bidrar til en økt forståelse av det norske styringssystemet. Prosjektene har avdekket store koordineringsutfordringer i en mer fragmentert offentlig sektor, ikke minst mellom offentlige aktører på ulike myndighetsnivåer (Forskningsrådet, 2012). I vår studie finner vi også koordineringsutfordringer, spesielt i forhold til den opplevde gjennomføringskraften og viljen til å påføre egen etat et merarbeid. Dette opplever i begge våre kommuner.

SLT-Modellen har blitt evaluert tre ganger i Norge av Ulfrstad (1993), Egge et al. (2008) og Gundhus et al. (2008). Første vitenskapelige evalueringen i Norge av SLT ble gjort i 1993 med rapporten *Forebygging på tvers?* (Ulfrstad, 1993). Rapporten oppsummerer at kommunene må være presis i hva de vil med det kriminalitetsforebyggende arbeidet og arbeidet bør gjennomføres i henhold til Kriminalforebyggende råd (KRÅD) sine anbefalinger. Målet bør være å få mer effekt ut av igangsatte tiltak ved at de ulike etatene utfyller hverandres arbeid. Videre tar rapporten opp at det regulative aspektet med å formalisere samarbeidet vurderes som nødvendig og SLT koordinator har et overordnet ansvar. Rapporten oppsummerer også det er behov for avklaring mellom etater, engasjement fra ledelse og forankring i toppledelsen i kommunen er nødvendig (Ulfrstad, 1993). Dette samsvarer også med finn i vår studie.

Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene er en evaluering av praksis i fem kommuner - *Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen 2008* (Egge, et al., 2008). Rapporten beskriver kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Noen sentrale spørsmål som tas opp er hvordan arbeidet er organisert, hvilke offentlige (og private) virksomheter som er involvert og hvilken arena arbeidet rettes mot. Rapporten ser på likheter og forskjeller i organisering og drift mellom de fem byene og fordeler og ulemper ved organiseringen i forhold til målet om et mest mulig effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid.

I rapporten holdes det frem at barnevernet har en sentral rolle i mange byer, men at ressurser hindrer barnevernet fra deltakelse i det forebyggende arbeidet. Dermed bidrar Barnevernet kun mot den tyngste problematikken. Dette er ikke helt i samsvar med det som fremkommer i

vår studie i kommune A. Barnevernet i kommune A rapportere snarere at det er den etaten som gjennomfører de fleste tiltakene som SLT initierer. I kommune B fikk vi ikke anledning til å innhente empiri hos barnevernet, og har derfor ingen sammenlignbare funn. Skole representanten i kommune A uttrykte at nettverket savnet deltagelse fra barnevernet, men ressursmangel har ikke vært nevnt. Rapporten holder videre frem at det identifisert tre faktorer som ser ut til å være betydningsfulle når det gjelder hindring av kriminalitet. Disse er avdekking, målrettede og tilpassede tiltak. I tillegg må det være forutsigbarhet og gjenkjennelighet i tjenesten fra kommunen og politiet. (Egge, et al., 2008).

I rapporten *Modell for forbygging av kriminalitet? En evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)* (Gundhus, et al., 2008) fremhever evalueringen at det ikke er forsket tilstrekkelig på SLT som en samarbeidsmodell. For å styrke kunnskapen om SLT, samt videreutvikle modellen er det behov for å undersøke omfanget av hva som hemmer og fremmer tverrfaglig samarbeid i SLT nærmere. Dette vil vi komme tilbake til i vår konklusjon. Evalueringen av SLT fant også at det i for liten grad forelå skriftlige planer for det tverrfaglige samarbeidet i kommunene (Gundhus, et al., 2008). Dette samsvarer delvis med funn vi gjorde i kommune A. Kommune A har i sin kommunedelplan for helsefremmende og forebyggende arbeid uttalt betydningen av samhandling, samarbeid og samordning. Utover denne planen er det lite skriftliggjort i kommune A, noe som gjorde det utfordrende å få tak i de strategiske valgene.

Videre vil vi nå koble strategiske valg med ulike måter å organisere nettverksamarbeid og håndtering av offentlige floker. Vi vil se på utfordringer med nettverksarbeid på dette feltet.

## **5.2 Utfordringer med nettverksarbeid for å løse offentlige floker**

I denne delen vil vi fokusere på hvordan nettverkssamarbeid og samstyring er organisert i SLT arbeidet i kommunene. SLT skal samordne og koordinere lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Vi ønsker også å se på hvordan nettverkens gjennomføringskraft kan bidra til å løse kriminalitet, som samfunnets floke. Kriminalitet og kriminalitetsforebyggende arbeid ansees som et arbeid som har en problemstruktur som ikke samsvarer med den tradisjonelle organisasjonsstrukturen. Dette omtales gjerne som «Wicked problems» (Lægred & Rykkja, 2015, p. 478). Ingen sektor eller etat kan alene løse kriminalitetsproblemet, men sammen med andre har offentlig sektor større mulighet til å finne adekvate tiltak.

### **5.2.1 Hvordan nettverksarbeidet og samstyringen er organisert i SLT arbeidet i kommunene**

Governance beskriver en mer *interaktiv* styring enn hvordan government fungerer (Røiseland & Vabo, 2015). Samhandling i SLT finner sted med ulike gjensidig aktører dette gir likeverd i nettverket og et nettverk med felles interesser og ulike ressurser (Røiseland & Vabo, 2015).

SLT koordinator i kommune A sa: «Du må få dem til å forstå på sikt er dette nyttig for alle.»(SLT-koordinator, kommune A). Governance har ikke det samme skille mellom stat og sivilsamfunn, men vi finner mindre deltakelse av sivilsamfunnet i de etablerte SLT nettverkene i våre kommuner. Vi finner ikke at politiske bestemmelser utføres som et samspill mellom stat og samfunn (Røiseland & Vabo, 2015), men mer som et samspill mellom fagprofesjoner.

Funn fra dokumentanalysen viser at kommunene organiserer SLT arbeidet i samsvar med anbefalingene fra Det kriminalitetsforebyggende råd (SLT håndbok). I modell for forebygging av kriminalitet framholdes SLT-modellen som en sterk og tydelig gullstandard for forebygging av kriminalitet. Solid forankring hos lederne på øverste nivå i kommune og politi betyr at de samarbeidende partene må forplikte seg til å delta, og til å implementere forebygging i sine fagplaner (SLT håndbok). SLT-arbeidet fremstår i begge kommunene som en tverrfaglig koordinerende aktivitet i begge kommunene som er både planlagt og målrettet (Røiseland & Vabo, 2015). Vi finner i intervjuene at forankringen i kommunenes toppledelse og politisk ledelse er til stede, men hvorvidt forankringen i ledelsen av etatene og enhetene er gjennomført, finner vi ikke dokumentert i de kommunale dokumentene vi hadde tilgjengelig. Det kom også til uttrykk ved at informantene uttrykte at de ikke kunne foreta beslutninger i nettverket som påførte kostnader eller ressursbruk i egen eller andre enheter. Rådmann i kommune A bekreftet at alle beslutninger må tas i linjen. Vi berører her utfordringen i dagens NPM organisering som en hemmer for horisontale løsninger på offentlige floker (Lægreid & Rykkja, 2015). Samarbeid på tvers av etater forutsetter mer enn bare velvilje fra de ulike etatene – det trengs myndighet til å forplikte de ulike etatene til samarbeid (Hanssen & Zeiner, 2012). Det at kommunene B har en noe større SLT organisering gjør at de har en større deltakelse og flere koordinerende ledd. Går vi inn i nettverkene finner vi at opplevelsen av hvordan nettverkene er organisert er veldig like. Ledelsen i begge kommunene vektlegger at det er viktig å legge til rette for tverrfaglig arbeid som det også oppfordres fra nasjonale myndigheter (NOU:3, 2016). Det er en erkjennelse om at aktørene i SLT er gjensidig avhengige av hverandre (Røiseland & Vabo, 2015). SLT koordinatoren er en viktig brobygger for samstyringen (Holmen & Hanssen, 2013). Med koordinatorens kompetanse på SLT feltet, oppleves SLT-koordinatoren som en viktig bidragsyter. Begge nettverkene opplyser at de gjennomfører faste møtepunkt om lag hver 6. uke, og at det er lik struktur på møtene (KRÅD-håndbok om SLT, 2011). Nettverksmedlemmene vektlegger at det er av stor betydning at SLT-koordinator er deltakende på nettverksmøtene for å sikre effektive møter slik at det blir en god effekt av arbeidet. «Den store suksessfaktoren, er den organisatoriske plasseringen av SLT koordinatoren.»( SLT koordinator, kommune A). Barnevernet, kommune A er opptatt av at SLT koordinator må være tilstede på alle nettverksmøtene. «Det forklarer at nettverk må ledes.» (Barnevern, kommune A)

Nettverksmedlemmene opplever også stor grad av tillit i nettverkene (Røiseland & Vabo, 2015). Innen samstyring er det et poeng at aktørene deltar etter eget ønske. Vi finner at når barnevernet i kommune B velger å ikke delta på nettverksmøtene, så påvirker det nettverksarbeidet. Skolerepresentanten i kommune B savnet barnevernets deltakelse i nettverket. Informanten uttrykte at det var en god dialog med barnevernet, men «i nettverket hadde det vært mer nyttig for oss å få barnevernet med for barnevernet sin egen del» (Skole, kommune B). Med det forstår vi at barnevernet muligens ikke opplever en like sterk gjensidig avhengighet som de øvrige SLT-medlemmene i kommune B, men dette har vi ikke fått sjekket ut da barnevernet i kommune B ikke ønsket å stille til intervju.

### **5.2.2 Hvordan forstås tverrsektorielle utfordringer i SLT**

Kriminalitetsforebygging er et arbeid som faller på tvers av departementsinndelingen og kommunenes etablerte organisasjonsoppbygging med etater og-/eller byrådsavdelinger. Samordning i ekstrem krisesituasjoner har vist at det er noe annet enn i dagligdagse situasjoner, men likevel kan 22. juli eksemplet gi innblikk i hvor robust samordnings og samhandlingsarbeidet er under normale omstendigheter (NOU: 14, 2012). Målet er å redusere avstanden mellom problemstrukturen og organisasjonsstrukturen (Lægreid & Rykkja, 2015, p. 487) Allerede i 1997 uttalte Planleggingsminister Bendik Rugaas i sitt åpningsinnlegg på fylkesmannsmøtet i Trondheim 20. februar 1997 at regjeringen så et behov for samordning.

«For å møte de nye utfordringene vil det imidlertid ikke være nok å utvide kanalene "nedenfra" for å øke kunnskapstilfang og deltakelsesmuligheter. Vi har også grunn til å styrke evnen til samordning horisontalt, dvs. på tvers av sektorer og etater, bl.a. for å håndtere problemer som ikke lar seg ramme inn av sektorgrenser. Svært mange problemer bunner i at forvaltningsstrukturen er sektorisert, og at ansvaret er tilsvarende oppsplittet, mens behovene for tiltak er tverrsektorielle» (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997).

Senest nå i 2016 ser regjeringen behov for (NOU:3) at det må gjøres en opprydning i oppgaveløsning på regionalt nivå hvor organisering og sektorisering hemmer effektivt samspill mellom stat og kommune.

Samstyring kan i et teoretisk perspektiv oppfattes som en reaksjon mot den omfattende spesialiseringen og desentraliseringen som ble oppmuntret til i NPM (Røiseland & Vabo, 2015). Samstyring i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, vil ikke overta for andre styringsregimer i kommunene, men det vil være et supplement (Røiseland & Vabo, 2015).

I tillegg til at organisasjonsstrukturen kan gi tverrsektorielle utfordringer, oppstår det tverrsektorielle samarbeidsutfordringer når de ulike samarbeidende sektorene og etatene tufter sitt arbeid ut fra ulikt lovverk. «Da er det jo det med taushetsplikt og opplysningsplikt, og man forholder seg først til sitt eget lovverk. Det er den største utfordringen for å få til et godt

nettverk som identifiserer og deler informasjon. Det har alltid vært et tema, og det vil alltid være et tema. Forståelsen og tolkningen av taushetsplikten er største hindringen» (SLT koordinator, kommune B)

Samstyring sees gjerne som en mulighet for å få bukt med «wicked problems» (Lægreid & Rykkja, 2015). Samstyring i SLT-nettverkene kan ivareta helhetlig produksjon av kriminalitetsforebyggende tjenester. Governance-teoriene kan sees på som et forsøk på å fange opp mer av både vertikal og horisontal kompleksitet i offentlig tjenesteproduksjon enn hva dagens NPM klarer. SLT arbeidet i kommunene vi undersøkte utøver større fokus på koordinering av de ulike enhetene heller enn direkte styring (Røiseland & Vabo, 2015).

Vi finner at SLT-nettverkene arbeider sammen med andre i et felles prosjekt for å realisere et felles mål. Dette gjøres gjennom kollektive vilje, dele kunnskap og ansvar for oss alle å øke effektiviteten. Det skaper troverdighet og legitimitet for arbeidet.

«Collaboration can be seen as the act of working together with another or others on a joint project to realize shared goals. This is done through collective determination, sharing knowledge and responsibility to thus obtain greater resources and increase efficiency. It also creates credibility. » (Taylor i (Heichlinger, 2011, p. 43)

Begge kommunene har et felles mål om å sikre barn og unge et koordinert tilbud, redusere barne- og ungdomskriminaliteten og redusere rusmisbruket blant barn og unge å samarbeide om en trygg by og bydel. De deler kunnskap i nettverkene og de opplever at dette øker handlings kompetanse (Skole kommune A). Utfordringene vi finner i intervjuene er i hovedtrekk at samstyring horisontalt i en hierarkisk oppbygd organisasjon vanskeliggjør gjennomføringskraften da beslutninger må tas i linjen. I tillegg er forståelsen av hverandres regelverk og taushetsplikten spesielt en utfordring for at samstyringen skal bli noe mer enn utvikling av felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer (Hanssen, et al., 2014).

### **5.2.3 Er nettverk nyttige, og har nettverkene gjennomføringskraft?**

Dokumentanalysen viser at både nasjonale og kommunene myndigheter betrakter tverrfaglige nettverk som et strategisk grep for å redusere kriminalitet og drive kriminalitetsforebyggende arbeid. Rådmann i kommune A er kritisk i forhold til om nettverk gir en optimal økonomisk effekt for kommunen. «Ja, i vertfall så må man skille mellom den effekten som nettverket har for deltagerne.» Rådmannen mener at det går mye tid til nettverksarbeid.

Fordelen med offentlige nettverk er at mange av de personene som er ansatt av nettverksorganisasjoner er fagfolk, med verdier og engasjement for kunder og publikum god som ofte oppveier deres forpliktelse til bestemte programmer eller organisasjoner. Dermed kan organisasjons- og nettverksnivå effektivitet kriterier være mest fornøyd ved å fokusere på

samfunnsnivå mål. Tjenesteleveransenettverk må bygges og vedlikeholdes på organisering og nettverksnivå, men samlet nettverk effektiviteten til slutt vil bli dømt av samfunnet nivå interessenter (Provan & Milward, 2001).

Begge våre kommuner fulgte departementets råd og opprettet en styringsgruppe for SLT samarbeidet. Tverrfaglig samarbeid anbefales i teorien som et virkemiddel for å løse offentlige floker (Røiseland & Vabo, 2015). For å få effekt av et slikt arbeid er det viktig at koordinator organisatorisk blir plassert slik at han/hun får reell innflytelse (SLT koordinator kommune A). I kommune B ser ledelsen at nærhet til ungdomsmiljøet er viktig. «Relasjoner er viktig, og det må ikke bli for høyt opp heller, for innsikt i befolkning, kunnskap om hva det er som skjer i disse miljøene man skal jobbe i, blir viktig» (Bydelsdirektør kommune B)

«Begrepet governance innebærer en forestilling om av- hierarkisering. Det tas ikke for gitt at kommunen er eller skal være den dominerende aktøren i lokale prosesser, og relasjonen mellom kommunen og omgivelsene karakteriseres av sideordning snarere enn overordning. I en viss forstand skyves kommuneinstitusjonen tilbake fra å være den dominerende kilden til lokal makt og autoritet til å bli én av flere aktører som inngår i lokale nettverk.» (Christensen, et al., 2012, p. 188). Dette illustrerer flere informanter, og politiet i kommune B beskrev det godt: «Når vi da har snakket med hverandre, blir det lettere å ta den telefonen dagen etter, eller ta seg en tur. Vi har en del treff steder, og det er en viktig del av samarbeidet» (Politi kommune B)

Politiet i begge kommunene beskrev en endring etaten hadde gjennomgått som et resultat av samarbeidet i SLT. Fra å reagere raskt ut i ungdomsmiljøet med sanksjoner og straff, uttaler politiet: «Det er ikke nødvendigvis sånn at alt kan løses med en gang. Det er klart at med litt mer tålmodighet som jeg føler at politi har fått gjennom deltakelse sånne type møter. Så ser vi også at det er matnyttig» (Politi kommune A). Her finner vi at politiet erkjenner en endret praksis og atferd i egen sektor (Hanssen, et al., 2014).

«Det er sjeldent at noen blir tatt for å samarbeide for mye eller for å ha fått nyttig informasjon. Det er relativt komplisert når vi jobber tverrfaglig, fordi det er mer enn nok å kjenne sitt eget lovverk, og at man ikke kjenner samarbeidspartnerne sitt lovverk godt nok» (SLT sekretær, kommune B)

Historisk er ikke uvanlig at oppgaver løses på tvers av samfunnssektorer (Røiseland & Vabo, 2015). Politi kommune A viser til at kriminalitetsforebyggende arbeid samarbeidet de om lenge før SLT samarbeidet ble etablert. Den store forskjellen var at SLT satt arbeidet i system. SLT nettverket kan dermed sees som en utvikling fra hierarkisk styring, til styring gjennom tilrettelegging og samarbeid (Røiseland & Vabo, 2015). I det kriminalitetsforebyggende arbeidet er tankegangen om at man har gått fra offentlig administrasjon, via NPM, til governance. I det ligger det også en forventning om at SLT

samarbeidet skal løse sammensatte problemer som offentlig NPM preget sektor i dag ikke klarer og løse. (Røiseland & Vabo, 2015).

Nettverksorienterte koordineringsmekanismer kan betraktes som en prosess mot den relativt store spesialiseringen og desentraliseringen som NPM fører med seg i offentlig sektor. Offentlig tjenesteproduksjon, og iverksetting av offentlig politikk har blitt stadig mer komplekst og fragmentert. Hensikten er gjerne å oppnå koordinering og kontroll over delegerte prosesser samtidig som en opprettholder fordelene ved en delegert styringsform. Den enkelte organisasjons mulighet til selv å forme og iverksette effektive horisontale tiltak blitt redusert med NPM. Sagt med andre ord: behovet for koordinert innsats og samhandling har økt i et stadig mer fragmentert offentlig tilbud (Røiseland & Vabo, 2015).

«Deltakerne i nettverket må ikke bare se fordelene ved en koordinert innsats, men bør også være villige til å gjøre nødvendige innrømmelser for at slik koordinering skal kunne skje.» (Lango et al i Hanssen & Zeiner, 2012, s. 17). I stedet for å styre gjennom autoritative lover og regler, må samstyring støtte seg på myke, ikke-hierarkiske styringsmidler og insentiver som å legge til rette for horisontale nettverk hvor tverrfaglige løsninger kan utarbeides.

#### **5.2.4 Tidligere forskning på samarbeid for å løse wicked problems**

Samarbeid som strategi vekker stor interesse i litteraturen (Roberts, 2000). Innholdet i det franske verbet «collaborer», oversatt som «å arbeide sammen», blir samarbeid lagt til grunn for prinsippet om at ved å forene krefter kan en oppnå mer som et kollektiv enn de kan oppnå ved å opptre som selvstendige agenter. I kjernen av samarbeidet finner vi en "vinn-vinn" situasjon av problemløsning av «Wicked problems».

Ulemper med samarbeid også er godt kjent. Å gi interessentene eller nettverksmedlemmene for mange problemstillinger, øker innsatsen. Det blir flere møter, flere møter med dem du skal kommunisere og få til en avtale med – det vil si økte «transaksjonskostnader». Dette understreker Rådmann i kommune A. Dette er interaksjoner som kan ta en stor innsats og som vil ta tid, der en må sortere ut hvilke driftsprosedyrer og normer for oppførsel en vil ha. Det fant vi i kommune A, som brukte tid på å arbeide med opplæring av håndtering av taushetsplikten. Forskningen (Roberts, 2000) viser at ferdighetene til samarbeid er begrenset, også spesielt blant folk som jobber i et tradisjonelt byråkrati med et sterkt hierarki som begrenser deltakelse og team-baserte tilnærminger til problemløsning og beslutningstaking. Dette finner vi i kommune A, der barnevernet uttalte at samarbeid krever øvelse; det er en lært ferdighet. Dette finner vi uttalt i form av viktigheten ved kontinuitet i nettverkene og at det er viktig å kjenne hverandre. Hvis medlemmene ikke har disse ferdighetene, må de skaffe dem og som tar ekstra tid og ressurser. Så i verste fall kan samarbeid ende dårlig. Dialog kan bli til debatt og debatt i langvarig konflikt med lite å vise for de timene med forberedelser og møter. Det finnes ingen garantier for at resultatene av samarbeidet vil være tilfredsstillende for alle.

Dette fant vi uttrykt i form av at kommune B antok at årsaken til at barnevernet ikke deltok så aktivt i nettverket var at de ikke så nytten (skole kommune B)

Gitt begrensninger og kompleksiteten i krisesituasjoner, er sosial læring mer sannsynlig å være vellykket hvis det forblir et selvorganiserende, komplekse adaptive system som co-utvikler seg som interessenter møtes, samhandle, og informere hverandres handlinger. Til syvende og sist, får vi vite at ledelsen, tilrettelegge og delta i slike kollektive foretak krever en troshandling. Det begynner med håp om at det er en bedre måte å gjøre ting, en erkjennelse av at svikt er mulig, og en vilje til å stole på prosessen uten garantier for et bestemt utfall. Det er vedvarende på personlige reserver som gjør folk til å holde seg rolig og sentrert i møte med det ukjente og ukjente (Roberts, 2000). Forskeren oppfordrer til å være åpen for selvorganisering og «Co-utvikling». Formelle og uformelle mekanismer eksisterer for å legitimere møter i gruppe som vil utveksle ideer og lære av hverandre. Dette kompliserer bildet der en tror selvorganiserte nettverk har manglende evne til å organisere på grunn av de vanskelige forhold og vanskeligheten med å bringe nødvendige aktører sammen. Et selvorganiserende system som fungerer godt er åpent nok og strukturert nok til naturlig forekommende interaksjoner og aktiviteter. Det er tilsvarende funn i vår studie i begge kommunene.

I teoridelen nevnte vi tre perspektiv institusjonell teori vi ønsket å bruke når vi løfter frem hva vi ser som kan fremme eller hemme samstyring i SLT som kriminalforebyggende arbeid. Vi vil i neste kapittel analysere hvor vi kan finne fremmere og hemmere i samstyringen av SLT nettverkene,

### **5.3 Hvor oppstår fremmere og hemmere i nettverksarbeid?**

I denne delen vil vi trekke fram hvordan ulike elementer i organisasjonen fremmer og hemmer nettverksarbeid i SLT. Med utgangspunkt i institusjonell teori (Scott, 2014) har vi analysert hvor vi mener fremmere og hemmere kan ligge i forhold til implementering og drift av nettverksarbeid knyttet til SLT. Målsetningen for SLT er samordning av tiltak. Tanken er at det vil være ressursbesparende og hensiktsmessig med en samordning av ulike etater når de arbeider med en felles utfordring. Vi vil trekke fram hvordan de ulike fagetatenes lover og regler virker inn på nettverkssamarbeid, hvordan de ulike fagetatene deltar i nettverket, og hvordan nettverket opplever tverrsektorielt samarbeid.

Vi vil her skille ut det regulative, normative og kultur-kognitive perspektivet i egne kapittel for å isolere funn knyttet til de respektive perspektivene.

I det regulative aspektet betraktes lovgivning som et styringsmiddel som ved tvang regulerer organisasjon til å gjøre noen på en spesifisert måte, eller avstå fra å gjøre noe.

I det normative aspektet utgjør en form for sosial forpliktelse i institusjonen, som er grunnlaget for at organisasjonen tilpasser seg verdier og forventinger i omgivelsene.



I det kultur-kognitive aspektet er en erkjennelse som går på at en organisasjons legitimitet er bestemt av i hvilken grad andre oppfatter at den samsvarer med hva som er allment aksepterte oppfatninger om hvordan den bør se ut. Grupper som virker innenfor samme område utvikler ofte felles virkelighetsanskuelse og problemforståelse.

De tre aspektene påvirker betingelsene for hvordan en institusjon/organisasjon handler (Scott, 2014).

Atferden i organisasjonene vil i større eller mindre grad gjenspeile den regulative og formelle strukturen. Samtidig forventer vi at de uformelle strukturene også påvirker det tverrfaglige nettverksarbeidet. Nettverksmedlemmenes engasjement og oppslutning, eller mangel på sådan, påvirker nettverkets evne til å samhandle og gjennomføre velger først å se nærmere på det som regulerer SLT arbeidet.

### **5.3.1 Hva som fremmer og hemmer SLT nettverk i forhold til lover og regler**

Vi finner i vårt empiriske materiale at:

- Nasjonalt lovverket gir kommunale etater og politi gode rammer for samarbeid
- Tydelige samarbeidsavtaler mellom kommune og politidistriktet på strategisk nivå
- Varierende beskrivelse av mandatet til SLT, og ingen skriftlige fullmakter på operativt nivå som gir myndighet i forhold til vedtak i nettverket
- Varierende kompetanse vedrørende egen og andres regulering av taushetsplikt

Atferden i offentlige organisasjoner er *begrenset* og *regulert* ved utforming av regelverk og med gjennomføring av kontroll og ulike sanksjonerende tiltak (Scott, 2014) Nasjonale lover, lokale handlingsregler og forskrifter er et uttrykk for det Scott (2014) betegner som den regulative søylen, og som har vært et av våre tre perspektiv. Både politi, barnevern og skole er stabile institusjoner med formelle lover og regler.

Informantene vi intervjuet representerte ulike organisasjoner som henter sin legitimitet gjennom lover og regler. Organisasjoner er forpliktet til å følge lover, og dersom de brytes kan organisasjonen bli stilt til ansvar gjennom rettssystemet (Busch, et al., 2013) Det nasjonale lovgrunnlaget for etatene vi møtte legger til rette for tverrfaglig samarbeid, hos politi, skole og barnevern blir de pålagt å søke samarbeid når sakskomplekset tilsier at samarbeid er nødvendig for å oppnå en god effekt. Vi finner at at lovreguleringen legger til rette, for og har en forventning om, samhandling (Røisland & Vabo, 2015). Barnevernet nevner det regulative element: «Loven er tydelig. Vi skal samarbeide til barns beste. Det er kjempeklart.» (Barnevern, kommune A) som en del av sin legitimitet for deltakelse i nettverket.

Lover kan være omstridt og tvetydig, noe som gir rom for tolkning fremfor å være en klar veiviser med lovens intensjon (Scott, 2014). Taushetsplikt i det offentlige er regulert forskjellige lovverk, og lovene har forskjellig omfang og styrke i for ulike deltakere i SLT nettverket. Flere sentrale hensyn ligger bak reglene om taushetsplikt. Taushetsplikt tar hensyn til personvern, integritet og privatliv, hensynet til den enkeltes tillit til offentlige myndigheter. Loven om taushetsplikt skal ivareta at innbyggeren eier sin egen informasjon i det offentlige, og skal samarbeide for at deling av personvernsinformasjon kan skje mellom ulike offentlige institusjoner. Lovene for de ulike etatene er åpner for tverrfaglig samarbeid. Samtidig kan loven om taushetsplikt begrense deler av samarbeidet som kan eksponere informasjon om enkelt individ. Sterke samfunnshensyn, eller hensynet til personen selv eller andre personers rettigheter, medføre at personvernet må vike. De ulike lovene om taushetsplikt utstyrt med en rekke unntak, som opplysningsplikt, samtykke og anonymisering.

Når et komplekst lovverk skal forvaltes, kan det etablere seg lokale praksiser som kan variere, også innad i samme organisasjon. Påstanden om at taushetsplikten kunne bli brukt som en begrunnelse for manglende samarbeid i tverrfaglig SLT nettverket ble nevnt av flere informanter i kommune B. Når kommunene har fokus på bedre samordning av tjenestene, er det også påkrevet samtidig å skape tillit hos brukerne.

Det kan være at taushetsplikt oppleves som en hemmer i kraft av å være et vikarierende argument når kompetansen om eget og andres lovverk er for svakt. Tolkningskompetanse av taushetsplikten kan på den måten vanskeliggjøre hensiktsmessig tverrfaglig samhandling ved at enkelt aktører er utrygg på hvilken informasjon de kan dele i et tverrfaglig fora, og dermed ikke deler noe som helst. Man unngår sanksjoner ved å akseptere de regulative rammene for sin egen etat Scott (2014).

Begrunnelse om Taushetsplikten kan misbrukes ved å beskytte den som har taushetsplikt. Ved mistanke om kritikkverdige forhold i rundt tjenestetilbudet til barn/ungdom kan aktøren skjule seg bak taushetsplikt, som da vil være til skade for den taushetsplikten var ment å beskytte. Taushetsplikten blir i disse tilfeller et maktmiddel for den offentlige ansatte.

«Men det har blitt skyldt på lovverket, men igjen så går det ikke bare på det generelle lovverket. Det går også på samarbeidspartnere sin forståelse av lovverket jeg har og hvilket lovverk mine samarbeidspartnere har.» (Politi, kommune A).

Taushetsplikt ble ikke nevnt i våre kommuner som en regulativ hemmer av samarbeid. Derimot ble ulike aktørers tolkning av taushetsplikt oppfattet som problematisk i kommune B. Ved etablering av SLT i kommune A, gjennomførte SLT koordinator felles undervisning med eksterne forelesere om tema taushetsplikt, muligheter og begrensninger i tverrfaglig samarbeid. I tillegg har kommune A hatt et stabilt operativt nettverk i bydelen. Noe som har bidratt til felles forståelse og praktisering av taushetsplikt. Når man jobber tverrfaglig ut i fra

forskjellige lovverk og skal samhandle om felles utfordringene, kan det oppstå hinder knyttet til taushetsplikt.

Mangel på en felles forståelse av deltakernes ulike taushetsplikt i et tverrfaglig forum kan oppleves problematisk for enkelte. Om lover er omstridt og tvetydige og ikke gir klare føringer, gir det handlingsrom på flere nivå for skjønsmessige vurderinger (Scott, 2014). Likeså tolker man sin egen etats lovverk på en helt annen måte enn det andre utenforstående kanskje vil gjøre. Samtidig vil manglende adgang til å oppgi opplysninger i et samarbeid kunne oppleves som manglende vilje til å samarbeide, uten at det er det. (Gundhus, et al., 2008).

Tilliten skapes blant annet gjennom pålitelig håndtering av reglene om taushetsplikt. Det finnes flere gode veiledere for håndtering av taushetsplikt i et tverrfaglig forum som blant annet SLT. Internopplæring, felles veiledning av lovverket og vilje hos ledelsen til å skape gode rutiner for hvordan taushetsplikt med unntakene skal forvaltes.

### **5.3.2 Organisering av tverrfaglig SLT modell**

Fra et normativt ståsted er verdier med på å definere en ideell standard, mens normer definerer hvordan den ideelle atferdsstandarden kan oppnås (Scott, 2014). Vi finner i vår empiri:

- God dokumentasjon på organisering av SLT i begge kommunene
- Tverrfaglig felles verdier og et reelt ønske om samarbeid
- Felles forståelse og virkelighetsoppfatning i det operative nettverket
- Opplever god effekt av tverrfaglig samarbeid, får utført mer enn de klarte alene

I det normative perspektivet formes har vi sett på forpliktelser og bindende forventninger, skapt av både felles normer og verdier følge (Scott 2014). I det normative perspektivet ser vi på hvordan de profesjonelle fyller rollen i SLT nettverket. Profesjonsnormene legger en standard for hva som forsvarlig og ønskelig atferd innenfor eget fag. Hvordan sine egne normer og verdier blir oppfattet og hvordan nettverksdeltakerne innordner seg fordi det er forventet av dem. Innen samstyring er det et poeng at aktørene deltar etter eget ønske, er likeverdige og at de har et felles mål der de er gjensidig avhengige av å få til noe sammen via de ressursene de har tilgjengelige, eksempelvis kompetanse (Røisland & Vabo, 2015). Normer kan være generelle og vil gjelde for alle, andre normer gjelder spesielle posisjoner i samfunnet eller i organisasjonen (Scott, 2014).

Samarbeid mellom ulike etater og tjenestenivå er ikke bare system og organisasjon. Samarbeid er også at om den enkelte som samarbeider ser sammenhenger utover sine primæroppgaver, og ser en nytte av det å samarbeide. Eller om ledelsen ved de ulike etatene og tjenesteinstanser oppfatter det som sin oppgave å prioritere tid og ressurser til samarbeid.

Informantene vi intervjuet i begge kommunene gav inntrykk av dem var veldig fornøyd med SLT som verktøy for sammensatte vansker. Det kan tolkes i et normativt perspektiv som at SLT sitt formål og innhold stemmer godt overens med de normer og verdier som ulike profesjoner oppfatter som riktig og viktige (Scott, 2014).

Barnevernet i kommune B hadde en ujevn deltakelse i nettverket. Normativ rasjonalitet kan ha ført til at atferdsmønsteret til en etat stivner i kommuneorganisasjonen (Scott, 2014). Dette kan være grunnen til at barnevern har ujevn deltakelse i SLT nettverket i kommune B til tross for kommunens handlingsplaner på et strategisk nivå om SLT. Om det normative handlingsmønsteret i etaten stivner i sin praksis, kan det føre til at institusjonen kommer i utakt med sine institusjonelle omgivelser, og får redusert sin pragmatiske legitimitet (Busch, et al., 2013).

Normene om samstyring i nettverket kan komme i konflikt med organisasjonens formelle krav om styring og ledelse innenfor linjen. Rådmann i kommune A uttrykte det slik: «Selv om man kan jobber i nettverk, så tror jeg beslutningen må tas i linja.» (Rådmann kommune A). Ikke fordi samstyring i nettverket i seg selv ikke aksepteres av de som jobber i organisasjonen, men fordi samstyring i nettverket ikke er i tråd med normene og de godtatte arbeidsmetodene til de som jobber i organisasjonen. På bakgrunn av hva aktørene i organisasjonen opplever som naturlige, riktige og legitimt, samtidig er det en klar forventning at aktørene skal handle etter de regler og prosedyrer som er innenfor institusjonen (March & Olsen, 2009).

Medlemmene i det operative nettverket gav uttrykk for at har felles forståelse og virkelighetsoppfatning om situasjonen i bydelen. De gav også uttrykk for felles retning i arbeidet. Det kan tolkes som at SLT nettverkenes tiltak bygger på like erfaringer og oppfatninger med deltakernes tradisjoner og normative verdigrunnlag fra egen etat (Scott, 2014). Informantene i det operative nettverket opplevde at de var løsningsorientert og hadde god kompetanse innenfor oppgavene de skulle løse. Skole i kommune B utrykte at: «Når det brenner, er vi flinke til å ta tak i situasjonen og gjøre noe med den» (Skole, kommune B). I en normativ betydning viser dette en evaluerende effekt av normer og verdier som oppleves som viktig for hvordan det operative nettverket fungerer, nettopp fordi det er forventet av dem (Scott, 2014).

Den enkelte kan oppleve forventninger omgivelsene har til deres atferd, som igjen er knyttet til den rollen de innehar. Innenfor dette perspektivet vil aktøren gjøre det som er «riktig» praksis i institusjonen. Det generelle innbefatter hva som ansees som rett og galt, samt angir retning for hva som oppfattes som etisk og moralsk forsvarlig atferd. Normene kommer til uttrykk som forventninger til aktører og institusjoner i ulike posisjoner.

Aktørene fra de ulike institusjonene ønsker å oppfylle forventninger og forpliktelser som ligger til deres posisjon og rolle. Politimannen i kommune A uttrykte det slik:

«Jeg tror at gjennom god kjennskap til hverandres organisasjon, så skaper vi en forventning og tro på at vi skal lykkes. Og hvem vil være den ødeleggende part for at vi skal mislykkes? Et godt samarbeid så er det ingen som vil sitte å bli kritisert i et møte, fordi du ikke har gjort det du lovde du skulle gjøre» (Politi, kommune A).

Normer kan fremkalle sterke følelser i enkelt aktører, knyttet til overtredelse av avtaler og enighet i nettverket (Scott, 2014). For aktører som ønsker å fremstå med eksemplarisk atferd, selvspekt, stolthet og ære vil overtredelse av normer i hovedsak være forbundet med krenkelse, skam og samvittighetsnag.

### **5.3.3 Hvordan kulturen påvirker gjennomføringsevnen til nettverket**

Det kulturkognitive aspektet domineres av de samfunnsselementene som tas for gitt, og som er kulturelt akseptert (Scott, 2014). Vi finner i vår empiri:

- Tverrfaglig sektorkompetanse gir bedre samarbeid i det operative nettverket
- Faglig engasjement hos deltakerne og vilje til å finne løsninger på felles utfordringer
- Respekt for hverandres integritet og tydelig profesjonsidentitet i nettverket
- Evner å skape felles forståelse for utfordringer de skal løse

Det kognitive perspektivet setter fokuset på det som tas for gitt, den felles forståelsen, verdier og felles oppfatning innenfor institusjonen. Den kulturkognitive dimensjonen i vår undersøkelse representerer den mentale modellen på hvordan informantene opplever organisasjonen ser ut og bør handle (Busch, et al., 2013).

Ulike etater består også av etablerte sannheter og samstemmig handlingslogikk som gjør atferd begripelig og meningsfull for den enkelte aktør. Dokumentene i vår undersøkelse fremmer et positivt bilde for de positive effekter som kunne oppnås med tverrfaglig koordinering og samarbeid. Informantene vi intervjuet gav et klart inntrykk av behov for et bredere samarbeid var nødvendig for å oppnå større effekt på den tjenesten etaten leverer. Skole i kommune B sa det slik: «Vi er avhengig av å kunne samarbeide godt med etatene rundt oss, eller så kommer vi ingen vei» (Skole kommune B). Handlingsrepertoaret i institusjonen er ofte begrenset ved at aktørene ikke kan forestille seg alternativer innenfor den rådende virkelighetsoppfatningen (Busch, et al., 2013). Den felles forståelsen gir rammeverk for den enkelte medarbeiders handlinger innenfor institusjonen (Scott, 2014). Skolens handlingsalternativ er i denne sammenheng ikke et resultat av eksternt press, men en klar forståelse innad i skolen at samarbeid er det eneste handlingsalternativet for å oppnå en god effekt på tiltak i det forebyggende kriminalitetsarbeidet.

Både skole og politi står i en særstilling i vår undersøkelse av SLT. Arbeidsmiljøet hos skole og politi blir direkte påvirket av hvordan ungdomsgruppen fungerer. Den positive samarbeidsholdningen fremstår som rådende hos alle informantene i denne undersøkelsen.

For Politiet som tradisjonelt er en aksjonsstyrt etat som søker raske permanente løsninger, oppleves utprøving av ulike tiltak fra andre faggrupper som utfordrende. «Det skal man ha respekt for, da kan man ikke bare komme og fortelle hva andre skal gjøre, men det kan være en utfordring at man har forskjellige meninger og oppfatninger» (Politi, kommune B).

Uenighet mellom aktørene kan true en felles kulturskaping i det operative nettverket. Det kan skape en barriere for den kognitive legitimiteten til det operative nettverket. Fellesskapet og kulturen i nettverket utvikles gjennom felles tankesett og holdninger (Scott, 2014). Til tross for ulike meninger og livsanskuelse blant informantene, var de klar på målsetningen for nettverket. «Vårt helt klare felles mål er igjen det at barn og unge skal ha det bra, de skal ha gode oppvekstvilkår» (Politi, kommune B). Med ulike roller i det operative nettverket følger det også ulike handlingsmønstre. Nettverksmedlemmer som tilpasser seg gjeldende kulturelle forventninger innenfor det operative nettverket vil rimeligvis oppleves som kompetente. Som en konform del av fellesskapet, på andre siden, de som motsetter seg de kulturelle forventninger kan bli definert som useriøse og mindre kompetent (Scott, 2014).

I vår undersøkelse ble nettverksarbeid omtalt som komplisert og vanskelig. Ledelsen i begge kommunene mente at å sette sammen sterke faggrupper gir utfordringer. Både i forhold til å prioritere tidsressurs og til faglige metoder på hvordan de arbeider innenfor sitt eget fag. I det operative nettverket ble behovet for SLT koordinator fremhevet som helt nødvendig for å sy sammen det tverrfaglige fellesskapet og følge opp felles tiltak. De oppfattet også SLT koordinator som en nøytral instans uten særinteresser. Samtidig gav informantene i nettverkene uttrykk for at det var viktig å ikke undergrave andre fagenheter sine tiltak og målsetninger.

Styrken ved tverrfaglig kompetansedeling i nettverket er fremtredende fra alle informantene i det faglige nettverket, «Barne- og familietjenesten kan for eksempel opplyse at de jobber med mange med spiseforstyrrelser. Så spør de, hvordan er det på skolen. Da kan vi diskutere. Det er kanskje slik at skoleverket ikke har kompetanse for å avdekke det fort nok. Den flinke piken som gjør alt rett» (Skole, kommune A). Uten denne kompetansedelingen ville ikke skolen fanget opp problematikken, og heller ikke kunne gjennomført adekvate tiltak. Samfunnet er i stadig endring. Med en større spesialisering øker også kompleksiteten i samfunnet. Organisasjoner utvikler seg i institusjonelle omgivelser og det skjer en strøm av transaksjoner mellom organisasjonen og interessentene (Busch, 2013). Med slike omfattende endringer i samfunnet, stiller det også endrede krav til ulike organisasjoner om et større og bedre samarbeid.

Med en topp forankring i begge organisasjonene, er samarbeid gjennom SLT modellen en klar forventning fra ledelsen i kommunen og politiet, samt aktører utenfor disse to institusjonene. Om forventningen om å samarbeide med andre utenfor egen organisasjon vil medarbeidere som tilpasser seg gjeldende kulturelle forventninger innenfor institusjonen vil rimeligvis oppleves som kompetente. Som en konform del av fellesskapet, på andre siden, de som

motsetter seg de kulturelle forventninger kan bli definert som useriøse og mindre kompetent (Scott, 2014).

«For å oppnå legitimitet kan en organisasjon altså ikke bryte for mye med de dominerende forestillingene som er knyttet til det bilde organisasjonen gir av seg selv» (Busch, et al., 2013).

#### **5.3.4 Tidligere forskning i forhold til fremmere og hemmere av nettverkssamarbeid**

Vi har ikke funnet eksplisitt forskning rundt hva som hemmer og fremmer samtyring. Det har likevel vært gjort noe forskning knyttet til SLT, men da med vektlegging av andre aspekter. Det har vært gjort tre evalueringer knyttet til SLT som modell i Norge. To Masteravhandlinger har SLT som tema, men ikke noe som spesifikt har tatt for seg strategien som er lagt i forhold til organisering og samstyring av SLT.

SSP som står for samarbeid mellom Skole, Sosialetat og Politi ble startet i Danmark. SLT er en kopi av den danske modellen. Vi tar også med funn fra forskning fra Danmark som har relevans for vår studie i denne oversikten. Vi viser også til funn i fra artikler og forskning om samstyring og samhandling men som ikke er knyttet spesifikt mot SLT modellen, men har relevans for vår avhandling. Denne oversikten er ikke fullstendig over alt innenfor forskning på samhandling og tverrfaglighet innenfor forebygging av marginalisering. Forskingen er relevant for oss da funnene kan si noe om fremmere og hemmere i forhold til organisering og ledelse av nettverk.

I 1977 fremla Det kriminalpræventive Råd (DKR) i Danmark en plan rundt kriminalitetsforebygging for barn og unge, basert på lokalt samarbeid. Siden oppstart av SSP 1977 i Danmark er SSP-modellen nesten implementert i alle danske kommuner (KRÅD, 2016).

SSP ble evaluert i rapporten SSP samarbejdet - udvikling og perspektiver (Boolsen, 2000). Evalueringen fremhevet at målene for samarbeidet var klare, men at midlene en skal bruke for å oppnå målene var utydelige og omstridt innad i samarbeidet (Boolsen, 2000). Evalueringen anbefaler at for å fjerne tvil og samarbeidsproblemer i SSP, innføres det skriftlige planer som beskriver arbeidsoppgaver og rollefordeling i samarbeidet. Kvalitetssikring av SSP må forankres politisk og administrativt i kommunene. Dette samsvarer godt med funnene i vår forskning.

Rapporten *SSP-samarbejdet – En undersøgelse af det tværfaglige samarbejde og risikovurderinger i arbejdet med kriminalitetstruede børn og unge* (Fulgsang, 2014) beskriver det tverrfaglige samarbeidet i SSP som positivt og faglig fruktbart. Videre konkluderer undersøkelsen med at samarbeidet bidrar til økt kunnskap og informasjon blant aktørene i de faglige nettverkene. I tillegg en forbedret mulighet for de aktørene i nettverkene med tidlig identifikasjon og intervensjon for barn og unge som står i fare for marginalisering.

Undersøkelsen viser også til at det var ikke alle i nettverket som delte felles forståelsesramme, og det ble oppfattet som en barriere i samarbeidet. Denne barrieren ble tilskrevet organisatoriske rammer (Fulgsang, 2014). Dette kan også vi i vår studie også vise til. Våre informanter viste til større utfordringer i starten av samarbeidet, men at det gikk seg til etter hvert.

I rapporten *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje? (Holmen & Hanssen, 2013), tar rapporten opp politiske- og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk. Forutsetninger og verktøy for overordnet politisk- og administrativ styring av partnerskap/nettverk. Hva er det som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Valg av organiseringsform for samarbeidet påvirker i stor grad «arbeidsrommet» og vilkårene for samarbeid. Det samme gjelder i situasjoner hvor samarbeid «rigges på ny». I dette arbeidet er både politikere og administrasjon viktige premissgivere. «Formell politisk og administrativ forankring er viktig, spesielt som innramming i oppstarten - men også underveis – for å sikre legitimitet og tillit.» (Holmen & Hanssen, 2013). Dette er også funn vi gjør i begge våre kommuner. Vi finner at forankringen i toppledelsen er god, og kommune B ser til at nye politiske ledere undertegner samarbeidsavtalen. I kommune A finner vi ikke dette utført ved politiske skifter. «Kontinuerlig politisk og administrativ uformell forankring for å sikre trøkk og resultater er viktig: Dette sørger for en vedvarende politisk oppmerksomhet, begeistring og forpliktelse.» (Holmen & Hanssen, 2013). Studien refererer blant annet til rullerende ledelse, etablering av spesifikke arenaer for dialog, bruk av brede arbeidsgrupper som eksempler på grep som politikere eller administrasjon kan ta for å styrke forankring. Dialog og runder på nettverksmøtene, der nettverksmedlemmene forteller om dagen situasjon sett fra sitt ståsted er brukt av begge våre kommuner. Studien viser imidlertid også at dette er et sentralt virkemiddel for daglig ledelse i samarbeidene og eventuelt kommunens administrative ledelse i arbeid med å justere praksis i samarbeid, stimulere til nye informasjonskanaler eller dreie samarbeidets aktiviteter i en ønsket retning (Holmen & Hanssen, 2013). Våre informanter uttrykker at kommunikasjon og dialog er viktig for å nå målet.

Rapporten gjør bruk av begrepet «brobyggeren» (Holmen & Hanssen, 2013). Informantene i vår studie trekker særlig frem egenskaper ved den operative SLT-lederen som sikrer styring og forankring, en rolle som brobyggerrollen. SLT-koordinatoren som brobygger har høy grad av «know-how» om hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Her pekes det på evnen til å vite hva som trengs å forankres eller informeres om, hvor det trengs å forankres enten på politisk eller administrativt nivå, og når i prosessen det trengs å forankres. Like viktig er det å vite når man ikke trenger å forankre eller informere om noe. Denne kunnskapen er lokalt betinget, i og med at politiske skillelinjer, historiske erfaringer og andre lokale forhold spiller inn for når politikere forventer å bli informert og gi sin tilslutning og



hvilke saker som er betent. SLT-koordinator som brobygger kan på denne måten betraktes som både en «smører» og en «limer» med fingerfølelse i forhold til samarbeidets aktiviteter og aktører (Holmen & Hanssen, 2013). Dette er i samsvar med funn vi gjør i vår studie også. SLT-koordinator som brobyggeren er en fremmer for SLT nettverkene, men vi peker også på en hemmer i forhold til at når systemet rundt SLT-arbeidet mangler god dokumentasjon blir brobyggeren personavhengig og nettverket er sårbart.

Rapporten tar for seg at opprettelse av organiserte samarbeid utenfor linje bygger som regel på en antagelse om – eller mål om – at tjenesten eller oppgaven skal kunne gi mer hensiktsmessige resultater enn om tjenesten/oppgaven ble gjort innenfor linjen (Holmen & Hanssen, 2013). Samarbeid er på denne måten et middel for å nå mål – ikke et mål i seg selv. Kontinuerlig evaluering av hva samarbeidet faktisk skaper av merverdi er derfor viktig for å rettferdiggjøre samarbeidet eksistens. Ikke bare for kommunen, men også for samarbeidet selv (Holmen & Hanssen, 2013). I vår studie gjør vi tilsvarende funn, selv om Rådmann i kommune A stilte seg noe kritisk til nettverkssamarbeid, fant vi at horisontalt samarbeid oppleves som et middel for å forebygge kriminalitet i begge kommunene.

Funn fra *sluttevalueringen av politireformen* viser at kommunenes representanter gir uttrykk hva som henholdsvis fremmer og hemmer samarbeidet (Agenda, 2007).

Fremmere det pekes på i sluttevalueringen for politireformen er at det er viktig for SLT-organisering er å ha faste kontaktpersoner, arbeid rettet mot skolen, formelt samarbeid med forpliktelser og politisk forankring, større grad av tilgjengelighet hos politiet og at man blir kjent med hverandre. Dette er like funn vi og har gjort i vår studie. Våre informanter har uttrykt at det er avgjørende for samarbeidet at det er et stabilt nettverk, at arbeidet er forankret, at nettverksdeltakerne forplikter seg og ikke minst at en må kjenne de en er i nettverk med. Samlet er dette element som fremmer samstyringen.

Hemmere det pekes på i sluttevalueringen for politireformen er mangel på ressurser hos politiet, mangel på lokalkunnskap pga. vaksamarbeidet, at det er nødvendig å gå gjennom operasjonssentralen etter ordinær arbeidstid, manglende forankring i toppledelsen. For å få til bedre samarbeid ønsker kommunene seg et eller flere av følgende tiltak: Større grad av synlighet fra politiets side, mer systematisk samarbeid med skriftlige rutiner slik at det ikke blir så personavhengig, felles fora for å diskutere ungdomssituasjonen og en enda større innsats fra politiets side i det forebyggende arbeidet. Flere av funnene i vår studie støtter opp under evalueringen, men det er noe ulikt i våre kommuner. Informantene i evalueringen peker også på at politiets skal ha en rolle som motor i det forebyggende arbeidet, og at de kommunale samarbeidspartene kan ha urealistisk høye forventninger. Det kan stilles spørsmål om det er behov for en rolle-/forventningsavklaring.

Rapporten Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge er en sluttevaluering av kommuneprojektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge (Winsvold, 2011). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomførte evalueringen på oppdrag av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Prosjektet ble satt i gang for å prøve ut ulike tverrfaglige samarbeidsmodeller i 15 kommuner, rettet mot barn og unge som er avhengige av flere tjenester på kommunalt nivå samtidig.

Rapporten viser at det var store utfordringer med å få forankret samarbeidet til fagpersoner i «felten». Vi gjør funn i retning av at nettverksmedlemmene ønsker å samarbeide, men det er liten grad av avklarte forventninger, ansvar og forpliktelser. I vår studie viser det seg at det fremkommer ikke tydelig uttalte forventninger til hverandre, og dette blir til forventninger om at nettverksdeltakere bør bidra i ulike tiltak og oppgaver, noe som ikke innfris. (skole kommune B). Alle kommunene i NOVA rapporten opplevde å ha for liten tid til samarbeid. Samarbeid opplevdes ikke alltid som nyttig. Man trengte mer samhandlingskompetanse. Det var mye misnøye med hvordan bruk av taushetsplikten ble praktisert. Det var manglende kunnskap om, og forståelse av, hverandres tjenesteområder med ansvar og roller. Det var et behov for mer kunnskap om egen organisasjon og mulige tilbud/tiltak i kommunen (Winsvold, 2011).

Det foreligger mye internasjonal forskning på samarbeidsmodeller innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet (ICPC, 2016). Det finnes også mange spredningssider av «Best Practice» på Internett i regi av EU og andre innenfor "multi-agency crime prevention" og «community and intersectorial partnerships crime prevention " (EUCPN, 2016). Modeller som tar utgangspunkt i det tverrfaglige fremheves som hensiktsmessig innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Tverrfaglighet i det kriminalforebyggendetiltakene implementeres både i Europa, og resten av verden (Burke, et al., 2011). Oversikten over samarbeidsmodeller innenfor det kriminalitetsforebyggende varierer i form, forhold til autonomi og formalitet når det gjelder kommunikasjon, samarbeid, koordinering og sammenslutning (Dr. Noël , et al., 2012).

Hvordan de ulike etatene og tjenestenivåene som er knyttet til SLT-modellen i kommunene anvender modellen vil også variere. Bredden og dybden på samarbeid kan strekke seg fra utveksling av informasjon til utvikling av felles strategier og tiltak.

## **5.4 Ulike nivå og kvalitet på samarbeid**

Som nevnt innledningsvis, er intensjonen med SLT at det skal være en *samordningsmodell*, ikke en *samarbeidsmodell*. Vi finner i våre kommuner at samordningen ser ut til å ha utviklet seg over tid til å bli noe mer enn en samordning, og i retning av en samarbeidsmodell. Vi

finner ulike grader av samstyring i SLT nettverkene (Hanssen, et al., 2014). Nødvendigheten for samstyring- samordning vil variere innenfor med hvilket sakskompleks som blir brakt inn i SLT modellen.

Dette kan illustreres i en «samstyringstrapp» (fig 3) hvor det for hvert trappetrinn er økende grad av gjensidig avhengighet og påvirkning på utvikling av felles strategier og tiltak (Hanssen, et al., 2014).

*Trinn 1* beskriver koordinering av kunnskap, hvor aktørene gjensidig deler informasjon og erfaringer. Nettverkene i begge kommunene.

*Trinn 2* beskriver hvordan dette igjen kan føre til en koordinering av virkelighetsoppfatninger, og til utvikling av felles verdensanskuelse, problemforståelse og løsningsforståelse. Deliberativ litteratur (som bygger på Habermas 1996) legger stor vekt på dette, og multi-level governance litteratur vektlegger også hvordan nettverksarenaer kan føre til «common perspectives and building of shared norms (Hanssen, et al., 2014).

*Trinn 3* beskriver koordineringen av faktisk adferd, ved at aktørene på bakgrunn av de to første trinnene endrer praksis i egen sektor, enten fordi de ønsker å samordne sine tiltak med omverden, fordi de ser at deres opprinnelige adferd underminerer adferden til andre aktører, eller for å oppnå synergieffekter.

*Trinn 4* er når aktørene ikke bare endrer adferd i egen virksomhet, men ulike sektorer og myndighetsnivå arbeider sammen for å utvikle felles strategier og tiltak (Hanssen, et al., 2014).



Figur 3 Samstyringstrappen

(Hanssen, et al., 2014, s. 9)

På strategisk nivå i Politirådet ønsker kommunens ledelse sammen med politiets ledelse å utarbeide en felles strategi og handlingsplan som utgjør en felles koordinert satsing for å forebygge kriminalitet blant barn og unge. På denne måten er tilbudet fra det offentlige koordinert og forankret i et strategisk dokument. Kommunen og politiet sikrer seg en felles

problemforståelse og en enighet om hvilken strategi de skal anvende for å imøtekomme ulike utfordringer. Ved å samle seg om en felles strategi unngår de å undergrave hverandres tiltak eller sette i verk tiltak som motvirker hverandre. I stor grad vil en slik koordinering av tiltak motvirke dobbelt arbeid fra ulike sektorer siden arbeidet blir koordinert.

På operativt nivå hvor tverrfaglige planer og strategier skal gjennomføres, vil også dagsorden i nettverket prege hvordan de ulike representantene fra etater oppfatter en tilhørighet til sakskomplekset.

Våre informanter på operativt nivå at de utvikler felles problemforståelse og i fellesskap setter i verk de tiltak overfor ungdomsgruppen de mener er mest hensiktsmessig. I en slik illustrasjon vil et SLT-nettverksmøte være på *trinn 2* hvor partene både deler informasjon, utvikler en felles problemforståelse på tvers av fag. I tillegg danner de i fellesskap forståelse for løsningsforslag som de kan iverksette.

Ved å anvende en nettverksmodell som SLT, som virker både på strategisk og operativt nivå, forhindrer det offentlige tiltak motvirker hverandre. Det ville for eksempel virket meningsløst om Politiet hadde iverksatt en null tålegrense på graffiti i det offentlige rom, samtidig som kommune gjennomførte kurs til ungdommen i graffiti som forebyggende arbeid. Ved å søke sammen på et strategisk nivå, i et Politiråd, kan partene utvikle en felles holdning som konkretiseres i felles tiltak eller koordinerte tiltak. Et fellesskap på strategisk nivå gjør at ledelsen kan forplikte organisasjonen innenfor styringslinjen til å delta på et operativt nivå.

Som vi har vist i kapittel 2.5 kjennetegnes offentlige floke ved at de kan gå på tvers av organisasjonsstrukturen. Noe som betinger at organisasjonsstrukturen må tilpasse seg problemstrukturen ved kriminalitetsforebyggende arbeid. Nettverk gjennom SLT modellen, som er forankret både på strategisk nivå og operativt nivå er et forsøk på å tilpasse det offentliges samlede ressurser etter hvilke utfordringer de blir stilt overfor. De operative nettverkene i både kommune A og kommune B var fleksibel på å trekke inn kompetanse og ressurser etter hvilke behov den *offentlige floken* krevde for å bli løst av nettverket. I nettverket legges det opp til en hensiktsmessig arbeidsmetode med tverrfaglige omforente løsninger i nettverket og god ressursutnyttelse ved at samme tiltak ikke utføres av flere eller iverksetting av motstridende tiltak.

## 6. Konklusjon og forslag til videre forskning

Kriminalitet er en økonomisk og menneskelig belastning for samfunnet. SLT-modellen skal forebygge kriminalitet blant barn og unge i kommunene med den eksisterende kompetanse som er tilgjengelig i kommunene. Å arbeide smartere kan nettopp være å koble kompetansen for å få gode løsninger. Dette er en stor sak. Det er mange som kunne fått et bedre liv om etater og tjenestenivå klarte å snakke sammen.

Når vi i vår studie definerer at samstyring innebærer mer enn koordinering av tjenester, sier vi også at samstyring er noe som kan utøves i flere grader (Hanssen, et al., 2014). I vår studie finner vi at samstyring i de operative SLT-nettverkene er begrenset til å dele informasjon og kunnskap samt å utvikle en felles problemforståelse på tvers av sektorer. Vi finner at politirådene utarbeider strategiske planer sammen med kommunene, og forpliktes hverandre til å samhandle. Hvis vi skal trekke fram en etat spesielt som har endret praksis i egen sektor, så vil vi peke på politiet som viser til både en holdningsendring og en atferdsendring i forhold til å ha blitt mer tålmodig og lyttende i stedet for å hurtig aksjonere mot ungdomskriminalitet.

Kort oppsummering av funn i forhold til hvilke strategiske valg ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT-nettverket i to storby kommuner

Nasjonale dokumenter peker ut en retning for kommunenes arbeid med det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I hovedtrekk går de nasjonale føringene ut på at det oppfordres til tverrfaglig samarbeid, at kommunene vektlegger informasjon og kompetanse deling og at dialog vil styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet mellom aktørene.

Kommunene vi har studert har brakt inn nasjonale føringer i sine handlingsprogram. Begge kommunene har et felles mål om å sikre barn og unge et koordinert tilbud, redusere barne- og ungdomskriminaliteten og redusere rusmisbruket blant barn og unge å samarbeide om en trygg by og bydel. Det er ulikt hvordan strategi blir uttrykt i kommune A og kommune B. Kommune B er tydelig i sine publikasjoner og skiller tydelig på strategi og tiltak. Innholdet i begge kommunenes dokumenter er ellers veldig likt, men ulikt fremstilt.

I hovedsak har dokumentstudiene dannet grunnlag for å si at kommunenes strategiske valg er forankret i nasjonale føringer. Strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT-nettverket i kommunene er ulikt fremstilt, med store innholdsmessige likhetstrekk.

Omfang av nettverkssamarbeid er betydelig større i kommune B i de samordnede lokale tiltakene. Her ser vi at kommune B har opprettet flere nivå med arbeidsgrupper, koordineringsgrupper og styringsgrupper.

Kort oppsummering av funn i forhold til hva som kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge

Begge kommunene har utarbeidet strategiske samarbeidsavtaler mellom kommune og politidistriktet. Det er lite som regulerer om formen på samarbeidet i nettverkene, men det vises til en topp forankring og god politisk støtte. Topp forankret er SLT-arbeidet også i administrasjonene. Kommune A har gjennomført felles opplæring av håndtering av taushetsplikten, noe som viste seg viktig for nettverket.

Det er varierende kunnskap om mandatet, men nettverksmedlemmene er i hovedsak enig om retningen. SLT-arbeidet representerer en endring fra et ustrukturert samarbeid til system og struktur i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Enkelt nettverksmedlemmers manglende kompetanse om taushetsplikt, gjør det krevende å samarbeide innenfor SLT modellen. SLT-modellen skal løse krevende og sammensatte problem, og SLT modellen trenger frie rammer. En utfordring er stor arbeidsbelastning på SLT koordinator.

Kort oppsummering av funn i forhold til hva som er de viktigste suksessfaktorene i forhold til organisering og ledelse av samordnede tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge

Vi finner at lovverket gir gode rammer for samarbeid. Nasjonalt og kommunalt legges det til rette for samarbeid, og vi finner implementering av SLT i kommunale handlingsplaner. Det er en klar styringsstruktur for SLT modellen og samhandling, og informantene i begge nettverkene holdt frem muligheten modellen gir for å løfte en sak oppover i systemet for å få inn gripen fra vedtaksmyndighet på høyere nivå som en absolutt fordel.

Nettverksmedlemmene har kompetanse på eget lovverk.

Det er en noe ulik organisering i kommunene og lite tverrfaglig beskrivelse. Det ser ikke ut til å utgjøre de store forskjellene for nettverkens opplevelse av suksess. Begge nettverkene har faste møtepunkt og lik struktur på møtene. Det er stabilitet i nettverkene og begge nettverkene har deltakende SLT-koordinator. Nettverkene opplever effekt av arbeidet, og de opplever tillit og gjensidig respekt til hverandre.

Kort oppsummering av funn i forhold til hva som er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene

Vi finner at en god organisasjonsbeskrivelse og et godt styringssystem er en suksessfaktor for nettverkens gjennomføringsevne. Forankring i involverte fagenheter, og tydelig mandat fra etatene med en klar agenda finner vi som en suksess. En hemmer som framkom var at det ikke var beskrivelse av fullmakter fra enkelte etater.

Nettverkene viste at de var god til å mobilisere analyse og tiltak, og viste en god kollektiv kompetanse. Kompetanseflyt på tvers og klare handlingsprogram med beskrivelse av tiltaksansvarlig er en suksessfaktor. SLT koordinator som bindeledd eller brobygger bidrar til å lette nettverksarbeidet, som uttrykkes å være komplisert. Nettverksmedlemmene er avhengig av samarbeid, sterk grad av tillit. Ujevn deltakelse i nettverket ansees som en

utfordring. Vi ser samtidig at samstyring i SLT må være forankret både i kommunens toppledelse og i linjen med samarbeidende etaters og enheters ledelsesnivå for å ha et klart mandat på det operative nivå. Når mandatet er uklart blir nettverksmedlemmene uklare i forhold til ansvar og oppgavefordeling. System og struktur for arbeidet finner vi at det gir nettverksdeltakerne klarhet i visjon, mål og retning. Hvordan system og struktur blir kommunisert ut i nettverkene synes å påvirke forståelsen til nettverksmedlemmene. Når mandatet ikke er gjort kjent til nettverksmedlemmene, eller bragt inn i nettverket med fokus, utvikler nettverkene egne forståelser i forhold til hva som er mandatet. Det oppstår uavklarte forhold i forhold til ansvar og deltakelse i nettverket. Med stadig mer spesialiserte kunnskapsområder er samhandling eller samstyring av tjenester ofte nødvendig med tanke på å utvikle helhetlige og gode velferdstilbud.

Strategisk ledelse, det autoriserende miljø, legger premissene for hvordan SLT-nettverkene, det operasjonelle miljø, skal samarbeide. Dette forholdet er viktig å forstå i arbeid med nettverksløsninger, at også strategisk nivå åpner for samstyring horisontalt. Med det mener vi at dersom en forventer samstyring horisontalt mellom fagprofesjoner, må ledelsen også åpne for å la seg koordinere horisontalt. Dette skott i hver sin silo vil vanskeliggjøre samstyring lengre nede i organisasjonen. Vi vil videre illustrere hvordan ledelsens strategi vil påvirke nettverkets operasjonelle kapasitet. Modellen viser at det autoriserende miljø er avhengig av å påvirke det operasjonelle miljø for å få sin strategi implementert. SLT-nettverkene, det operasjonelle miljø, er avhengig av å forstå og iverksette strategi for å gi outcome, eller public value i kraft av et trygt samfunn.

Både det autoriserende miljøet og det operasjonelle miljøet påvirker og påvirkes av tiltakene som iverksettes for å skape et trygt samfunn. Når nettverksmedlemmene i møte med ungdom opplever at de utgjør en forskjell, og når det autoriserende miljøet opplever at kriminaliteten synker, får SLT arbeidet legitimitet.

#### Hvordan overkomme hindringer for nettverksarbeid

Vi finner at dersom forankring i hele linjen ikke er gjennomgående, eller mangler, kan en forplikte lederne slik som kommune A gjorde med å innlemme SLT arbeidet i lederavtalene.

I Kommune A hadde rådmann inngått forpliktende lederavtaler som lederne ble målt etter. SLT-arbeidet ble innlemmet i lederavtalene etter en tid, da kommunen så at tverrfaglig samarbeid ble nedprioritert. Nedprioriteringen skyldes at tverrfaglig samarbeid var ikke noe lederne ble målt på, og dermed fikk andre satsningsområder sterkere fokus. For at lederavtalen skal gi effekt viser vår undersøkelse at avtalen i seg selv ikke er tilstrekkelig for å oppnå forankring. Det synes som at avtalen gir nettverksdeltakerne legitimitet for å delta i nettverksarbeid, men siden det ikke er avklart hvilke fullmakter nettverkene har til å forplikte hverandre i forhold til oppgaver og tiltak, ser det ut til at hva avtalen innebærer i forhold til

det tverrfaglige samarbeidet må kommuniseres i større utstrekning i ledersamtaler, der det etterspørres hvordan det arbeides med SLT og kommuniseres rundt forbedringspunkt.

Når mandatet og fullmakter ikke er klare eller forstått, kan skriftliggjøring av mandatet være et enkelt grep for å overkomme uklarhet. Formidling ut i organisasjonen om hvilke fullmakter nettverksmedlemmene har, vil trygge nettverksmedlemmene, og gi handlingene rom og legitimitet i organisasjonen.

System og struktur for nettverksarbeidet, men felles uttrykte av mål og hensikt vil styrke fremdrift og effektive møter. Dette betyr at nettverksmedlemmene kan stille på nettverksmøtene og være godt forberedt i forhold til saker som skal tas opp. På den måten kan nettverksmedlemmene avklare med egen enhet hvor strek deltakelse som enheten kan bidra med dersom det i forhandlingene i nettverket blir bedt om innsats. På den måten vil nettverkene kunne arbeide mer proaktivt, og ikke måtte ta nettverkssaken tilbake til egen enhet for vurdering, og så tilbake i nettverket for gjennomføring.

Kommunikasjonsferdigheter og samhandlingsferdigheter til nettverksmedlemmene kan utvikles gjennom lærende møter for å tilstrebe likeverdige nettverksmedlemmer (Senge, 1990). Lærende møter og lærende prosesser i personalet starter ikke av seg selv. For ledelse og nettverkene blir det en utfordring å finne en arbeidsform som skaper sammenheng mellom mål og tiltak på den ene siden, og bruk av ressurser og utvikling av kompetanse på den andre. Det kan kalles det limet som får utviklingsarbeidet til å henge sammen og kobles til hverdagen. Tiltak som blir planlagt, gjennomført og er gjenstand for læring på alle nivåer. Demonstrasjon og drøfting av praksis fører gjerne til en økt pedagogisk faglighet og utvikling av et mer presist språk. En annen erfaring er at en slik måte å arbeide på skaper mer fokus på det vi faktisk kan gjøre noe med, og at vi i mindre grad henger oss opp i forhold vi har liten innflytelse på.

Felles kurs og kompetansegivende tiltak kan gi mer kunnskap om gjeldende lov og regelverk med spesielt vekt på der profesjonenes lover og regler kan tolkes som en hemmer for samstyring.

Nettverksmedlemmenes motivasjon ser ut til å være en mindre utfordring i vår studie. Likevel pekes det på at nettverksmøtene må gi mening og være av kvalitet og betydning for dem som møter. Et grep for å engasjere den enkelte deltaker og holde dem interessert, åpen og lyttende til det andre faginstanser sier, kan være å bruke saklister i innkallingen slik at nettverksmedlemmene har mulighet til å forberede seg til møtene.

### **Hvordan kan kommunene best legge til rette for nettverksarbeid**

Vi finner i vår studie at ledelsen fremmer samstyring ved å:

- Å Forankre SLT-arbeidet i gjennom hele linjen ved å forplikte ledelsen i ulike etater og avdelinger som deltar/er berørt av SLT nettverket ved å



- Å Kommunisere et klart mandat og avklare fullmakter for de som er i det operative nettverket, slik at de er trygg på sitt handlingsrom når de utarbeider tverrfaglige løsninger.
- Videre finner vi det hensiktsmessig å utarbeide et system for tverrfaglig treffpunkt når problemstrukturen gir et felleskap, og en struktur for hvordan nettverksarbeidet skal samhandle og gjennomføre møtene med økt grad av samstyring

Med forankring mener vi at strategisk ledelse implementerer sine planlagte strategier i *hele* organisasjonen, og justerer planlagte strategier dersom organisasjonen utvikler et mønster som ikke er forenlig med ønsket endring. Forankring mener vi er noe mer enn skriftlige dokumenter og avtaler. Med forankring mener vi også at aktørene må ta innover seg og *forplikte seg* til å utvikle en felles visjon og institusjonalisere revitaliseringen gjennom formell policy, systemer og struktur.

Vi finner videre at nettverkene legger best til rette sin samstyring ved å:

- utvikle en felles forståelse av mål og hensikt
- oppleve likeverdighet blant nettverksmedlemmer
- utvikle kunnskap om gjeldende lov og regelverk med spesiell vekt på der profesjonenes lover og regler kan tolkes som en hemmer for samstyring
- uttrykke og dele sin kunnskap med de andre
- være engasjert, interessert, åpen og lyttende til det andre faginstanser sier

Som denne studien viser, kan lover, organisering og samarbeidskultur både hemme og fremme samstyring. Mens kvaliteten på samstyring og samhandling avhenger av velfungerende systemer, er kvaliteten på samarbeid i henhold til punktene over, avhengig av menneskene som deltar. Hensikten med samstyring og samhandling er å legge forholdene til rette for helhetlige tjenestetilbud. Samtidig er det slik at samhandling i tjenestetilbud ikke nødvendigvis innebærer at menneskene som møtes, samarbeider. God samstyring i nettverkssamarbeid kjennetegnes blant annet av gjensidig avhengighet og at beslutninger baseres på forhandlinger. Nettverksmedlemmene må være villige til å koordinere, men også kunne la seg koordinere.

Nettverksdeltakerne vi intervjuet synes alle å ha en sterk personlig identitet og følelse av at forebyggende arbeid er noe nyttig og meningsfullt og avgjørende for å oppnå resultater de ellers ikke kunne fått til. Normative og etiske synspunktene med arbeid i SLT synes å være drivkraften og motivasjonen. Nettverksmedlemmene identifiserer seg med SLT modellen.

### **Hvilke områder/spørsmål burde vi forske mer på**

Dersom vi hadde hatt anledning i denne avhandlingen ville vi gått dypere inn på hvordan nettverkene i større grad kan skape felles forståelse, felles mål og hvordan de kan sikre at

nettverksdeltakerne kan forplikte egen etat og enhet til å gjennomføre tiltak. Vi ser at institusjonelle barrierene mellom faglige siloer hemmer tverrfaglige nettverk i samstyring hvis målet er å utvikle felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer. Vi er nå videre nysgjerrig på hvilke strategiske grep som kan legge til rette for å åpne for mer horisontal sektorovergripende samstyring.

## **Vedlegg:**

1. Intervjuguide for ledelsen
2. Intervjuguide for det operative nettverket
3. Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

## **Figurer:**

Figur 1: Side 9, Organisasjonsstruktur for SLT i kommune A

Figur 2: Side 10, Organisasjonsstruktur for SLT i kommune B

Figur 3: Side 30 og 125, Grader av samstyring; (Hanssen, Hovik, & Hundere, Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki, 2014). s. 9

Figur 4: Side 36, De tre institusjonelle pilarer Tabell 4.1 (Busch, et al., 2013, p. 82)

## **Tabell:**

Tabell 1: Side 17, Tre ulike perspektiv på strategisk ledelse (Busch, et al., 2013, p. 61) Tabell: 3.2

## **Artikler og rapporter:**

Agenda, 2007. *Sluttevaluering Politireform 2000*, Oslo: Politidirektoratet.

Amundsen, M.-L., 2011. Innsattes opplevelse av ungdomsskolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 6, Volum 95, pp. 424 - 436.

Bakke, J., 2011. *Kriminalitetens kostnader - En undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader*, Oslo: PHS Forskning Politihøgskolen.

Beer, M., Eisenstat, R. A. & Spector, B., 1990. *Why change program dont produce change*, Boston: Harvard Business Review.

Bergjordet, C., Dyrhaug, T. & Haugen, J. Å., 2011. Barnevernet - et tilbud til mange. *Samfunnspeilet*, 05 12.

Burke, K., Owens, S. & Ghate, D., 2011. Learning from experience to inform the future - Findings emerging from the initial phase of the Children's Services Committees, Dublin: Centre for Effective Services CFS.

Christophersen, J. G., 1993. *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)*, Oslo: KRÅD.

Dr. Noël, K., Vanhauwaert, R. & Wijckmans, B., 2012. Local cooperation in youth crime prevention, Brussels: EUCPN Secretariat.

- Dragest, S. & Ellingsen, S., 2010. Å skape data fra kvalitativt. *Forskning*, 04.
- Egge, M., Barland, B., Ruud, M. E. & Haaland, T., 2008. Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Fauskanger, J. & Mosvold, R., 2014. Innholdsanalysen i utdanningsforskning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 2, p. 127.
- Finansdepartementet, 2003. Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten, Oslo: Det konglige Finansdepartement.
- Forskningsrådet, 2012. Demokrati, styring og planlegging Funn fra forskningen 2005 - 2010, Oslo: Norges forskningsråd.
- Friestad, C. & Skog Hansen, I. L., 2004. Levekår blant innsatte - Fafo-rapport 429, Oslo: FAFO.
- Gundhus, H., Egge, M., Strype, J. & Myhrer, T.-G., 2008. Modell for forebygging av kriminalitet?: evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT), Oslo: PHS Forskning - Politihøgskolen.
- Halås, C. T., Mevik, K., Follesø, R. & Jakobsen, T., 2015. Ungdom i svevet (2011-2015) Tilbakeblikk på fire år som nasjonal satsing, Bodø: Universitet i Nordland.
- Hanssen, G. S., Hovik, S. & Hundere, G. C., 2014. Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30 3, pp. 155 - 180.
- Hanssen, G. S. & Zeiner, H., 2012. Demokrati, styring og planlegging, Oslo: Norges forskningsråd.
- Heichlinger, A., 2011. *EPSA Trends in Practice: Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*, Maastricht: EU: EIPA, the Netherlands.
- Helse- og omsorgsdepartementet, 2012. *Forskning og innovasjon for bedre samhandling*, OSLO: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Holmen, A. K. & Hanssen, G. S., 2013. *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje?* , Stavanger: IRIS - 2013/215.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2013. *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013 - 2016)*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2014. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og Politidepartement, 2010. *Handlingsplan Felles trygghet - felles ansvar - Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, Oslo: Justis - og

politidepartementet.

KRÅD-håndbok om SLT, 2011. Forebygging av rus og kriminalitet En praktisk håndbok om SLT. Oslo: KRÅD og SLT.

Lunde, E. S., 2012. Skolemiljø - arena for læring og samvær. Samfunnsspeilet , 12 06.

March, J. G., 1991. How Decisions Happen in Organizations. Human-Computer Interaction, pp. 95-117.

March, J. G. & Olsen, J. P., 2009. The logic of appropriateness, Oslo: Arena, Centre for European studies. UIO. Working paper 04/09.

Meld.St.26, 2015. Fremtidens primærhelsetjeneste - nærhet og helhet, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld.St.34, 2013. Folkehelsemeldingen - God helse – felles ansvar. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 1, 2015. Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd, Oslo: Produktivitetskomisjonens første rapport, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU: 14, 2012. Rapport fra 22. juli-kommisjonen, Oslo: Norges offentlige utredninger.

NOU:3, 2016. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi Produktivitetskomisjonens andre rapport, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Olaussen, Å. & Wollebæk, H. P., 2002. New Public Management, Oslo: Avdeling for utredning i Utdanningsforbundet.

Provan, K. G. & Milward, H. B., 2001. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. Public Administration Review, august, pp. 414-423.

Rittel, H. & Webber, M., 1973. Dilemmas in a General Theory of planning. Policy Sciences, pp. 155- 169.

Rittel, H. W. & Webber, M. M., 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, Issue 4, pp. 155-169.

Roberts, N., 2000. Wicked problems and network approaches to resolutions. International Public Management Review.

Rykkja, L., 2008. Matkontroll i Europa – en studie av regulering i fem europeiske land og EU. Doktorgradsavhandling,, Bergen: UiB.

Sandbæk, M., 2002. Barn og unges levekår og velferd, Oslo: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

St. meld 21, 2013. Terrorberedskap, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St.meld. nr. 25, 2006. Mestring, muligheter og mening, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Ulfrstad, L.-M., 1993. Forebygging på tvers? Prosjektrapport 131, Oslo: Norsk byggforskningsinstitutt.

Winsvold, A., 2011. EVALUERINGEN Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA.

Zeiner, H. & Hanssen, G. S., 2012. Demokrati, styring og planlegging, Oslo: Norges forskningsråd.

## **Faglitteratur:**

Benington, J. & Moore, M. H., 2011. *Public value*. New York: Palgrave Macmillan.

Bolman, L. G. & Deal, T. E., 2014. Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse - Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler. 5 red. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Busch, T., Dehlin, E. & Vanebo, J. O., 2010. Organisasjon og organisering. 6 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T. et al., 2013. *Public Management in the Twenty-first Century - Trends, Ideas and Practices*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Valstad, S. J., Vanebo, J. O. & Johnsen, E., 2013. Endringsledelse i et strategisk perspektiv. 2 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Vanebo, J. O., Erik, J. & Klausen, K. K., 2011. Modernisering av offentlig sektor - Trender, ideer og praksiser. 3 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. et al., 2012. *Forvaltning og Politikk*. 3 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. et al., 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Fauskanger, J & Mosvold, R. , 2014. Innholdsanalyse I utdanningsforskning, Norsk Pedagogisk Tidsskrift 2 p. 127

Farrington, D. P. & Welsh, B. C., 2007. *Saving Children from a Life of Crime: Early Risk Factors and Effective Interventions*. Oxford: Oxford University Press.

Fullan, M., 2007. *The New Meaning of educational Change*. 4 red. New York: Teachers College, Columbia University.

Habermas, J., 1999. *Kommunikativ handling, moral og rett*. Oslo: Tano Aschehaug Forlag.  
Kvale, S. & Brinkman, S., 2012. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Jacobsen, D. I., 2013. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS.

Johansen, Å., 2007. *Resultatstyring i Offentlig sektor - konkurranse uten marked*, Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Å., 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnson, G. et al., 2014. *Exploring Strategy*. 10 red. Harlow: Pearson.

Klausen, K. K., 2011. Fra Public Administration over PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I: J. O. Vanebo, red. *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 48-60.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J., 2009. Strategy Safari - A guide tour through the wilds of strategic management. New York: THE FREE PRESS.

Nyeng, F., 2010. Vitenskapsteori for økonomer. 0130: Abstrakt forlag.

Røiseland, A. & Vabo, S. I., 2015. Styring og samstyring - governance på norsk. Bodø/Oslo: Fagbokforlaget.

Røvik, K. A., 2007. Trender og translasjoner - ideer som former det 21. århundrets organisasjon. 1 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Scott, W., 2014. Institution and Organizations - Ideas, Interest, and Identities. London: Stanford University.

Senge, P., 1990. The Fifth Discipline. The Art and Pracice of the Learning. London: Century Business.



## Internettkilder:

Alnes, J. H., 2015. *hermeneutikk*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/hermeneutikk>

[Funnet 16 02 2016].

Boolsen, M. W., 2000. *SSP-samarbejdet - udvikling og perspektiver..* [Internett]

Available at: <http://www.dkr.dk/sites/default/files/SSPsamarbejdet-udvikling.pdf>

[Funnet 2016].

Brottsförebyggande rådet, 2016. *Brottsförebyggande rådet*. [Internett]

Available at: <http://www.bra.se/>

[Funnet 03 2016].

Christensen, P. T., 2003. [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/underlagsrapporter/id105879/>

[Funnet 14 02 2016].

DIFI, 2016. [difi.no](http://difi.no). [Internett]

Available at: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon>

[Funnet 19 04 2016].

DN, 2015. Varsler drastiske kutt uten omstilling. [Internett]

Available at:

<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/03/08/2058/Statsbudsjettet/varsler-drastiske-kutt-uten-omstilling>

[Funnet 2015].

EUCPN, 2016. European Crime Prevention Network. [Internett]

Available at: <http://eucpn.org/>

[Funnet 19 03 2016].

Foreningen SNL, 2009. Informert samtykke. [Internett]

Available at: [https://sml.snl.no/informert\\_samtykke](https://sml.snl.no/informert_samtykke)

[Funnet 15 02 2016].

Fulgsang, T., 2014. SSP-samarbejdet – En undersøgelse af det tværfaglige samarbejde og risikovurderinger i arbejdet med kriminalitetstruede børn og unge. [Internett]

Available at:

[https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjS6eWU5ePLAhVjYJoKHUrRD1oQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kora.dk%2Fmedia%2F3100084%2F10303\\_ssp-samarbejdet.pdf&usq=AFQjCNFs6BV9mA--WwDTl6rbQyMYrvYg&cad=rja](https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjS6eWU5ePLAhVjYJoKHUrRD1oQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kora.dk%2Fmedia%2F3100084%2F10303_ssp-samarbejdet.pdf&usq=AFQjCNFs6BV9mA--WwDTl6rbQyMYrvYg&cad=rja)

[Funnet 2016].

ICPC, 2016. International Centre for The Preventing of Crime. [Internett]

Available at: <http://www.crime-prevention-intl.org/en/welcome.html>

Klausen, K. K., 2013. Still the century of government? No signs of governance yet!.

[Internett]

Available at: [www.ipmn2013.unisi.it/10.pdf](http://www.ipmn2013.unisi.it/10.pdf)

KRÅD, 2016. Norges første SLT koordinator. [Internett]  
Available at: <http://www.krad.no/nyhetsarkiv-alt/136-nyhetsarkiv/524-tove-var-norges-forste-slt-koordinator>

KRÅD, 2016. SLT. [Internett]  
Available at: <http://www.krad.no/slt>

KRÅD, 2016. SLT – politiet som samarbeidspartner. [Internett]  
Available at: <http://www.krad.no/slt/tverrfaglig-samarbeid/politiet-som-samarbeidspartner>

KRÅD-koordinatorene, 2016. krad.no. [Internett]  
Available at: <http://www.krad.no/slt/koordinatorene>

KRÅD-SLT, 2016. Krad.no. [Internett]  
Available at: <http://www.krad.no/slt/modellen/hva-er-slt>

Lovdata, 1995. Lov om politiet (politiloven). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Lovdata, 2015. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Lovdata, 2016. Lov om barneverntjenester (barnevernloven). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Lovdata, 2016. Lov om barneverntjenester (barnevernloven). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Lægreid, P. & Rykkja, L. H., 2015. Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. [Internett]  
Available at: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>  
[Funnet 16 November 2015].

NESH, 2006. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. [Internett]  
Available at: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>  
[Funnet 2016].

Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997. regjeringen.no. [Internett]  
Available at:  
[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utfordringer\\_for\\_offentlig\\_styring/id262040/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utfordringer_for_offentlig_styring/id262040/)

SSB, 2015. Barnevernsstatistikken. Oslo:  
Available at: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar/2015-07-09?fane=om>

**INTERVJUGUIDE FOR INTERVJU AV LEDER**  
**ANNE BERIT LUNDBERG OG HANS E. PILSKOG**

Problemstilling: «*Hvilke strategiske valg ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT nettverket i to storbykommuner.*»

Sted: Tidspunkt (start/slutt): Hvem intervjues: Respondentens rolle i organisasjonen: Intervjuer: Annet:	
<b>Spørsmål</b>	Anmerkninger/observasjoner i tillegg til båndopptak
<b>Tema 1: Bakgrunn</b>	
<u>Bakgrunnsopplysninger:</u>  Alder: Arbeidssted: Utdannelse: Kort yrkeshistorie (hvor lenge har du arbeidet her, rolle, arbeidsoppgaver, etc.)	
<b>Tema 2: «Hva kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge?»</b>	
<b>Tema 2.1. Mandatet</b> (regulativ) 1. Hva kan du fortelle om den politiske satsingen på SLT i kommunen? - hvordan oppfatter du SLT mandatet? - hvordan er lovverk og regler lagt til rette for SLT?	

2. Hva tenker du er årsaken til at en satser på SLT i din kommune?
3. Er det tilfeller der de ulike etaters lovverk er til hinder for SLT arbeidet?
4. Kan dere si litt om kommunens strategi på dette området?
5. På hvilken måte er SLT nettverksarbeidet en del av kommunens strategiske satsninger?
6. Hvilke utfordringer har dere møtt ved organisering av SLT innenfor deres kommunestruktur?
7. Hvilke utfordringer har dere møtt ved implementering av SLT?

**Tema 2.2 Hvordan fungerer SLT i praksis (normativ)**

1. Hvordan koordinerer SLT sitt arbeid?  
- hvordan opplever du effekt av SLT arbeidet?
2. Hva tenker du at de ulike etatene som deltar i nettverket skal lære fra nettverksarbeidet?
3. Hvilke ledelsesutfordringer ser du knyttet til nettverket?
4. Er det noe som kunne vært annerledes?

**Tema 2.3 Tverrfaglig samarbeid (Kulturkognitiv)**

5. Hvordan nyttiggjør SLT nettverkets den samlede kompetansen i nettverket?
6. Hva er fordeler med tverrfaglig samarbeid på dette området?
7. Hva er utfordringer med tverrfaglig samarbeid på dette området?
8. Hva tenker du er de viktigste utfordringene som SLT nettverket kan være med å løse?

Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?

**Tema 3. «Hva er de viktigste suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge.**

**Tema 3.1. Mandatet** (regulativ)

1. Hva kan du fortelle om suksess faktorer i forhold til organisering og ledelse av SLT i kommunen?
2. Hvilke strategiske valg har vært suksessfulle?

**Tema 3.2 Hvordan fungerer SLT i praksis** (normativ)

1. Kan du fortelle om suksessfaktorer i forhold til hvordan SLT koordinerer sitt arbeid?
2. Kan du si noe om hvordan SLT samstyrer på sitt beste?  
- Hva tenker du er årsaken til dette?
3. Hva er det viktigste utbyttet av disse nettverksamarbeidene? For kommunen, for de enkelte etater?
4. Hva ser dere som viktige faktorer for at nettverkene skal fungere optimalt? Hvordan legger dere til rette for dette?
5. Hva ser dere som faktorer som hemmer nettverkssamarbeidet? Hvordan jobber dere med å forhindre disse?

**Tema 3.3 Tverrfaglig samarbeid** (Kulturkognitiv)

1. Hva definerer god ledelse av tverrfaglige nettverk/arbeid?
2. Hva kjennetegner en suksesshistorie i SLT arbeidet?
3. Hva er tilbakemelding fra de ulike deltakerne i nettverket på nettverksarbeidet?
4. Hva er utfordringer med å lede tverrfaglige nettverk/arbeid?
5. Hvordan måles effekt fra nettverksarbeidet?

Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?

**Tema 4. «Hva er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene?»**

**Tema 4.1. Mandatet** (regulativ)

1. Hva er de viktigste suksessfaktorene ved organisering og ledelse av SLT som gir nettverket gjennomføringskraft?  
- hvordan ønsker dere at SLT sitt arbeid skal virke inn i nettverksmedlemmenes respektive etat?
2. I hvilken grad har dere sett det nødvendig å endre regelverk eller arbeidsformer for at nettverksarbeidet skal ha gjennomføringskraft?
3. Hva vil du peke på som nettverkets styrke i forhold til gjennomføringskraft?
4. Er det noe som kunne vært gjort annerledes?

**Tema 4.2 Hvordan fungerer SLT i praksis** (normativ)

1. Hva opplever du er den/de viktigste suksessfaktorene i forhold til hvordan nettverket arbeider for å få gjennomføringskraft?
2. I hvilken grad opplever du at det er tilfeller der det tverrfaglige samarbeidet hindrer SLT nettverkets gjennomføringskraft?
3. Hvilke spesifikke utfordringer ser dere i forhold til SLT arbeidet i de ulike etatene?
4. Har ulike etater ulike utfordringer i nettverksarbeidet?

**Tema 4.3 Tverrfaglig samarbeid** (Kulturkognitiv)

1. Hvordan tenker du at nettverkets samlede kompetanse påvirker nettverkets gjennomføringskraft?
2. Hvordan oppfatter du nettverkets kultur i forhold til å være engasjert, interessert, åpen og lyttende i arbeidet mot felles mål?
3. I hvilken grad kan kulturen i nettverket hemme nettverkets gjennomføringskraft?

Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?

Eventuell sluttbemerkninger til intervjuet:

INTERVJUGUIDE FOR INTERVJU AV NETTVERKSMEDLEMMER  
ANNE BERIT LUNDBERG OG HANS E. PILSKOG

Problemstilling: «Hvilke strategiske valg ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT nettverket i to storbykommuner.»

Sted: Tidspunkt (start/slutt): Hvem intervjues: Respondentens rolle i organisasjonen: Intervjuer: Annet:	
<b>Spørsmål</b>	Anmerkninger/observasjoner i tillegg til båndopptak
<b>Tema 1: Bakgrunn</b>	
Alder: Arbeidssted: Utdannelse: Kort yrkeshistorie (hvor lenge har du arbeidet her, rolle, arbeidsoppgaver, etc.)	
<b>Tema 2: «Hva kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge?»</b>	
<b>Tema 2.1. Mandatet</b> (regulativ) <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hva kan du fortelle om satsingen på SLT i kommunen?</li><li>2. Hvordan oppfatter du SLT nettverkets mandat?</li><li>3. Hvordan er lovverk og regler lagt til rette for nettverket?</li><li>4. Er det tilfeller der de ulike etaters lovverk er til hinder for nettverket?</li><li>5. Hvordan?</li></ol> <b>Tema 2.2 Hvordan fungerer SLT i praksis</b> (normativ) <ol style="list-style-type: none"><li>6. Kan du si noe om hvem som samhandler i nettverket?</li></ol>	

7. Hvilke oppgaver har de ulike etatene?
8. Hvordan koordinerer nettverket sitt arbeid?
9. I hvilken grad har alle like mye å si (likeverd) i nettverket?
10. Hvordan tror du etaten din opplever effekt av nettverksarbeid du deltar i?
11. Er det noe som kunne fungert vært annerledes?
12. Hva kjennetegner nettverkets verdier, normer og etikk?
13. Hvilke ledelsesutfordringer ser du i nettverksarbeidet?
  - a. Hvilken rolle har du hatt i utfordringene?

### **Tema 2.3 Tverrfaglig samarbeid (Kulturkognitiv)**

14. Hvordan oppretter dere felles problemforståelse innenfor nettverket?
15. Hvordan nyttiggjør nettverkets medlemmer hverandres kompetanse?
16. Hvordan opplever du at samlet kompetanse i nettverket utfyller i forhold til SLT mandatet?
17. Hvilke felles mandater har dere i nettverket?
18. Hvordan vil du beskrive kulturen/samarbeidskulturen i nettverket?
19. Hva er din etats viktigste utfordring som SLT nettverket kan være med og løse?
20. Hvordan kunne nettverket bli brukt på en annen/betere måte?
21. I hvilken grad opplever du at ulike profesjonsverdier og normer påvirker det tverrfaglige samarbeidet? Eksempler?
22. I hvilken grad kan det forekomme utfordringer i forhold til ulik yrkesetikk i nettverket? Eksempler?
23. Hvordan håndterer dere utfordringer i nettverket?
24. Kunne det vært løst på en annen måte?

Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?



**Tema 3. «Hva er de viktigste suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge.»**

**Tema 3.1. Mandatet (regulativ)**

1. Hva kan du fortelle om suksess faktorer i forhold til organisering og ledelse av nettverket i din bydel?
2. Hvilke strategiske valg har vært suksessfulle i etablering og drift av SLT nettverket?
3. Kan du si noe om hvordan nettverket samstyrrer på sitt beste?
4. Hva tenker du er årsaken til dette?
5. På hvilken måte fremmer regelverket nettverkssamarbeidet?
6. På hvilke måter hemmer regelverket nettverkssamarbeidet?

**Tema 3.2 Hvordan fungerer SLT i praksis (normativ)**

7. Kan du fortelle om suksessfaktorer i forhold til hvordan nettverket koordinerer sitt arbeid?
8. Hva tenker du er årsaken til at en satser på SLT-nettverk i kommunen?
9. I hvilken grad kan det forekomme hindringer i forhold til ulike verdier og etikk i nettverket Eksempler?
10. Hva er utfordringer med tverrfaglig samarbeid?
11. Hvordan har nettverket arbeidet med «eventuelle utfordringer»?

**Tema 3.3 Tverrfaglig samarbeid (Kulturkognitiv)**

12. Kan du beskrive en suksesshistorie i nettverkets arbeid?
13. I hvilken grad har nettverket utarbeidet et felles verdisyn, normer og etisk standard?
14. I hvilken grad har det arbeidet/at dere ikke har arbeidet med «det», påvirket nettverkets suksess?
15. Hvordan jobber dere med å skape felles visjon og en god samarbeidskultur i det tverrfaglige samarbeidet?
16. Hvordan kommer det til uttrykk at din *overordnede leder* støtter opp om SLT arbeidet?

Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?

**Tema 4. «Hva er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene?»**

**Tema 4.1. Mandatet (regulativ)**

1. Hva er de viktigste suksessfaktorene ved nettverkets organisering og ledelse som gir SLT kraft til å gjennomføre det dere vedtar?-
2. Hvordan påvirker nettverksarbeidet din etat?  
- Endring av rutiner, prosedyrer, praksis
3. Hva tenker du om hvordan nettverket koordinerer sitt arbeid?
4. Hvordan får nettverket gjennomført sitt mandat?

**Tema 4.2 Hvordan fungerer SLT i praksis (normativ)**

5. Hvordan er nettverket organisert og ledet?
6. Hvordan oppfattes nettverket av de som står utenfor nettverket?
7. I hvilken grad opplever du at nettverket mangler kompetanse/deltakelse i forhold til mandatet?

**Tema 4.3 Tverrfaglig samarbeid (Kulturkognitiv)**

8. Hva kjennetegner nettverkets kultur?  
-Hva slags for eksempel normer, verdier, arbeidsmåte, profesjonalitet, engasjement visjon etc. ?  
-Hvorfor tenker du at det kjennetegner kulturen?
9. Hvordan tenker du at nettverkets samlede kompetanse kan løse utfordringer de enkelte nettverksmedlemmene/etatene bringer inn i nettverket?
10. I hvilken grad har etatenes ulike profesjonsverdier, normer og etikk påvirkning på nettverkets gjennomføringskraft?

<p>11. Eksempler på gjennomføringskraft?</p> <p>12. Hva er positive effekter av nettverkssamarbeidet i din etat?</p> <p>13. Hva er negative effekter av/utfordringer på grunn av nettverkssamarbeidet i din etat?</p> <p>14. Hvordan kan nettverkssamarbeidet være med på å utvikle strategi i forhold til forebyggende arbeid i de ulike etatene?</p> <p>15. Hvordan opplever du engasjementet hos nettverksdeltakerne?</p> <p>Er det andre momenter som du ønsker å nevne i denne sammenheng og som vi ikke har diskutert ennå?</p>	
<p>Eventuell sluttbemerkninger til intervjuet:</p>	

## FORESPØRSEL OM Å DELTA I UNDERSØKELSE

Vi er to studenter ved MPA-studiet (Master of Public Administration) som er et samarbeid mellom Høgskolen i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag samt Copenhagen Business School. Vi skal levere vår masteroppgave våren 2016 i København.

Til daglig jobber vi som personalrådgiver i Byrådsavdeling for barnehage og skole i Bergen kommune, og som virksomhetsleder i Ålesund kommune. Vi har stor interesse for organisering og ledelse av tverrfaglig arbeid for barn og unge, og har på nært hold gjennom flere år, fulgt ulike former for organiseringer som har funnet sted de siste 15-20 årene.

Vi har valgt offentlig samhandling/samstyring som tema fordi det er et særlig viktig prinsipp innenfor offentlig virksomhet som leverer sammensatte tjenester. Undersøkelsen gjennomføres med støtte fra KS, og vi skal skrive en rapport til KS fra avhandlingen juni 2016. KS ønsker å møte framtidens utfordringer til det offentlige med gode innovative utviklingsprosjekter og utvikling av mer brukervennlige, bærekraftige og effektfulle tjenester. Større kompetanse innenfor samhandling /samstyring er ofte nøkkelen for å møte innbyggernes behov for sammensatte tjenester.

Vår Masteroppgaven tar utgangspunkt i Regjeringens initiativ til kommunene om å opprette Samordnede Lokale Tiltak for å forebygge marginalisering av barn og unge (SLT). Oppgaven skal ha et komparativt tilsnitt. Deres SLT arbeid er valgt på grunn av lang og solid erfaring, og en vi opplever at det er en god organisasjonsstruktur som kan bidra til spredning av kompetanse innenfor området samhandling/samstyring.

I vår undersøkelse ønsker vi å finne svar på hvordan samstyring bidrar til at de samarbeidende aktørene arbeider smartere og mot et felles mål. Vi ønsker å undersøke både ledelsesnivå og fra et av nettverkene på utførernivå.

Vi vil studere hvilke strategiske valg som ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring. Vi ønsker først å undersøke *hva som kjennetegner nettverkssamarbeid i de samordnede lokale tiltakene for å forebygge marginalisering blant barn og unge.*

Videre vil vi undersøke hvilke faktorer som har vært avgjørende for at kommunene klarte å iverksette varige lokale nettverkssamarbeid. Vi vil da undersøke om det er noen forskjeller som kan forklare om ledelse og organisering har betydning i forhold til nettverkets varighet og gjennomføringskraft. Her vil vi undersøke *hva som er de viktigste suksessfaktorene i forhold til ledelse og organisering av samordnede lokale tiltak for forebygging av marginalisering av barn og unge, som legger til rette for varig lokalt nettverkssamarbeid.*

For å undersøke om nettverket faktisk samstyrrer, vil vi studere hvilke faktorer som har betydning for at det som vedtas i nettverket, faktisk blir iverksatt. Vi vil derfor undersøke *hva som er de viktigste suksessfaktorene for at vedtatte lokale tiltak gjennomføres i de ulike forvaltningsenhetene.*

Deres bydel er ønsket fordi bydelen er tilsvarende lik bydelen i den andre storbyen som vi skal undersøke.

Vi er interessert i å intervju deg som representant for SLT.

Vi håper at du som **skolenes, barnevernets, politiets** representant i SLT ønsker å bidra til vår studie.

Selve intervjurunden vil finne sted etter nærmere avtale i løpet av høsten 2015, og vi ønsker fortrinnsvis å benytte personlige intervju. Det enkelte intervju vil ta omtrent en times tid, og du vil få tilsendt intervjuguiden vår på forhånd.

Som studenter ønsker vi å bruke båndopptaker under intervjuet, men dersom dette ikke er ønskelig hos informantene vil vi etterkomme dette. Studien avsluttes juni 2016. All skriftlig presentasjon av informasjon fra informantene vil bli anonymisert. Alt datamateriale vil være oppbevart på PC med sikret passord, og kun være tilgjengelig for oss og veileder. Etter transkribering av intervju vil eventuelle lydfiler bli slettet. Opplysningene vil bli behandlet anonymt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Det er frivillig å delta, og informantene kan trekke seg så lenge studien pågår uten å måtte oppgi noen nærmere begrunnelse. Det er også viktig å nevne at vår undersøkelse vil bli meldt og godkjent av NSD før vi starter datainnsamlingen.

Håper du synes dette er interessant og at du kan tenke deg å stille som informant. Ta gjerne kontakt med oss dersom det skulle være noe du eller dere lurer på. Du kan også kontakte vår veileder Berit Vannebo, ved Høgskolen i Nord- Trøndelag, på e-post: [berit.vannebo@hint.no](mailto:berit.vannebo@hint.no)

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen.

Med vennlig hilsen

Anne Berit Lundberg

Tlf.: 90 66 17 82

Epost: [ablu@hotmail.no](mailto:ablu@hotmail.no)

Hans E Pilskog

Tlf.: 95 23 18 07

Epost: [hanspils@gmail.com](mailto:hanspils@gmail.com)

**Samtykkeerklæring:**

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien “ *Hvilke strategiske valg ligger til grunn for organisering og ledelse av samstyring i SLT nettverket i to storbykommuner.*”

Navn:.....

Signatur:.....

Telefonnummer:.....