

”FOREBYGGINGSKJØKKENET”: VELFERDSKOMMUNENS PROBLEMEKSPANSJON OG DEN INTERNASJONALE ”PROGRAMINDUSTRIEN” – KONSEKVENSER FOR DET LOKALT FOREBYGGENDE ARBEIDET

AV FORSKER YNGVE CARLSSON

*This article shows how the local welfare state – or welfare municipality – has expanded the number of social problems it addresses (many of which are crime-related) during the last 20 to 30 years. A kitchen metaphor is introduced to illustrate how the main dishes of the welfare municipality have been supplemented by a large number of starters and desserts, which in turn have been supplemented by a great number of problem-solving programs. These programs function as spice and dietary supplement to the dishes. By using examples from preventive work in Norwegian municipalities, the article shows that this development may provide a balanced diet, but may just as often lead to malnutrition or overeating. The problem lies not in any single program, but rather in the overwhelming breadth of programs initiated, the way in which different programs and measures are combined, and the effects that such combinations sometimes have. The author hopes to raise important questions that should be addressed by both researchers and policymakers.**

De nordiske velferdsstatene kjennetegnes av et nesten umettelig press om at de skal løse sosiale problemer. Velferdsstatsprosjektet går delvis ut på å reforedele gjennom politisk inngripen de skjevheter som markedet har skapt (Ringén 1987), og det går delvis ut på å løse sosiale problemer (Halvorsen 2001).¹ Velferdsstatens legitimitet er nært knyttet til at den lykkes med disse to oppgavene.

Hva vi i dag definerer som problemer som ”samfunnet” skal bidra til å løse, er ganske annerledes enn for en generasjon eller to siden. Men det er ikke bare våre oppfatninger og ”terskler” som har endret seg. Virkeligheten har også endret seg. Ikke minst har en åpnere verden hvor mennesker og kulturimpulser beveger seg raskt fra et sted til et annet, ført til nye problemer som var objektivt ikke var til stede for en generasjon eller to siden. Dessuten har muligheter til å gjøre noe med problemene, ført til at presset på velferdsstaten – som i stor grad betyr ”velferdskommunene” – økt betraktelig. Den økonomiske evnen til å sette av ressurser for å gå løs på problemene er bedret. Og den profesjonelle

*Title in English: ”The Kitchen of Prevention”: The ”Welfare Municipality’s” Expanding Scope of Problem-Solving Initiatives and the International ”Program Industry”; Consequences for Local Crime Prevention. Original in Norwegian.

kunnskap om hva en kan gjøre for å løse definerte problemer har økt. Nettopp det at det finnes muligheter for enten å forebygge problemet eller reparere problemets konsekvenser helt eller delvis, bidrar til at noe defineres som et sosialt problem.

Velferdstatens og velferdskommunens svar på at stadig flere tilstander er definert som sosiale problem, har vært å etablere tjenester, avdelinger, og institusjoner, og/eller tilføre ny kompetanse og kapasitet inn i eksisterende institusjoner. I tillegg til en slik institusjonalisering av sosiale problemer, skjer det en økt bruk av programmer, modeller og arbeidsmetoder for å forsøke å løse det enkelte problem. Et hovedpoeng i denne artikkelen er å synliggjøre hvordan det kommunale apparat har ekspandert i et omfattende tjeneste- og tiltaksmangfold, og hvordan dette nå suppleres av et stort antall programmer – som utgjør oppskrifter på hvordan problemene kan forebygges, løses eller repareres. Hvorfor synes dette å skje i så sterk grad nå rundt årtusenskiftet – hvilke drivkrefter kan en se under en slik utvikling? Hvilke konsekvenser vil anvendelse av et større antall programmer kunne få for hvordan kommunene faktisk forsøker å løse definerte sosiale problemer som rammer barn og ungdom? Er dette kun en positiv utvikling som vil bidra til at kompliserte sosiale problemer blir løst på en bedre eller mer effektiv måte, eller vil dette også kunne medføre ikke-intenderte negative konsekvenser? Hvilke ikke-intenderte konsekvenser kan dette være? Og hvordan kan en forholde seg til dette?

En viktig hensikt med artikkelen er å presentere en metafor for å diskutere utviklingen av velferdskommunens problemsløsningsstrategier. Dette er en enkel kjøkkenmetafor som forhåpentligvis på en lettfattet måte kan bidra til å tydeliggjøre noen av de konsekvenser og problemstillinger utviklingen av problemsløsningsapparatet (inklusive anvendelse av en rekke spesifikke problemsløsningsprogrammer) kan føre med seg. Artikkelen presenterer både problemstillinger for videre forskning og problemstillinger som policymakere på både nasjonalt og lokalt nivå bør forholde seg til.

Artikkelen baserer seg på empiri fra tre kilder. Det første er fra et norsk Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet som pågikk fra 1999 og ut 2001 i ti norske kommuner med støtte fra Barne- og familiedepartementet (Carlsson 2002). Undertegnede hadde en følgeforskerrolle i forhold til arbeidet i de ti kommunene. En sentral utfordringen for kommunene i dette programmet var å få til en bedre koordinering av kunnskap og ressurser på tvers av kommunale etater og avdelinger i forhold til kriminalitet, vold, rus og rasisme, samt få til en større medvirkning fra barn og unge i saker som angår dem. I prosjektperioden ble det tydelig at kommunene sto overfor enda en utfordring – hvordan de skulle se en slik koordinering i forhold til en rekke nye programmer som de anvendte for å løse avgrensede problemer. Den andre empirikilden er et pågående forskningsprosjekt som gjelder forebygging og intervensjon av voldelige ungdomsgrupper/gjenger som skjer i to av disse ti kommunene, Kristiansand og

Drammen. Forebygging av voldelige grupper/gjenger inneholder i stor grad de samme strategier og tiltak som all annen kriminalitetsforebygging.² Den tredje kilden er både egen praktisk erfaring som barne-og ungdomsplanlegger/nærmiljøkonsulent i Drammen fra 1985-88, og som forsker på trivselsfremmende og forebyggende arbeid i byen fra 1988 til 1992 (Carlsson 1989, 1991 og 1992). Dette har gitt en kunnskap om utvikling over tid som jeg har trukket veksler på i denne artikkelen.

Selv om empirien og eksemplene som anvendes i denne artikkelen er hentet fra forebyggende arbeid i Norge, vil trolig analysen i stor grad også ha gyldighet for de andre nordiske land.

Sosiale problemer som sosiale konstruksjoner

Hva vi oppfatter som problemer er sosialt konstruert. At et problem er sosialt konstruert, betyr ikke at det er en fiksjon. Men hva en definerer som et problem er avhengig av grunnleggende verdier og tenkemåter i et samfunn (Fauske 1995). Likeledes er det avhengig av at noen har makt og mulighet til å sette problemet på dagsordenen (Rønning 1992). Det er altså ikke problemene i seg selv, men problemdefinisjonene som fører til at statlige eller kommunale myndigheter "må" gjøre noe med problemet. Oppfatninger om hva en bør gjøre noe med, endrer seg over tid, og det varierer i rom. De verdimessige og moralske kontekster varierer.

Hvis vi sammenligner dagens problembilde i Norge med det en hadde på 1950-60-tallet, finnes det flere fenomener som nok var kjent på den tiden som ikke ble definert som noe problem, men som i stor grad blir det i dag. Handlinger som for et par generasjoner siden ble betraktet som "oppdragelse", vil i dag kunne defineres som barnemishandling og er forbudt ved lov. Voksnes seksuelle misbruk av barn, herunder incest, fantes sikkert som et "objektivt problem". Kanskje var det kjent at slikt forekom, men dette var neppe noe en snakket om. Likeledes skjedde det nok gjentatte overgrep mot enkeltelever på skolene, både fra medelever og lærere, som i dag vil bli definert som alvorlig mobbing, men som den gang trolig ble definert som "erting" eller naturlig utøvelse av lærerens autoritet. Og på 1950-60 tallet var det hvertfall ingen som rettet søkelyset på hvordan mor og barn kommuniserte seg i mellom, om det kunne være noe "samspillsproblematikk" som en burde gripe inn og gi veiledning i.

På den annen side er det åpenbart mye som ikke defineres som alvorlige problem i dag, som ble det på den tiden – og som blir det i andre kulturer. Viktige eksempler er forhold som truer den rådende seksualmoral (eks. sex før ekteskapet, utroskap, barn født utenfor ekteskap, homofili). Selv rock og langt hår hos menn ble i en periode sett på som en trussel mot samfunnsmoralen.

Men det er ikke bare våre subjektive definisjoner som har endret seg. Det har også skjedd objektive endringer i samfunnet. Fenomener som objektivt ikke eksisterte i de nordiske samfunnene for en generasjon eller to siden, finnes i

dag. Noe skyldes tilflytting av flyktninger og innvandrere – som trekker med seg en del særegne problemer. Noe skyldes teknologiske endringer – som sprayboksen (jfr. tagging), datateknologi (eks. voldsspill), internett (eks. nynazistisk mobilisering eller pedofile nettverk). Men en forutsetning for at dette ”blir” sosiale problemer, er at noen må definere dem som det, og at de kan settes på den lokale eller nasjonale dagsorden.

Jeg skal i det følgende presentere ei liste over problemer som vil defineres som problemer i de fleste norske og nordiske kommuner i dag, og som enten ikke ble definert som problem for 30-40 år siden, eller som objektivt sett ikke eksisterte. Ikke alle kommuner har alle disse problemene til enhver tid, men hvertfall store kommuner vil definere mange av dem som noe de ”bør gjøre noe med”. Også på statlig nivå vil mange av disse problemene være definert. Det finnes statlige handlingsplaner for mange av dem.

- Ensomhet
- Selvmord
- Vold i hjemmet
- Fysisk avstraffelse av barn
- Seksuelt misbruk av barn
- Vold mot eldre
- ”Nyfattigdom” og fattige barn
- Hjemmeulykker
- Ulykker på lekeplasser, idrettsanlegg etc.
- Incest
- Narkotikamisbruk
- Partydop
- Overdosedødsfall
- Aids
- Organisert kriminalitet
- Gjengkriminalitet
- Barneran
- Vold mot lærere, fritidsklubbpersonale m.m.
- Pedofili og pedofil pornografi
- Vold på TV, på video og dataspill
- Pornografi på TV, video og internet.
- Barneprostitusjon
- Rasisme
- Etnisk diskriminering og utestengning
- Nynazisme
- Enslige mindreårige flyktninger
- Barn med krigstraumer
- Post-traumatisk stressyndrom
- Manglende sosial kompetanse
- Samspillsproblemer mellom mor og barn
- Tvangsgifte
- Kvinnelig omskjæring/kjønnslemlestelse
- Analfabetisme blant foreldre
- Foreldre som ikke behersker språket i det nye landet

- Barn med rusbelastede foreldre
- Mobbing
- Tagging
- Spiseforstyrrelser (anoreksia og bullemi)
- Fedme
- Feilernæring (spiser snop og drikker brus i stedet for sunn kost)
- Grovmotoriske vansker
- Dysleksi
- ADHD
- Asperger syndrom
- Tourettes syndrom

Lista er ikke uttømmende, og det er opp til leserne og fylle den videre ut.

De fem siste punktene i lista er medisinske diagnoser. Medisinsk og psykologisk forskning har bidratt med diagnoser og kunnskap om behandlingsmetoder i forhold til problemtilstander som nok tidligere ble oppfattet (og som man satte folkelige navn på som "dum", "slem", "gal", "sær" m.m), men som en ikke kunne gjøre stort med. Forskning om dysleksi, ADHD, autisme, asperger syndrom, tourettes syndrom, samt en rekke mer sjeldne funksjonshemninger og syndromer, frembringer også kunnskap om medisin eller metoder som kan forebygge eller redusere de problemer som lidelsene eller funksjonshemningene fører med seg (Gillberg 1995, 1996, 1997).

Sosiologen Per Solvang (1999, 2002) hevder at denne type diagnoser også er sosialt konstruerte problemer. Dyslektiker, ADHD'er eller "asperger" er ikke noe man er, men noe man blir. Det finnes ingen enkle diagnostiske kriterier, men flere skjønsmessige, og det finnes ikke klare terskelverdier. For kommunene framstår mennesker med slike diagnoser allikevel som noe de "må gjøre noe med". Slike diagnoser gir også de diagnostiserte juridiske rettigheter som kommunene må forholde seg til. Og kommunene må forholde seg til de problemer som følger med funksjonshemningene.³

Det er mange aktører som deltar aktivt i å identifisere sosiale problemer. Knut Halvorsen nevner

"politikere, forvaltningen, interesseorganisasjoner, klientorganisasjoner, forskere, næringslivet og media, men ikke minst sosiale bevegelser. De er alle involvert i å overbevise allmenheten om påståtte sosiale problemers utbredelse, og få det synliggjort for allmenheten, og som og som har sterke interesser i at problemet forsøkes løst." (Halvorsen 2001:28)

Problemeekspansjonen har også sin egendynamikk. Jo mer en politisk organisasjon (som stat eller kommune) faktisk tar opp av problemer, desto flere tilgrensende problemer må den ta seg av. Når en har definert anoreksia som et problem, kan en vanskelig begrunne at ikke også overspising og fedme er et problem – som det offentlige må gjøre noe med. Når en har definert kvinnediskriminering som et problem en må gjøre noe med, kan en vanskelig la være å gjøre

noe i forhold til diskriminering av andre grupper (eks. etniske minoriteter, homofile eller eldre arbeidstakere). Når en har definert bruk av fysisk avstraffelse av barn som omsorgssvikt, blir det vanskelig å overse psykiske overgrep i familien. På denne måte defineres nye problemer, og terskelverdiene for når et problem inntreffer senkes. Dessuten innebærer opprettelse av nye tjenester og stillinger som skal løse problemene, nye kikkeshull hvorfra en kan definere enda flere problemer.

Tjenester og tiltak. Forebyggingskjøkkenet

Når noe er definert som et problem, blir det vanskelig for en politisk organisasjon å la være å gjøre noe med det. Ofte er de tiltak som iverksettes kun "skuebrød". Det viktige er at organisasjonen utad symboliserer handlingsdyktighet og vilje til å gjøre noe med problemet, men uten at de tiltak som iverksettes kan ha særlig innvirkning på problemet. Både holdningskampanjer (Baklien 1985), kommunale vedtak (Brunsson 1989) og planer (Kleven 1990), kan være uttrykk for en slik "symbolpolitikk". Men også mer håndfaste tiltak (eks. tjenester, stillinger) vil ofte kunne kritiseres for å være symbolpolitikk. Som regel vil ikke innsatsen være tilstrekkelig til å gjøre større endringer i forhold til de kompliserte sosiale problemer de retter seg mot (eks. ungdomskriminalitet, etnisk diskriminering, rus). Slik sett blir det kun store og kostbare reformer som ikke risikerer å bli rammet av "symbolpolitikk-kritikken".

Hvis vi kikker oss i bakspeilet og ser på den utvikling som har skjedd i forebyggings- og hjelpeapparatet de siste 25-30 årene, er det allikevel en betydelig mengde håndfaste tjenester og tiltak som er etablert. I en stor norsk kommune vil det i løpet av denne perioden ha blitt etablert enheter, virksomheter eller stillinger av den typen som nevnes nedenunder:⁴

- Ungdoms-kulturhus
- Motorsenter
- Rockeverksted
- Fritidskontor/avdeling med administrativ støtte til frivillige organisasjoner
- Helsestasjon for ungdom
- Rusfritt diskotek
- Medieverksted
- Internettkafé
- Bydelspoliti
- Bydelshus
- Utekontakt (oppøkende tjeneste)
- Nærmiljøkonsulent
- Sosiallærere i skolen
- Sosialarbeider i skolen
- Barnetalsperson i planleggingen
- Elevrådskontakt (medvirkningstilrettelegging)
- Konfliktråd

- Flyktningeavdeling (introduksjonssenter for flyktninger)
- Tolketjeneste
- Mottak for enslige mindreårige flyktninger
- Helsetjeneste for flyktninger
- Tiltakstjeneste på sosialkontoret
- Enhet for rusforebygging
- Sosial vakttjeneste
- Alternativ ungdomsskole
- Gjeldsrådgiver
- Kirkens bymisjon (hjelp til narkomane) (off. støttet)
- Kultur-terapi
- Idrett og lekselesing (offentlig støttet)
- Bolig for enslige mindreårige flyktninger
- Tverrfaglige team (for å avdekke problemer)
- Psykiatrisk dagsenter,
- Psykiatriske sykepleiere
- Barnevernsvakt
- Støttekontakter
- Avlastere
- Fritidskonsulent for funksjonshemmede
- Kriminalitetsforebyggende koordinator
- Opplevelsesferier for risikoutsatte ungdommer
- MST-team
- Habiliteringsteam
- Autismeteam
- Arbeidsinstitutt (yrkesrettet opplæring i "lightversjon")
- Oppfølgingstjeneste (for ungdom som dropper ut av videregående skole)
- Voldsoffermottak
- Oppfølgingsteam for bostedsløse
- Ansvarsgrupper (koordinering av innsats overfor en bruker/klient)
- Krisesenter (off. støttet)
- Støttesenter mot incest (off. støttet)
- Alternativ til vold (off. støttet)

De fleste av disse virksomhetene er kommunale, noen få tilhører den fylkeskommunale andre-linjetjenesten og noen drives i regi av frivillige organisasjoner og private entreprenører med støtte fra kommunen.⁵ Det viktigste med denne oppramsingen er å vise at denne typer enheter eller virksomheter faktisk finnes ute i en stor norsk kommune.

Vi kan nå introdusere en enkel metafor for å få et bedre bilde av disse tjenestene og tiltakene – *kjøkkenmetaforen*. Barnehage, skole, helsestasjon, skolehelsetjeneste, pedagogisk/psykologisk rådgivningstjeneste, fritidsklubber og barnevern (som har ekspandert sterkt fra begynnelsen av 90-tallet) tilhører de tradisjonelle hovedrettene i det norske forebyggingskjøkken. De tiltak og tjenester som er listet opp ovenfor utgjør både *forretter* og *desserter* – alt etter om de er forebyggende eller reparerende. Noen av disse forretter og desserter er lite ressurskrevende. Andre er omfattende og innbefatter flere årsverk i en mellomstor eller stor kommune (jfr. utekontakt, ungdomskulturhus, støttekontaktvirksomhet).

Oversikten ovenfor burde indikere at kommunene gjør mye for å forsøke å holde tritt med og løse de problemer som defineres. De som hevder at det stadig skjæres ned på forebyggende arbeid, kan umulig se totaliteten av det arbeidet som gjøres ute i kommunene for å redusere risiko for skjevutvikling, sykdom, problematferd, kriminalitet eller andre vansker. De må ha sett seg blindt på en innsatsfaktor – som for eksempel at det en del steder har blitt skåret ned på fritidsklubber. Kapasitetsøkningen har skjedd gjennom institusjonalisering og knoppskyting på en lang rekke felter. Selv om det skulle ligge en symbolpolitisk begrunnelse bak mange av tiltakene, hvor den reelle målsetting er å vise politisk handlingsdyktighet, går det ikke an å avfeie *summen* av de etablerte tiltak og tjenester med ordet ”symbolpolitikk”, som om dette er noe lettvinnt og billig.

Et utall programmer og metoder – på et forebyggingsmarked

Disse enhetene og virksomhetene som settes inn for forebygge eller motvirke definerte problemer, er i ferd med å få et betydelig tilskudd i form av programmer, prosjekter og metoder – ofte hentet utenfor Norge. De fleste programmer inneholder oppskrifter på hvordan en skal gå fram – innen etablerte tjenester – for å løse eller redusere et angitt problem. I vår metaforbruk kan dette kalles for koststilskudd og krydder – ingredienser som bidrar til at rettenes øvrige innhold får en bedre smak eller en bedre kostholdsmessig effekt. Enkelte programmer har også karakter av å være en rett i seg selv – slik som Multi-systemisk Terapi (MST). Dette programmet inneholder en klar anvisning av hva som skal gjøres, men innebærer også opprettelse av fylkesvise team på flere personer.

I løpet av de siste fire-fem årene har situasjonen på forebyggingsfronten endret seg merkbart. I dag finnes et stort marked av forebyggingsprogram og forebyggingspakker. Internasjonale humanitære organisasjoner av typen Røde Kors, Redd Barna og Lions promoterer egne program. På universiteter og høgschooler finnes det institutter eller sentre som utvikler programmer som de av og til evaluerer selv, og som de i neste omgang ”selger”.⁶ Andre programmer er ikke evaluert og hviler utelukkende på sine gode begrunnelser. Og selvsagt finnes det alt fra enmannsbedrifter til store konsulentfirmaer som beveger seg ut på dette forebyggingsmarkedet med sine produkter. Forebyggingsprogram, metoder og teknikker er i ferd med å bli business, omtrent på samme måte som programmer innenfor ledelsesutvikling, organisasjonsutvikling og konfliktløsning.

Det er nok fortsatt en del programmer som er utviklet av ideelle organisasjoner eller på statlige universiteter eller høgschooler som spres velvillig på seminarer og konferanser, i bøker eller artikler, uten pekuniære baktanker. Andre programmer derimot har mer karakter av en vare hvor programmets software (jfr. oppfølgingstjenester) skal selges på et forebyggingsmarked. Både universitetsinstitutter, forskningsstiftelser og store humanitære organisasjoner må hente inn inntekter gjennom å selge sine produkter og tjenester, og blir således tvunget inn i en markedslogikk. Dette skjer samtidig som kommunene blir mer markedsori-

enterte hvor de søker tilbydere som kan løse "deres problemer". Det skyller en "blå" markedsorientert bølge over de skandinaviske kommuner (Klausen 2001).

I årene framover kan det nettopp være sammenfallet av disse to markedsorienterte prosesser som vil kunne aksellrere den utvikling som beskrives i denne artikkelen.

Informasjon om forebyggingsprogrammene er i dag lett tilgjengelige for de som er interessert. For personale på skoler, sosialforvaltning, fritidsadministrasjoner, politi – og ikke minst engasjerte foreldre eller andre sivile aktører, er programmene kun et søkeord og et museklikk unna.⁷ Det er utrolig hvor mye informasjon en kan finne fram til gjennom å surfe på internett. Men selvsagt spiller informasjon via bøker, artikler i fagtidsskrifter, feature-artikler i de store avisene, TV- eller radioprogram, seminarer og konferanser en viktig rolle. Og noen programmer blir også aktivt fremmet fra statlige myndigheter.

Mange av de internasjonale "rettene" eller "kosttilskuddene" som i dag er tilgjengelige på forebyggingsmarkedet, presenteres gjennom forkortelser på noen få bokstaver. En har for eksempel PMT (parental management training), MST (multi-systemic therapy), SAFE-communities, HOME-start, ZERO-tolerance, MOD og Second Step. Vi har ikke fått CTC (Communities That Care), DARE (narkotikaforebygging) eller GREAT (gjengforebygging) til Norge ennå, men de kommer nok snart. I tillegg har en norske programmer som MOT, VOKT, EXIT og LEV VEL.

Det finnes også programmer som smykker seg med stednavnet og modellbegrepet som the San-Diego-modell (politiarbeid), Flora-modellen eller navnet på en eller annen dansk by.

Noen få program har navn etter den fagperson som utviklet det som *Olweus programmet* (mot mobbing). *Marte Meo* derimot, er ikke navnet på en kvinnelig programgründer fra en av Norges dype daler, men betyr "av egen kraft" og er en kommunikasjonsbasert veiledningsmetode fra Holland.

Medvirkningsmetoder som fremtidsverkstedet, søkekonferansen, SWOT-analyse og PLA (Participatory Learning and Action) har også karakteren av kosttilskudd – for å gjøre tradisjonelle retter mer næringsrike.

Det finnes også en annen type krydder – et hett krydder – som er på vei inn i det norske forebyggingskjøkkenet av typen metalldetektorer, vektere med skuddsikre vester (som brukes ved inngangen til ungdomsdiskoteket i en forstadskommune til Oslo) og overvåkingskameraer. Elektroniske fotlenker har vi ikke er tatt i bruk ennå i Norge, men det er trolig kun et tidsspørsmål. Den teknologiske utvikling og "kriminalitetetsindustrien" skaper stadig nye produkter.

I det norske forebyggingskjøkken finnes det mange danske retter. Dette skyldes trolig at avstanden er akkurat passelig for en studietur og at "Det er deilig å være norsk i Danmark". Den modellen som flest kommuner anvender og som er hentet fra Danmark er SSP-modellen hvor en koordinerer kunnskap og ressurser mellom politi, skole og sosiale myndigheter. På den norske menylisten heter den

SLT – men ingrediensene er de samme. En slik modell som understreker koordinering og systematikk, kunne gjerne ha vært svensk og hett noe med samverkan... Litt mer i tråd med norske forestillinger om det kreative danske er "Frontløberne" og "Kaos-piloterne" hvor en bruker kultur som virkemiddel i forhold til ungdom som enten befinner seg i en risikosone eller som ikke får utviklet sine kreative talenter i det ordinære skolesystemet.⁸ Danskene er flinke til å finne navn som kan fange oppmerksomheten på ei rikholdig menyliste. Navn som Cockpittet, Spydspidsen eller Det Sociale Jægerkorps pirrer de faglige smaksløker. Ungdomskontrakter har ikke et spennende navn, men det er vistnok også hentet fra Danmark.⁹ Og en har hele sosialiseringkonsepter som Bifrost-skolen, som via en norsk "franchise-kommune" er formidlet videre til et stort antall andre norske kommuner.

Det kommersielle aspektet ved forebyggingsmodeller illustreres i en overskrift i Berlinske Tidende den 21/10-01: *Ungdomsprojekt – en exportsuksess*. Artikkelen omhandler programmet "Ny Start" – et aggresjons-kontroll-program. Artikkelen slår fast at "Programmet har oppnådd internasjonal interesse. Nederland og de Baltiske land har vist interesse for det, og Island har allerede kjøpt det."¹⁰ Ny Start eller New Start er for øvrig trolig internasjonalt det mest brukte programnavnet uavhengig av fag eller problem.¹¹

Fra Sverige har vi fått nattevandere – "farsan og morsan på stan". Det finnes en rekke "samverkans-modeller" – som bekrefter manges inntrykk av det gjennomorganiserte svenske samfunnet hvor sosiale ingeniører har spilt en stor rolle i å utvikle rasjonelle løsninger på mange områder.¹² Kjernen i mange slike samverkansmodeller er at ressurser som regel kan anvendes flere ganger slik at en får mye mer for pengene. Den norske Flora-modellen er utformet etter samme oppskrift. Det finnes sikkert mye fra Ørebro – en by som har hatt som ambisjon om å være den første som lager og tester ut nye forebyggingsretter eller krydderier i Sverige.¹³ Og så har man Värmlands-modellen, en forebyggende og problemorientert politimodell som er en svensk tilpasning av San-Diego-modellen, som igjen utprøves på Drammen Politistasjon.

Det norske bidraget til våre naboland og til den internasjonale menyliste er kanskje ikke så overveldende. Olweus-metoden er nok den mest kjente. Psykologene Atle Dyregrov og Magne Raundalen har stått sentralt i å utvikle metoder for kriseintervensjoner etter alvorlige ulykker, drapssaker eller krigshandlinger for å forebygge post-traumatisk stressyndrom. Forskeren Tore Bjørgo har stått i bresjen for å utvikle EXIT-programmet – for å hjelpe ungdom ut av voldelige ungdomsmiljøer. Dette programmet innebærer for øvrig ikke så mye annet enn å etablere foreldregrupper for å støtte deres oppdragerfunksjon, etablere net-tverksgrupper blant avhoppere, samt ha noen ansatte som kan hjelpe ungdom å komme ut (Bjørgo og Carlsson 1999:222-224). Gjennom å anvende programbegrepet sammen med et kjent og kort ord – er det i ferd med å bli en rett på den internasjonale forebyggingsmenyen. Sverige anvender programmet, og derfra

har det via en betydelig omtale i magasinet Stern spredd seg til en rekke tyske delstater.¹⁴ Et nytt krydder som kan berike det forebyggende politiarbeidet, er *bekymringssamtalen* utviklet på Manglerud Politistasjon i Oslo. Den inngår nå i menylista på de fleste politikaferier i Norge, og bør ha en fremtid på det internasjonale meny-kartet.¹⁵ Metoden er så spiselig at det norske politiet trolig vil få lovhjælp til å pålegge foreldrene til å møte på politistasjonen eller lensmannskontoret for å bli underrettet om hvorfor politiet er bekymret for deres barn.

En positiv utvikling...

Programmene representerer konkrete anvisninger på hvordan en skal gå fram for å løse eller redusere kompliserte problemer. Rådene i de fleste programmene har en vitenskaplig forankring. Færre har vist at de virker utfra en evaluering som fyller viktige krav til vitenskaplighet (jfr. Sherman m.fl. 1998). Programmene (inkl. oppfølgingsassistanse) representerer i de fleste tilfeller en spisskompetanse på spesielle problemer hvor den enkelte kommune sjelden vil kunne være faglig på høyden (eks. mobbing, nynazisme, post-traumatisk stressyndrom). De tilbyr en opplevelse av mestring på felt hvor de kommunale fagfolk ellers ville ha vært usikre og tafatte (Carlsson 2002).

Den svenske organisasjonsviteren, professor Nils Brunsson, skrev for 13 år siden en banebrytende bok med fokus på de irrasjonelle sidene ved offentlig planlegging og problemløsning. Han understreket at kommunale fagfolk og politikere hele tiden forholder seg til uløselige problemer (som for eksempel kriminalitet og rus). Det var derfor ikke merkelig at de ofte fremsto som deprimerede sammenlignet med næringslivets handlingsorienterte ledere og fagfolk (Brunsson 1989:24). Dagens store tilbud av metoder, pakker og program representerer i dag et kjærkomment tilbud som kan bidra til å løfte de lokale aktører ut av depresjonen. De representerer verktøy som kan resultere i fornuftig handling i forhold til et avgrenset problem.

Å ta i bruk programmer, særlig de med tung vitenskaplig forankring, har desuten en gunstig symbol-effekt utad. Det viser at kommunen er velorientert, og at en forholder seg til kunnskapsfronten på det definerte problemfeltet og til erfarne forskere eller praktikere som gir råd og veiledning. Hva mer kan kommunen gjøre? Verken media, interessegrupper eller innbyggerne for øvrig, lar seg lenger lure av billig symbolpolitikk av typen holdningskampanjer. Programmene fyller et tomrom etter mange enkle (og trolig resultatløse) holdningskampanjer.

Ikke intenderte konsekvenser – overspising, feilernæring og "light-retter"

Dette rikholdige forebyggingskjøkkenet har også negative konsekvenser, og nettopp kjøkkenmetaforen kan bidra til å tydeliggjøre noen slike konsekvenser. Disse konsekvensene er i liten grad knyttet til den enkelte rett eller enkelte

”kosttilskudd” eller ”krydder”. Det er sammensettingen av totaldietten som kan skape uforutsette konsekvenser.

De norske (og nordiske) kommunene har stor frihet til å velge strategier og virkemidler for å forebygge eller intervensere i forhold kriminalitet, vold, rasisme og lignende. Selv om skolene er mye bundet av et felles planverk, har de også stor pedagogisk frihet til å velge metoder og innfallsvinkler, og denne friheten vil trolig i fremtiden bli større. En skole kan for eksempel velge Olweus programmet mot mobbing og antisosial atferd, som legger mye vekt på sosial kontroll og inngripen fra de voksne. En annen skole i samme kommune kan velge et elevmeglingsprogram som i større grad vektlegger at elevene selv bør løse sine konflikter. Og én skole kan velge et program i en periode, for å gå over på et annet program i neste (Carlsson 2002). Bare innenfor atferdsproblematikk/mobbing finnes det flere ti-talls programmer. Og selvsagt har barnevernet, fritidsforvaltninger og lokale helsemyndigheter frihet til å velge innenfor en stor menyliste. Til og med politiet har frihet til å hente inspirasjon og modeller fra ulike kilder.

Ulike program på samme felt kan være grunnlagt med basis i ulike teoretiske retninger eller paradigmer. Og det er nok ofte både konkurranse, uenighet og kanskje også konflikter mellom programmenes ”founding fathers and mothers”. Programmene framstår som motstridende. Ute i kommunene er ofte holdningen langt mer pragmatisk. De ulike program betraktes ikke som motstridende, men komplementære. Og en slik pragmatisk holdning kan jo også ha mye for seg. Det kan tenkes at to program med ulikt teoretisk fundament faktisk kan gi gode resultater i forhold til et problem eller en målgruppe. Men det kan sikkert også tenkes at de kan motvirke hverandres effekt hvis de iverksettes samtidig eller etterfølger hverandre innenfor en kort tidsintervall. Dette avhenger selvsagt av hva slags programmer det er, og hvilke problemer eller målgrupper de rettes mot.

Det kan også tenkes at kommunene kun velger retter fra samme hovedområde i menyen. Et mulig utfall kan da bli at de kan forsterke hverandres (ikke-intenderte) negative konsekvenser, eller undergrave hverandres positive effekter. Det er ikke usannsynlig at hvis en i hovedsak velger fra menyens sosiale kontrollprogrammer, kan resultatet bli at visse kategorier ungdommer reagerer ved å trekke seg enda lenger vekk fra de voksnes rekkevidde og flytter sine aktiviteter til steder hvor kontrollen er mindre.

Light-rettene – evalueringsmessig problematisk, men kanskje nettopp det en bør evaluere?

Et annet trekk som har vært tydelig i noen av kommunene i det tidligere nevnte *Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet*, er at kommunene velger ”light-versjoner” for å klare å fordøye flere retter samtidig. I stedet for å gjennomføre ett program ”etter boka”, velger man programmer som en gjør praktiske

snarveier i (Carlsson 2002). I de tilfellene hvor programmet resultatevalueres kan dette bli problematisk for evaluatoren, særlig hvis evaluatoren også har utviklet programmet og skal promotere det videre i neste omgang. En forenklet utgave forventes neppe å gi de samme resultater som der hvor en gjennomfører programmet etter boka. Enda mer problematisk blir det for evaluatoren hvis kommunen inntar to retter samtidig i forhold til samme problem. Da kan en ikke skille ut hva som er den aktive ingrediensen som fører til endringer.

For kommunene oppleves det derimot som problematisk når "modell-eieren" insisterer på en modellmessig renhet hvor programmet skal gjennomføres etter idealmodellen. Dette kan være så ressurskrevende at det bidrar til å fortrenge andre viktige oppgaver. Konsekvensen kan bli at en gjennomfører det "rene" programmet og oppnår gode resultater på dette feltet, men at en nedprioriterer andre forebyggingsoppgaver hvor det ikke skjer noen evaluering. Kanskje det derfor nettopp er evalueringer utfra "light-modellen" som en bør legge vekt på, og ikke utfra idealmodellen. Begrunnelsen for dette er at det nettopp er light-retten som de fleste vil fortære. Det er det som er det mest realistiske.

Mot en apolitisert forebyggingsdiskusjon - eller en aktivisering av politikerinnflytelsen?

En meget stor del av den forebyggende virksomhet gjennomføres ute i primærkommunene – og de er som kjent politiske organisasjoner. At de er politisk styrt, at de lege skal styre de lærde, er hele poenget med kommunene (Offerdal 1992). De politiske forebyggingsdiskusjoner i norske kommuner for en generasjon siden dreidde seg mye om en var for eller imot de rettene som nå er en del av vår velferdstatsdiett – særlig barnehage og fritidsklubb. De konservative var imot, og de radikale var for. Forebygging var derfor også politikk – i betydningen partipolitikk. Nå er slike retter spiselig for hele spekteret av politiske partier. Til og med det norske Fremskrittspartiet er nå i 2002 veldig for barnehager – som til og med skal være enda sterkere statlig subsidiert enn tidligere.

De nye programmene dreier seg mye om *metoder og teknikker* hvor de politiske og verdimeslige spørsmål ikke kommer til syne. Sannsynligvis tas mange programmer i bruk uten noen form for politisk godkjenning. Å ta i bruk slike er trolig definert som et faglig spørsmål.¹⁶ De tilhører området for det vitenskapsbaserte og rasjonelle mål-middelbaserte herredømmet, og vil således være unndratt politikernes innflytelsesfare. Programmene forelegges ikke politikere med mindre de koster så mye penger at det får budsjettmessige konsekvenser. Og da er det trolig de økonomiske spørsmål som legges fram til diskusjon, og ikke innholdet i selve programmet.

Det politisk relevante vil ligge i summen av programmene – om de til sammen er uttrykk for en satsing og vinkling som er politisk akseptabel. Et viktig spørsmål er i hvilken grad politikerne har et overblikk slik at de kan få et bilde av den samlede innretningen eller vridningen på programmene. Kjenner politi-

kerne til og har de styring med hvilke retter som barnevernet, ungdomsforvaltning, helsetjenesten eller de enkelte skoler forsyner seg av, eller er dette definert som politisk irrelevant?

Derimot er enkelte retter og krydderier politisk interessant på en annen måte. De kan brukes som ledd i en politisk profilering av egen person eller eget parti. Mange politikere har i dag kunnskap om enkeltprogrammer. De kan selvsagt selv klikke seg inn på internett, men de blir også informert om programmer gjennom politiske nettverk, via kommunens fagfolk, gjennom omtale av programmer i mediene og gjennom konferanser. Dessuten er ofte politikere "kombinertløpere" (jfr. Repstad 1998) – mange av dem er også fagfolk (lærere, sosioarbeidere, polititjenestemenn etc.) og har fått kunnskap om programmer via sine faglige nettverk.

De politikere eller politiske partier som kun kjenner til og er opptatt av barnehager og fritidsklubber – forebyggingsmenyens ertesuppe og kjøttkaker, framskår neppes som kunnskapsrike eller dynamiske. Hvis en derimot kan komme med forslag som MST, PMT, Marte Meo, MOT, SAFE-communities, Olweus, metalldetektorer, Participatory Learning and Action, Bifrost eller San Diego, kan man framstå som en dyktig problemløser, og forhåpentligvis innkassere en politisk gevinst. Dessuten blir livet som kommunepolitiker trolig mer interessant. Man blir et subjekt som opplever innflytelse, og ikke et objekt som hele tiden må underkaste seg statlige direktiver, fagfolkenes dominans og altfor trange økonomiske rammer. På den annen side kan et slikt politisk engasjement, særlig når de er motivert utfra politiske markeringsbehov, undergrave en grundig faglig vurdering fra de kommunale fagfolks side. Slike politiske innspill kan framstå som tilfældige innspill i en alvorlig faglig vurderingsprosess.

En problemstilling er derfor om kommunepolitikerne står helt på siden av valget av forebyggingsretter, eller om de aktivt går inn i menylisten og foreslår program, samt deltar i debatten om hvilke retter kommunen skal velge. Hvis lokalpolitikere spiller en aktiv rolle, er det slik at politikere med ulikt politisk ståsted velger forebyggingsretter fra ulike steder i menylisten? Velger den politiske venstresiden programmer fra den forebyggingsmenyens sosiale prevensjonsretter, mens konservative politikere velger fra den menyens kontrollretter? Hvilke hensyn og handlingslogikker dominerer når program, modeller eller metoder skal velges?

Overspising og fortrenningseffekter på kommunenivå

Det store tilbudet av tiltak og programmer kan gi store muligheter for et godt og rikholdig kosthold. Men det finnes også store muligheter for feilernæring fordi en systematisk velger retter med de samme ingredienser. Fristelsen kan også være stor for at en overspiser seg på programmer. Slike programmer kan fortrenge det langsikte og trauste arbeidet – fortrenge de tradisjonelle rettene. De som både foreslår og jobber med de nye og fancy programmene, bringes fram i

sola og får ære og anerkjennelse. De som jobber solid innenfor de tradisjonelle virksomheter risikerer å bli stående i skyggen. Dette er en velkjent problemstilling ute blant gjengangerkommunene i norsk forsøksvirksomhet på forebyggingsfeltet. En får konflikter mellom det "nye og fancy" og det "trauste og solide" hvor de viktige moralske belønninger mellom dem blir skjevt fordelt (Carlsson 1992). En kan få en fortrenningseffekt hvor en i ytterste konsekvens velger bort hovedrettene og forspiser seg på forretter og desserter. Det kan umulig være sunt.

En helt annen type annen fortrenningseffekt er at opptattheten programmer kan gjøre noe med vår forståelse av årsakene til sosiale problemer og kriminalitet. Mange av programmene er hentet fra USA hvor fagfolk trolig enten har gitt opp eller ikke evner å foreslå endringer i de samfunnsmessige og strukturelle forhold som skaper sosiale problemer og kriminalitet, og i stedet blitt veldig raffinerte i å arbeide systematisk med symptomsiden. Programopptattheten kan føre til mindre opptatthet av de bakenforliggende og strukturelle årsaker til problemene – som fattigdom, sosial eksklusjon m.m..

Mange av de programmer som finnes ute på forebyggingsmarkedet er for øvrig ikke noe annet enn variasjoner over en rasjonell problemløsningsmodell som de fleste fagfolk har lært i sin profesjonsutdanning. En kartlegger, analyserer, foreslår og drøfter tiltak, en gjennomfører, evaluerer, for deretter å foreslå nye tiltak for å kursjustere eller endre kurs. Mange programmer er "patenterte" selvfølgeligheter. Dette er forebyggings Big-Mac. Når slike modeller er gratis eller billige er det kanskje ikke så problematisk, og det er åpenbart vesentlig å minne fagfolk på viktigheten av en systematisk arbeidsmåte.¹⁷ Verre er det hvis slike modeller selges som indrefilet. En har et stort problem den dagen profesjonelt utdannede fagfolk ikke stoler på egen problemløsningssevne og føler at de må gå til anskaffelse av et dyrt program for å gjøre noe som er helt enkelt og selvsagt.

Overføring på individnivået

Det er ikke bare kommunene som må forholde seg til et utall antall programmer. I noen grad er målgruppen definert som publikum, og reflekterer at programmet har en bred befolkningsstrategi. Svært mange programmer retter seg allikevel mot de som har et spesielt behov for forebyggende innsatser. Det er de "marginaliserte", de som er offer for en samfunnsutvikling som skaper sosial ulikhet. Og det er *de* flyktninger og innvandrere som verken er integrert eller inkludert i det nye samfunnet. Det er blant disse "marginaliserte" sjansen er størst for at det utvikles helseproblemer, atferdproblemer og i noen grad kriminalitet – problemer som ofte har de samme "sammensatte årsakene". De samme menneskene risikerer derfor å bli definert som målgruppe – ikke bare for en enkelt tjeneste, et enkelt program eller holdningskampanje, men for et utall "innsatser" som hver for seg har som mål at de skal gjøre endringer i sin tenkemåte, oppdragel-

sesform eller livsstil.

En aktuell problemstilling blir derfor om personer som utsettes for så mange innspill i varierende kombinasjoner av pisk, gulrot og overtalelse, utvikler strategier for å forsikne seg mot "presset"? Kanskje det kan være bedre for den enkeltes verdighet å gjøre stikk motsatt?

Hvordan bør statlige og lokale forebyggingsaktører forholde seg i møtet med de mange forebyggingsretter og kosttilskudd?

Denne artikkelen har så langt forsøkt å problematisere en utvikling av en meget variert meny av forebyggings tiltak med ulike ingredienser. Gjennom å anvende en slik metafor fra kjøkkenet har jeg forsøkt å tydeliggjøre noen av de utfordringer som et ekspanderende antall forebyggingsprogrammer stiller både lokale fagfolk og lokale politikere overfor. Å løfte fram problemstillinger og stille spørsmål er en viktig oppgave for forskningen.

Selv om mange programmer sikkert både er unødig dyre, og at mange slett ikke er så næringsrike som de utgir seg for, er ikke hovedutfordringen det enkelte program. De som har oppfattet artikkelen slik har misforstått. Utfordringen ligger i hvordan en setter sammen en diett som er rimelig næringsrik, og som ikke påfører kommune eller programmenes målgrupper åpenbare spiseproblemer eller feilernæring av de typer som er nevnt tidligere i artikkelen. Denne utfordringen er betydelige større i dag – i programmenes tidsalder – enn for noen år siden.

Spørsmålet er så hvordan en møter en slik utfordring? Å gi et fyllestgjørende og godt svar på dette spørsmålet sprenger formatet for denne artikkelen. Men noen poenger framtrer som spesielt viktige etter den foregående diskusjonen.

Noen forebyggingsprogrammer bygger som tidligere nevnt på en solid vitenskapelig evaluering og dokumentasjon. Nesten alle programmer bygger på en et vitenskapsbasert teorigrunnlag. En strategi som allerede er tatt i bruk i Norge er en faglig vurdering av programmer. I Norge utkom det i år 2000 en rapport hvor en statlig nedsatt ekspertgruppe vurderte 25 program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse blant barn og unge ("Faggruppen" 2000). Denne ekspertgruppen anbefaler noen program, er tvilende eller skeptiske til andre, og anbefaler at noen programmer undergis en grundigere evaluering – fortrinnsvis av forskere som selv ikke har utviklet programmet. Denne ekspertgruppen gir kostholdsråd til etablerte og nye programbrukere. Denne strategien er supplert gjennom at to av programmene som har dokumentert effekt (MST og Olweus-programmet) tilbys kommunene enten gratis eller til sterkt subsidierte priser – på samme måte som sunn kost. Spørsmålet er om en gjennom en slik statlig munnsjenkstrategi hvor nye retter smakes og vurderes, klarer å holde tritt med det store antall programmer som tilbys på et altmer internasjonalt programmarked.

Et hovedpoeng når det gjelder forskningsstrategier er behovet for både evalu-

ering og forskning på mer enn enkeltprogram. Hvordan virker ulike program sammen? Hvilke fortrenings-effekter vil enkeltprogrammer ha, og særlig flere programmer i kombinasjon? Dessuten vil det være viktig å få stimulert forskning på hvordan forebyggingsretter havner på de nasjonale og lokale spisekart. Hvilken betydning har for eksempel kommersielle forebyggingsinteresser i å fremme bestemte programmer? Hvor sterke økonomiske interesser har programmene "founding fathers" i ikke-kommersielle forskningsinstitusjoner som etter hvert presses inn i en markedslogikk hvor kunnskap skal selges på et marked? Og hva kjennetegner kommunenes valg av forebyggingsretter og programmer – hvilke rasjonaliteter og handlingslogikker dominerer? Hvilke aktører har makt til å bestemme hvilke program som velges?

Forskning er som kjent tidkrevende, og den kan heller ikke alltid gi vanntette råd til politikere og fagfolk ute i den enkelte kommune. Hva mener så artikkelforfatteren at kommuner, skoler eller politienheter bør gjøre i møtet med de mange forebyggingsretter og ulike typer kosttilskudd og krydder?

Kriminologene Nils Christie og Kjetil Bruun framholdt for snart tjue år siden at det finnes så mye ond i samfunnet. Man kan ikke være like bekymret for alle problemer. Kapasiteten strekker ikke til. Derfor må man økonomisere med de sosiale problemene (Christie og Bruun 1985:55). Dette er et syn jeg deler, og jeg kunne ha fortsatt – en må økonomisere med de tjenester, tiltak og programmer en velger for å løse problemene. I forlengelsen av dette kunne et nærliggende råd til kommunene være å gjennomføre en grundig planprosess basert på klare mål om hvor en vil i den kommunale forebyggings- og oppvekstpolitikk, at en prioriterer innsatsområder og utfordringer, og at en deretter formulerer handlingsalternativer og velger de beste alternativene (herunder programmer) innenfor de enkelte innsatsområder. Dette er den rasjonelle planleggingsmodell. Den representerer et ideal som det kan være vanskelig å argumentere imot. Problemet med modellen er at den opprinnelig er hentet fra organisasjoner med en enkel målstruktur og ofte klare teknologier som kan anvendes for å nå målene. I kommunene med kompliserte oppgaver og en målstruktur med mange og motstridende oppgaver og mål, og hvor midlene for å nå målene ofte også er uklare eller usikre, passer ikke modellen (Kleven 1990). Avstanden mellom modell og praksis er ofte svært stor (Offerdal 1992). Denne modellens negasjon er den praksis som faktisk bedrives ute i kommunene (Kleven 2002: 105). Fordi problemer og utfordringer ofte endrer seg på kort tid, kan slik planlegging innebære en tvangstrøye som hindrer god problemløsning. Ofte lider slike planer en trist skjebne i kommunene. Den største utfordringen er ofte å huske hvor en har lagt dem.

Et enklere og kanskje bedre råd vil være at man i den enkelte kommune (evt. innen politietater og utdanningsinstitusjoner) har en grunnleggende kritisk holdning til hvilke og hvor mange programmer en "kjører i seg", og at en er bevisst mulige fortrenings-effekter av både enkeltprogram og av flere program som

virker samtidig (eller på kort tid etter hverandre). Spørsmål av den typen som er stilt i denne artikkelen bør diskuteres før en velger å "kjøpe" et eller flere program. Et annet råd er å politisere drøftingen av hva slags programmer kommunen skal velge. Programmene representerer ikke bare faglige spørsmål om å anvende de rette midler for å nå bestemte mål. De reiser også spørsmål om hva som er rett og rimelig, og hva som er etisk riktig. Dessuten kan både det enkelte program og samvirke mellom flere programmer, føre til ikke-intenderte negative konsekvenser. Og slike negative konsekvenser er det politikerne som må stå til ansvar for (Offerdal 1992). De bør derfor ikke stå på sidelinjen når nye programmer vurderes og velges, eller når de evalueres i etterkant.

En anbefalt tilnærming til kompliserte sosiale problemer vil trolig innebære en økt og fordomsfri kommunikasjon mellom spesialiserte fagfolk på den ene siden og politikere (som generalister) på den annen side rundt kompliserte forebyggingsspørsmål (jf. Eriksen 1992). I en slik diskusjon må de faglige mål-middehensyn brynes mot verdimeslige og etiske spørsmål som politikerne bringer inn, og hvor en kan diskutere mulige negative og ikke-intenderte effekter av programmer, tjenester og tiltak. Dette er et råd som går på tvers av en stadig mer utbredt praksis i skandinaviske kommuner ved at det trekkes et klart skille mellom politikk på den ene siden og administrasjon og fag på den andre siden – den såkalte timeglassmodellen (Kleven et al. 2002). God problemløsning forutsetter at en bryter med denne praksisen.

De utviklingstrekk som er tydeliggjort i denne artikkelen illustrerer en velferdsstat og en velferdskommune som blir stadig mer spesialisert – i form av nye tjenester, tiltak og programmer. God forebygging er faktisk avhengig av hvor gode en er til å spesialisere. De mange tjenester og tiltak, samt flere av programmene som er nevnt i denne artikkelen, er et uttrykk for at spesialiseringen av det forebyggende og reparerende arbeidet har skutt betydelig fart de siste årene. Men god forebygging er også avhengig av hvor god en er til å koordinere – å se tiltak og tjeneste i sammenheng. En slik koordinering innebærer utstrakt kommunikasjon på tvers av fag og ikke minst på tvers av skillete fag og politikk rundt problemstillinger som er nevnt i denne artikkelen.

Så får tiden vise om det ikke snart dukker opp et eller flere programmer på fire eller fem bokstaver som vil foreskrive en avansert rasjonell og målstyrt modell for forebyggingsfeltet for å håndtere denne kompleksiteten. Selv om det er lett å være enige i rasjonelle målstyringsmodeller, er spørsmålet allikevel om en slik modell vil være tilpasset den kompliserte kommunale virkelighet den eventuelt skal virke i.

Litteratur

- Baklien, B., (1985): *Evalueringsforskeren mellom barken og veden*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1985, bd. 26, 457-475
- Brunsson, N., (1989): *The organization of hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons

- Bjørge, T. og Carlsson, Y., (1999): *Vold, rasisme og ungdomsgjenger. Forebygging og bekjempelse*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Carlsson, Y., (1989): *Kommunalt nærmiljøarbeid*. Erfaringer fra Drammen kommunes "Holdningskampanje for et bedre oppvekstmiljø". Oslo: NIBR-rapport 1989:3
- Carlsson, Y., (1991): *Nærmiljøarbeid i en drabantby*. Oslo: NIBR-notat 1991:127
- Carlsson, Y., (1992): *Det kompliserte nærmiljøarbeidet*. Oslo: NIBR-rapport 1992:12
- Carlsson, Y., (2002): *Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Rapport fra en følgeforsker*. NIBR-notat 2002: 125.
- Christie, N. og Bruun, K., (1985):. *Den gode fiende*. Oslo: Universitetsforlaget
- "Faggruppen", (2000): *Vurdering av program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse*. Innstilling fra faggruppe oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, juni 2000. Oslo: E-postbestilling: publikasjonsbestilling@ft.dep.no Publikasjonsnummer: F 4100/2
- Eriksen, E. O., (1992): *Den offentlige dimensjon*. Oslo: Tano
- Fauske, H., (1997): *Forståelse, forklaring og konstruksjon av sosiale problemer*. Sosiologi i dag, 4/97
- Gillberg, C., (1995): *Clinical Child Neuropsychiatry*. Cambridge: Cambridge University press.
- Gillberg, C., (1996): *Et barn i varje klass – om DAMP; MBD; ADHD*. Stockholm: Bokforlaget Cura
- Gillberg, C., (1997): *Barn och ungdomar med Asperger Syndrom. Normala, geniala nördar?* Stockholm: Bokförlaget Cura.
- Hirdman, Y., (1990): *Att lägga livet til rätta. – studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsons
- Klausen, K. K., (2001): "New Public Management – en fortakningsramme for reformer". I Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T., (1990): *"...det rullerer og det går..." Studie av et forsøk med resultatorientert planlegging*. Oslo: NIBR-rapport 1990:23
- Kleven T., Haugsgjerd Allern, E., Ejersbo, N., Hansen, P., Montin, S. Mörch, J. og Rieper O., (2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner. Seks casestudier*. Oslo: NIBR-rapport 2002:15
- Offerdal, A., (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget
- Repstad, P., (1998). *Den lokale velferdsblanding. Når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønning, R., (1992): *Vår velferdsskute er lastet med*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Sheman, L.W., Gottfredson, D., Mackenzie, D., Eck, J. Reuter, P. and Bushway, S., (1998): *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. A report to the United States Congress prepared for the National Institute of Justice. Maryland: Department of Criminology and Criminal Justice. University of Maryland.
- Solvang, P., (1999): *For lett å bli dyslektiker?* Foredragsmanus. Innlegg i Dysleksiforeningen for Bergen og omegn 20/4-1999. www.statvoks.no/dysnett/solvang.htm
- Solvang, P., (2002): *Annerledes. Uten variasjon, ingen sivilisasjon*. Oslo: Aschehoug

Noter

- ¹ En mye brukt definisjon på et sosialt problem er En påstått (skadelig) situasjon som er ufor- enlig med de verdier som et betydelig antall personer står for og som er enige om at det må handles for å endre situasjonen (Rubington og Weinberg 1995:4 – sitert fra Halvorsen 2001:16).
- ² Denne artikkelen er skrevet med støtte fra dette forskningsprosjektet, og er finansiert av Norges forskningsråd.
- ³ Slike følgeproblemer kan for mennesker med ADHD være store atferdsproblemer og for noen kriminalitet (Gilberg 1996). For mennesker med asperger syndrom kan det være sosial isolasjon, store psykiske problemer og for noen få – visse former for bisarr kriminalitet (Gilberg 1997).
- ⁴ Jeg har brukt Drammen kommune som kilde for denne oversikten. Det er en relativt stor norsk

- kommune med 56.000 innbyggere (2002), og den har nok et mer spesialisert tjenesteapparat enn en mindre kommune. Men sannsynligvis vil en i storbyer som København, Stockholm, Helsinki og Oslo finne en enda sterkere tiltaks- og tjenesteflora. Sosialt, demografisk og økonomisk er Drammen på mange måter en norsk gjennomsnittskommune. Kommunen avviker gjennom å ha en relativt stor andel innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn (ca. 10% av innbyggerne og nær 20 % av skolelevene). Jeg har tatt den frihet å inkludere enkelte fylkeskommunale og statlige tjenester som retter seg mot de aktuelle målgrupper og problemer. Poenget er ikke om det er kommune, fylkeskommune eller staten som har ansvaret for tjenesten, men at den faktisk finnes på lokalt nivå.
- ⁵ Noen vil kanskje innvende at de mange generelle kulturtiltak har en verdi i seg selv, og ikke bør begrunnes som et forebyggende middel. Poenget er at selv om mange ikke bruker en instrumentell begrunnelse, er det mange som gjør det. Hvilke begrunnelse som brukes er ofte strategisk betinget. Min kollega Bergljot Baklien som for ca. 20 år siden evaluerte en nasjonal kampanje (og tilskuddsordning) mot narkotika, kan fortelle om mange søknader om "narkotikaforebyggende bordtennisbord". I Drammen hadde for eksempel opprettelsen av en bred og allmen stilling som nærmiljøkonsulent en rusforebyggende begrunnelse.
 - ⁶ Dette høres sikkert umiddelbart mistenkelig ut. I noen tilfeller kan dette være problematisk særlig der hvor evalueringssystemet er så vagt at det ikke kan etterprøves. I andre tilfeller er dette mindre problematisk, særlig der hvor evalueringene kan etterprøves.
 - ⁷ Et internetsøk på Violence+prevention+programs ga 15446 treff etter 0,2 sekunder. Drug+prevention+program ga usle 6350 treff, mens Crime+prevention+program ga 9781 treff. Selv om ikke alle treffene gjelder distinkte program, men avisomtaler eller artikler, og mange treff gjelder samme program, er det ingen overdrivelse å si at på hvert av disse feltene finnes det hundrevis av program. Selv innenfor et så begrenset felt som Gang+prevention+program fikk en 588 treff - riktignok på 0,4 sekunder.
 - ⁸ Kristiansand kommunes Gateakademi er eksempel på en norsk tilpasning.
 - ⁹ I Holland har for øvrig et lignende program fire bokstaver - HALT-programmet.
 - ¹⁰ Min utheving.
 - ¹¹ Et internetsøk på New Start ga 153.000 treff. Det finnes sikkert flere hundre typer programmer innenfor medisin, pedagogikk og psykologi med et slikt navn. Jeg ga opp å telle.
 - ¹² At det svenske samfunnet er mer gjennomorganisert ovenifra er kanskje en myte. Allikevel er det tilfelle at man i Sverige hatt en tradisjon på at det "lille livet" i hjem og nærmiljø var utsatt for et veldig press ovenifra, formidlet gjennom den svenske sosiale ingeniørkunsten – om hvordan dette livet skulle leves (jfr. Hirdman 1990).
 - ¹³ Flora er en liten norsk by som i en 10-årsperiode fra 1985 til 1995 i mange sammenhenger ble framholdt som et eksempel på en fremragende forebyggingskommune. Dette gjelder særlig i Stortingsmelding nr. 37 1992-93 Utfordringer i det helsefremmende og forebyggende arbeid fra Sosial- og helsedepartementet. I forbindelse med den samme Stortingsmeldingen ble det hentet spesifikt inn erfaringer fra Ørebro.
 - ¹⁴ EXIT-programmet fikk mye oppmerksomhet i Tyskland vinteren 2000/2001. Stern viet det mye plass. En høytstående politiembetsmann fortalte meg på en konferanse at han uformelt møtte delstatens Ministerpräsident som utvetydig uttalte: "Wir brauchen auch ein EXIT-program". I dette tilfellet ble det etablert et program, men det måtte endre navnet til det tyske Aussteigerprogram, fordi en allmennyttig stiftelse mente å ha retten til Exit-navnet i Tyskland.
 - ¹⁵ Metoden er presentert i en artikkel av Tore Bjørge i Journal für Konflikt- und Gewaltforschung nr. 1/2002.
 - ¹⁶ Hvis en skal si noe sikkert om det faktisk forholder seg slik må en forske på det, og jeg kjenner ikke til forskning som belyser hva som skjer når programmer skal innføres.
 - ¹⁷ Undertegnede foreslo i sin tid den såkalte Tverrfaglig Veiledningstjeneste mot fremmedfiendtlighet og rasisme. Dette er en metode for å gi rask bistand til kommuner som sliter med et rasistisk eller voldelig ungdomsmiljø. Det håpløst tungvinne navnet viser at det her hvertfall ikke er snakk om ei dyr salgsvare. Modellen er nå tatt i bruk i Sverige etter inspirasjon fra Norge. Danmark har

noe tilsvarende, som de har suget av eget bryst, som heter Udrykningsholdet (som jo er et mye bedre navn) som mer retter seg mot voldelige ungdomsgrupper generelt. Disse tjenestene legger vekt på en tidlig kartlegging, analyse og deretter forslag til tiltak som kan gjøre noe med problemet. En helt tradisjonell problemløsningsmodell.

Adresse: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
Postboks 44, Blindern
N - 0313 Oslo
www.nibr.no