

SaLTo handlingsprogram

for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge

2023-2025

Justert pr. 02.06.2023

Forord

Kriminalitet og rus blant ungdom kan og må forebygges. Slik kan vi bidra til å fange opp unge som er på feil spor og gjøre vårt til at Oslo fortsatt skal være en trygg by. Oslo kommune og Oslo politidistrikt legger SaLTo-modellen til grunn for det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor ungdom i byen vår: **Sammen Lager vi et Trygt Oslo**.

Med dette handlingsprogrammet setter vi søkelys på hovedutfordringene i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet med unge der vi ser det er behov for en spisset innsats.

Denne felles handlingsplanen gir oss tydelige felles mål for innsatsområdene våre. Den er viktig for at vi skal få til god samordning og koordinering av folk og ressurser i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Det er mange aktører som er på jobb hver eneste dag, kveld og natt for at byen vår skal være en trygg by å vokse opp i, for at vi skal ha rusfrie arenaer med trygge voksne. Sammen skal vi fortsette med å utvikle og tilpasse de tiltakene vi nå vet virker for å forebygge og forhindre at unge mennesker ender i kriminelle miljøer. Hvordan vi innretter innsatsen og samarbeider ute i ungdomsmiljøene avgjørende for at Oslo fortsatt skal være en trygg by. Handlingsplanen gir oss et godt grunnlag for det. Vi ber de lokale og regionale styringsgruppe om å utarbeide lokale tiltak for å komme utfordringene i møte.

Handlingsprogrammet peker på fire hovedutfordringer der det er behov for en spisset innsats: Innsats i prioriterte områder, utfordringer knyttet til rus, vold blant jevnaldrende og kriminalitetsforebygging på nett. Samtidig er det en rekke andre eksisterende innsatser som skal videreføres og utvikles i det daglige arbeidet.

Velferdsetaten fikk oppdraget med å utarbeide et utkast til nytt program. Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe og en styringsgruppe for arbeidet, med deltakere fra alle parter i samarbeidsmodellen.

SaLTo handlingsprogram for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge 2023-2025 ble godkjent av Politirådet i Oslo 13.01.2023. Justert versjon ble godkjent i politirådet 02.06.2023.

Ida Melbo Øystese
Politimester

Raymond Johansen
byrådsleder

1. Innledning

SaLTo handlingsprogram for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge for perioden 2023-2025 beskriver rus- og kriminalitetsutfordringer blant unge i Oslo. Utfordringsbildet viser hvor det er behov for å sette inn felles innsats, finne gode metoder for samarbeidet og utvikle gode tiltak for å møte utfordringene. Gjennom arbeidet med utformingen av handlingsprogrammet er det blitt enighet om å rette innsatsen inn mot fire innsatsområder: innsats i prioriterte områder, utfordringer knyttet til rus, vold blant jevnaldrende og kriminalitetsforebygging på nett. Innsatsområdene skal ha en særskilt prioritet i SaLTo-arbeidet og skal ligge til grunn for lokale og regionale handlingsplaner. Handlingsprogrammet er ikke en uttømmende oversikt over all aktivitet i SaLTo-samarbeidet. Det presiseres derfor at det samtidig er en generell forventning om å håndtere, ivareta og

videreutvikle allerede eksisterende satsinger. Eksempelvis har det siden 2019 pågått et utviklingsarbeid for å forebygge og redusere gjentatt kriminalitet blant ungdom. Tiltakene har gitt god effekt og satsingen er gjort varig. Arbeidet med å forebygge radikaliserings, hatkriminalitet og voldelig ekstremisme følges også opp videre gjennom en egen handlingsplan.

Beskrivelser av organiseringen av samarbeidsmodellen var tidligere en del av handlingsprogrammet. Oslostandard for SaLTo-arbeidet vil være på plass i løpet av 2023 og inngår derfor ikke lenger i handlingsprogrammet.

I Oslo er det lange tradisjoner for tverrfaglig samarbeid. En evaluering av SaLTo-samarbeidet ble ferdigstilt i 2022¹. Byrådssak 266/22: Evaluering av SaLTo-modellen – samarbeidsmodell for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid overfor ungdom, ble avgitt av byrådet i desember 2022 og en ny Oslostandard for SaLTo-samarbeidet gir føringer for arbeidet fremover. Gjennom kommunens og politiets byomfattende arbeid og spissede innsats, styrkes fagkompetansen. Lokal kunnskap er avgjørende for å finne de beste forebyggende tiltakene. Når det utarbeides lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak er det også viktig at målgruppen involveres i arbeidet.

Å samarbeide på tvers av ulike etater og tjenester, både kommunalt, statlig og frivillig er en kompleks øvelse. Samhandling, kommunikasjon og forventningsavklaring kan være krevende. For å få til et godt tverrsektorielt samarbeid er det helt avgjørende med kontinuerlig god informasjons- og kunnskapsdeling for sammen å danne et helhetlig situasjonsbilde.

I SaLTo-modellen er det flere møtepunkter som gir mulighet for utveksling av informasjon og kunnskap og for å utforme gode tiltak. Dette skjer på alle de tre nivåene i modellen: styrende, koordinerende og utøvende, både sentralt, regionalt og lokalt. Ansatte fra kommune og politi møtes regelmessig for å dele kunnskap og informasjon, samt utforme felles tiltak i arbeidet med målgruppen. SaLTo-nettverket skal også arbeide videre med forståelsen av de ulike samarbeidsaktørenes lovverk og tolkning av lovverket, og hvordan dette påvirker informasjonsdeling og samarbeid.

2. Utfordringsbildet i Oslo

Kunnskapsgrunnlaget for dette handlingsprogrammet er evalueringsrapporter, de årlige SaLTo-rapportene som beskriver barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo, politiets etterretning, forskningsrapporter, kommunal statistikk, kunnskap om lokalt utfordringsbildet i bydelene, skolene og erfaringer fra SaLTo-nettverket.

Et godt kunnskapsgrunnlag er avgjørende for å utvikle gode og målrettede innsatser, og utarbeidelse av lokale kunnskapsgrunnlag er viktig. SaLTo-arbeidet bygger på kunnskap fra:

- Forskning
- Praksisfeltet
- Barn/unge og foreldre

Lokalt kunnskapsgrunnlag utvikles i et samarbeid mellom politiet og kommunen. Det finnes flere eksempler på at det i det lokale SaLTo-arbeidet utarbeides felles analyser som resulterer i målrettet innsats. Ved å benytte rapporter, statistikk og kvalitativ kunnskap fra f.eks. Oslo politidistrikt og Oslo kommune kan det utarbeides et lokalt kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget vil gi et godt grunnlag for å utvikle treffsikre og målrettede innsatser. Det er viktig at analysene resulterer i en felles rapport som danner grunnlaget for et lokalt kunnskapsbasert kriminalitetsforebyggende arbeid i bydelene.

¹ <https://www.jus.uio.no/ikrs/forskning/publikasjoner/rapporter/evaluering-salto-universitetet-i-oslo.pdf>

Det er store variasjoner i utfordringsbildet i de ulike bydelene, noe som også vil være synlig i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. Enkelte områder har sammensatte utfordringer, knyttet til både fysiske og sosiale forhold. Områdene kjennetegnes også av en konsentrasjon av ulike former for levekårsproblematikk. Erfaringsmessig har disse områdene i Oslo hatt utfordringer knyttet til lav sysselsetting, barn som vokser opp i lavinntektsfamilier og trangboddhet². Slike områder er **særlig prioriterte**.

Rusarbeidet i Oslo er i endring. Folkehelseinstituttets undersøkelse av cannabisbruk blant unge «Cann 2021»³ viser at unge har behov for å få kunnskap om rus og god veiledning for hvor de kan innhente korrekt kunnskap. Tilbakemeldinger fra ungdom er at mange tror bruk og besittelse nå er lovlig og flere opplever at ungdom ufarliggjør konsekvensene av bruk⁴. Lovverk og politiets praksis knyttet til avdekking av ulovlig rusbruk er i endring. SaLTo-nettverket skal i fellesskap videreutvikle nye verktøy slik at fokus på det rusforebyggende arbeidet opprettholdes og videreutvikles.

Både SaLTo-rapporten «Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo 2021», og rapporten «Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo» fra Oslo politidistrikt 2022⁵, viser at **vold** en faktor som det har vært oppmerksomhet rundt de siste årene. Vold skaper utfordringer og alvorlige ringvirkninger både for den som utøver, utsettes for, er vitne til volden og for nærmiljøet. Ung i Oslo rapporten 2021⁶ viser en liten økning av unge som føler utrygghet for å bli utsatt for vold i sentrum og/eller i nærmiljøet de er bosatt.

Barn og unge møter daglig ulike **risikoer på nett**⁷. Dagens barn og unge blir stadig mer digitale og er ofte godt kjent med muligheter, begrensninger og utfordringer de møter. Likevel er det stor risiko for å bli utsatt for eller utsette andre for ulovlige handlinger. Mange unge har vært eksponert for hatefulle ytringer på nett.⁸ Politi og kommune har en viktig rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, også innenfor sosiale medier. Ettersom barn og unges nettaktiviteter ofte er utilgjengelig for voksne er det vanskelig å fange opp hvilke risikoer ungdom både møter og utsetter hverandre for. I tillegg føler mange ansatte at de ikke har god nok kompetanse til å rådggi barn og unge i nettbruk.

Temaene **samarbeid og samhandling** er avgjørende for et velfungerende SaLTo-arbeid. I Fafo-rapporten «Trøbbel i grenseflatene»⁹ tematiseres det at ansvar skyves mellom tjenester, at det er utfordringer med informasjonsoverføring og at det er en utfordring at ingen tar ansvar for helheten eller koordineringen av tjenestene. I et utkast til veileder utarbeidet av Politidirektoratet og Kommunens sentralutvalg (2022)¹⁰ blir det beskrevet at en forutsetning for god samhandling er at deltakerne fra ulike organisasjoner forstår hverandres roller, oppgaver og rammebetingelser. Kjernen i kommune- og politisamarbeidet er å skape en ramme og struktur for å koordinere informasjon, kunnskap og ressursinnsats mellom politi og kommune. Koordinering av konkrete tiltak rettet mot felles problemstillinger vil være avgjørende i samarbeidet. Oslostandard for SaLTo-arbeidet er et verktøy for å tydeliggjøre og avklare roller i samarbeidet. SaLTo-

²Folkehelsestrategi for Oslo <https://www.oslo.kommune.no/folkehelse/ny-folkehelsestrategi-for-oslo-2023-2030/>

³ Cann 2021. Folkehelseinstituttet, <https://www.fhi.no/globalassets/faktabokser/cann2021-en-studie-om-cannabiserfaringer.pdf>

⁴ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13453050-1655109010/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Salto%20-%20sammen%20lager%20vi%20er%20trygt%20Oslo/Rapporter%20og%20veiledere/Barne-%20og%20ungdomskriminaliteten%20i%20Oslo%202021.pdf>

⁵ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13441225-1669383655/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Salto%20-%20sammen%20lager%20vi%20er%20trygt%20Oslo/Rapporter%20og%20veiledere/Risiko%20og%20livssammenheng%20for%20unge%20kriminelle%20i%20Oslo.pdf>

⁶ Ungdata 2021 <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/ung-i-oslo-2021>

⁷ <https://www.fhi.no/publ/2022/ hele-verden-er-et-tastetrykk-unna---ungdommers-bruk-og-opplevelser-med-sosi/>

⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-3/id2838679/?q=hatefulle%20ytringer&ch=5#match_12

⁹ Fafo (2020): Trøbbel i grenseflatene. Fafo-rapport 2020:02.

¹⁰ POD 2022: Utkast til veileder for Kommune og politisamarbeid.

nettverkets veileder for god informasjonsflyt fra 2021: Utenfor boksen – innenfor lovverket¹¹, er også et viktig verktøy for god samhandling.

3. Innsatsområder

For å videreutvikle arbeidet som gjøres i det rus- og kriminalitetsforebyggende SaLTo-samarbeidet er det viktig at det utarbeides tydelige målformuleringer som stiller krav til felles tiltak og målsetninger. Innsatsområdene nedenfor krever lokal forankring. Det stilles krav til at lokalt nivå i fellesskap definerer målsetninger innenfor det enkelte innsatsområdet. Målsetningene og tiltakene som utarbeides må være et resultat av en felles innsikt og et lokalt kunnskapsgrunnlag utarbeidet i fellesskap.

Innsatsområde 1: Felles innsats i prioriterte områder

Oslo har enkelte geografiske områder med sammensatte utfordringer innen levekår og kriminalitet. I disse områdene må politiet og kommunen ha en felles situasjonsforståelse og enes om felles satsninger både på kort og lang sikt. SaLTo-samarbeidet er en etablert samarbeidsarena der sentrale aktører deltar. Alle innsatsene innenfor det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet må supplere hverandre, og det er viktig at aktørene i SaLTo-samarbeidet har en bred oversikt over relevante initiativ og prosjekter.

Mål 1: Samordning mellom etater og tjenester skal bidra til gode og trygge oppvekstvilkår

En gjennomgang av velferdstjenestelovgivningen og en harmonisering av en rekke særlover med virkning fra 2022, har påvirkning på samarbeidet. Dette innebærer en sterkere forpliktelse til samarbeid og samordning og pålegger tjenestene et større ansvar for samarbeid på systemnivå. Føringer om samarbeid og samordning gis også fra politisk ledelse i Oslo kommune gjennom tildelingsbrev og Oslostandarder. Oslo politidistrikt har tilsvarende føringer i sin organisasjonsstruktur.

En forutsetning for at tjenestene samordnes for barn og unge i de prioriterte områdene er at det også ledes på samarbeid i tjenestene og at strukturene i SaLTo-samarbeidet utnyttes optimalt med tanke på koordinering av det rus og kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Mål 2: Det ordinære forebyggende arbeid og tilstøtende innsats skal koordineres

Tiltak og innsatser i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet i prioriterte områder skal ses i sammenheng med utviklingsarbeidet i områdesatsingenes delprogram for nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Rus- og kriminalitet er imidlertid ikke synonymt med levekårsutfordringer og det er viktig å også jobbe for trygge oppvekstvilkår i hele byen.

Innsatsområde 2: Rus blant unge

Tidlig debut med alkohol og andre rusmidler øker sannsynlighet for mer omfattende rusbruk gjennom hele ungdomstiden og senere i livet. Ungdom som har utviklet, eller er i fare for å utvikle et rusproblem, trenger ofte tett oppfølging og koordinert innsats i kortere eller lengre perioder.

Rusarbeidet er i endring og spesielt hvordan man i SaLTo-samarbeidet skal avdekke, håndtere og følge opp ungdom hvor det er bekymring som innebærer rusbruk og/eller omsetting av rusmidler. Når ungdoms holdninger til rus

¹¹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13429310-1669383655/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Salto%20-%20sammen%20lager%20vi%20et%20trygt%20Oslo/Rapporter%20og%20veiledere/Veileder%20for%20god%20informasjonsflyt.pdf>

endrer seg er det avgjørende at SaLTo-samarbeidet møter dette på en kvalitativ god måte. Rusforebyggende arbeid i SaLTo-modellen er knyttet til negative konsekvenser av rusbruk.

Mål 1: Utarbeide og benytte felles retningslinjer for avdekking, håndtering og oppfølging av bekymringer om rus blant unge

Kommunens og politiets handlingsrom rundt rusforebyggende arbeid er i endring. Det vil være overgang til nye arbeidsmåter og det er avgjørende med økt fokus på informasjonsarbeid. Unge og foresatte bør få kvalitetssikret og målrettet informasjon om rusmidler, effekter av bruk og ulike hjelpetiltak. Kompetansedeling mellom politiet og kommunen er viktig i denne sammenhengen.

Mål 2: Rusfrie oppvekstmiljøer

Rusfeltet er et viktig og komplekst innsatsområde som er i stadig endring. For å nå målet om at barn og unge i Oslo skal oppleve trygge skole- og nærmiljø som er frie for rus, må skole, bydel og politi samarbeide tett og helhetlig om å finne gode, lokale løsninger. Dette innebærer at sektorene lytter til barn og unges stemme og bidrar inn i samarbeidet i tråd med sin lovgivning, politiske føringer og sine ressurser.

Innsatsområde 3: Vold blant jevnaldrende

I noen ungdomsmiljøer skjer det voldshandlinger og det er registrert at enkelte ungdom bærer våpen. Det kan være flere årsaker til at ungdom utøver vold og sammenhengen mellom rus og vold er et viktig aspekt¹². Forskning viser at det å bli utsatt eller utsette andre for vold preger den enkelte, og at det er en tydelig sammenheng mellom det å ha vært utsatt for vold og omsorgssvikt i barndommen og det å utøve vold senere i livet. Voldshendelser skjer sjelden isolert. De fleste som har vært utsatt for en type vold eller overgrep, har også opplevd andre former for vold eller overgrep¹³.

Mål 1: Felles innsats i det lokale voldsforebyggende arbeidet

Gjennom felles mål og innsatser skal SaLTo-samarbeidet videreutvikle og igangsette lokalt voldsforebyggende arbeid på kort og lengre sikt. Politiets spissede tiltak mot kriminalitet må støttes av komplementerende sosialfaglige tiltak i kommunen. I områder som har opplevd vold og utrygghet, skal partene i fellesskap jobbe for å gjenopprette trygghet.

Mål 2: Barn og unge som begår eller utsettes for vold av jevnaldrende skal møte et kompetent tjenesteapparat

Å bli utsatt for vold, være vitne til vold og utøve vold preger den enkelte og nærmiljøet.

På tvers av bydeler, etater og tjenester må det jobbes for å ivareta og gi oppfølging til de unge og deres pårørende. Etter en voldshendelse er det spesielt viktig at tryggheten gjenoprettes.

I SaLTo-samarbeidet finnes det ulike innsatser som skal benyttes aktivt, samtidig må nye verktøy utvikles.

Innsatsområde 4: Kriminalitetsforebygging på nett

Sosiale medier og internett gir gode muligheter til å få informasjon, bekreftelse og oppleve tilhørighet. De fleste barn og unge bruker mye tid på nettet og på sosiale medier. Barn og unge trenger mer kompetanse rundt nettbruk. Det trengs også mer kunnskap om hvem de skal kontakte dersom de opplever uønsket atferd på nett. Nettpatroljen i politiet er godt etablert og jobber innen hele spekteret av utfordringer på nett. Det er viktig at det videre kommunale arbeidet bygger på deres kunnskap og erfaringer. Medietilsynet har utarbeidet en rekke rapporter som danner grunnlag for videre satsing på dette feltet¹⁴. Dette feltet er under utvikling og krever innovative løsninger.

¹² <https://forskning.no/barn-og-ungdom-oslo-oslomet/hvorfor-okker-ungdomsvolden/1910656>

¹³ <https://www.nkvts.no/rapport/ungdoms-erfaringer-med-vold-og-overgrep-i-oppveksten-en-nasjonal-undersokelse-av-ungdom-i-alderen-12-til-16-ar/>

¹⁴ <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/>

Mål 1: Ansatte og foresatte skal ha kunnskap til å bistå ungdom i nettbruk

Ansatte i tjenestene skal ha kunnskap slik at de kan bistå ungdom, samt veilede foresatte med utfordringer knyttet til sosiale medier. Å snakke med barn og unge om hva som skjer på nett bør være en naturlig del av dialogen i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Mål 2: Øke barn og unge sin kompetanse om nettbruk

Barn og unge trenger støtte, veiledning og kompetanse slik at de utvikler gode holdninger og vet hvordan de skal håndtere skremmende og ubehagelige opplevelser, og samtidig ikke utsetter andre for negativ atferd. Det er viktig at barn og unge har kompetanse om hva som er tillat når det gjelder nettbruk.