

Beregnet til
Bufdir

Dokument type
Rapport

Dato
Desember 2024

Rapport

Undersøkelse av kommunens arbeid med forebygging for gode oppvekstsvilkår



Rapport

Undersøkelse av kommunens arbeid med forebygging for gode oppvekstsvilkår

Oppdragsnavn **Kartlegging av kommunens forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår**
Mottaker **Bufdir**
Dokument type **Rapport**
Versjon **2.0**
Dato **10.12.2024**
Utført av **Jon Martin Sjøvold, Kristin Gitlestad, Iris Maria Makridis og Mia Haave**

Rambøll
Harbitzalléen 5
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 22 51 80 00
<https://no.ramboll.com>

Innholdsfortegnelse

	Sammendrag	4
1.	Om undersøkelsen	9
1.1	Bakgrunn for oppdraget	10
2.	Metode og gjennomføring	14
2.1	Dokumentstudier	14
2.2	Kvantitativ datainnsamling og analyse	14
2.3	Kvalitativ datainnsamling og analyse	15
2.4	Refleksjoner av datagrunnlaget	16
3.	Hvordan forstår kommunene ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?	17
3.1	Kommunens forståelse av sitt ansvar for forebyggende arbeid	18
3.2	Kommunenes prioriteringer i det forebyggende arbeidet	20
3.3	Kommunens forståelse av gjeldende lovverk	22
3.4	Fylkeskommunene og Statsforvaltnernes forståelse av kommunens ansvar i det forebyggende arbeidet	23
3.5	Hovedfunn fra kapittel 3: Hvordan forstår kommunene ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?	24
4.	Hvordan organiserer og gjennomfører kommunene det forebyggende arbeidet?	26
4.1	Hvordan organiserer kommunene sitt forebyggende arbeid?	26
4.2	Samarbeid i og mellom kommuner og på tvers av forvaltningsnivå	30
4.3	Planer, mål og strategier for det forebyggende arbeidet	37
4.4	Hovedfunn fra kapittel 4: Hvordan organiserer og gjennomfører kommunene det forebyggende arbeidet?	44
5.	Hvilke utfordringer og behov opplever kommunene i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår?	47
5.1	Økonomi og lovverk	47
5.2	Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid	49
5.3	Taushetsplikt	52
5.4	Rekruttere og beholde kompetanse	52
5.5	Behov for og ønske om støtte	52
5.6	Hovedfunn fra kapittel 5: Hvilke utfordringer og behov opplever kommunene i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår?	54
6.	Oppsummerende vurdering	56
7.	Litteraturliste	59
	Vedlegg	60

Sammendrag

Rambøll har, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, gjennomført en kartlegging av norske kommuners forebyggende arbeid på oppvekstområdet. Gjennom en spørreundersøkelse rettet mot kommuneadministrasjonen i samtlige kommuner og kvalitative intervjuer med et utvalg kommuner, fylkeskommuner og representanter fra Statsforvalteren, har vi samlet inn ny kunnskap om hvordan kommunene forstår og gjennomfører det forebyggende arbeidet for å sikre gode oppvekstsvilkår. Vi har kartlagt hvordan kommunene organiserer det forebyggende arbeidet, hvordan de samarbeider i og mellom kommuner, medvirker med barn og unge og hvilke planer, mål og strategier de har for det forebyggende arbeidet. Videre har vi kartlagt hvilke utfordringer kommunene opplever, og hvilket behov de har for statlig støtte.

Kommunenes forståelse av sitt ansvar innen det forebyggende arbeidet

Kommunens ansvar for forebygging rettet mot barn og unge er nedfelt i flere sektorlover med ulike formål som legger føringer på hvordan de kommunale tjenestene skal jobbe med forebygging.

Funn og resultater fra kartleggingen tyder på at det, sett fra fylkeskommune- og statsforvalterrepresentanters perspektiv, har skjedd en positiv utvikling i kommunenes forståelse av eget ansvar for det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår. Kommunenes forståelse omtales som mer helhetlig og tverrfaglig enn tidligere. Samtidig varierer grad av forståelse, samt hvor kommunene legger fokuset, mellom kommuner. Noe av forskjellene skyldes ønsket variasjon, altså at kommunene tilpasser innretningen på arbeidet til egen situasjon og behov. En del av forskjellene ser likevel ut til å skyldes uønsket variasjon. Den uønskede variasjonen handler om hvor langt kommunene har kommet i å forstå eller prioritere helheten og samspillet mellom ulike instanser i det forebyggende arbeidet, samt i hvilken grad kommunenes arbeid er systematisk. Den uønskede variasjonen skyldes en kombinasjon av kommunens forståelse, kapasitet og kompetanse i organisasjonen, samt hvordan arbeidet er organisert.

Kommunenes fokus i det forebyggende arbeidet fremstår, basert på funn fra spørreundersøkelsen og intervju, som i størst grad rettet mot tjenester og tiltak som er i direkte kontakt med barn og unge, og i mindre grad på tjenester og tiltak som har en indirekte effekt på barn og unges oppvekstsvilkår (f.eks. velferdstjenester fra NAV, byutvikling og samfunnsplanlegging, miljørettet helsevern, trafikksikkerhet og transport). Også kriminalitetsforebygging er et område som tilsynelatende ikke er like langt fremme i kommunenes bevissthet i forbindelse med det forebyggende arbeidet.

Videre tyder funn fra intervjuer med kommuner og fylkeskommuner på at noen lover oppfattes som strengere eller åpnere enn andre, og at dette har betydning for kommunenes prioriteringer. Som følge av en stram kommuneøkonomi prioriteres presserende lovpålagte tjenester og tilbud, med betydelige eller alvorlige konsekvenser dersom de ikke oppfylles. Dette innebærer at lovpålagte grunnleggende tjenester som kan betegnes som universelle tiltak prioriteres (for eksempel skole, barnehage og helsestasjon), sammen med indikert, og til dels selektive, tiltak som er rettighetsfestet. Variasjonen mellom kommuner ser i hovedsak ut til å handle om hvor mye forebyggende arbeid kommunene evner å lage plass til utover dette.

Gjennom intervjuene med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter får vi også inntrykk av at noen kommuners praksis ikke er i tråd med gjeldende lovverk. Funn fra intervjuer med fylkeskommuner, Statsforvalteren og enkelte kommuner på at systematikken i kommunenes forebyggende arbeid varierer. Disse funnene indikerer at det finnes kommuner som enten ikke har

forstått omfanget av eget ansvar, eller har nedprioritert denne delen av det forebyggende arbeidet.

Det er tydelig fra intervjuene med informantgruppene at personer i ulike roller har noe ulike begrepsbruk og fokus når de snakker om tematikken, og at fagbakgrunn, sektor- og tjenestetilhørighet ser ut til å ha en betydning. Våre analyser tyder på at ulike begrepsbruk, fokus og forståelse kan være en barriere mot å skape en omforent og helhetlig forståelse for kommunens forebyggende arbeid blant de ulike tjenestene og aktørene som er involvert i arbeidet. Dersom målet er å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til kommunens forebyggende arbeid taler dette for viktigheten av et bevisst forhold til organiseringen av arbeidet.

Til tross for ovennevnte forskjeller er det likevel stor enighet blant kommune-, fylkeskommune-, og statsforvalter-informantene om at forebyggende arbeid er viktig, og at hovedvekten av det forebyggende arbeidet ideelt sett bør befinne seg på universelt nivå.

Organisering og gjennomføring av det forebyggende arbeidet

Funn fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-informanter tyder på at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene har valgt å organisere det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. Variasjonene knytter seg til flere ulike forhold, deriblant ansvarsfordeling, sammensetning av arbeidsgrupper, hvilke stillinger kommunen har, hvor i organisasjonen stillinger og tjenestetilbud er plassert, og tilgang på personellressurser og kompetanse.

Samtidig ser vi noen tendenser i resultatene fra spørreundersøkelsen, deriblant:

- Særlig skole, barnehage, helsestasjon og fritid står i fokus i kommunenes planer for forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår. Områder som fremstår mindre sentrale er: likestilling, kriminalitet, arbeid og inntekt, boligsosialt arbeid, miljørettet helsevern og til dels byutvikling.
- Kommunalsjef oppvekst har hos de fleste kommuner (85 prosent) et koordineringsansvar i kommunenes forebyggende arbeid. Hos omtrent halvparten av kommunene (54 prosent) har kommunalsjef helse et koordineringsansvar.
- Halvparten eller flere av kommunene involverer følgende stillinger i det forebyggende arbeidet: kommuneoverlege (78 prosent), folkehelsekoordinator (72 prosent), ungdomsrådskoordinator (68 prosent), kommunepsykolog (64 prosent), SLT-koordinator (61 prosent) og BTI-rådgiver (51 prosent).

Ettersom kommunene har ulike behov og står i ulike situasjoner er det også å forvente at kommunene har valgt å organisere seg ulikt. Kommunenes selvstyre innebærer at de, innenfor rammene av lovverket, står fritt til å organisere og utforme tjenestene sine slike de selv ønsker. Funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter tyder på at kommunenes valg mht. organisering har betydning for kommunenes robusthet og kapasitet til å arbeide effektivt med forebygging for å sikre gode oppvekstvilkår. Veloverveid organisering og ansvarsfordeling kan bidra til tydeliggjøring og bevissthet rundt ansvar, tjenester og tilbud, bedre samarbeid, og det kan gi et mer helhetlig perspektiv på tiltak, økonomi og budsjetter. Eksempelvis fremheves det som gunstig for kommunens evne til å innta et helhetlig perspektiv på det forebyggende arbeidet at samme kommunalsjef har ansvar for et bredt felt av tjenester til barn og unge. Et annet eksempel på betydningen av organisering er knyttet til hvor i organisasjonen koordinatorstillinger og andre stillinger med ansvar for kommunens forebyggende arbeid er plassert. På dette området omtales nærhet til kommunedirektør og personer i andre sentrale roller som gunstig for å fremme både samarbeid og et helhetlig perspektiv på arbeidet.

Funn fra intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter tyder på at det forebyggende arbeidet i flere tilfeller er preget av sektorisering. Fordi det er overlappende

regelverk, utvikler også kommunene ulike praksiser og prioriteringer knyttet til det forebyggende arbeidet. Dette kan i flere tilfeller bidra til uklare roller og ansvars plassering som medfører noe risiko for at det forebyggende arbeidet ikke dekkes og for at helheten og sammenhengen i det forebyggende arbeidet glipper.

Samarbeid i og mellom kommuner og andre aktører

Ettersom kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår involverer en rekke roller og tjenester på tvers av sektorer og virksomheter fremheves godt samarbeid som et viktig suksesskriterium. Velferdstjenestene i kommunen har også plikt til å samarbeide med andre offentlige instanser og andre tjenesteyterne.

Oppsummert tyder funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter på at godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid er viktig for å fremme helhet og kvalitet i det forebyggende arbeidet. Eksempelvis kan tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid bidra til økt innsikt i behov og muligheter, og i forlengelse utforming av tiltak som komplementerer hverandre på tvers av tjenester. Planer og rapporter som er utarbeidet med utgangspunkt i tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid oppleves også gjerne mer gjennomtenkt og helhetlige av fylkeskommuner vi har intervjuet. Til tross for at flere kommuner i spørreundersøkelsen og i intervju gir uttrykk for at de har gjort grep for å styrke samarbeid, tyder funn fra intervju med kommuner og fylkeskommuner på at mange kommuner strever med å få til et godt samarbeid i praksis.

Funn fra intervjuer med kommuner og fylkeskommuner tyder på at flere kommuner ikke har gode nok rutiner og systemer for samarbeid. Arbeidet blir da i større grad avhengig av personlig initiativ og engasjement. Samtidig tyder våre funn på at gode rutiner og systemer for samarbeid er viktig, da de kan fungere som en buffer når budsjetter kuttes og strammes inn.

Videre viser funn fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter at interkommunalt samarbeid er relativt utbredt blant kommuner. Hvor mange og hvilke kommuner som deltar i hver samarbeidskonstellasjon varierer. Det er en risiko for at dette kan gjøre det noe mer krevende å sikre en helhetlig og tilpasset tilnærming til forebyggende arbeid i den enkelte kommune, ettersom de interkommunale tjenestene skal gi et tilbud til flere kommuner (og ikke nødvendigvis de samme kommunene) som potensielt identifiserer litt ulike behov i sine planprosesser. Det finnes også eksempler på interkommunale samarbeid som har laget en felles forebyggende plan. En risiko ved slike felles planer er samtidig at de blir vage ettersom samme plan skal vedtas av flere ulike kommunestyre.

Kommunenes samarbeid med fylkeskommunale og statlige aktører tar flere former. Funn fra intervju viser at samarbeidet består av:

- Samarbeid i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av kommunenes forebyggende arbeid (f.eks. med politi, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og videregående opplæring)
- Deltakelse i nettverk og arenaer for kompetanseheving og erfaringsutveksling
- Støtte til arbeidet i form av veiledning og rådgivning fra fylkeskommuner og Statsforvalter
- Økonomisk støtte fra fylkeskommunen, både direkte gjennom tilskuddsforvaltning av statlige og egne midler, og indirekte gjennom tilgjengeliggjøring av fylkeskommunalt eide lokaler samt at fylkeskommunen har eierinteresser i kunst- og kulturinstitusjoner.

Medvirkning – involvering av foreldre, barn og unge

Foreldre og barn og unges rett til medvirkning i saker som involverer dem er både nedfelt i lovverket og et politisk satsningsområde.¹ Med hensyn til kommunenes arbeid med medvirkning

¹ [Kultur- og likestillingsdepartementet \(u.å.\). Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts-, og friluftaktiviteter 2024-2026](#)

tyder funn fra intervjuer med fylkeskommuner og statsforvalter-representanter på at det har skjedd en positiv utvikling på området, i den forstand at kommunene har blitt flinkere til å legge til rette for slike prosesser. Omfanget av og kvaliteten på medvirkningsprosessene varierer samtidig mellom kommuner, ifølge informanter fra fylkeskommunene og Statsforvalteren. 8 av 10 kommuner som svarte på undersøkelsen oppgir at barn og unge har medvirket til utforming av enten plan, tiltaksarbeid eller begge.

I tillegg til å variere mellom kommuner, tyder funn fra intervju med enkelte fylkeskommune-informanter på at omfanget av medvirkning også varierer med utgangspunkt i hvilke typer planer det er snakk om. Det fortelles at mange kommuner er gode på medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av samfunnsdelen av kommuneplanen, men at omfanget av medvirkning er mindre i forbindelse med utarbeidelse av arealdel.

Samtidig som medvirkning omtales som viktig og verdifullt, understreker noen informanter fra fylkeskommuner og kommuner at medvirkning kan være ressurskrevende og kan lede til tretthet i målgruppen dersom det gjøres i for stort omfang.

Planer, mål og strategier

Kommunenes planarbeid er et viktig verktøy for å få dette til et mest mulig helhetlig og tverrsektorielt forebyggende arbeid på oppvekstområdet. Funn fra spørreundersøkelsen viser at kommunens forebyggende arbeide for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår i de fleste kommuner er forankret i kommuneplanenes samfunnsdel (85 prosent) og planer for oppvekst (80 prosent). Litt over halvparten (60 prosent) av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at det er en tydelig kobling mellom kommuneplan og økonomiplan på dette området.

Gjennom spørreundersøkelsen ble kommunene også bedt om å oppgi hvilke lover kommunen tar utgangspunkt i ifm. det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår, hvilke planer kommunens forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår er forankret i og på hvilke områder kommunen har laget mål og strategier for det forebyggende arbeidet i kommuneplanen. Kommunenes svar på disse spørsmålene tegner opp et bilde av at særlig skole, barnehage, helsestasjon og fritid står i fokus i kommunenes planer for forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår. For eksempel oppgir de fleste kommunene at de har tatt utgangspunkt i opplæringsloven (79 prosent), barnehageloven (73 prosent) og folkehelseloven (72 prosent) i det overordnede planarbeidet. De fleste kommunene oppgir også at de har laget mål og strategier for skole (88 prosent), barnehage (85 prosent) og fritid (79 prosent) i kommuneplanen. Basert på kommunenes svar på de ovennevnte spørsmålene fremstår derimot områder som likestilling, kriminalitet, arbeid og inntekt, boligsosialt arbeid, miljørettet helsevern, og til dels byutvikling, som mindre sentrale i kommunenes planarbeid.

Funn fra intervjuer med fylkeskommune- og statsforvalter-representanter tyder samtidig på at kvaliteten på og tilnærmingen til planarbeidet varierer mellom kommuner. I dette ligger det blant annet at det variere hvor mange planer kommunene har, hvor brede eller smale disse er med hensyn til fokus, hvor gjennomarbeidet planene er, samt i hvilken grad kommunen har klart å operasjonalisere lovverk, mål og strategier til konkrete tiltak og grep ute i tjenestene.

Utfordringer og behov

Funn fra intervjuer med både statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner tyder på at de aller fleste kommuner er enige om at forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår er viktig, og at de har ambisjoner om investering i en bærekraftig kommunesektor, men at begrenset økonomisk handlingsrom, politiske prioriteringer, utformingen av finansieringsordninger og lovverk gjør det krevende å få til i praksis. Det er dermed en divergens mellom ambisjoner og vilje, og faktisk gjennomføring i kommunene.

Oppsummert viser funn fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter at de sentrale utfordringene knytter seg til kommunens økonomi og handlingsrom til å følge opp det som oppleves som et mangfold av lover og forventninger for det forebyggende arbeidet. Fra kommunenes ståsted speiler ikke de kravene og forventningene som stilles fra statlige myndigheter kommunenes økonomiske situasjon. I tillegg kan målsetningene som kommuniseres fra statlig nivå oppleves motstridende. Muligheten for å søke på tilskuddsmidler omtales av fylkeskommuner og kommuner som viktig for kommunene for å kunne prioritere det forebyggende arbeidet.

Videre viser funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter at det er utfordrende for kommunene å få til godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om det forebyggende arbeidet. Mangel på kapasitet i organisasjonen til å prioritere samarbeid og tenke helhetlig spiller inn, sammen med mangel på rutiner og systemer for samarbeid, samt dedikerte ressurser med tverrfaglig kompetanse til det forebyggende arbeidet. Utfordringene med tverrsektorielt samarbeid i kommunene forsterkes ytterligere av manglende samarbeid og koordinering mellom direktorat og departement. I tillegg trekkes taushetsplikten frem som en utfordring for å få til det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet knyttet til selektiv og indikert forebyggende arbeid.

Oppsummerende vurdering

Overordnet viser kartleggingen at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene organiserer, gjennomfører og forstår eget ansvar for forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår for barn og unge. Deler av denne variasjonen er som nevnt også å forvente ettersom kommunene har ulike behov og har ulike utfordringsbilder. Kommunenes selvstyre innebærer at de, innenfor rammene av lovverket, står fritt til å organisere og utforme tjenestene sine slike de selv ønsker. Ulike grep og strategier kan med andre ord være gunstige innenfor ulike kontekster. I intervjuer med Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner er det likevel noen grep som går igjen som oppfattes som særlig gunstige for sikre bedre fokus på det forebyggende arbeidet i kommunen. Grepene og suksesskriteriene som gjentas er særlig:

- God forankring hos politisk og administrativ ledelse
- Godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid
- Gode systemer og rutiner for det forebyggende arbeidet
- Dedikerte ressurser til å følge opp og koordinere det forebyggende arbeidet
- Organisering i færre, og bredere, kommunalområder
- Stillinger med særlig ansvar i det forebyggende arbeidet bør ha organisatorisk tilhørighet i nærheten av kommunedirektør og andre sentrale roller (kommuneadministrasjonen)
- At arbeidet er forankret i gjennomarbeidede planer med en tydelig operasjonalisering av mål og satsninger
- Felles forståelse for kommunens ansvar for forebyggende arbeid, og de ulike tjenestenes rolle inn i dette

1. Om undersøkelsen

Rambøll har, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, gjennomført en kartlegging av norske kommuners forebyggende arbeid på oppvekstområdet. Kartleggingen vil inngå i kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med å utvikle veiledning om kommunenes forebyggende ansvar på oppvekstområdet (oppdrag 6 i Tillegg 2 i Barne-, og familiedepartementets (BFD) tildelingsbrev til Bufdir i 2024). BFD leder Kjernegruppe for utsatte barn og unge på departementsnivå (KUBU), som består av åtte departementer. KUBU gir oppdrag til etatssamarbeidet, som ledes av Bufdir og for øvrig består av 13 direktorater/etater: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Medietilsynet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Statped, Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

Kartleggingen omfatter følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan forstår, gjennomfører og organiserer kommunene det forebyggende arbeidet?
- Hvilke utfordringer kommunene opplever i arbeidet?
- Hva har kommunene behov for av støtte fra statlige myndigheter for å lykkes med å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår?

Disse problemstillingene har vi kartlagt gjennom fire kartleggingstemaer med tilhørende kartleggingsspørsmål, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1.1 Kartleggingstemaer og kartleggingsspørsmål

Tema	Spørsmål
Forståelse	• Hvordan forstår kommunene det forebyggende ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår for barn og unge? • Hvordan forholder kommunene seg til at lovforpliktelsene er nedfelt i ulike sektorlover? • Hvordan forstår kommunene ansvaret for forebyggende arbeid i egen sektor sett opp mot andre sektorer? • Hvordan forstår kommunene ansvaret for å forebygge ulike problemer, herunder barne- og ungdomskriminalitet?
Praksis	• Hvordan jobber kommunene med å se sektorlovene i sammenheng? • I hvilken grad og på hvilken måte inngår forebyggende arbeid i kommunens planarbeid og planer? • Hva prioriteres i arbeidet med forebygging og hvorfor? • Hvordan legges det til rette for tverrfaglig samarbeid og læring på tvers av nivåer og aktører?
Organisering	• Hvordan organiserer kommunene sin forebyggende innsats for at barn og unge skal ha gode oppvekstsvilkår? • Hvilke instanser og tjenester er involvert i det forebyggende arbeidet? • Hvordan samarbeider kommunene med statlige og fylkeskommunale instanser (politi/videregående opplæring/spesialisthelsetjeneste)? • Hvordan er samarbeidet mellom ulike aktører organisert (inkl. ev. interkommunalt samarbeid)? • I hvilken grad er barn og unge involvert i utforming av innsatsen?
Utfordringer og behov	• Hvilke utfordringer opplever kommunene i arbeidet med den forebyggende innsatsen for gode oppvekstsvilkår? • Hvordan spiller ulike karakteristikk ved kommunene inn for hvilke utfordringer de møter? • Hvilke synspunkter har barn og unge på hva som kan være godt forebyggende arbeid fra kommunens side? • Hvilke former for støtte ønsker kommunene fra statlige myndigheter i utvikling av sitt forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår?

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Kommunenes ansvar for å arbeide med forebygging på oppvekstfeltet, er hjemlet i en rekke ulike lover, både sektorovergripende lover og sektorlover, som til sammen danner det helhetlige bildet over kommunens ansvar. Krav og føringer for kommunens arbeid og ansvar er, i tillegg til i grunnloven og barnekonvensjonen, å finne blant annet i barnevernsloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven, opplæringsloven, barnehageloven, sosialtjenesteloven, boligsosialloven og plan- og bygningsloven.

I tillegg til lovverket må kommunen også forholde seg til styringssignaler fra blant annet strategier, handlingsplaner og normerende produkter. Eksempelvis har både Bufdir og Hdir utviklet ulike veiledende materiell kommunene kan benytte seg av. Eksempler på slike er Hdires veileder til lov og forskrift om systematisk folkehelsearbeid og Hdires nasjonale faglige råd for lokale folkehelse tiltak. Andre eksempler er Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027, hvor barn og unge trekkes frem som en prioritert gruppe, Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts-, og friluftaktiviteter 2024-2026, og Barn og unge først – vårt felles ansvar: Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Kommunene må med andre ord forholde seg til et stort antall kilder, lovkrav og anbefalinger for det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet. For å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til det forebyggende arbeidet er kommunene pålagt å fastsette overordnede mål og strategier for arbeidet som en del av kommunenes overordnede planarbeid.² Videre skal arbeidet forankres politisk, og det skal være langsiktig og systematisk.³ Medvirkning, samordning og samarbeid vektlegges også i lovverket. I 2021 ble det gjort endringer i 14 ulike lover med formål om å harmonisere og styrke regelverket for samarbeid mellom velferdstjenester i kommunene.⁴

Lovverket gir kommunene et generelt ansvar for å forebygge uhelse og å legge til rette for gode oppvekstsvilkår. Hva som er gunstige prioriteringer og innsatsområder vil kunne variere mellom kommuner, og kommunens planarbeid skal etter folkehelseloven ta utgangspunkt i kommunens spesifikke utfordringsbilde.

1.1.1 Hva er forebygging for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?

Samtidig er begrepene «forebygging» og «oppvekstsvilkår» åpne for tolkning. Forebygging kan for eksempel vise til tiltak med ulikt tidsperspektiv og på ulike nivå. Eksempelvis viser begrepet «primærforebygging» til tiltak som er ment å forebygge at uhelse og skjevutvikling i det hele tatt oppstår. Eksempler på primærforebygging kan både være gode grunntjenester som skole og barnehage, oppfølging og informasjon fra helsestasjon og skolehelsetjenesten, eller miljørettet helsevern i kommunene. «Sekundærforebygging» har på sin side som mål å fange opp personer med ekstra behov for oppfølging, før utfordringene gir utslag i negative konsekvenser. Eksempler på sekundærforebygging kan for eksempel være kontakt med familievernkontor eller hjelpetiltak i regi av barnevernet. «Tertiærforebygging» er tiltak som settes inn etter at sykdom og andre utfordringer allerede har oppstått, og har som mål å redusere de negative konsekvensene som følger av utfordringene. Eksempler på tertiærforebygging kan være avlastningstiltak eller spesialundervisning.⁵

Primær-, sekundær- og tertiærforebygging viser til forebyggende tiltak på ulike steder i et tidsforløp, fra før man er rammet av noe til etter at utfordringer har oppstått. En annen dimensjon ved forebygging er hvem tiltakene retter seg mot. Denne dimensjonen illustreres ofte med en trekant (se Figur 1.1), delt inn i tre nivåer: universelle tiltak, selektive tiltak og indikert forebygging. «Universelle tiltak» viser til tiltak som retter seg mot hele befolkningsgrupper.

² Jf. Plan- og bygningsloven kap. 11

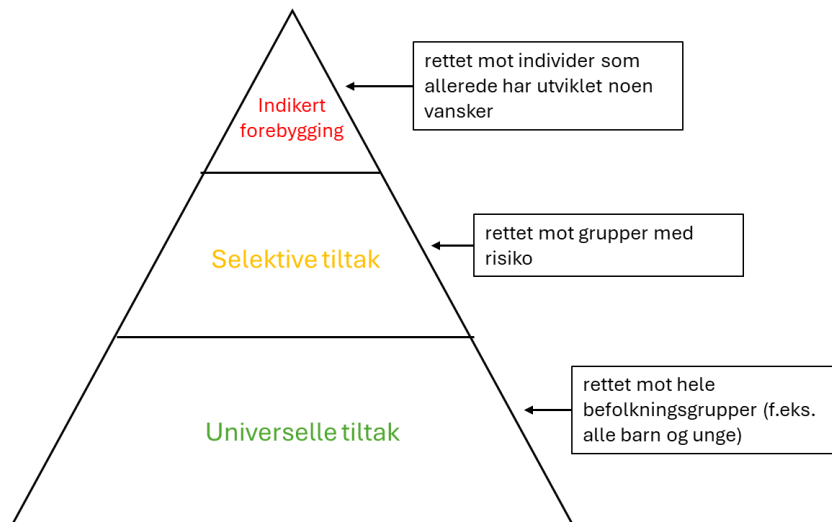
³ Befring A. K. (2017). Helse- og omsorgsrett. Cappelen Damm. s. 197

⁴ [Prop. 100 L \(2020-2021\). Endringer i velferdstjenestelovgivningen \(samarbeid, samordning og barnekoordinator\). Kunnskapsdepartementet](#)

⁵ [Braut, Geir Sverre; Larsen, Øivind: forebyggende medisin i Store medisinske leksikon på snl.no. \(sist oppdatert 9. februar 2024\).](#)

Eksempler på universelle tiltak inkluderer blant annet kultur- og fritidstilbud og by- og stedsutviklingstiltak som f.eks. utarbeidelse av offentlige lekeområder. «Selektive tiltak» er tiltak som retter seg mot grupper med risiko for negativ utvikling. For eksempel utekontakt eller kommunens boligsosiale arbeid. «Indikert forebygging» er tiltak som retter seg mot individer som allerede har utviklet noen vansker. Eksempelvis oppfølging fra BUP og barnevern eller støtte fra personlig assistent. De to nevnte dimensjonene (tid og målgruppe) overlapper i praksis ofte, men ikke nødvendigvis.

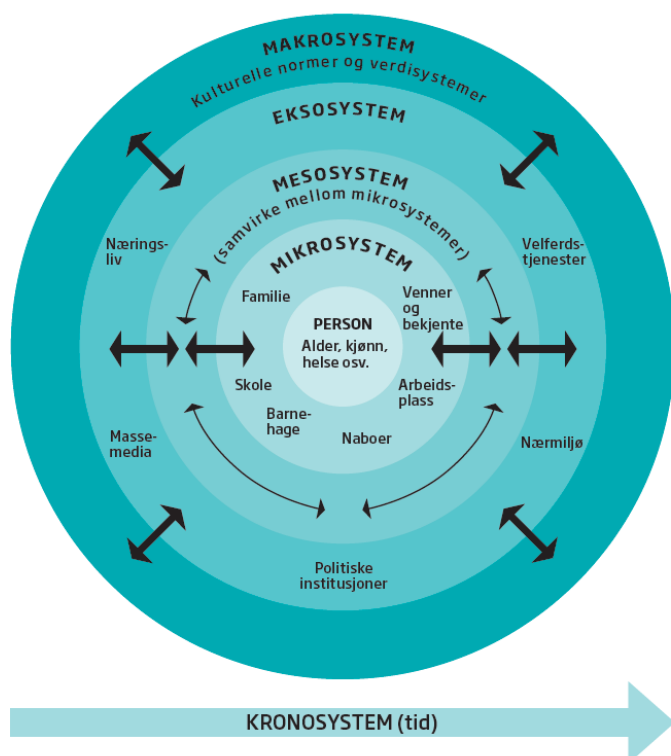
Figur 1.1. Illustrasjon av en dimensjon ved forebyggingsbegrepet



Hvilke områder som er relevante for hvem, og som inngår i det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstvilkår, er også åpent for tolkning. På den ene siden kan det forstås svært bredt, og inkludere de fleste aspekter ved samfunnet. På den andre siden av skalaen kan forebygging innenfor oppvekstfeltet forstås som tiltak som er direkte rettet mot barn og unge. Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell tegner opp et bilde av hvordan individets utvikling fra barn til voksen formes av kontekstuelle faktorer på flere nivåer.⁶ Modellen skisserer i så måte spennet i områder som kan anses som relevante for det forebyggende arbeidet.

⁶ Bronfenbrenner, U. (Red.). (2005). Making human beings human. Bioecological perspectives on human development. Sage Publications.

Figur 1.2 Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell



Kilde: Illustrasjon lånt fra [Helsedirektoratet \(2015\). Trivsel i skolen. IS-2345.](#)

1.1.2 Kommunenes tolknings- og handlingsrom

Selv om kommunenes ansvar og fokus er åpent for tolkning legger likevel lovverket noen føringer for kommunenes arbeid, både i form av en overordnet ansvarliggjøring og gjennom krav om lovpålagte tjenester. For eksempel sier barnevernsloven § 15-1 at «kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer», samt at kommunen skal vedta en plan for det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. I folkehelseloven § 7 heter det at «kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer».

Barnevernsloven sier også at barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.⁷ Et femte eksempel er folkehelseloven som legger opp til en føre-var tilnærming, med fokus på bærekraftig utvikling og utjevning av sosiale forskjeller. Folkehelseloven bygger på prinsippet om «helse i alt vi gjør», og viser til tiltak innen bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk og alkohol- og annen rusmiddelbruk som eksempler på forebyggende arbeid innen oppvekst og levekårsforhold.

Videre finnes det flere eksempler på konkrete oppgaver kommunene er pålagt å gjøre, samt tjenester kommunene er pålagt å tilby. Blant annet krever folkehelseloven at kommunene arbeider med miljørettet helsevern, og «fører tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen».⁸ Og etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunene arbeide for å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer, og dette arbeidet skal blant annet skje gjennom opplysning, råd og veiledning.⁹ Et annet eksempel på en oppgave

⁷ Barnevernsloven (2021, § 1-10.). Lov om barnevern. (LOV-2021-06-18-97). Lovdata.

⁸ Folkehelseloven (2011, § 9). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata.

⁹ Befring A. K. (2017). Helse- og omsorgsrett. Cappelen Damm. s. 62

kommunene har er å «legge til rette for at helsetjenestene blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep».¹⁰

Eksempler på tjenester kommunene er pålagt å tilby inkluderer blant annet tilbud om helsetjeneste i skolen, helsestasjonsvirksomhet, svangerskaps- og barselomsorgstjenester, tjenester for habilitering, avlastningstiltak m.m.¹¹ Videre krever barnevernsloven at alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste¹². Opplæringsloven krever at kommunen skal ha et tilbud om kulturskole til barn og unge, samt sier at barn og unge som har behov for det har rett på tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Loven gir blant annet PPT en rolle i det forebyggende arbeidet, i form av en faglig støtte for skolen.¹³

1.1.3 Kjente utfordringer

For å ivareta kommunens ansvar for å legge rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge kreves det samarbeid og koordinering på tvers av tjenester og sektorer. Erfaringsmessig er dette et utfordringsområde for både stat og kommuner. En kunnskapsoppsummering gjort av Fafo finner at manglende samhandling om oppfølging av utsatte barn og unge er et relativt utbredt problem.¹⁴ Videre tyder litteraturen på at utfordringer med tverrsektorielt samarbeid på statlig nivå kan ha negative konsekvenser for kommunenes evne til å arbeide tverrsektorielt.¹⁵

Faktorer som ulik historie, kultur og kompetanse i sektorene og tjenestene er vist å spille inn, sammen med ulik organisering, finansiering, juridisk rammeverk, samfunnsoppdrag og prioriteringer. Konsekvensen av disse forskjellene er blant annet at tjenestene og sektorene kan ha ulikt fokus og tilnærming, ansvaret kan oppleves uklart, oppgaver kan overlappe hverandre og kjennskapen til andres arbeid, tilbud og kompetanse kan være begrenset.^{16,17} Lovverket, blant annet i form av taushetsplikt, legger også begrensninger på mulighetene og rammene for samarbeid, f.eks. i arbeidet med tidlig identifisering av utfordringer.¹⁸

For å fremme bedre tverrfaglig og sektorielt samarbeid på oppvekstfeltet ble 0-24 samarbeidet etablert. Funn derfra tyder på at det er behov for bedre samordning av statlige virkemidler og innsats, slik at disse i større grad er tilpasset kommunene og brukernes behov. Bedre samarbeid og dialog mellom sektorer, forvaltningsnivåer, samt medvirkning fra barn og unge trekkes frem som forutsetninger for å lykkes med arbeidet. Samtidig tilsier erfaringer fra 0-24 samarbeidet at nye strukturer ikke er tilstrekkelig for å lykkes, og det også er viktig å styrke samarbeidskultur og -praksis.¹⁹

¹⁰ [Helse- og omsorgstjenesteloven \(2011, § 3-3 a.\). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(LOV-2011-06-24-30\). Lovdata.](#)

¹¹ Befring A. K. (2017). Helse- og omsorgsrett. Cappelen Damm, s. 60

¹² [Barnevernsloven \(2021, § 15-3\). Lov om barnevern. \(LOV-2021-06-18-97\). Lovdata.](#)

¹³ [Opplæringsloven \(2023\). Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa. \(LOV-2023-06-09-30\). Lovdata.](#)

¹⁴ [Fafo \(2020\). Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#)

¹⁵ [Barn og unge først – vårt felles ansvar: Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv \(2024\).](#)

¹⁶ [Fafo \(2020\). Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#)

¹⁷ [Halogen \(2023\). Utfordringer og behov knyttet til helhetlig innsats for inkludering av barn og unge](#)

¹⁸ [Fafo \(2020\). Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#)

¹⁹ [Fafo \(2020\). Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge](#)

2. Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført ved en kombinasjon av flere metoder for å innhente både bredde- og dybdekunnskap. Datainnsamlingen besto av tre hovedaktiviteter som vi beskriver nærmere i det følgende:

- Dokumentstudier
- Breddekartlegging i form av spørreundersøkelse sendt ut til landets kommuner
- Dybdeintervjuer med Statsforvaltere, fylkeskommuner, KS, og representanter for syv utvalgte kommuner

2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudiene tok utgangspunkt i relevant lovverk, handlingsplaner, strategier o.l. som beskriver kommunenes ansvar og rammer for arbeidet, samt faglitteratur, dokumentasjon og rapporter som omhandler status på, erfaringer fra og utfordringer på feltet. Se litteraturliste for oversikt over gjennomgåtte dokumenter. Funn fra dokumentstudiene danner grunnlag for arbeidet med kvantitativ og kvalitativ datainnsamling.

2.2 Kvantitativ datainnsamling og analyse

For å innhente breddekunnskap om kommunenes forståelse og gjennomføring av det forebyggende arbeidet, har vi sendt ut en undersøkelse til alle kommunene og bydeler i Oslo. Målgruppen for undersøkelsen var kommunedirektører/rådmenn/bydelsdirektør og kommunalsjefer for ulike kommunalområder. Fordi vi ikke har oversikt over hvilke roller i kommunen som har ansvar for å følge opp og koordinere det forebyggende arbeidet, har vi gått bredt ut med undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen hadde følgende temaer:

- Planarbeid
- Organisering av det forebyggende arbeidet
- Forståelse og praksis
- Utfordringer og behov

Invitasjon til undersøkelsen er distribuert til 1) kommunedirektører/rådmenn via kommunens postmottak og 2) til kommunalsjefer for kommunalområdene a) oppvekst og utdanning, b) helse, velferd og omsorg, c) kultur og fritid og d) plan, utvikling og strategi eller tilsvarende. Datainnsamlingsperioden var fra 15. oktober til 8. november 2024.

181 kommuner og bydeler har svart på undersøkelsen. Det tilsvarer en svarprosent på 49 prosent. I noen kommuner har flere personer svart på undersøkelsen, mens i andre kommuner er undersøkelsen kun besvart av én person. Vi vet at flere kommunedirektører og rådmenn har videresendt eller delegert til kommunalsjefer. I alt har 245 respondenter svart.

For kommuner hvor det er flere som har svart på undersøkelsen, har vi slått sammen besvarelsene slik at de skal representere «ett kommunesvar» når vi analyserer resultatene samlet. På den måten vil resultatene gjenspeile kommuner og bydeler som har svart på undersøkelsen. Når vi ser på forskjeller mellom ulike roller og kommunalområder, har vi benyttet samtlige svar.

Tabell 2.1 nedenfor viser fordeling av kommuner som har svart og deres karakteristikk (utvalg), sett opp mot kommune-Norge og deres karakteristikk (populasjon). Ut denne frafallsanalysen kan vi se at vi har noe mindre oppslutning blant de minst og mest sentrale kommunene og de minste kommunene. Fordi forskjellene er små, har vi valgt å ikke vekte dataene for disse skjevhetene. Vi forventer at skjevhetene ikke vil påvirke hovedresultatene fra spørreundersøkelsen i særlig stor grad.

Svarene fra spørreundersøkelsen er analysert tematisk, dvs. at vi har undersøkt svarfordelinger totalt og for ulike kjennetegn ved kommunene innenfor de ulike temaene som undersøkelsen tar opp. Analysene er deskriptive, med formål om å belyse andeler av kommuner med ulike svar på spørsmålene i spørreundersøkelsen.

Tabell 2.1 Frafallanalyse – forskjeller i kjennetegn ved de som har gjennomført og populasjon

		Populasjon	Utvalg	Differanse
Sentralitet	1	5 %	4 %	-1 %
	2	6 %	6 %	1 %
	3	15 %	16 %	2 %
	4	17 %	16 %	-1 %
	5	28 %	31 %	3 %
	6	29 %	26 %	-3 %
Kommune- størrelse	Under 2000 innbyggere	21 %	19 %	-2 %
	50 000 eller flere innbyggere	26 %	25 %	-1 %
	5000-9999 innbyggere	19 %	20 %	1 %
	10 000 - 19 999 innbyggere	13 %	15 %	2 %
	20 000 - 49 999 innbyggere	16 %	14 %	-2 %
	50 000 eller flere innbyggere	6 %	7 %	1 %
Totalt	Antall kommuner og bydeler	372	181	
	Svarprosent			49 %

2.3 Kvalitativ datainnsamling og analyse

Den kvalitative datainnsamlingen besto av 1) innledende intervju med sentrale aktører ved ulike direktorat og departement samt KS, og 2) dybdeintervju med kommuner, fylkeskommuner og Statsforvaltere. Intervjuene ble gjennomført over Teams i perioden oktober-november 2024, og varte som hovedregel i omtrent 1 time.

De sentrale temaene i intervjuguiden var:

- Organisering av og samarbeid om arbeidet
- Forståelse og praksis
- Medvirkning og samskaping
- utfordringer og behov

Totalt 50 informanter er intervjuet i forbindelse med prosjektet. De innledende intervjuene besto av 10 informanter fra henholdsvis KS, Barne- og familiedepartementet, NAV, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Utover dette besto informantene av:

- Representanter for 9 av 10 statsforvaltere (totalt 10 informanter)
- Representanter for 6 fylkeskommuner (totalt 7 informanter)
- Representanter for 7 kommuner (totalt 23 informanter)

Intervjuene med kommunerepresentantene tok utgangspunkt i en case-tilnærming. Det vil si at vi i samråd med Bufdir valgte ut 7 kommuner å gå mer i dybden på gjennom intervju. De syv kommunene representerer en spredning i både geografi og størrelse. Av de syv kommunene kan 2 betegnes som store kommuner, 2 som mellomstore, og 3 som små kommuner.

For å innhente en bredde i perspektiver ble personer i ulike relevante roller i de aktuelle kommunene kontaktet for intervju, deriblant: kommunedirektør, kommunalsjefer,

folkehelsekoordinatorer, SLT-koordinatorer, BTI-kontakt, NAV-leder, kommuneoverlege og kommunepsykolog. Ikke alle case-kommunene har alle de nevnte rollene. Hvilke roller som er representert fra hver kommune varierer dermed med utgangspunkt i hvilke roller som finnes i kommunen, samt den enkeltes kapasitet og ønske om å delta på intervju. Vårt inntrykk fra rekruttering og intervju er at de som takket ja til å delta på intervju potensielt var de som i større grad så en kobling mellom eget ansvarsområde og forebygging for å legge til rette for gode oppvekstvilkår. Informantene representerer samlet sett ulike stillinger og fagbakgrunner, men oppvekst, folkehelse og fritid er best representert blant informantene. Erfaringene fra intervjuene er at informantenes fagbakgrunn og stilling preget deres fokus. Det er derfor mulig at bakgrunnen til de vi har intervjuet har hatt betydning for de kvalitative funnene, og kan ha gitt en skjevhet i retning av et fokus på nettopp oppvekst, folkehelse og fritid. Samtidig ser vi også at de samme tendensene går igjen hos informanter med annen bakgrunn, om så i noe mindre grad.

Intervjudata ble analysert ved bruk av tematisk analyse. Analysekategoriene tok utgangspunkt i temaene i intervjuguiden, samtidig som det var åpent for at induktive kategorier dukket opp. Data ble analysert både på overordnet nivå, på kommunenivå og med utgangspunkt i informantenes rolle og fagbakgrunn.

2.4 Refleksjoner av datagrunnlaget

Etter å ha analysert det innsamlede datamaterialet, finner vi at resultatene fra spørreundersøkelsen tegner et mer positivt bilde av kommunens forebyggende arbeid, enn hva som tegner seg fra dataene fra intervjuene. Særlig fremstår det kommunale arbeidet som mer utfordrende i dataene fra intervjuene med statsforvalterne og fylkeskommunene, enn hva resultatene fra spørreundersøkelsen til kommunen tegner. Fordi vi i undersøkelsen har stilt spørsmål om oppfølging av lover og ansvar som kommune har knyttet til det forebyggende arbeidet, er det det mulig å anta at kommunen har incentiver for å svare mer positivt på disse i en spørreundersøkelse enn i intervju hvor vi har hatt en mer eksplorativ tilnærming. Derfor er det kvalitative materialet viktig for å nysansere resultatene fra spørreundersøkelsen, og visa versa.

3. Hvordan forstår kommunene ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?

En del av kartleggingen har handlet om å undersøke kommunenes forståelse av eget ansvar for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår. I tillegg til at dette til dels legger premissene for hvordan kommunene organiserer og gjennomfører det forebyggende arbeidet (se kapittel 4) har vi i intervju også kartlagt denne problemstillingen. I det følgende presenterer vi resultater og funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen, samt våre fortolkninger av dette.

Overordnet tyder funn fra intervjuene på at det, fra perspektivet til fylkeskommune- og statsforvalter-informanter, har skjedd en positiv utvikling i kommunenes forståelse av eget ansvar for det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår. Kommunenes forståelse omtales som mer helhetlig og tverrfaglig enn tidligere. Samtidig varierer dette mellom kommuner, og funn fra intervjuene med representanter fra fylkeskommuner og statsforvalter tyder på at det fremdeles er et forbedringspotensial på området.

Kommunenes fokus i det forebyggende arbeidet fremstår, basert på funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer, som i størst grad rettet mot tjenester og tiltak som er i direkte kontakt med barn og unge, og i mindre grad mot tjenester og tiltak som har en indirekte effekt på barn og unges oppvekstsvilkår (f.eks. velferdstjenester fra NAV, byutvikling og samfunnsplanlegging, miljørettet helsevern, trafikksikkerhet og transport). Med dette ser det ut til at kommunenes forebyggende arbeid i mindre grad går inn for å endre de strukturelle utfordringene og årsakene knyttet til ulikhet i oppvekstsvilkår.

Også kriminalitetsforebygging er et område som tilsynelatende ikke er like langt fremme i kommunenes bevissthet i forbindelse med det forebyggende arbeidet. Vår tolkning av funn fra spørreundersøkelsen og intervju er at kommunenes gjennomføring av det forebyggende arbeidet typisk består av elementer som inngår i kriminalitetsforebygging, men at kommunenes fokus i større grad ligger på andre deler av det forebyggende arbeidet (deriblant skole, barnehage, helsestasjon og fritidstilbud).

Videre tyder funn fra intervjuer med kommuner og fylkeskommuner på at noen lover oppfattes som strengere eller åpnere enn andre, og at dette har betydning for kommunenes prioriteringer. Samlet sett er vårt inntrykk, basert på hvordan fylkeskommune-, statsforvalter- og kommuneinformanter snakker om tematikken, at når kommunene tvinges til å prioritere (som følge av økonomi, kapasitet osv.) så prioriterer de å oppfylle lovforpliktelser som omhandler individuelle rettigheter og krav til tjenester kommunen skal tilby, lovforpliktelser hvor mangelfull etterlevelse er lett synlig og/eller kan få alvorlige konsekvenser enten i utfall eller i form av sanksjoner, og lovforpliktelser med detaljerte beskrivelser av kravene til kommunene. Sistnevnte kan ses i sammenheng med punktet om synligheten på mangelfull etterlevelse. I praksis innebærer dette at lovpålagte grunnleggende tjenester som kan betegnes som universelle tiltak prioriteres (for eksempel skole, barnehage og helsestasjon), sammen med indikerte, og til dels selektive, tiltak som er rettighetsfestet. Variasjonen mellom kommuner ser i hovedsak ut til å handle om hvor mye forebyggende arbeid kommunene evner å lage plass til utover dette.

Gjennom intervjuene med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter får vi også inntrykk av at noen kommuners praksis ikke er i tråd med gjeldende lovverk. I forventningen om systematisk arbeid ligger det at kommunene skal ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer til befolkningen i sin kommune, at kommunens forebyggende arbeid skal bygge på denne kunnskapen og at arbeidet skal evalueres.²⁰ Likevel tyder funn fra intervjuer med fylkeskommuner, Statsforvalteren og enkelte kommuner på at systematikken i kommunenes

²⁰ Folkehelseloven (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata.

forebyggende arbeid varierer. Disse funnene indikerer at det finnes kommuner som enten ikke har forstått omfanget av eget ansvar, eller har nedprioritert denne delen av det forebyggende arbeidet.

Det er tydelig fra intervjuene med de ulike informantgruppene at ulike personer har noe ulik begrepsbruk og fokus når de snakker om tematikken, og at fagbakgrunn, sektor- og tjenestetilhørighet ser ut til å ha en betydning. Dette anerkjennes også eksplisitt av enkelte informanter. Noen informanter peker også på at ulike tjenester potensielt legger ulikt meningsinnhold i forebyggingsbegrepet. Våre analyser tyder på at ulik begrepsbruk, fokus og forståelse kan være en barriere mot å skape en omforent og helhetlig forståelse for kommunens forebyggende arbeid blant de ulike tjenestene og aktørene som er involvert i arbeidet. Dersom målet er å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til kommunens forebyggende arbeid taler dette for viktigheten av et bevisst forhold til organiseringen av arbeidet. Eksempelvis med hensyn til tverrfaglige arbeidsgrupper, hvilke stilling(er) ansvaret legges til og hvor i organisasjonen stillinger plasseres.

Til tross for ovennevnte forskjeller er det likevel stor enighet blant kommune-, fylkeskommune-, og statsforvalter-informantene om at forebyggende arbeid er viktig, og at hovedvekten av det forebyggende arbeidet ideelt sett bør befinne seg på universelt nivå.

3.1 Kommunens forståelse av sitt ansvar for forebyggende arbeid

Flere informanter fra både Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner forteller at det har skjedd, og fremdeles pågår, en utvikling i kommunenes forståelse av hva og hvilke tjenester, tiltak og områder som inngår i forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår, samt verdien av å prioritere forebygging. Flere statsforvalter- og fylkeskommune-informanter forteller at de gjennom samarbeidet med kommunene har et generelt inntrykk av at kommunenes forståelse av hva som er forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår har tatt en dreining i retning av et mer helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

Samtidig tyder funn fra intervjuer med Statsforvaltere og fylkeskommuner på at det fremdeles er et forbedringspotensial. Grad av forståelse samt hvor kommunene legger fokuset varierer, ifølge fylkeskommuner og statsforvalter-representanter, mellom kommuner. Noe av forskjellene skyldes ønsket variasjon, altså at kommunene tilpasser innretningen på arbeidet til egen situasjon og behov. En del av forskjellene ser likevel ut til å skyldes uønsket variasjon. Den uønskede variasjonen handler om hvor langt kommunene har kommet i å forstå eller prioritere helheten og samspillet mellom ulike instanser i det forebyggende arbeidet, samt i hvilken grad kommunenes arbeid er systematisk. Variasjonen i hvilken grad kommunene klarer å se helheten og samspillet i det forebyggende arbeidet kan både ses hos kommunedirektører, virksomhetsledere og politikere. I hvilken grad kommunene klarer å se helheten i det forebyggende arbeidet knyttes blant annet til organisering og tilgang på kompetanse. Kommuner med mer ressurser, og arbeidsgrupper med bredere kompetansesammensetning evner i større grad å tenke helhetlig.

«Det er veldig ulikt, hvor stort perspektiv man har. Det store bredeperspektivet er inne hos noen.» - Fylkeskommune

«Det [er det] å sy det sammen til en helhet som det skorter på.» - Fylkeskommune

«Noen gjør det, og andre snakker mer enn de gjør.» - Fylkeskommune

«Helheten er det noen som får til. Kommer an på ressurser man har, og hvilken kompetanse personellet ditt har på dette feltet. Har man hatt rom for å ansette noe mer enn bare det som er lovpålagt, så får man flere syn på ting med en gang.» - Fylkeskommune

Etterlatt inntrykk fra intervjuene med statsforvalter-representanter, fylkeskommuner og kommuner er at informantenes fokus og forståelse av forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår varierer med utgangspunkt i den enkelte informants fagbakgrunn og rolle. Informantene har større fokus og bevissthet rundt aspekter ved det forebyggende arbeidet som er tettere knyttet opp mot deres egen rolle og bakgrunn. Denne analysen støttes også av funn fra spørreundersøkelsen. Lignende tendenser kan ses i hvordan kommunalsjefer med ansvar for ulike kommunalområder svarer på spørsmål om hvilke lover kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår tar utgangspunkt i (se kapittel 4).

Dersom målet er å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til kommunens forebyggende arbeid taler dette for viktigheten av et bevisst forhold til organiseringen av arbeidet. Eksempelvis med hensyn til tverrfaglige arbeidsgrupper, hvilke stilling(er) ansvaret legges til og hvor i organisasjonen stillinger plasseres.

Videre bærer informantenes utsagn og refleksjoner rundt kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår preg av at det er størst fokus og bevissthet rundt tjenester og tiltak som er i direkte kontakt med barn og unge. Sett i lys av Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell kan denne tendensen tolkes dithen at tjenester og tiltak som befinner seg innenfor mikrosystemet, altså individets nærmeste omgivelser (f.eks. skole, barnehage, fritids- og kulturtilbud), anses som mest sentrale for å fremme gode oppvekstsvilkår. Tiltak og tilbud innenfor eksosystemet, altså faktorer som individet ikke nødvendigvis har direkte kontakt med, men som likevel har en indirekte påvirkning på individet (f.eks. velferdstjenester fra NAV, byutvikling og samfunnsplanlegging, miljørettet helsevern, trafikksikkerhet, transport), nevnes sjeldnere av informantene og er antageligvis ikke like langt oppe i informantenes bevissthet. Denne analysen støttes også av funn fra spørreundersøkelsen. Lignende tendenser kan bla. ses i hvilke tjenester og områder som i spørreundersøkelsen pekes på som viktige i kommunens forebyggende arbeid, hvilke planer kommunene som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår er inkludert i og på hvilke områder kommunen har laget mål og strategier for det forebyggende arbeidet (se kapittel 4). Med dette ser det ut til at kommunenes forebyggende arbeid i mindre grad går inn for å endre de strukturelle utfordringene og årsakene knyttet til ulikhet i oppvekstsvilkår.

Enkelte informanter fra fylkeskommunene og kommunene, samt enkelte kommuner som svarte på spørreundersøkelsen, gir også eksplisitt uttrykk for at hensynet til barn og ungdoms oppvekstsvilkår i større grad burde inkluderes i arbeid med arealstrategi, boligbygging og utforming av uteområder enn hva som er praksis i dag. Ovennevnte analyse understøttes også av erfaringene fra rekruttering av informanter. Vi ser nemlig et lignende mønster med hensyn til hvem som har ønsket å stille til intervju, noe som antageligvis sier noe om hvilke områder og tjenester som oppfattes som og som oppfatter seg selv som å ha en rolle inn i det forebyggende arbeidet.

«[Kommunen har behov for] bedre forståelse for hvordan og hvorfor forebyggende arbeid bør integreres i arealplanleggingen. Personlig ser jeg en økende utfordring med forskjeller i samfunnet, et større behov for boligsosiale tiltak og tiltak som skaper gode oppvekstsvilkår for alle uavhengig av hvor de bor, hvor de kommer fra, og ikke minst forholde oppsamling av grupper med utfordringer» - Kommune

Også kriminalitetsforebygging er et område som tilsynelatende ikke er like langt fremme i kommunenes bevissthet i forbindelse med det forebyggende arbeidet. Kun 22 prosent av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at de har mål og strategier for kriminalitetsforebyggende arbeid i kommuneplanen (se delkapittel 4.3.3). Vår tolkning av intervjuene med kommunene, er også at kriminalitetsforebygging ikke er i første rekke når det gjelder forebygging. I majoriteten av intervjuene kom ikke kriminalitetsforebygging opp som et

tema før informanten fikk direkte spørsmål om kommunens samarbeid med statlige og fylkeskommunale aktører, der samtlige kommuner fortalte om samarbeid med politiet. Det understøttes av spørreundersøkelsen, hvor nesten 9 av 10 kommuner (86 prosent) svarer at de samarbeider med politi om det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår (se delkapittel 4.2.3). Samtidig var flere av kommunene vi intervjuet opptatt av å forebygge utenforskap, et mål som i andre kontekster ofte kobles til kriminalitetsforebygging. Svake oppvekstvilkår er i seg selv også en risikofaktor for barne- og ungdomskriminalitet.²¹ Samlet sett kan disse funnene tolkes i retning av at kommunenes gjennomføring av det forebyggende arbeidet typisk består av elementer som inngår i kriminalitetsforebygging, men at kommunenes fokus i større grad ligger på andre deler av det forebyggende arbeidet (deriblant skole, barnehage, helsestasjon og fritidstilbud).

Enkelte kommune-informanter peker på at ulik begrepsbruk potensielt kan komme i veien for å skape en felles forståelse for kommunens ansvar for forebyggende arbeid, ettersom det er en fare for at man snakker forbi hverandre. Dette gjelder blant annet begreper som «forebygging», «tidlig innsats» og «oppvekstvilkår». Variasjonen i begrepsbruk og forståelse er tydelig i intervjuene vi har gjennomført. For eksempel snakker noen informanter om helsefremmende arbeid når de mener universelle tiltak, og forebyggende arbeid når de mener selektive og/eller indikerte tiltak.

Variasjonen i begrepsbruk kan også sees i at flere informanter viser til at det er *lovpålagt å reparere, men ikke å forebygge*. Noe som ikke stemmer, siden det forebyggende arbeidet også er hjemlet i lov. Denne typen formuleringer indikerer et perspektiv på forebygging som å i hovedsak omfatte universelle tiltak/primærforebygging. Forebygging for å hindre at oppståtte utfordringer hos grupper med risiko gir utslag i negative konsekvenser (selektive tiltak/sekundærforebygging) eller for å forebygge ytterligere negative konsekvenser av eksisterende utfordringer (indikerte tiltak/tertiærforebygging) defineres i så måte ut av forebyggingsbegrepet. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke gjelder alle informantene, og at begrepsbruk og forståelse nettopp ser ut til å variere mellom kommuner og informanter. Det er heller ikke sikkert at denne typen formuleringer er et uttrykk for at informantene ikke ser universelle, selektive og indikerte tiltak som komplementerende elementer i kommunens forebyggende arbeid. Flere informanter viser også nettopp til at kommunens forebyggende arbeid foregår på flere nivå, samtidig som de anerkjenner at størstedelen av arbeidet ideelt sett bør befinne seg på et tidlig stadium. En alternativ tolkning er derfor at informantenes henvisninger til at det er *lovpålagt å reparere, men ikke å forebygge* er et uttrykk for frustrasjon over det de opplever som manglende økonomisk handlingsrom til å prioritere mer langsiktig. De opplever at enkelte forebyggende tiltak og -satsinger blir nedprioritert (eksempelvis stenging av fritidsklubber) og at arbeidet rundt individuelle rettigheter og vedtaksoppfølging har større fokus og prioritet. Dette fremkommer også i spørreundersøkelsen hvor 55 prosent av kommunene mener at forebyggingsarbeidet nedprioriteres til fordel for mer presserende innsatser (figur 5.1)

I tillegg til at fagbakgrunn og sektortilhørighet spiller inn, peker noen informanter også på at ulike tjenester potensielt legger ulikt meningsinnhold i forebyggingsbegrepet. Ulik begrepsbruk og forståelse kan på denne måten potensielt være en barriere mot å skape en omforent og helhetlig forståelse for kommunens forebyggende arbeid blant de ulike tjenestene og aktørene som er involvert i arbeidet. For selv om de ulike tjenestene har ulike roller inn i kommunens forebyggende arbeid, kan det sies å være en forutsetning at tjenestene har samme forståelse for kommunens overordnede ansvar og mål, samt hvor de enkelte tjenestene kommer inn i dette bildet.

3.2 Kommunenes prioriteringer i det forebyggende arbeidet

Hva som prioriteres og fokuseres på i det forebyggende arbeidet for å fremme gode oppvekstvilkår varierer mellom kommuner. Dette er tydelig både basert på intervjuene vi har gjort med utvalgte kommuner, og fra intervjuer med fylkeskommuner og statsforvalter-

²¹ Oslo Economics (2022). Kjenntegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff

representanter. Variasjonen i prioriteringer og fokus er også å forvente, ettersom kommunene vil ha ulike utfordringer og muligheter på området. Et fellestrekk som beskrives av både kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter er samtidig at prioriteringer tvinger seg frem som følge av kommunenes økonomiske situasjon og begrensninger.

Funn fra intervjuene tyder på at kommunene i sitt arbeid prioriterer presserende lovpålagte tjenester og tilbud, med betydelige eller alvorlige konsekvenser dersom de ikke oppfylles. Variasjonen mellom kommuner ser i hovedsak ut til å handle om hvor mye forebyggende arbeid kommunene klarer å lage plass til utover dette. Dette innebærer at lovpålagte grunnleggende tjenester som kan betegnes som universelle tiltak prioriteres (for eksempel skole, barnehage og helsestasjon), sammen med indikerte, og til dels selektive, tiltak som er rettighetsfestet. Universelle tiltak utover det minimumsnivået som er lovfestet nedprioriteres ofte som følge av stram økonomi. Ser vi denne praksisen opp mot Helsedirektoratets nasjonale faglige råd for folkehelsearbeidet i kommunene, som sier at effektivt folkehelsearbeid må inkludere universelle strategier i tillegg til høyrisiko-tiltak,^{22,23} indikerer våre funn at kommunenes praksis ikke er helt i tråd med anbefalingene for det forebyggende arbeidet. Samtidig bør det også påpekes at grenseoppgangene mellom universelle, selektive og indikerte tiltak er flytende, og at flere tjenester opererer på flere nivåer (eksempelvis skole og helsestasjon for ungdom).

Innenfor denne konteksten blir politisk vilje til å satse på langsiktig forebyggende arbeid viktig. Dette forutsetter at politikerne både har kompetanse og forståelse for den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten. Politisk vilje fremstår dermed som en sentral dimensjon for å forstå variasjonen i kommunenes prioriteringer.

«[...] det som er lovpålagt som ryker sist. [...] det bidrar vi også til som statsforvalter. Vi kan oppmuntre veldig til å bruke midler til forebygging, også kommer vi neste uke på tilsyn og eller gir medhold til en klager som ikke har fått sine individuelle rettigheter oppfylt. Den balansen er vanskelig for kommunene. Og litt vanskelig å formidle også. Vi krever at de følger lovverket, samtidig som vi sier de må investere i forebygging som ikke nødvendigvis er lovpålagt.» - Statsforvalteren

Forskjellene i kommunenes prioriteringer er dermed i hovedsak å finne i dette relativt smale handlings- og prioriteringsrommet. Videre indikerer disse funnene at kommunens fokus- og prioriteringsområder ikke nødvendigvis speiler kommunens forståelse av eget ansvar eller hvilke tiltak og innsatsområder som er relevante og nyttige, men i stedet reflekterer harde prioriteringer og politisk gjennomførbare valg.

Funn fra kommune-intervjuene viser at det som forventet er forskjeller mellom kommunene med hensyn til hva de prioriterer, men at noen temaer går igjen i flere kommuner. Temaene som går igjen er særlig tiltak for å forebygge utenforskap og fremme inkludering, redusere sosial ulikhet og å tilby gode basistjenester (f.eks. skole og barnehage). Disse prioriteringene kan ses i sammenheng med både lovverk og politiske styringssignaler. Fokuset på sosial ulikhet speiler for eksempel føringer i folkehelseloven, mens utenforskap og inkludering er et viktig politisk satsningsområde hvor skole og barnehage trekkes frem som svært viktige tjenester for å lykkes.²⁴

²² Bakgrunnen for dette rådet er «forebyggingsparadokset», nemlig at den totale folkehelseeffekten av et forebyggende tiltak er mint der problemene er størst. Dette skyldes at selv om risikoen nettopp er høyest i høyrisikogrupper, så er antallet individer i disse gruppene gjerne lavt. I større befolkningsgrupper er den individuelle risikoen lavere, men det store antallet gjør at effekten i sum blir stor.

²³ Helsedirektoratet (2018). Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen. Nasjonale faglige råd. (sist oppdatert 26.01.18).

²⁴ Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv (2024). Barn og unge først – vårt felles ansvar

3.3 Kommunens forståelse av gjeldende lovverk

Videre tyder funn fra intervjuer med fylkeskommuner og kommuner på at noen lover oppfattes som strengere eller åpnere enn andre, og at dette har betydning for kommunenes prioriteringer. Kulturloven nevnes som et eksempel på en relativt åpen lov, med få føringer på detaljnivå og hvor det ikke skal så mye til for å tilfredsstille minimumsnivået. Andre eksempler er lov om folkebibliotek, friluftsløven og folkehelseloven. Til sammenligning nevnes barnevernsloven som et eksempel på en strengere lov, som i større grad konkretiserer kommunens ansvar og definerer individuelle rettigheter. Noen informanter fra kommuner og fylkeskommuner peker derfor på kultur- og fritidstilbud som et område som står i fare for å prioriteres bort eller ned.

«Vi må få tydeliggjort fagfeltet folkehelse og kultur, for det er så utrolig viktig for barn og unge og deres liv, for at de skal ha et godt liv. Hos enkelte sitter det veldig langt inn. Kultur blir pynten på kaka. Men går man inn i dybden så er det der det forebyggende arbeidet kan bli gjort. Hvis alle barn og unge har det godt, blir inkludert og ikke kommer i utenforskap så blir det enklere for dem i oppveksten. Alle vil jo høre til.» - Fylkeskommune

«Det jeg ser er at det med fritidsklubber er en veldig viktig greie for å nå ut til barn og unge som kanskje ikke passer så godt inn i ordinære fritidsaktiviteter, men fritidsklubber er noe av det første som tas bort når kommunen skal spare penger.» - Fylkeskommune

Flere av kommunene vi har snakket med har likevel valgt å satse på fritids- og kulturaktiviteter, til tross for at dette er et område hvor lovverket oppfattes som mindre strengt. Kommunene opplever å ha et betydelig handlingsrom innenfor dette feltet, i den forstand at det ikke krever så mye å oppnå minimumskravene i lovverket. Når flere av kommunene likevel velger å prioritere fritids- og kulturaktiviteter handler dette om at de anser det som viktige tiltak for å forebygge utenforskap.

Ut fra intervjuene forstår vi at det er krevende for kommunene at kommunens ansvar for forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår er hjemlet både i ulike lover og i ulike kapitler i samme lov. Eksempelvis nevner noen statsforvalter- og kommune-informanter at plasseringen av kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker i barnevernloven har ført til en del misforståelser. Flere kommuner har som følge av dette gjort den feiltolkning at barnevernet skal ha et utvidet ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet, selv om andre kommuner ikke har tolket det på denne måten. Flere informanter fra Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner tror at kombinasjonen av sektorvise lover og sektorovergrepene lover bidrar til å forsterke silotenkning. Det vises til at det er krevende for enkeltindivider å holde oversikt over innholdet i alle relevante lover, og at det er lettere å føle eierskap til lovverk som er eksplisitt koblet til egen sektor. Denne effekten antas å gjelde for alle forvaltningsnivåer, ikke bare kommuner.

«Jeg tror det [mangfold av lover] er et problem. Det blir veldig fort til at man forholder seg til sin sektorlov og det blir vanskelig å se at mange andre lover forholder seg til ditt felt også. Helse og miljø og skole og barnehage er viktig for å bygge god helse til barn og unge, men et fåtall av rektorer kjenner til dette og at det er noe mer enn opplæringsloven» - Fylkeskommune

Gjennom intervjuene med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter får vi inntrykk av at noen kommuners praksis ikke er i tråd med gjeldende lovverk. I forventningen om systematisk arbeid ligger det at kommunene skal ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer til befolkningen i sin kommune, at kommunens forebyggende arbeid skal bygge på denne kunnskapen og at arbeidet skal evalueres.²⁵ Funn fra intervjuer med fylkeskommuner, Statsforvalteren og enkelte kommuner tyder på at det er variasjoner mellom kommuner både med hensyn til i hvilken grad kommunens tiltak er veloverveide og reflekterer identifiserte behov i

²⁵ Folkehelseloven (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata.

befolkningen, og i hvilken grad kommunene evaluerer arbeidet de selv gjør. Kommunenes forbedringspotensial omtales av fylkeskommune-informanter som størst med hensyn til å evaluere eget arbeid. Disse funnene indikerer at det finnes kommuner som enten ikke har forstått omfanget av eget ansvar, eller har nedprioritert denne delen av det forebyggende arbeidet.

Samlet sett er vårt inntrykk, basert på hvordan fylkeskommune-, statsforvalter- og kommune-informanter snakker om tematikken, at når kommunene tvinges til å prioritere (som følge av økonomi, kapasitet osv.) så prioriterer de å oppfylle lovforpliktelser som omhandler individuelle rettigheter og krav til tjenester kommunen skal tilby, lovforpliktelser hvor mangelfull etterlevelse er lett synlig og/eller kan få alvorlige konsekvenser enten i utfall eller i form av sanksjoner, og lovforpliktelser med detaljerte beskrivelser av kravene til kommunene. Sistnevnte kan ses i sammenheng med punktet om synligheten på mangelfull etterlevelse.

3.4 Fylkeskommunene og Statsforvalternes forståelse av kommunens ansvar i det forebyggende arbeidet

Funn fra intervjuene tyder på at både Statsforvalteren og fylkeskommunen har hatt en viktig rolle i å veilede og forme kommunenes forståelse og praksis innen det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår. Det kan derfor også være verdifullt å nevne hvordan disse forstår og omtaler forebygging for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår.

Først og fremst er det en generell enighet blant informantene fra Statsforvalteren og fylkeskommunene om at godt forebyggende arbeid krever et tverrfaglig og helhetlig perspektiv. Godt samarbeid omtales derfor som viktig, både mellom personer med ulike fagbakgrunn og fra ulike tjenester, og mellom ansatte som arbeider med forebyggende tiltak på ulike nivåer (universelle, selektive og indikerte, samt primær-, sekundær-, og tertiærforebyggende). De enkelte informantenes fokus varierer noe med utgangspunkt i egen stilling og/eller fagbakgrunn. Områder og tjenester som nevnes gjentatte ganger på tvers av intervju er: utenforskap, sosial ulikhet og økonomisk tilgjengelighet, kultur, friluftsliv, psykisk helse, fritidsklubber, foreldreveiledning, skole, barnehage, helsestasjon og skolehelsetjeneste. Andre områder som også nevnes, men sjeldnere, er: radikalisering, kriminalitet, rus, samferdsel, trafiksikkerhet, kollektivtransport, barnevern, politi, NAV, tannhelse, samfunnsplanlegging og byutvikling. Dette betyr ikke at informantene ikke har en bredere forståelse, eller at områdene som nevnes av informantene representerer en uttømmende liste. Likevel sier funnene noe om hvor informantene vi har snakket med legger fokuset, og hvor det er størst bevissthet.

Videre er informantene fra Statsforvalteren og fylkeskommunene opptatt av at hovedvekten av det forebyggende arbeidet bør befinne seg på universelt nivå, mindre på selektivt nivå og enda mindre på indikert nivå. Informantenes begrepsbruk og henvisning til faglige forståelsesmodeller (for eksempel trekanten, tiltakstrappen osv.) varierer, men det er stor enighet om det underliggende budskapet.

3.5 Hovedfunn fra kapittel 3: Hvordan forstår kommunene ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?

Overordnet tyder funn fra intervjuene med fylkeskommune- og statsforvalter-representanter at det har skjedd en positiv utvikling i kommunenes forståelse av eget ansvar for det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår. Kommunenes forståelse omtales som mer helhetlig og tverrfaglig enn tidligere. Samtidig varierer dette mellom kommuner, og funn fra intervjuene med fylkeskommuner og statsforvalter-representanter tyder på at det fremdeles er et forbedringspotensial på området.

Kommunenes fokus i det forebyggende arbeidet fremstår, basert på funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer, i størst grad å være rettet mot tjenester og tiltak som er i direkte kontakt med barn og unge, og i mindre grad mot tjenester og tiltak som har en indirekte effekt på barn og unges oppvekstsvilkår (f.eks. velferdstjenester fra NAV, byutvikling og samfunnsplanlegging, miljørettet helsevern, trafikksikkerhet og transport). Med dette ser det ut til at kommunenes forebyggende arbeid i mindre grad går inn for å endre de strukturelle utfordringene og årsakene knyttet til ulikhet i oppvekstsvilkår.

Også kriminalitetsforebygging er et område som tilsynelatende ikke er like langt fremme i kommunenes bevissthet i forbindelse med det forebyggende arbeidet. Vår tolkning av funn fra spørreundersøkelsen og intervju er at kommunenes gjennomføring av det forebyggende arbeidet typisk består av elementer som inngår i kriminalitetsforebygging, men at kommunenes fokus i større grad ligger på andre deler av det forebyggende arbeidet (deriblant skole, barnehage, helsestasjon og fritidstilbud).

Videre tyder funn fra intervjuer med kommuner og fylkeskommuner på at noen lover oppfattes som strengere eller åpnere enn andre, og at dette har betydning for kommunenes prioriteringer. Samlet sett er vårt inntrykk, basert på hvordan fylkeskommune-, statsforvalter- og kommuneinformanter forteller om tematikken i intervju, at når kommunene tvinges til å prioritere (som følge av økonomi, kapasitet osv.) så prioriterer de å oppfylle lovforpliktelser som omhandler individuelle rettigheter og krav til tjenester kommunen skal tilby, lovforpliktelser hvor mangelfull etterlevelse er lett synlig og/eller kan få alvorlige konsekvenser enten i utfall eller i form av sanksjoner, og lovforpliktelser med detaljerte beskrivelser av kravene til kommunene. Sistnevnte kan ses i sammenheng med punktet om synligheten på mangelfull etterlevelse. I praksis innebærer dette at lovpålagte grunnleggende tjenester som kan betegnes som universelle tiltak prioriteres (for eksempel skole, barnehage og helsestasjon), sammen med indikerte, og til dels selektive, tiltak som er rettighetsfestet. Variasjonen mellom kommuner ser i hovedsak ut til å handle om hvor mye forebyggende arbeid kommunene evner å lage plass til utover dette.

Gjennom intervjuene med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter får vi også inntrykk av at noen kommuners praksis ikke er i tråd med gjeldende lovverk. I forventningen om systematisk arbeid ligger det at kommunene skal ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer til befolkningen i sin kommune, at kommunens forebyggende arbeid skal bygge på denne kunnskapen og at arbeidet skal evalueres.²⁶ Likevel tyder funn fra intervjuer med fylkeskommuner, Statsforvalteren og enkelte kommuner på at systematikken i kommunenes forebyggende arbeid varierer. Disse funnene indikerer at det finnes kommuner som enten ikke har forstått omfanget av eget ansvar, eller har nedprioritert denne delen av det forebyggende arbeidet.

Det er tydelig fra intervjuene med informantgruppene at personer i ulike roller har noe ulike begrepsbruk og fokus når de snakker om tematikken, og at fagbakgrunn, sektor- og tjenestetilhørighet ser ut til ha en betydning. Dette anerkjennes også eksplisitt av enkelte

²⁶ Folkehelseloven (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Lovdata.

informanter. Noen informanter peker også på at ulike tjenester potensielt legger ulikt meningsinnhold i forebyggingsbegrepet. Våre analyser tyder på at ulik begrepsbruk, fokus og forståelse kan være en barriere mot å skape en omforent og helhetlig forståelse for kommunens forebyggende arbeid blant de ulike tjenestene og aktørene som er involvert i arbeidet. Dersom målet er å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til kommunens forebyggende arbeid taler dette for viktigheten av et bevisst forhold til organiseringen av arbeidet. Eksempelvis med hensyn til tverrfaglige arbeidsgrupper, hvilke stilling(er) ansvaret legges til og hvor i organisasjonen stillinger plasseres.

Til tross for ovennevnte forskjeller er det likevel stor enighet blant kommune-, fylkeskommune-, og statsforvalter-informantene om at forebyggende arbeid er viktig, og at hovedvekten av det forebyggende arbeidet ideelt sett bør befinne seg på universelt nivå.

4. Hvordan organiserer og gjennomfører kommunene det forebyggende arbeidet?

I dette kapitlet redegjør vi for resultater og funn knyttet til kommunens organisering og gjennomføring av det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. Dette inkluderer hvor kommunene organiserer det forebyggende arbeidet, hvordan de samarbeider i og mellom kommuner og andre aktører om det forebyggende arbeidet og hvilke planer, samt hvilke mål og strategier kommunene har for det forebyggende arbeidet.

Funn og resultater baserer seg på data fra dokumentstudier, kvalitative intervjuer med Statsforvalteren, fylkeskommuner og et utvalg kommuner, samt spørreundersøkelse rettet mot kommuneadministrasjonene i samtlige kommuner. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvordan kommunen har organisert det forebyggende arbeidet for å sikre gode oppvekstvilkår. Dette inkluderer hvilke instanser og tjenester som er involvert i det forebyggende arbeidet, hvem som har koordinerende ansvar og hvilke organisatoriske grep kommunene har tatt for å sikre tverrsektorielt, forebyggende arbeid.

Vi presenterer først resultater og funn knyttet til hvordan kommunene organiserer sitt forebyggende arbeid, deretter hvordan de samarbeider om dette arbeidet og hvilke planer, mål og strategier de har for det forebyggende arbeidet. Til sist i delkapitlet oppsummerer vi hovedfunn- og resultater fra kartleggingen.

4.1 Hvordan organiserer kommunene sitt forebyggende arbeid?

Selv om det forebyggende arbeidet er et kommunalt ansvar som ikke tildeles kun ett kommunalområde, tyder funn fra kartleggingen på at kommunalområde *oppvekst* ofte blir pekt på og delegert (det koordinerende) ansvaret. Ansvaret ligger imidlertid ikke der alene. Flere kommuner involverer ulike roller og ulike kommunalområder i sitt forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår. Samtidig tyder funn fra intervjuer med Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner at det er betydelig variasjon i hvordan dette løses i praksis. Det varierer for eksempel mellom kommuner hvor mange kommunalsjefer de har, hvilke kommunalområder samme kommunalsjef har ansvar for, og ikke minst hvor involvert disse er i kommunens forebyggende arbeid på oppvekstfeltet. Det finnes blant annet eksempler på kommuner som kun har én kommunalsjef, kommuner som har tre kommunalsjefer og kommuner som har syv kommunalsjefer. Med hensyn til ansvarsområde ser dette også ulikt ut blant kommunene. Noen kommunalsjefer har relativt brede ansvarsområder, mens andre har smalere ansvarsområder, ut fra hvordan kommunalområdene er inndelt. Eksempelvis har noen kommuner valgt å legge ansvaret for tjenester rettet mot barn og unge, som f.eks. skole, barnehage, helsestasjon, fritid og kultur til samme person, mens andre kommuner har delt opp dette ansvaret på to eller flere personer. Andre eksempler kan være å samle ansvaret for oppvekst, fritid og kultur, eller for sosiale tjenester, under samme kommunalsjef.

Noen informanter, både representanter fra Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner, gir uttrykk for at det er sentralt for kommunens evne til å ha et helhetlig perspektiv på det forebyggende arbeidet at samme kommunalsjef har ansvar for et bredt felt. Dette kan eksempelvis være alle eller flere av tjenestene til barn- og unge. Enkelte informanter fra Statsforvalteren forteller i forlengelse av dette at flere kommuner enn tidligere har gjennomført omorganiseringsprosesser som har resultert i at tjenester som arbeider med barn og familier plasseres nærmere hverandre. Betydningen av organisering og ansvarsfordeling handler både om tydeliggjøring og bevissthet rundt ansvar, tjenester og tilbud, og at det kan gi et mer helhetlig perspektiv på økonomi og budsjetter. Eksempelvis forteller en kommunalsjef i intervju at

kommunen har valgt å samle forebyggende tjenester i samme avdeling, for å unngå at tjenester som sykehjem og hjemmesykepleie «spiser opp» budsjettene til de forebyggende tilbudene.

Kommunenes tilgang på personellressurser og kompetanse i arbeidet varierer også. Funn fra dokumentstudier og intervjuer med fylkeskommuner og kommuner tyder på at mange kommuner har valgt å ha en eller flere koordinatorfunksjoner som støtter opp om det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. Andre kommuner har ikke en slik dedikert koordinatorfunksjon, men har i stedet valgt å legge ansvaret til andre stillinger for eksempel helsesykepleier eller hos barnevernet. Antallet koordinatorstillinger varierer mellom kommunene, og det samme gjør stillingsprosenten. Noen kommuner har for eksempel ingen eller få slike stillinger, mens andre kommuner kan ha egne folkehelseteam. Det finnes også eksempler på kommuner som har valgt å tone ned arbeidsmengden og ansvaret knyttet til slike stillinger ved å ikke kalle dem koordinatore, men heller kontakter eller lignende. Enkelte informanter forteller at antallet koordinatorstillinger gjerne varierer med utgangspunkt i kommunestørrelse, hvor større kommuner i større grad enn mindre kommuner har slike stillinger. Det finnes flere ulike typer koordinatorstillinger som omtales som relevante for kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår, deriblant folkehelsekoordinator, frivillighetskoordinator, barnekoordinator, SLT-koordinator²⁷ og BTI-koordinator²⁸. Funn fra dokumentstudier og intervju tyder i tillegg på at kommuneoverleger og kommunepsykologer i flere tilfeller gis en rolle inn i kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår. Hvem som får ansvar for kommunens forebyggende arbeid og hvilke kompetanser disse har varierer også. Det finnes blant annet eksempler på at folkehelsekoordinatorstillinger innehas av personer med helsefaglig utdanning (f.eks. sykepleier eller fysioterapeut), personer med utdanning innen folkehelse og av samfunnsplanleggere. Enkelte informanter fra fylkeskommuner og kommuner gir også uttrykk for at en forutsetning for å lykkes i en koordinatorstilling er at vedkommende som innehar stillingen kjenner organisasjonen godt.

Hvor i organisasjonen koordinatorstillinger og andre stillinger med ansvar for kommunens forebyggende arbeid er plassert omtales av flere informanter fra både kommuner, fylkeskommuner og Statsforvalteren som betydningsfullt. Nærhet til kommunedirektør og personer i andre sentrale roller omtales som gunstig for å fremme både samarbeid og et helhetlig perspektiv på arbeidet. Plassering av denne typen stillinger i samme organisatoriske enhet, samt i en organisatorisk enhet med bredt nedslagsfelt, som kommunedirektørens stab, nevnes av denne grunn som fordelaktig. I praksis har ulike kommuner gjort ulike valg på dette området. Utover å plassere denne typen roller i kommunedirektørens stab, finnes det også eksempler på kommuner som har lagt det til staben til kommunalsjef oppvekst (eller tilsvarende), staben til kommunalsjef helse (eller tilsvarende), til egne avdelinger for folkehelse eller forebygging og til skole.

I det følgende fremkommer resultater fra spørreundersøkelsen knyttet til hvilke instanser og tjenester som er involvert i det forebyggende arbeidet, samt hvilke roller og hvordan kommunene har organisert ansvaret for det forebyggende arbeidet.

4.1.1 Hvilke instanser og tjenester er involvert?

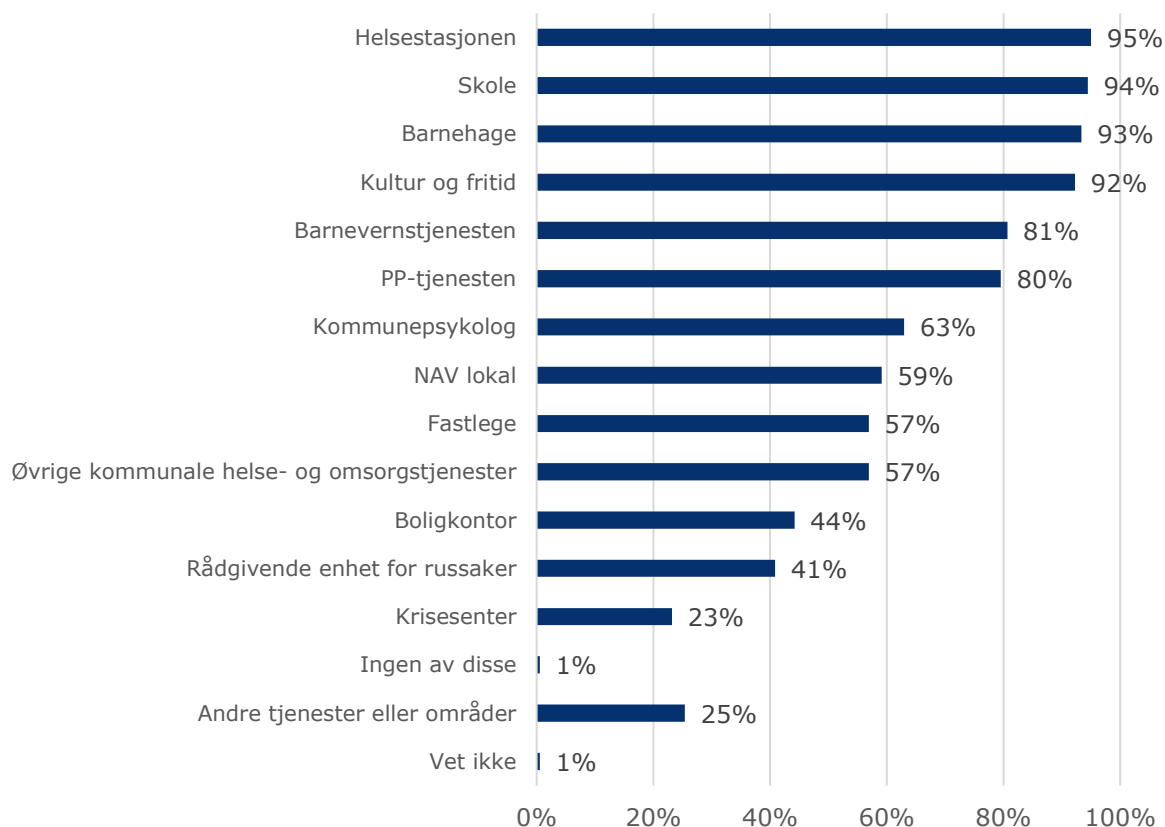
I spørreundersøkelsen kartla vi hvilke tjenester og områder kommunene ser som viktig i det forebyggende arbeidet med å legge til rette for gode oppvekstvilkår. Resultatene fra undersøkelsen viser at kommunene er samstemte om at særlig fire tjenester er viktige i det forebyggende arbeidet. Det gjelder helsestasjon, skole, barnehage og kultur og fritid, jf. Figur 4.1. Der nest svarer kommunene at barnevernstjenesten og PP-tjenesten er viktige i kommunens forebyggende arbeid. Dette understøtter funn fra intervjuene om hvilke tjenester kommunen ser som sentrale i det forebyggende arbeidet.

²⁷ SLT står for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak, og er en modell for å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge.

²⁸ BTI står for bedre tverrfaglig innsats, og er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre hvor det er behov for helhetlig og koordinert innsats.

En fjerdedel av kommunene svarer «Andre tjenester eller områder» enn det som var listet opp i undersøkelsen. Kommunene som har svart dette har presisert at dette gjelder enten frivillighetssentral, frivillige organisasjoner og fritidsklubber er andre tjenester og områder som er viktige i kommunens forebyggende arbeid med å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

Figur 4.1 Hvilke tjenester og områder ser dere som viktige i kommunens forebyggende arbeid med å legge til rette for gode oppvekstvilkår?



Note: n=181

Vi har analysert svarene etter kommunenes størrelse målt i folketall. Her finner vi at kommuner med under 5000 innbyggere svarer noe annerledes enn kommuner med 5000-19 999 innbyggere og kommuner med over 20 000 innbyggere. I de minste kommunene svarer flertallet at det er helsestasjon, skole, barnehage og kultur og fritid som er de viktigste tjenestene og områdene i kommunens forebyggende arbeid. Blant disse kommunene er det en mindre andel som svarer at de øvrige tjenestene er en viktig del av det forebyggende arbeidet i kommunen, når vi sammenligner med større kommuner.

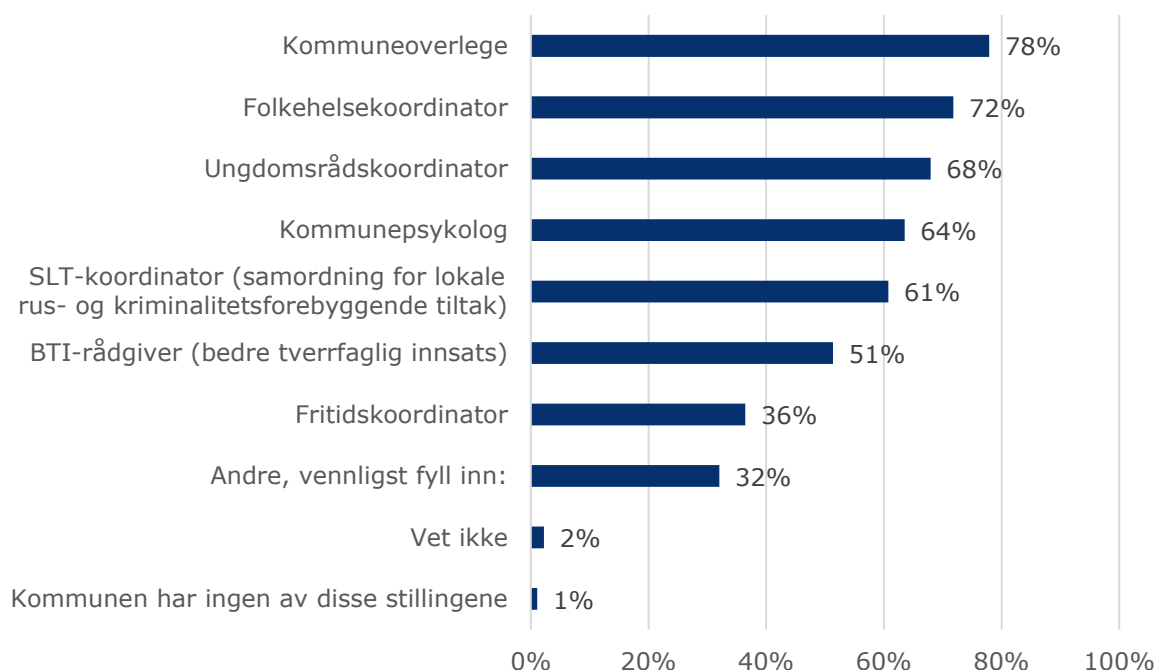
4.1.2 Sentrale roller og ansvar for det forebyggende arbeidet i kommunen?

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er flere stillinger i kommunene som har en rolle i kommunens forebyggende arbeid. Noen av funksjonene er også lovpålagte.

Overordnet viser resultatene at flest kommuner har kommuneoverlege, folkehelsekoordinator og ungdomsrådskoordinator som en rolle inn i de forebyggende arbeidet, jf. Figur 4.2. 64 prosent av kommunene oppgir at de har kommunepsykolog. Flere kommuner (32 prosent) oppgir at de har andre stillinger enn alternativene som ble stilt i undersøkelsen. Dette omfatter blant annet barnekoordinator, familieveileder, frivillighetssentral, skolemiljøteam og ungdomslos. Vi finner

ingen systematisk forskjell mellom kommuner med ulike størrelse og hvilke stillinger som er gitt en rolle i det forebyggende arbeidet.

Figur 4.2 Vennligst kryss av for de stillingene kommunen har, som har en rolle i kommunens forebyggende arbeid (enten ordlyden/tittelen er identisk eller viser til tilsvarende stilling).

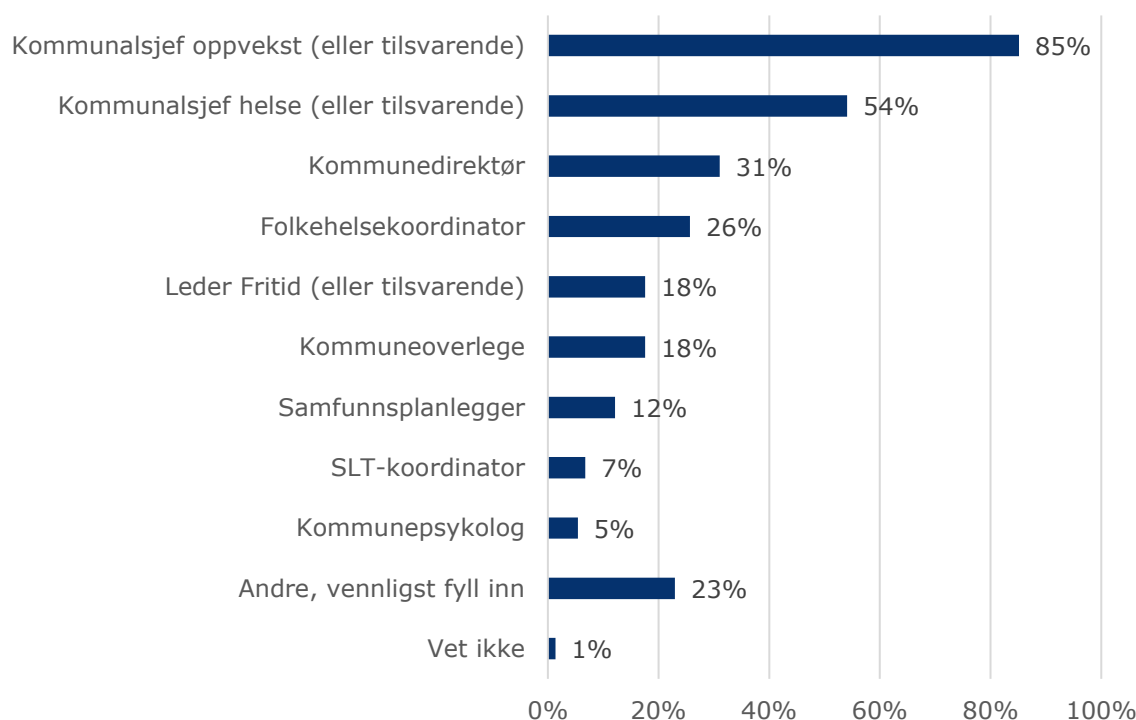


Note: n=181

I spørreundersøkelsen svarer 80 prosent av kommunaldirektørene/rådmennene at det overordnede ansvaret for å koordinere kommunens forebyggende arbeid er avklart/formelt lagt til en (eller flere) stillinger i kommunen. I resterende kommuner er ansvaret ikke delegert.

Basert på resultater fra spørreundersøkelsen, er det er flere roller som har fått koordineringsansvar for kommunens forebyggende arbeid. Når vi spør kommunedirektørene/rådmennene om hvem som har dette ansvaret i spørreundersøkelsen, oppgir flertallet (85 prosent) at dette er kommunalsjef for oppvekst eller tilsvarende som har denne rollen, jf. Figur 4.3. Halvparten oppgir at det er kommunalsjef helse og en tredjedel oppgir at det er kommunedirektør. Utover nevnte roller, oppgir kommunedirektørene/rådmennene også flere roller i kommunen. De som har skrevet inn andre roller nevner flere roller herunder forebyggende koordinator, koordinerende enhet og helsestasjon. Vi finner ingen systematisk forskjell mellom kommuner med ulike størrelse og hvilke roller de oppgir at har koordineringsansvar for kommunens forebyggende arbeid.

Figur 4.3 Hvem i kommunen har et koordineringsansvar for kommunens forebyggende arbeid?



Note: Kun kommunedirektør har svart på dette spørsmålet. n=74

4.2 Samarbeid i og mellom kommuner og på tvers av forvaltningsnivå

Det forebyggende arbeidet fordrer både samarbeid internt i kommunene, mellom kommuner og på tvers av forvaltningsnivå med fylkeskommune og stat. I kartleggingen har vi derfor undersøkt hvordan kommunene samarbeider på tvers av tjenester og sektorer i kommunen, hvordan de samarbeider mellom kommuner og med statlige og fylkeskommunale aktører. I tillegg har vi også undersøkt hvordan og i hvilken grad kommunene legger til rette for medvirkning i arbeidet. I det følgende tegner vi et bilde av dagens situasjon i kommunene på disse områdene.

4.2.1 Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid internt i kommunen

Ettersom kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår involverer en rekke personer og tjenester på tvers av sektorer og virksomheter fremheves godt samarbeid som et viktig suksesskriterium av flere kommune-, fylkeskommune-, og Statsforvalter-informanter.

Velferdstjenestene i kommunen har også plikt til å samarbeide med andre offentlige instanser og andre tjenesteyterne. Funn fra intervjuer med de samme informantgruppene tyder samtidig på at mange kommuner strever med å få til et godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. I dette ligger det at graden av kontakt og evnen til å se det forebyggende arbeidet i sammenheng mellom sektorer og tjenester varierer. Gjennom intervjuene finner vi at mange kommuner har et forbedringspotensial på dette området. Fra det fylkeskommunale og kommunale perspektivet er tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid viktig for å fremme helhet og kvalitet i det forebyggende arbeidet. Eksempelvis kan tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid bidra til økt innsikt i behov og muligheter, og i forlengelse utforming av tiltak som komplementerer hverandre på tvers av tjenester. Planer og rapporter som er utarbeidet med utgangspunkt i tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid oppleves også gjerne mer gjennomtenkt og helhetlige av fylkeskommuner vi har intervjuet.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at mange kommuner har gjort organisatoriske grep for å jobbe med lovforpliktelsene i sammenheng. Flertallet av kommunene (84 prosent) oppgir i spørreundersøkelsen at de har gjort organisatoriske grep for å fremme tverrsektorielt samarbeid i planarbeidet. Det fleste kommunene oppgir at dette har vært å etablere tverrsektorielt team og faste tverrsektorielle møtearenaer. Det første er det vanligste grepet blant kommuner under 20 000 innbyggere, mens det siste er det vanligste grepet blant kommunene med over 50 000 innbyggere. Følgende organisatoriske grep oppgis å være gjennomført på tvers av kommunene:

- Tverrsektorielt team (83 prosent)
- Faste tverrsektorielle møtearenaer (83 prosent)
- Formelle rutiner for samarbeid (69 prosent)
- Høringer/åpne møter for medvirkning (34 prosent)
- Utvidet ansvarsområder for kommunalsjef(er) (28 prosent)

Flere kommuner har imidlertid ikke gode nok rutiner og systemer for samarbeid, og arbeidet blir da i større grad avhengig av personlig initiativ og engasjement. Det viser funn fra intervjuene. Både fylkeskommuner og kommuner vi har snakket med forteller om et fokus og et pågående arbeid for å styrke det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet. Eksempler på grep ulike kommuner har gjort inkluderer blant annet: å etablere tverrfaglige og tverrsektorielle arbeidsgrupper (både på operativt, administrativt og ledernivå), arbeid med kultur for samarbeid, kartlegging og formidling av eksisterende tjenestetilbud og organisering av tilbud til barn og unge under samme tak og/eller i samme organisatoriske enhet.

En del kommuner har også valgt å ta i bruk modeller for samarbeid, som SLT og BTI. Noen av informantene fra fylkeskommunene mener også å se at god lederforankring og god opplæring av nyansatte er kjennetegn blant kommuner som i større grad lykkes med å få til godt samarbeid.

Funn fra intervjuer med Statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner tyder på at erfaringene med BTI varierer mellom kommuner. I noen kommuner fungerer modellen godt, mens i andre kommuner har de ikke sett de samme effektene. Det varierer også noe mellom tjenester hvor godt BTI-modellen fungerer. I skole og barnehage fungerer den ofte godt, mens det kan være vanskeligere å koble på de andre tjenestene. Dette er noe som fremkommer gjennom intervju med fylkeskommuner og statsforvaltere, men vi kjenner ikke til hva som er bakgrunnen for dette. Det er ikke noe systematikk i datamaterialet som forklarer hvorfor modellen fungerer hos enkelte kommuner og i mindre grad hos andre.

En positiv konsekvens av BTI-modellen som nevnes av noen av informantene er at den kan bidra til å styrke kommunenes og de ulike tjenestenes oversikt over innholdet i, mandatet til og rammebetingelsene andre tjenester arbeider innenfor. Bedre oversikt og innsikt omtales videre som positivt for samarbeid. I tillegg kan det være en fordel med hensyn til å skape en helhetlig tilnærming, ved at oversikten over tjenestetilbudet i kommunen kan tas med inn i planarbeidet. For eksempel forteller en av kommunene vi har intervjuet at kommunen i forbindelse med innføringen av BTI-modellen oppdaget at kommunen manglet en arena for å diskutere systemsaker og individualsaker med samtykke. Innsikten førte til at kommunen opprettet en tverrfaglig samarbeidsgruppe.

Kommunene vi har intervjuet sine erfaringer med SLT-koordinator er noe varierende. Blant annet varierer stillingsprosenten som er knyttet til rollen, samt hvor mange SLT-koordinatorer kommunen har. I tillegg til SLT-koordinator finnes det også eksempler på kommuner som har egne radikaliseringskoordinatorer, og mentorer i skolen for arbeidet med radikalisering og ekstremisme. SLT-koordinatorene jobber gjerne opp mot politi, skole og NAV. Eksempelvis forteller en kommune at deres SLT-koordinator arbeider tett opp mot miljøveileder i skolen.

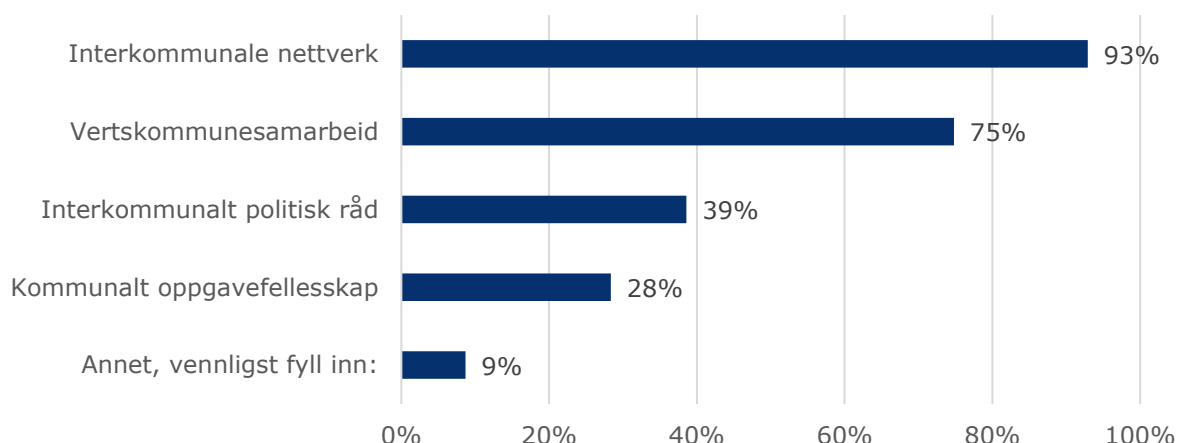
Ettersom samarbeid og koordinering er såpass sentralt for kommunenes forebyggende arbeid fremhever noen kommuner og statsforvalter-representanter betydningen av gode systemer og rutiner for arbeidet. Det antas at gode systemer og rutiner potensielt kan fungere som en buffer når budsjetter kuttet og strammes inn. En av kommunene vi intervjuet har for eksempel i sitt eget forebyggende arbeid hatt fokus på å bygge opp gode systemer og rutiner for arbeidet. Kommunen har mottatt tilskudds- og prosjektmidler i flere omganger, og mener selv at kommunens fokus på å etablere systemer og rutiner har vært viktig for å skape bærekraftige endringer som blir i organisasjonen også etter at tilskudds- og prosjektmidlene har tatt slutt.

4.2.2 Interkommunalt samarbeid

70 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at samarbeid med andre kommuner om det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår. 17 prosent oppgir at de ikke har et slik samarbeid, mens 13 prosent vet ikke. Det er flere kommuner med under 20 000 innbyggere som oppgir dette enn kommuner med over 20 000 innbygger.

De fleste kommunene som har et samarbeid, har organisert det som interkommunale nettverk (93 prosent), etterfulgt av vertskommunesamarbeid (75 prosent), interkommunalt politisk råd (39 prosent) og kommunalt oppgavefelleskap (28 prosent), jf. Figur 4.4. 9 prosent har svart «annet» og fylt inn regionalt samarbeid, BTI-samarbeid eller nettverk. Det er flere kommuner med under 20 000 innbyggere som oppgir interkommunale nettverk og interkommunalt politisk råd som organiseringsform for samarbeid, enn kommuner over 20 000 innbyggere.

Figur 4.4 Hvordan er samarbeidet mellom din og andre kommuner organisert?



Note: n=181

Også funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter tyder på at interkommunalt samarbeid er relativt utbredt blant kommuner, men at dette varierer fra kommune til kommune. Det varierer også hva de samarbeider om. Flere kommuner deltar for eksempel i interkommunalt samarbeid om barnevern, PPT og NAV. Det finnes også eksempler på nettverkssamarbeid, og samarbeid som ikke er fullt ut interkommunalt, men hvor kommunene likefremt samarbeider om ulike tjenester eller tiltak. Eksempelvis felles opplæring for barnevernstjenester eller samarbeid om et bestemt hjelpetiltak. Samtidig viser noen statsforvalter-informanter til at sentralitet kan ha betydning for kommunenes mulighet til å nyttiggjøre seg av samarbeid med andre kommuner. Store avstander kan gjøre det krevende å få til gode samarbeid, og kan på den måten også få konsekvenser for størrelsen på fagmiljø og muligheten for å hente ut stordriftsfordeler.

Hvor mange og hvilke kommuner som deltar i hver samarbeidskonstellasjon varierer. Det er ikke uvanlig at samme kommune deltar i flere ulike interkommunale samarbeid, og at kommunene i de ulike samarbeidskonstellasjonene ikke overlapper fullstendig. Enkelte statsforvalter-informanter gir uttrykk for at sistnevnte kan gjøre kommunenes planarbeid noe mer krevende, ettersom de interkommunale tjenestene må involveres i en rekke kommuners individuelle planprosesser. Dette kan gjøre det noe mer krevende å sikre en helhetlig og tilpasset tilnærming til forebyggende arbeid i den enkelte kommune, ettersom de interkommunale tjenestene skal gi et tilbud til flere kommuner (og ikke nødvendigvis de samme kommunene) som potensielt identifiserer litt ulike behov i sine planprosesser. Det finnes også eksempler på interkommunale samarbeid som har laget en felles forebyggende plan. En risiko ved slike felles planer er samtidig at de blir vage ettersom samme plan skal vedtas av flere ulike kommunestyrer.

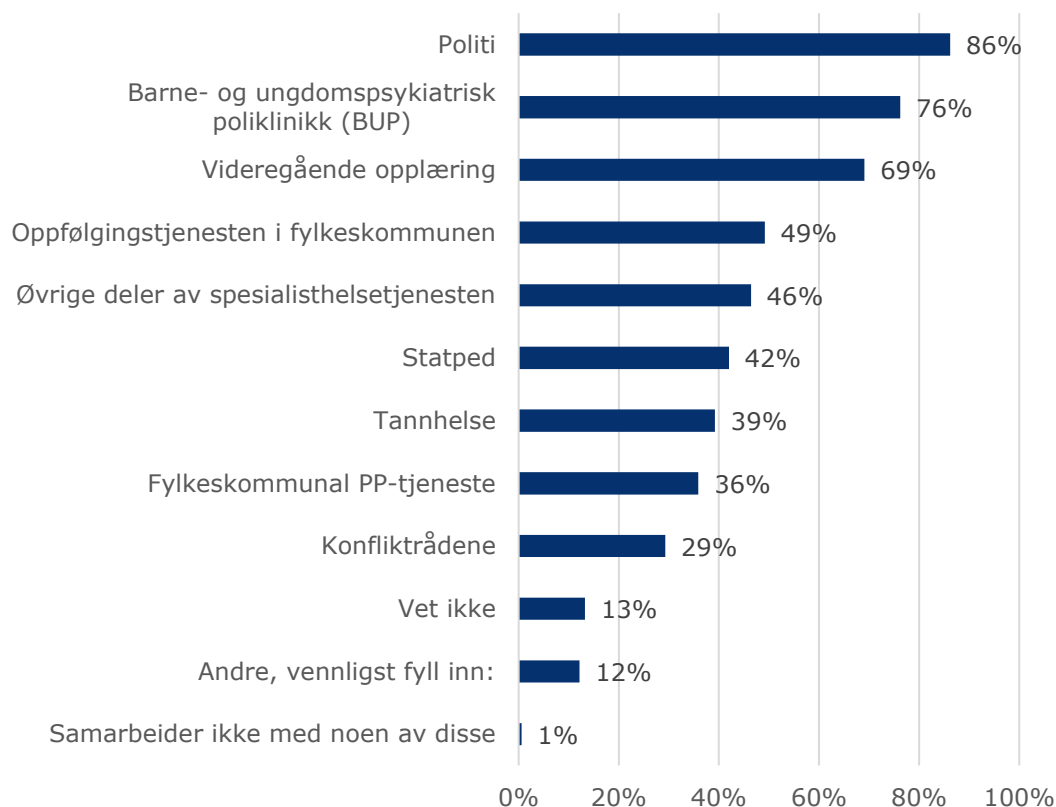
Interkommunale samarbeid kan i noen tilfeller også føre til at kommunen opplever mindre eierskap til tjenesten, med negative følger for dialog og samarbeid. En mulig konsekvens av dette er at det blir vanskeligere å se den aktuelle tjenesten i sammenheng med resten av det kommunale tilbudet.

4.2.3 Samarbeid med statlige og fylkeskommunale aktører

Gjennom spørreundersøkelsen kartla vi hvilke statlige og fylkeskommunale aktører kommunene samarbeider med om det forebyggende arbeidet for barn og unges oppvekstsvilkår.

Blant kommunene som svarte på undersøkelsen oppgir flest at de samarbeider med politi, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og videregående opplæring, jf. Figur 4.5. En mindre andel kommuner oppgir at de samarbeider med konfliktrådene, fylkeskommunal PP-tjenester og tannhelsetjenesten. 12 prosent har oppgitt at de samarbeider med andre aktører enn det som var mulig å krysse av for i undersøkelsen. Her noterer de Statsforvalteren, fylkeskommunen, regionale kompetansesentre (KORUS og RVTS) og UH-sektor. Én kommune oppgitt at de samarbeider med NAV. Fra analyser av svarene etter kommunenes størrelse målt i folketall, finner vi at det er en høyere andel kommuner med over 20 000 innbyggere som oppgir at de samarbeider med videregående opplæring, oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen og fylkeskommunal PP-tjeneste, enn kommuner med under 20 000 innbyggere. Dette indikere at større kommuner har et tydeligere samarbeid for overganger til videregående opplæring og funksjonene rundt, enn mindre kommuner har.

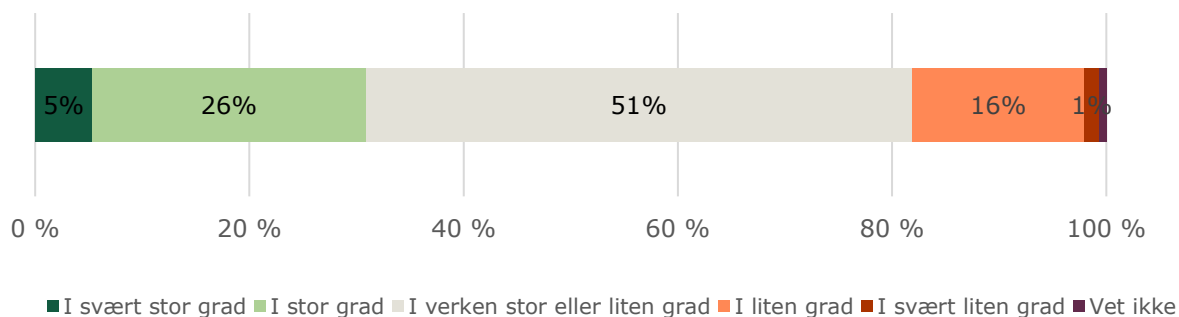
Figur 4.5 Hvilke statlige og fylkeskommunale aktører samarbeider kommunen med om forebyggende arbeid for barn og unges oppvekstvilkår?



Note: n=181. Respondentene kunne velge flere alternativer.

Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen er det få kommuner som har formalisert samarbeidet med statlige og fylkeskommunale aktører. I spørreundersøkelsen oppgir 29 prosent av kommunene at har formalisert samarbeid med statlige og /eller fylkeskommunale aktører om det forebyggende arbeidet. 17 prosent oppgir at de i liten grad har et formelt samarbeid med statlige og fylkeskommunale aktører, jf. Figur 4.6. Det er flere kommuner med over 20 000 innbyggere som oppgir å ha et formalisert samarbeid, enn kommuner med under 20 000 innbyggere.

Figur 4.6 I hvilken grad har kommunen et formalisert samarbeid med statlige og/eller fylkeskommunale aktører om det forebyggende arbeidet?



Note: n=181.

Fra intervjuene med Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner hører vi om eksempler på flere ulike former for samarbeid mellom kommuner og statlige og fylkeskommunale aktører. I

tillegg til samarbeid med konkrete statlige og fylkeskommunale tjenester, som bla. politi, BUP, Bufetat, og VGS, om den praktiske gjennomføringen av kommunenes forebyggende arbeid, deltar flere kommuner i ulike nettverk og arenaer for kompetanseheving og erfaringsutveksling. Flere fylkeskommuner bidrar for eksempel til å skape og legge til rette for nettverk og møteplasser for kommunene innenfor en rekke sektorområder, deriblant frivillighet, kultur, friluftsliv og idrett. For eksempel finnes det et velferdsnettverk i Trøndelag hvor kommuner deltar sammen med NAV, politi, husbanken KS m.fl. Et annet eksempel er regionalt nettverk for oppvekst i Agder. Tilgangen på nettverk og møteplasser omtales av enkelte informanter fra fylkeskommunene som en viktig støtte og arena for kompetansedeling og erfaringsutveksling, ettersom rådgiverne i kommunene i flere tilfeller sitter alene med arbeid og ansvar for sitt område.

Det finnes også flere eksempler på kommuner som samarbeider med kompetanse- og forskningsmiljø, som kompetansesentre, høyskoler og universitet, om bla. kompetanseheving, tiltaksutvikling og evaluering.

Videre har både Statsforvalteren og fylkeskommunen en rolle i å støtte opp om kommunenes forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår. Både fylkeskommunen og Statsforvalteren bidrar med veiledning og råd. I tillegg gjennomfører Statsforvalteren tilsyn med kommunene. Råd og veiledningen kan blant annet bestå i å tilgjengeliggjøre statistikk og analyser som kommunene kan benytte i arbeidet, gi råd rundt utvikling og implementering av tiltak, gi innspill på kommunenes planer og å tolke og kommunisere ut styringssignaler fra departement og direktorater til kommunene. Råd og veiledning gis både en til en og i grupper med flere kommuner, f.eks. i forbindelse med fagsamlinger og erfaringsdeling. Funn fra intervjuer med informanter fra fylkeskommunene tyder på at flere av disse oppfatter fylkeskommunenes tilbud som viktig støtte for kommunene, særlig ettersom fylkeskommunene gjerne sitter på sterkere fagmiljø og bedre tilgang på ressurser enn kommunene, blant annet innen statistikk. Enkelte informanter fra fylkeskommunene gir derfor også uttrykk for at de gjerne kunne tenkt seg enda tettere samarbeid med kommunene, med mer jevn tverrfaglig og tverrsektoriell dialog. Samtidig tyder funn fra intervjuene på at kommunenes økonomi og tilgang på ressurser kan ha betydning for hvilket utbytte kommunene får fra støtten. Enkelte informanter fra fylkeskommunene forteller for eksempel at kommuner som har en dedikert koordinatorstilling, av minimum en viss stillingsprosent, i større grad klarer å nyttiggjøre seg av tilbudet fra fylkeskommunen.

Fylkeskommunen støtter også kommunene økonomisk, både direkte gjennom tilskuddsforvaltning av statlige og egne midler, og indirekte gjennom tilgjengeliggjøring av fylkeskommunalt eide lokaler samt at fylkeskommunen har eierinteresser i kunst- og kulturinstitusjoner. Den kulturelle skolesekken er for eksempel et tilbud i regi av fylkeskommunen som tilbys barn og unge i kommunene. Med hensyn til tilskuddsforvaltning har fylkeskommunene blant annet en rolle i å fordele midler til tiltaksutvikling i forbindelse med program for folkehelsearbeid i kommunene. Fylkeskommunene har her også mulighet til å sette agenda for arbeidet gjennom å stille krav til kommunene som søker om tilskudd. Kravene som stilles er gjerne knyttet til hva fylkeskommunene anser som suksessfaktorer for godt arbeid, for eksempel om samskaping eller at tiltak/prosjekter bør involvere minst to personer for å gjøre prosjektet mindre sårbart for fravær og gjennomtrekk i bemanning.

Samarbeidet med VGS og politi beskrives i hovedsak som velfungerende av kommunene vi har intervjuet. Funn fra intervju med kommunene tyder på at samarbeidet med politi gjerne består av regelmessige samarbeidsmøter mellom kommune og politi, og informasjonsmøter for ungdom og skoleelever i regi av politiet. Samarbeidsmøtene beskrives som nyttige arenaer for å informere hverandre om utfordringsbildet blant barn og unge i området. Møtene bidrar i så måte med innsikt som de ulike aktørene kan bruke til å både koordinere, men også innrette og spisse egen forebyggende innsats. Hvem fra kommunen som deltar på samarbeidsmøter med politi varierer, men det kan for eksempel være SLT-koordinator, rektor og/eller leder fritid.

Med hensyn til samarbeidet mellom kommuner og VGS tyder funn fra intervjuer med kommunene på at hva som inngår i samarbeidet varierer noe. Samarbeidet kan for eksempel involvere NAV-veiledere som er ute på skolen, helsesykepleiere og informasjonsformidling (f.eks. ifm. russefeiring). Enkelte informanter fra fylkeskommunene gir uttrykk for at det i flere kommuner er et potensial for mer samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole.

4.2.4 Medvirkning – involvering av barn og unge og deres foreldre

Foreldre og barn og unges rett til medvirkning i saker som involverer dem er både nedfelt i lovverket og et politisk satsningsområde.²⁹ Gjennom spørreundersøkelsen og kvalitative intervju har vi undersøkt i hvilken grad og hvordan kommunene arbeider med å legge til rette for gode medvirkningsprosesser.

Flere av fylkeskommune- og statsforvalter-informantene vi har intervjuet forteller at det har skjedd en positiv utvikling hvor kommunene over tid har blitt flinkere på å legge til rette for medvirkning. Flere av statsforvalter-informantene vi har snakket med peker likevel på at omfanget av og kvaliteten på medvirkningsprosesser varierer mellom kommuner. Mange kommuner har egne ungdomsråd som kommunene involverer i medvirkningsprosesser. Enkelte informanter fra fylkeskommunene forteller at også fylkeskommunen involverer og har god kontakt med ungdomsråd i kommunene. I tillegg har også fylkeskommunene egne ungdomsråd som deltar i fylkeskommunenes medvirkningsprosesser. Medvirkningen foregår i så måte på to nivåer, gjennom direkte medvirkning i forbindelse med kommunale prosesser, og indirekte gjennom at fylkeskommunene fanger opp og videreformidler ungdomsrådernes synspunkter. For eksempel forteller en informant at fylkeskommunen gjennomført en medvirkningsprosess med barnehagebarn hvor *splotting*³⁰ ble benyttet som metode. Kunnskapen som dette genererte, ble delt med alle kommunene som deltok.

Andre eksempler på medvirkningsstrategier som nevnes i intervjuene er blant annet: høringsprosesser, dialog- og innspillsmøter, arbeidsverksted, kafedialog, panel, tegning, barnetråkk, erfaringskonsulenter i tjenesteutvikling, workshop, forslagsbokser og spørreundersøkelser.

Selv om flere kommuner oppfattes som gode på å gjennomføre medvirkningsprosesser peker enkelte informanter på et potensial for større gjennomsiktighet med hensyn til hva prosessene har resultert i. Det vises til at resultatene fra medvirkningsprosessene, hvilke vurderinger som er gjort i etterkant og hva prosessene har ledet til ofte ikke beskrives i tilstrekkelig grad i kommunenes planer.

I tillegg til å variere mellom kommuner, tyder funn fra intervju med enkelte fylkeskommune-informanter på at omfanget av medvirkning også varierer med utgangspunkt i hvilke typer planer det er snakk om. Det fortelles at mange kommuner er gode på medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av samfunnsdelen av kommuneplanen (som beskriver kommunens langsiktige utfordringer, mål og strategier), men at omfanget av medvirkning er mindre i forbindelse med utarbeidelse av arealdel (som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk). Det spekuleres i om dette handler om at det er mer krevende å engasjere og gjennomføre gode medvirkningsprosesser i forbindelse med arealdel, ettersom denne er relativt teknisk og kan være krevende å forstå for lekmenn.

²⁹ Kultur- og likestillingsdepartementet (u.å.). Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts-, og friluftaktiviteter 2024-2026

³⁰ Splotting er en metode for medvirkning som involverer bruk av tegning og historiefortelling. For mer om metoden se: Hagen, A. L. og Osuldsen, J. B. (2021). Splotting som erfaringsbasert verktøy for medvirkning og stedsforståelse ved byromsutforming. *FormAkademisk*, 14(1).

Samtidig som medvirkning omtales som viktig og verdifullt, understreker noen informanter fra fylkeskommuner og kommuner at medvirkning kan være ressurskrevende og kan lede til tretthet i målgruppen dersom det gjøres i for stort omfang. Det kan være krevende å delta dersom omfanget eller antallet medvirkningsprosesser blir stort. Det er derfor viktig å finne riktig balansegang, og prioritere medvirkning der hvor det har størst betydning.

«Men det kan bli en tretthet der ute også. Det er kjedelig å svare på enda en spørreundersøkelse og enda en. Vi pålegger lærerne at de skal gjennomføre mye og det kan bli en overload på flere måter. Det blir mer et press eller at de svarer mer i vilden sky. Vi må passe på hva som skal medvirkes på. Det må være reelt og passes på at det ikke blir for mye heller.» - Fylkeskommune

I spørreundersøkelsen oppgir 41 prosent av kommuner at barn og unge har medvirket til utforming av både plan og tiltaksarbeid i kommunen (se Figur 4.7). 24 prosent oppgir at barn og unge har medvirket i kommunens planarbeid, mens 18 prosent at barn og unge har medvirket til utvikling av tiltak på oppvekstområdet. Resterende kommuner svarer at barn og unge ikke har medvirket i utforming av planarbeidet (4 prosent) eller at de ikke vet (10 prosent).

Figur 4.7 Har barn og unge medvirket i utforming av planarbeid og utvikling av forebyggende tiltak? Vi tenker her på forebyggende tiltak for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.



Note: n=181.

4.3 Planer, mål og strategier for det forebyggende arbeidet

Kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstområdet bør være mest mulig helhetlig og tverrsektorielt.³¹ Kommunenes planarbeid er et viktig verktøy for å få dette til. Gjennom flere lover pekes det på hvordan kommunene bør bruke planarbeidet. God praksis for utarbeiding og samordning av planer er viktig for å utvikle et godt tverrsektorielt tilbud i den enkelte kommune. Gjennom spørreundersøkelse og intervju har vi derfor undersøkt kommunenes praksis og erfaringer med å forankre det forebyggende arbeidet i kommunens planer.

4.3.1 I hvilke planer inngår kommunenes forebyggende arbeid?

Funn fra spørreundersøkelsen viser at kommunens forebyggende arbeide for å legge til rette for gode oppvekstvilkår i de fleste kommuner er inkludert i kommuneplanenes samfunnsdel og planer for oppvekst. Henholdsvis 85 og 80 prosent av kommunene oppgir dette, jf. Figur 4.8. Videre oppgir litt over halvparten av kommunene at dette er inkludert i økonomi/ handlingsprogrammet, egen plan for folkehelse, egen plan for kultur eller planer innen helse/sosial.

³¹ [Barne- og familiedepartementet \(2024\). Tildelingsbrev til Bufdir 2024 – tillegg nr. 2](#)

52 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de har *Forebyggende plan for omsorgssvikt og atferdsvansker*. Fra intervjuene vet vi også at mange kommuner ikke har fått dette på plass enda. Blant kommunene som har dette, oppgir 85 prosent av kommunedirektørene i spørreundersøkelsen at innholdet i *Forebyggende plan for omsorgssvikt og atferdsvansker* samsvarer med andre vedtatte planer for det forebyggende arbeidet. 5 prosent av kommunedirektørene mener at dette i liten grad er tilfelle.

Når vi analyserer kommunens svar på dette spørsmålet etter kommunestørrelse, finner vi at kommuner med over 20 000 innbyggere krysser av for flere av alternativene i undersøkelsen enn kommuner under 20 000 innbyggere. Det vil si at deres forebyggende arbeid er inkludert i flere planer, enn hos mindre kommuner. Særlig er det en forskjell om kommuneplanens arealdel omfatter kommunens forebyggende arbeid eller ikke. Det er en høyre andel kommuner over 20 000 innbyggere som oppgir at kommunes forebyggende arbeid inngår i kommuneplanens arealdel, enn blant kommuner under 20 000 innbyggere.

Figur 4.8 I hvilke av følgende planer er kommunes forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår inkludert? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.



Note: n=181. Respondentene kunne velge flere alternativer.

4.3.2 Hvilke lover tar kommunene utgangspunkt i planarbeidet?

Kommunenes ansvar for å legge til rette for gode oppvekstvilkår er hjemlet i en rekke ulike lovverk. I spørreundersøkelsen spurte vi kommunene om hvilke lover de har tatt utgangspunkt i ifm. kommunens overordnede planarbeid og kommunes forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

Jf. Figur 4.9 oppgir de fleste kommunene å ta utgangspunkt i opplæringsloven (79 prosent), barnehageloven (73 prosent) og folkehelseloven (72 prosent). Derne oppgir kommunene barnevernsloven (67 prosent), barnekonvensjonen (66 prosent) og helse- og omsorgstjenesteloven (62 prosent) som sentrale lover. Få kommuner oppgir krisesenterloven, likestillings- og diskrimineringsloven og boligsosialloven og sosialtjenesteloven. Dette samsvarer også med resultatene om hvilke tjenester kommunene ser som sentrale i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. Det er færre kommuner som oppgir krisesenter, boligkontoret og NAV lokal, som sentrale i kommunes forebyggende arbeid, enn andre tjenester i kommunen. Med unntak av likestillings- og diskrimineringsloven, finner vi ikke noen systematiske forskjeller kommuner med ulike størrelse og hvilke lover de har tatt utgangspunkt i for det forebyggende arbeidet. Det er en høyere andel kommuner med over 50 000 innbygger som oppgir at de har tatt utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven, enn kommuner under 50 000 innbyggere.

Figur 4.9 Med henvisning til det overordnede planarbeidet i kommunen, hvilke av følgende lover har dere tatt utgangspunkt i ifm. kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår?



Note: n=181. Respondentene kunne velge flere alternativer.

Når vi sammenligner svar fra kommunalsjefer fra ulike kommunalområder, ser vi at disse svarer noe ulikt på dette spørsmålet, jf. Tabell 4.1. Tabellen viser topp fem lover (altså de som flest kommunalsjefer har svart at de har tatt utgangspunkt i) som kommunalsjefer for de fire kommunalområdene oppgir at de har tatt utgangspunkt i for det forebyggende arbeidet.

Samtlige kommunalsjefer oppgir at de tar utgangspunkt i opplæringsloven og barnehageloven. Utover dette er det noe variasjon i hvilke lover de tar utgangspunkt i. Mens nesten samtlige kommunalsjefer for oppvekst eller tilsvarende oppgir at de tar utgangspunkt i opplæringsloven,

barnehageloven og barnekonvensjonen, svarer de fleste plan- og utviklingssjefene at de har tatt utgangspunkt i folkehelseloven og plan- og bygningsloven.

Tabell 4.1 Topp fem lover tatt utgangspunkt i fordelt på fire kommunalområder

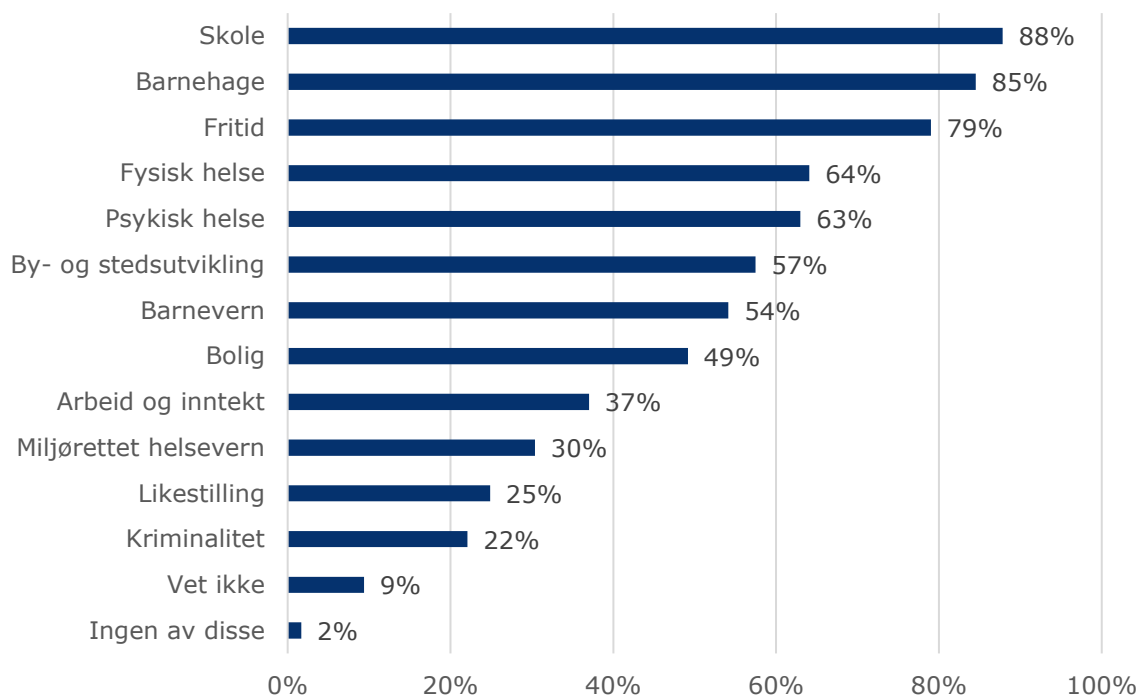
Kommunalsjef oppvekst og utdanning	Kommunalsjef helse og omsorg	Kommunalsjef kultur og fritid	Kommunalsjef plan og utvikling
1 Opplæringsloven	Opplæringsloven	Folkehelseloven	Folkehelseloven
2 Barnehageloven	Barnehageloven	Barnehageloven	Plan- og byggningsloven
3 Barnevernsloven	Helse- og omsorgstjenesteloven	Barnekonvensjonen	Opplæringsloven
4 Barnekonvensjonen	Folkehelseloven	Opplæringsloven	Barnehageloven
5 Helse- og omsorgstjenesteloven	Boligsosialloven	Barnevernsloven	Barnekonvensjonen

4.3.3 På hvilke områder har kommunen laget mål og strategier?

De fleste kommunene oppgir at de har laget mål og strategier for skole (88 prosent), barnehage (85 prosent) og fritid (79 prosent) i kommuneplanen. Det viser resultatene fra spørreundersøkelsen (Figur 4.10). Færrest kommuner oppgir at de har laget mål og strategier for likestilling (25 prosent) og kriminalitet (22 prosent). Hvilke områder som det er laget mål og strategier for, sammenfaller derfor til en viss grad med hvilke lover kommune har tatt utgangspunkt i. Eksempelvis ser vi at det er flere kommuner over 50 000 innbyggere som har laget mål og strategier for det forebyggende arbeidet innen likestilling, enn mindre kommuner.

I videre analyser av svarene etter kommunenes størrelse, finner vi at de største kommunene (over 50 000 innbyggere) har utviklet mål og strategier for flere områder enn mindre kommuner. Utover ovennevnte forskjell, er det en høyere andel kommuner med over 50 000 innbyggere som oppgir at de har laget mål og strategier for det forebyggende arbeidet innen områdene by- og stedsutvikling og kriminalitet, enn hva vi ser blant de mindre kommunene.

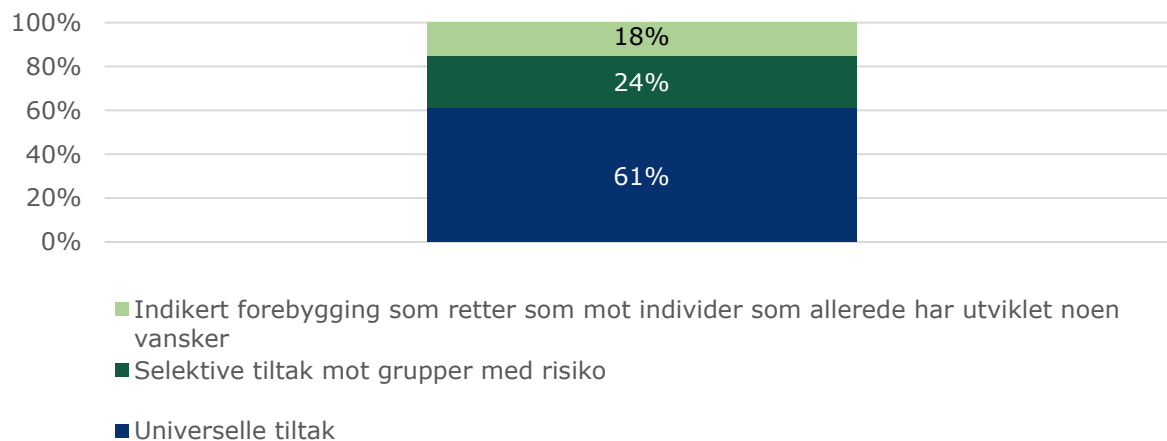
Figur 4.10 På hvilke områder er det laget mål og strategier for forebyggende arbeid i kommuneplanen? Med forebyggende arbeid tenker vi på arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.



Note: n=181. Respondentene kunne velge flere alternativer.

Som en øvelse, ba vi kommunene anslå omtrent hvor stor andel av målene og strategiene for forebygging i kommunens planer som består av universelle tiltak, selektive tiltak og indikert forebygging i spørreundersøkelsen. Spørsmålet ble bevart av 134 kommuner og resultatet fremkommer av Figur 4.11. Her ser vi at kommunene oppgir at 61 prosent av mål og strategier for det forebyggende arbeidet i kommunene består av *universelle tiltak*. Basert på intervjuene forstår vi at kommunene også her regnet med skoler, barnehager og helsestasjon som en del av dette, og dermed tilhørende prioritering. Videre utgjør selektive tiltak mot grupper med risiko 24 prosent og indikert forebygging 19 prosent av andelen av målene og strategiene for forebygging i kommunenes planer.

Figur 4.11 Hvis du skal gi et omtrentlig estimat, hvor stor andel av målene og strategiene for forebygging i kommunens planer tror du består av? Tall i prosent



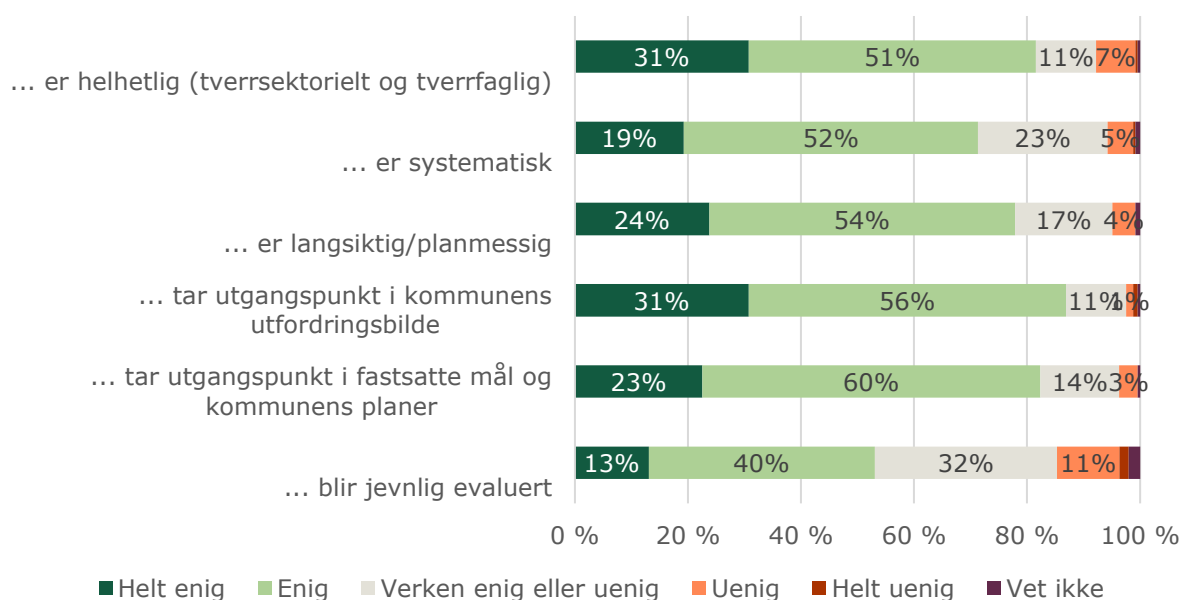
Note: n=134

4.3.4 Vurdering av det strategiske og planmessige arbeidet med forebyggende arbeid

60 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at det er en tydelig kobling mellom kommuneplan og økonomiplan når det gjelder det forebyggende arbeidet.

Videre ble respondentene i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til påstander om kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår. Samlede resultater fra disse spørsmålene fremkommer av Figur 4.12. Av figuren kan vi lese at de fleste respondentene er enige i at kommunens forebyggende arbeid er helhetlig (82 prosent), systematisk (71 prosent), langsiktig/planmessig (78 prosent), tar utgangspunkt i kommunens utfordringsbilde (87 prosent) og tar utgangspunkt i fastsatte mål og kommunes planer (83 prosent). Det er færre respondenter som rapporterer at det forebyggende arbeidet blir jevnlig evaluert (53 prosent). Resultatene fra spørreundersøkelsen tegner et mer positivt bilde av dette arbeidet, enn hva som tegner gjennom intervjuene med statsforvalterne og fylkeskommunene. I disse intervjuene fremstår det kommunale arbeidet som mer utfordrende enn disse resultatene tegner.

Figur 4.12 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om din kommune? Kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår ...



Note: n=245 (kommunedirektører, kommunalsjefer)

Videre analyser av forskjeller mellom ulike roller i kommunen og kommunalområder, viser at kommunedirektør/rådmenn i større grad svare positivt på spørsmålene enn hva kommunalsjefene gjør samlet. Videre svarer kommunalsjef oppvekst noe mer positivt på påstandene enn kommunalsjefer for øvrige kommunalområder. Kommunalsjefer plan og utvikling er mest negativ til påstandene.

Flere informanter peker på i intervjuene at kommunestørrelse har betydning for tilgangen på spesialisert kompetanse. Større kommuner har gjerne tilgang på bredere og mer spesialisert kompetanse, hvilket gjør dem bedre rustet til å få til systematisk forebygging og til å utarbeide velbegrunnede tiltak. På en annen side har mindre kommuner gjerne større nærhet til egen befolkning, og kan ha lettere for å være påkoblet befolkningens behov. Små kommuner blir dermed potensielt mindre avhengige av analyse- og statistikk-kompetanse for å identifisere områder med behov for oppfølging.

4.3.5 *Utfordringer i det kommunale planarbeidet*

Funn fra intervjuer med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter tyder på at både kvaliteten på og tilnærmingen til planarbeidet varierer mellom kommuner. Det varierer blant annet hvor mange planer kommunene har, og hvor brede eller smale disse er med hensyn til fokus. Noen kommuner har valgt å ha flere og smalere planer, mens andre kommuner har valgt å ha færre og bredere planer. For eksempel har noen kommuner utarbeidet en egen folkehelseplan, mens andre kommuner har valgt å inkludere folkehelse som et tema i det øvrige planverket uten å ha dette som en egen temaplan. Også kvaliteten på kommunenes planer varierer, sett fra perspektivet til fylkeskommune- og statsforvalter-representanter vi har intervjuet. Med kvalitet menes blant annet hvor gjennomarbeidet planene er. Kvaliteten på planene antas blant annet å henge sammen med kommunestørrelse og kommuneøkonomi, ved at større kommuner med mer ressurser i større grad har kapasitet til å utarbeide gode og tilpassede planer.

Å skape en rød tråd i planene fremheves som viktig for å klare å skape et helhetlig blikk på kommunens forebyggende arbeid, og dermed evnen til å velge ut og nyttiggjøre seg tiltak som utfyller hverandre. Sett med øynene til fylkeskommune- og statsforvalter-representanter er det ikke alle kommuner som klarer dette.

«[Det er] stor nivåforskjell på planer. Noen er konkrete og andre ramser bare opp. Mange [kommuner] mangler en del på å skrive gode planer og skrive systematisk gode planer på tvers. Mange fag skal treffes.» - Fylkeskommune

«De som kanskje klarer dette best er de som evner å løfte blikket og gjøre planene mer helhetlig og sektorovergripende» - Statsforvalteren

Det varierer også mellom kommuner i hvilken grad planene brukes aktivt i kommunens arbeid. Her spiller antageligvis en annen dimensjon ved kvaliteten på kommunenes planer inn, nemlig i hvilken grad kommunen har klart å operasjonalisere lovverk, mål og strategier til konkrete tiltak og grep ute i tjenestene. Også her er det en del variasjon mellom kommunene, sett fra fylkeskommune- og statsforvalter-representantenes perspektiv. Flere informanter fra fylkeskommuner og Statsforvalteren gir uttrykk for at en god del kommuner har et forbedringspotensial, og at en del planer kan bli veldig teoretiske og vage. For eksempel har noen kommuner laget konkrete handlingsplaner og knyttet disse opp mot økonomiske planer, mens andre kommuner har mer generelle og mindre forpliktende planer. Gode planer krever god «oversetterkompetanse» som tydeliggjør hva planene innebærer i praksis for ledere og operativt ansatte ute i tjenestene.

«Det sitter en del kloke hoder rundt omkring og jobber med [planer], men veien til de som utøver praksisen er ganske lang. Planer er veldig teoretisk, og [man] skal være litt nerd for å synes det er interessant. Det å klare å gjøre papirarbeidet og samtidig ha respekt for at alle ikke har det fremme i panna hele tiden [er viktig]. [Det krever] en oversetterkompetanse [for å] klare å si hva det betyr for den enkelte skole eller ansatte.» - Fylkeskommune

For eksempel forteller en kommune-informant at kommunens samfunnsplan er skrevet med utgangspunkt i et drømmescenario som ikke nødvendigvis er gjennomførbart i praksis. Når samfunnsplanen skal oversettes til handlings- og økonomiplan er det derfor nødvendig å ta noen grep for å gjøre den mer realistisk og håndfast.

En av flere planer kommunene er pålagt å ha, jf. barnevernsloven § 15-1, er en plan for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Denne omtales ofte som forebyggende plan. Pålegget om å ha en slik plan kom i 2020. Funn fra intervjuer med statsforvalter- og fylkeskommune-representanter viser at det varierer mellom kommuner og fylker hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med forebyggende plan. En del

kommuner er fremdeles i prosess med å utarbeide planen, mens i andre kommuner er planen ferdig utformet og vedtatt. Det varierer også mellom kommuner hvordan de har arbeidet med planen, og hvor gjennomarbeidet den er. Noen kommuner har for eksempel tatt utgangspunkt i eksisterende planer, mens andre har startet helt fra bunnen. Et viktig element i forskjellene mellom kommunene på dette området handler om hvorvidt de har forstått forebyggende plan og kommunenes ansvar for å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge (jf. barnevernloven) som barnevernets ansvar, eller som et helhetlig ansvar kommunen har og som involverer ulike tjenestetilbud i kommunen. I noen planer er det for eksempel tydelig at kommunen har tatt utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag, inkluderer tiltak på alle nivå (universelt, selektivt og indikert) og favner bredt med hensyn til både områder og tjenester som involveres. Andre kommuner har derimot spisset forebyggende plan inn mot barnevernstjenesten, og har primært fokusert på omsorgssvikt og overgrep.

Flere av statsforvalter-informantene forteller at de har vært opptatt av å støtte og veilede kommunene i arbeidet med forebyggende plan, for å hjelpe dem å se helheten og kommunens rolle som overordnet ansvarlig. Selve prosessen med planarbeidet, inkludert støtten fra Statsforvalteren, omtales som positiv for kommunene. Noen av statsforvalter-informantene tror at arbeidet med forebyggende plan har bidratt til økt forståelse og bedre oversikt over hvilke behov og tiltak kommunene har på feltet.

4.4 Hovedfunn fra kapittel 4: Hvordan organiserer og gjennomfører kommunene det forebyggende arbeidet?

Oppsummert tyder funn fra både spørreundersøkelsen og intervju med fylkeskommuner, kommuner og statsforvalter-representanter på at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene har valgt å organisere det forebyggende arbeidet. Variasjonene knytter seg til flere ulike forhold, deriblant ansvarsfordeling, sammensetning av arbeidsgrupper, hvilke stillinger kommunen har, hvor i organisasjonen stillinger og tjenestetilbud er plassert, antall planer, type planer kommunene har, og rutiner og systemer for arbeidet.

Samtidig ser vi noen tendenser i resultatene fra spørreundersøkelsen, deriblant:

- De fleste kommunene har forankret det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår i kommuneplanens samfunnsdel (85 prosent) og planer for oppvekst (80 prosent).
- 6 av 10 kommuner svarer at det er en tydelig kobling mellom kommuneplan og økonomiplan.
- Særlig skole, barnehage, helsestasjon og fritid står i fokus i kommunenes planer for forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår. Områder som fremstår mindre sentrale er: likestilling, kriminalitet, arbeid og inntekt, boligsosialt arbeid, miljørettet helsevern og til dels byutvikling.
- 80 prosent av kommunene har formelt delegert det overordnede ansvaret for å koordinere kommunens forebyggende arbeid til en eller flere stillinger.
- Kommunalsjef oppvekst har hos de fleste kommuner (85 prosent) et koordineringsansvar i kommunenes forebyggende arbeid. Hos omtrent halvparten av kommunene (54 prosent) har kommunalsjef helse et koordineringsansvar.
- Halvparten eller flere av kommunene involverer følgende stillinger i det forebyggende arbeidet: kommuneoverlege (78 prosent), folkehelsekoordinator (72 prosent), ungdomsrådskoordinator (68 prosent), kommunepsykolog (64 prosent), SLT-koordinator (61 prosent) og BTI-rådgiver (51 prosent).

Ettersom kommunene har ulike behov og står i ulike situasjoner er det også å forvente at kommunene har valgt å organisere seg ulikt. Kommunenes selvstyre innebærer at de, innenfor rammene av lovverket, står fritt til å organisere og utforme tjenestene sine slike de selv ønsker.

Funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter tyder på at kommunenes valg mht. organisering har betydning for kommunenes robusthet og kapasitet til å arbeide effektivt med forebygging for å sikre gode oppvekstsvilkår. Veloverveid organisering og ansvarsfordeling kan bidra til tydeliggjøring og bevissthet rundt ansvar, tjenester og tilbud, bedre samarbeid, og det kan gi et mer helhetlig perspektiv på tiltak, økonomi og budsjetter. Eksempelvis fremheves det som gunstig for kommunens evne til å innta et helhetlig perspektiv på det forebyggende arbeidet at samme kommunalsjef har ansvar for et bredt felt av tjenester til barn og unge. Et annet eksempel på betydningen av organisering er knyttet til hvor i organisasjonen koordinatorstillinger og andre stillinger med ansvar for kommunens forebyggende arbeid er plassert. På dette området omtales nærhet til kommunedirektør og personer i andre sentrale roller som gunstig for å fremme både samarbeid og et helhetlig perspektiv på arbeidet.

Med hensyn til kommunenes planarbeid tyder funn fra intervjuene med fylkeskommune- og statsforvalter-representanter på at kvaliteten på og tilnærmingen til planarbeidet varierer mellom kommuner. I dette ligger det blant annet at det varierer hvor mange planer kommunene har, hvor brede eller smale disse er med hensyn til fokus, hvor gjennomarbeidet planene er, samt i hvilken grad kommunen har klart å operasjonalisere lovverk, mål og strategier til konkrete tiltak og grep ute i tjenestene.

Samarbeid i og mellom kommuner og andre aktører

Godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid pekes på, av fylkeskommuner, kommuner og statsforvalter-representanter vi har intervjuet, som viktig for å fremme helhet og kvalitet i det forebyggende arbeidet. Eksempelvis kan tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid bidra til økt innsikt i behov og muligheter, og i forlengelse utforming av tiltak som komplementerer hverandre på tvers av tjenester. Planer og rapporter som er utarbeidet med utgangspunkt i tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid oppleves også gjerne mer gjennomtenkt og helhetlige av fylkeskommuner vi har intervjuet. Til tross for at flere kommuner i spørreundersøkelsen og i intervju gir uttrykk for at de har gjort grep for å styrke samarbeid, tyder funn fra intervju med kommuner og fylkeskommuner på at mange kommuner strever med å få til et godt samarbeid i praksis.

Funn fra intervjuer med kommuner og fylkeskommuner tyder også på at flere kommuner ikke har gode nok rutiner og systemer for samarbeid. Arbeidet blir da i større grad avhengig av personlig initiativ og engasjement. Samtidig tyder våre funn på at gode rutiner og systemer for samarbeid er viktig, da de kan fungere som en buffer når budsjetter kuttes og strammes inn.

Med hensyn til samarbeid mellom kommuner viser funn fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter at interkommunalt samarbeid er relativt utbredt blant kommuner. Hvor mange og hvilke kommuner som deltar i hver samarbeidskonstellasjon varierer. Enkelte statsforvalter-informanter peker på at det er en risiko for at dette kan gjøre det noe mer krevende å sikre en helhetlig og tilpasset tilnærming til forebyggende arbeid i den enkelte kommune, ettersom de interkommunale tjenestene skal gi et tilbud til flere kommuner som potensielt identifiserer litt ulike behov i sine planprosesser. Det finnes også eksempler på interkommunale samarbeid som har laget en felles forebyggende plan. En risiko ved slike felles planer er samtidig at de blir vage ettersom samme plan skal vedtas av flere ulike kommunestyre.

Kun 29 prosent av kommunene har formalisert samarbeidet med statlige og/eller fylkeskommunale aktører om det forebyggende arbeidet, det viser resultatene fra spørreundersøkelsen. Samtidig tyder funn fra intervjuer og spørreundersøkelsen på at det foregår et betydelig samarbeid i praksis. Eksempelvis samarbeider en stor andel av kommunene med politi (86 prosent), BUP (76 prosent) og VGS (69 prosent).

Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer viser at kommunenes samarbeid med fylkeskommunale og statlige aktører tar flere former. Samarbeidet består både av:

- Samarbeid i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av kommunenes forebyggende arbeid (f.eks. med politi, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og videregående opplæring)
- Deltakelse i nettverk og arenaer for kompetanseheving og erfaringsutveksling
- Støtte til arbeidet i form av veiledning og rådgivning fra fylkeskommuner og Statsforvalteren
- Økonomisk støtte fra fylkeskommunen, både direkte gjennom tilskuddsforvaltning av statlige og egne midler, og indirekte gjennom tilgjengeliggjøring av fylkeskommunalt eide lokaler samt at fylkeskommunen har eierinteresser i kunst- og kulturinstitusjoner.

Medvirkning

Når det gjelder kommunenes arbeid med barn og unges medvirkning forteller flere av fylkeskommune- og statsforvalter-informantene vi har intervjuet at de har inntrykk av at det har skjedd en positiv utvikling på området, i den forstand at kommunene har blitt flinkere til å legge til rette for medvirkning. 8 av 10 kommuner som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at barn og unge har medvirket til utforming av enten plan, tiltaksarbeid eller begge. Funn fra intervjuene viser samtidig at omfanget av og hvordan medvirkningsprosessene foregår varierer mellom kommuner. Selv om flere kommuner oppfattes som gode på å gjennomføre medvirkningsprosesser peker enkelte fylkeskommune-informanter på et potensial for større gjennomsliktighet med hensyn til hva prosessene har resultert i. Det vises til at resultatene fra medvirkningsprosessene, hvilke vurderinger som er gjort i etterkant og hva prosessene har ledet til ofte ikke beskrives i tilstrekkelig grad i kommunenes planer.

I tillegg til å variere mellom kommuner, tyder funn fra intervju med enkelte fylkeskommune-informanter på at omfanget av medvirkning også varierer med utgangspunkt i hvilke typer planer det er snakk om. Omfanget av medvirkning omtales som større og bedre i forbindelse med samfunnsdelen av kommuneplanen, sammenlignet med arealdel.

Samtidig som medvirkning omtales som viktig og verdifullt, understreker noen informanter fra fylkeskommuner og kommuner at medvirkning kan være ressurskrevende og kan lede til tretthet i målgruppen dersom det gjøres i for stort omfang. Det kan være krevende å delta dersom omfanget eller antallet medvirkningsprosesser blir stort. Det er derfor viktig å finne riktig balansegang, og prioritere medvirkning der hvor det har størst betydning.

5. Hvilke utfordringer og behov opplever kommunene i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår?

Funn fra intervjuer med både statsforvalter-representanter, fylkeskommuner og kommuner tyder på at de aller fleste kommuner mener at forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår er viktig, og en investering i en bærekraftig kommunesektor, men at begrenset økonomisk handlingsrom, politiske prioriteringer, utformingen av finansieringsordninger og lovverk gjør det krevende å få til i praksis. Det er dermed en divergens mellom ambisjoner og vilje, og faktisk gjennomføring i kommunene.

«[D]et skorter ikke på vilje, bevissthet og fokus. Men kapasitet.» - Statsforvalteren

5.1 Økonomi og lovverk

Særlig økonomi fremstår som en viktig barriere mot å satse på forebygging i det omfang som kommunene ideelt sett ønsker, og som er nødvendig for å hente ut store langsiktige gevinster fra arbeidet. Kommunene oppleves å ha et begrenset økonomisk handlingsrom, som kun i liten grad gir rom til å prioritere forebyggende arbeid. Kommunenes smale økonomiske handlingsrom har betydning for det forebyggende arbeidet på flere måter. En konsekvens er at mengden tiltak og prosjekter, og da særlig universelle tiltak, begrenses. Resultatet blir at kommunene prioriterer det de opplever at brenner (dvs. lovpålagte grunnleggende tjenester på universelt nivå og rettighetsfestede tjenester på indikert, og til dels selektivt nivå. Se kapittel 3 for mer om dette), i stedet for å arbeide langsiktig med forebygging.

Stramme budsjetter gjør det også krevende for kommunene å følge opp alle lover. Flere av informantene fra både kommuner, fylkeskommuner og Statsforvalteren gir uttrykk for at omfanget av lover og forventninger kommunene må forholde seg til er krevende. Summen av krav og forventninger står ikke nødvendigvis i forhold til kommunenes økonomiske situasjon. Funn fra intervjuene tyder på at tjenester hvor det får store konsekvenser ved lovbrudd gjerne prioriteres til fordel for forebygging og helsefremming.

«De to største barrierene i det forebyggende arbeidet er manglende tilpasninger mellom ulike lovverk, herunder også til dels konflikt (eks ansattes rettigheter sett i lys av barnas (aml vs oppl.l). Den neste utfordringen er mangelen på bærekraftig politisk styring. Dette gjelder særlig på kompetansetilgang og økonomi. Man kan vedta de lovene man ønsker nasjonalt, men når ikke lovene bygger på realitetene i kommunene skaper de kun avstand til praksisfeltet.» - Kommune

Mangelen på kapasitet i organisasjonen omtales også som en faktor som påvirker kommunenes evne til å se lovverket i sammenheng, og til å lage gjennomtenkte og godt bearbejdede planer. Når det i tillegg ikke er samordnet i tid når nye satsninger og krav slippes kan dette gjøre det enda mer krevende for kommunene å få oversikt. Enkelte statsforvalter-informanter tror derfor at bedre samordning kan gjøre det lettere for kommunene å få et helhetsbilde og se de ulike sektorene og tjenestene i sammenheng.

«Det er veldig lett å slukke branner, men forebyggingsperspektivet er vanskelig å tenke på når man er pressa økonomisk.» - Fylkeskommune

«Det glipper på økonomi og ressurser og personell. En kjempeutfordring for kommunene med alle lovpålagte oppgaver som man må løse. Kommuneøkonomien sperrer litt for helsefremming og [å] være med på nye ting.» - Fylkeskommune

«Det som vi kan bli litt frustrert over, og det gjør nok mange i kommunene også, at det man vet virker og som gir gode resultater på sikt, ikke nødvendigvis er det som blir prioritert.» - Statsforvalteren

Enkelte statsforvalter- og kommune-informanter peker også på at kommunalt selvstyre begrenses av det store omfanget lovkrav. På en annen side gir enkelte statsforvalter- og kommune-

informanter uttrykk for at lovkrav og normerende produkter også kan oppleves som nyttig for administrativt ansatte for å begrunne og argumentere for valg og praksis ovenfor politikere og andre i kommunen.

Videre tyder funn fra intervju med kommuner og fylkeskommuner på at stram kommuneøkonomi har negative konsekvenser for tilgangen på kompetanse og dedikerte ressurser til det forebyggende arbeidet. Eksempelvis har flere kommuner i liten grad tilgang på intern kompetanse innen analyse og statistikk, som er viktig for å koble kommunes forebyggende arbeid opp mot befolkningens behov og utfordringsbilde. Tilgang på tverrfaglig og dedikert kompetanse omtales også som viktig for klare å fremme en helhetlig tilnærming til arbeidet. Til slutt har stramme budsjetter konsekvenser for samarbeidet internt i kommunen. Blir budsjettene for stramme tvinges tjenestene til å konsentrere seg om sitt hovedmandat, på bekostning av samarbeid med andre tjenester.

«De gjør så godt de kan. Prøver, men ikke alltid det lykkes. Det handler om ressurser. De er underbemannet og de ansatte har veldig mange oppgaver på tvers. Det er vanskelig for dem å gå i dybden, og blir det i overflaten og ikke alltid man får det resultatet som er ønsket.» - Fylkeskommune

Enkelte statsforvalter- og fylkeskommune-informanter frykter at kommunenes økonomiske situasjon kan bli en ond spiral hvor de kommunene som allerede er i gang og lykkes med arbeidet vil se økonomiske gevinster, mens kommuner som ikke har kommet ordentlig i gang med arbeidet opplever økte kostnader, hvilket gjør det enda vanskeligere å komme i gang.

Som følge av kommunenes stramme økonomiske situasjon er tilskuddsmidler svært viktig for kommunene. Samtidig tyder funn fra intervjuer med både fylkeskommuner, kommuner og statsforvalter-representanter på at det er utfordrende for kommunene å skape bærekraftige endringer som blir værende i organisasjonen også etter at tilskuddsmidlene tar slutt. Det finnes likevel eksempler på kommuner som har fått dette til. En kommune vi intervjuet har klart å skape bærekraftige og varige endringer i kommunen gjennom å bruke midlene til å bygge systemer og rutiner for det forebyggende arbeidet. Kommunen unngår også å ansette nye prosjektledere, men bruker i stedet intern kompetanse for å sikre at kompetansen forblir i organisasjonen.

En mulig utilsiktet effekt av tilskuddsmidler er at de kan insentivere kommunene til å satse på tiltak hvor det er mulig å søke om tilskuddsmidler, på bekostning av tiltak som i større grad samsvarer med kommunens behov. Det nevnes også i noen intervju at det flere kommuner egentlig har behov for er driftsmidler, men at det i de fleste tilfeller ikke mulighet til å søke om midler til dette.

«Det med forutsigbarhet tenker jeg er et viktig stikkord. Ut ifra kommunenes ståsted så er det dette med å hele tiden måtte søke om midler på prosjekt på tiltak. [...] [Uheldig] å sette i gang tiltak når det de egentlig har behov for er driftsmidler for å kunne drifte ting godt.» - Fylkeskommune

«Egentlig en felles tildeling til helse og oppvekst som er øremerket det forebyggende arbeidet. Gjerne med noen kriterier. Vi har jobbet mye med det tverrfaglige arbeidet de siste årene og har søkt og mottatt mange tilskudd til ulike ordninger. Vi ser nå at det har ført til et lappverk av arenaer og tilbud, som ikke henger sømløst sammen. Det er konsekvensen av øremerkede tilskudd til ungdomslos, ungdomskontakt, Tidlig identifisering, møteplasser mm» - Kommune

Flere informanter fra fylkeskommuner og kommuner peker også på at tilskuddsmidler gir liten forutsigbarhet for kommunene. Det er krevende for kommunene å planlegge egne budsjett når de ikke vet om de vil få tilsagn eller ikke. Midlene kommer gjerne også litt utpå året, og kan være vanskelig å få overført til neste år. Dersom en kommune mot slutten av året sitter med midler som den ikke har rukket å bruke opp, kan dette gi insentiver til å bruke midlene raskt ved å sette i gang tiltak som ikke nødvendigvis er de kommunen har mest behov for. I tillegg er mulighetene til

å søke tilskudd fordelt på mange ulike tilskuddsordninger, og krever at kommunene bruker tid og ressurser på søknad og rapportering. Enkelte informanter fra fylkeskommunene tar derfor til ordet for å samordne tilskuddsordningene bedre. Blant annet nevnes programfinansiering av tilskudd rettet mot utsatte barn og unge som et eksempel til etterfølgelse. Enkelte fylkeskommuneinformanter gir også uttrykk for at det er et potensial for å øke nytten fra tilskuddsordningene gjennom å endre fokuset i rapporteringen fra dokumentasjon av hva kommunene har gjort bra, i retning av mer lærende rapporteringer hvor kommunene reflekterer rundt hvordan eget arbeid kan forbedres.

«[Har behov for] enklere søknadsprosedyrer for tilskuddsordningene. Mye administrasjon går med til dette. Forutsigbarhet i tilskudd - varighet. Raskere saksbehandling - hvis ordningene skal administreres slik de gjør nå. Penger som utbetales etter hovedfordelingen er gjennomført har for kort frist på gjennomføring/effektivering.» - Kommune

5.2 Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid

Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid fremstår sentralt for å lykkes med det forebyggende arbeidet, men er utfordrende å få til i praksis. Dette synliggjøres både i funn fra spørreundersøkelsen og kvalitative intervju med fylkeskommuner, kommuner og statsforvalterrepresentanter. Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid er viktig for å motvirke silotenkning, ved å skape en felles forståelse for det forebyggende arbeidet, kommunens ansvar og de ulike tjenestenes rolle inn i dette. Evnen til samarbeid henger også sammen med kommuneøkonomi og kommunestørrelse, ettersom det fordrer kapasitet i organisasjonen til å løfte blikket og sette av tid til dialog og kontakt. Dette handler blant annet om tilgjengelige ressurser, stillingsprosent og mengden arbeidsoppgaver som tillegges den enkelte. Eksempelvis omtales mulighetene og kapasiteten til å koordinere og legge til rette for samarbeid som begrensede dersom ansvaret f.eks. kun ligger til én 20 %-stilling. Samtidig peker flere informanter på at forholdene i små kommuner er mer oversiktlige, og at dette kan ha en positiv effekt på samarbeid internt i kommunen.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvor godt eller dårlig kommunen opplever samarbeidet og koordineringen på tvers av sektorer innad i kommunen om å forankre det forebyggende arbeidet i kommuneplanen. Her oppgir halvparten (56 prosent) at dette er «svært godt» eller «godt», mens kun 5 prosent opplever det som dårlig.

Vi spurte videre hvilke faktorer som bidrar til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen. Jf. Figur 5.1 oppgir flest kommuner «ulikt fokus og tilnærming» som forhold som bidrar til utfordringer samarbeidet. Videre oppgir 55 prosent av kommunene at «forebyggingsarbeidet nedprioriteres til fordel for mer pressende innsatser» og 53 prosent av kommunene «taushetsplikt», forhold som bidrar til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen. Når vi analyserer svarene ut fra kommunenes størrelse, finner vi at flere store kommuner oppgir ulikt fokus og tilnærming, uklar ansvarsfordeling og mangel på kultur for samarbeid, enn små kommuner som et forhold om bidrar til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet. Blant de mindre og små kommunene er det flere som oppgir begrenset kjennskap til overlappende lovverk som bidrag til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet, enn større kommuner.

Figur 5.1 Hvilke av de følgende bidrar til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen?



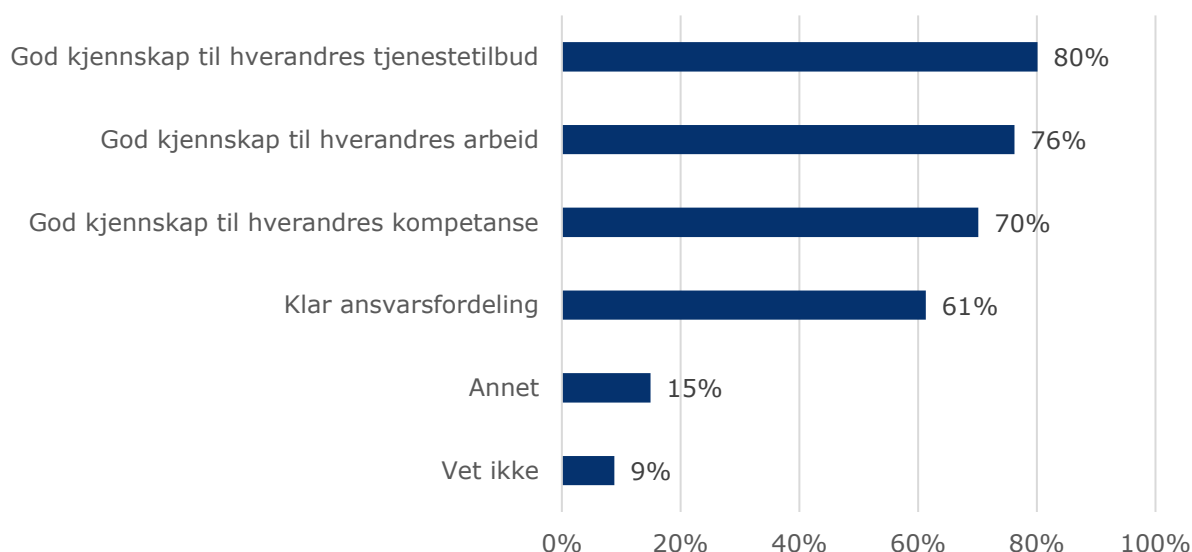
Note: n=181. Flere svar har vært mulig.

Vi spurte også kommunene hva som er med å fremme det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen. Jf. Figur 5.2 oppgir kommunene at god kjennskap til hverandres tjenestetilbud (80 prosent), hverandres arbeid (76 prosent) og hverandres kompetanse (70 prosent) er forhold som fremmer det tverrsektorielle arbeidet. 61 prosent oppgir klar rollefordeling som et sentralt forhold. De som har svar «annet» på dette spørsmålet har notert kultur for samarbeid, arenaer for samarbeid med faste møtepunkter og avsatt tid som sentrale forhold som fremmer det tverrsektorielle samarbeidet. En kommune noterer på følgende måte, noe som illustrer mangfoldet av aktører som kan samarbeide og utfordringene med å samarbeide på tvers av sektorene og grep for å endre dette:

«Samarbeidet på tvers innen oppvekst har nå god kjennskap til hverandre (PPT, barnevern, familieteam, helsestasjon, skolehelsetjeneste, skole og barnehage). Men, vi har litt å gå på i samarbeidet med helse og velferd. Det er igangsatt tiltak med faste møter på tvers for å bli bedre kjent med hverandres kompetanse og unngå silo-tenking. Kommuneplanen har også tatt en ny dreining for å få dette til».

- Kommune

Figur 5.2 Hvilke av de følgende bidrar til å fremme det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen?



Utfordringene med tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid har vært kjent over lengre tid.³² Det finnes en rekke eksempler på prosjekter og innsatser som er igangsatt for å løse disse utfordringene og motvirke silotenkning. Eksempelvis har det blitt gjort grep for å gjøre samarbeidsbestemmelser i lovverket likere på tvers av sektorer. Det har også blitt satt i gang flere ulike prosjekter for å bryte på utfordringene, deriblant 0-24 samarbeidet.³³ Våre funn tyder på at arbeidet som har blitt gjort ikke har lyktes tilstrekkelig, og at det fremdeles er et forbedringspotensial på området.

«Mange kommuner har ikke så mange i administrasjonen og det er en informasjonsoverload, og da blir man veldig nerdete på sitt eget fagfelt og glemmer å løfte blikket.» - Fylkeskommune

«Gjennom våre tilsyn med helsestasjons- og skolehelsetjenesten ser vi at det er utfordrende med det tverrfaglige samarbeidet i kommunene. Det er stadig et behov for å bedre samarbeidet og ikke minst utnytte den tverrfaglige kunnskapen.» - Statsforvalteren

Silotenkning er for øvrig ikke bare en utfordring for kommunene, men også i fylkeskommuner og hos direktorater og departementer. Funn fra intervjuer med Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner tyder på at silotenkning på statlig nivå har uheldige konsekvenser for kommunene. Silotenkning på statlig nivå fører til at kommunene overveldes av styringssignaler og krav som kan oppleves motstridende. I dette ligger det både at kommunenes økonomiske situasjon ikke spiller de kravene og forventningene som stilles, og at målsetningene og satsningene som kommuniseres kan være motstridende. Dette samsvarer også med funn fra tidligere undersøkelser på feltet.³⁴

«Det kommer mange [forventninger og krav] også skal man gjøre både det tredje og det fjerde også har man egentlig bare råd til to. Det kan hende at om staten hadde samarbeidet bedre, så kunne man unngått store deler av kommune krisen som er nå.» - Fylkeskommune

«Det er krevende å følge opp intensjoner gitt av sentrale myndigheter. Det er fortsatt et stort behov for samkjøring av statlige satsinger på departementsnivå.

³² Halogen (2023). *Utfordringer og behov knyttet til helhetlig innsats for inkludering av barn og unge*

³³ Fafo (2020). *Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge*

³⁴ Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv (2024). *Barn og unge først – vårt felles ansvar*

Ressurser til forebygging må i den kommunale hverdagen vektes mot lovpålagte tjenester i de ulike sektorene.» - Kommune

5.3 Taushetsplikt

Også taushetsplikt nevnes som en utfordring av informanter fra kommuner, fylkeskommuner og Statsforvaltere, særlig i forbindelse med forebygging på indikert og selektivt nivå. Taushetsplikt får følger for kunnskapsgrunnlaget til ansatte som møter barn, unge og deres familier, og gjør det mer krevende å fange opp grupper og individer med behov for ekstra oppfølging ettersom få eller ingen sitter på det helhetlige bildet over barnet/ungdommen eller familiens situasjon. Eksempelvis dersom en familie har behov for ekstra økonomisk støtte for at barnet skal kunne delta på fritidsaktiviteter, eller i forbindelse med kriminalitetsforebyggende arbeid. Det samme gjelder i forbindelse med overganger mellom ulike tjenester, for eksempel mellom ungdomsskole og VGS. En kommune forteller for eksempel at taushetsplikten kommer i veien for kommunens muligheter til å følge opp og sette ungdom som ikke har søkt om opptak til VGS i kontakt med NAV.

Taushetsplikt fremstår derimot i mindre grad som en utfordring for tiltak på universelt nivå. Informasjonsdelingen som er nødvendig og relevant for utforming av tiltak på dette nivået kan i hovedsak ivaretas gjennom overordnede og anonymiserte beskrivelser av situasjoner og behov i befolkningen.

5.4 Rekruttere og beholde kompetanse

Tilgang på kompetanse og dedikerte ressurser omtales som viktig for kvaliteten på det forebyggende arbeidet, særlig ettersom arbeidet ideelt sett skal være langsiktig. Samtidig peker enkelte informanter fra fylkeskommuner og Statsforvalteren på at noen kommuner opplever utfordringer med å rekruttere og beholde relevant kompetanse. Utfordringer med å rekruttere og beholde antas å være en større utfordring i mindre kommuner enn i større kommuner.

5.5 Behov for og ønske om støtte

Gjennom intervju med fylkeskommuner, Statsforvalteren og kommuner, samt i spørreundersøkelsen som ble sendt til kommunene, har vi spurt hva slags støtte kommunene har behov for i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstvilkår. Spørsmålet om behov for støtte ble i spørreundersøkelsen stilt som et åpent spørsmål, hvor respondentene fikk mulighet til å skrive inn svaret i et tekstfelt.

Kommunenenes behov for støtte som er identifisert i kartleggingen henger tett sammen med utfordringene som er pekt på over. Særlig behovet for å styrke kommunenes økonomiske situasjon understrekes av flere informanter fra både fylkeskommuner, kommuner og Statsforvalteren. Behovet for økonomisk støtte går også igjen blant respondentene som har svart på spørreundersøkelsen. Over halvparten (55 prosent) av respondentene som svarte på spørsmålet om hva slags støtte kommunen har behov for oppga at de ønsket seg støtte i form av ytterligere økonomiske midler. Formen på den økonomiske støtten som etterspørres varierer, men flere nevner øremerkede midler og tilskuddsmidler.

«I en liten kommune har vi begrensede ressurser, og vi søker endel prosjektmidler. Det er tidskrevende, men helt nødvendig skal vi få til forebygging. Det burde være mere midler til forebygging i statlige overføringer slik at vi kan ha mer langsiktige tiltak og ikke bare prosjekt» - Kommune

Flere informanter peker også på et behov for å styrke samarbeidet og bryte ned silotenkningen i direktorater og departement. I forlengelse av dette ser vi også at flere av respondentene som svarte på spørreundersøkelsen mener kommunen har behov for støtte til å styrke samarbeidet internt i kommunen.

Videre gir noen fylkeskommune- og statsforvalter-informanter uttrykk for at flere kommuner har behov for veiledning og støtte i å identifisere effektive forskningsbaserte tiltak, prosessledelse innen planarbeid og i å tolke statistikk. Behovet for kompetanseheving og støtte på disse områdene nevnes også av flere av respondentene som svarte på spørreundersøkelsen.

«Forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår er egentlig altomfattende, og med dagens utfordringer i kommunene blir derfor å prioritere de viktigste tingene viktig. Gjør vi de riktige tingene og gjør vi det på riktig måte? Kompetanse på hvilke tiltak som gir mest effekt blir viktig.» - Kommune

Noen informanter foreslår også at det utarbeides en felles database med brukervennlig og samkjørt statistikk som gir et mer helhetlig oversiktsbilde over situasjonen i kommunene. En slik database antas å kreve mindre av kommunene sammenlignet med dagens situasjon. Kommunene har i dag tilgang til statistikk av høy kvalitet fra flere kilder, men kommunene må selv se de ulike kildene i sammenheng for å skape et helhetlig bilde av kommunens situasjon. Det kan potensielt være stordriftsfordeler å hente av at dette arbeidet gjøres av statlige eller fylkeskommunale aktører, i stedet for at hver enkelt kommune gjør dette arbeidet internt. Det spekuleres også i om en slik felles database vil lede til at kommunenes forebyggende arbeid i større grad tar utgangspunkt i befolkningens behov og situasjon.

I forlengelse av kommunenes nevnte forbedringspotensial innen å evaluere eget forebyggende arbeid foreslår enkelte fylkeskommune-informanter at kommunene, i kombinasjon med tydeligere krav, gis ekstra midler til å evaluere arbeidet. I forbindelse med det pågående arbeidet med revidering av folkehelseloven er det allerede foreslått endringer som gjør at kravet om evaluering av folkehelsearbeidet blir tydeliggjort i lovverket.³⁵

Enkelte fylkeskommune- og kommune-informanter gir også uttrykk for at det er behov for å skape større handlingsrom for kommunene med hensyn til å kunne tenke nytt og prøve ut nye ting. Det vises til at det i dag er en del juridiske hindringer mot å prøve ut nye måter å arbeide og organisere tjenestene på. Enkelte kommuner ønsker derfor at det ryddes opp i mengden anbefalinger, normer og lovkrav som kommunene må forholde seg til. For eksempel er det ønskelig å prøve ut nye modeller som går utover rammene som ligger i forvaltningsloven. Eksempelvis ved å åpne opp for at kommunen kan fatte vedtak for en familie samlet. Dette pekes også på som et behov av flere av respondentene som svarte på spørreundersøkelsen.

«Det er behov for mindre detaljstyring fra staten slik at vi kan utnytte kommunens samlede ressurser på best mulig måte for å forebygge og støtte barn og unge i vår kommune.» - Kommune

Videre mener en informant fra Statsforvalteren at innholdet og ansvaret i barnekoordinatorrollen bør defineres tydeligere. Informanten forteller at rollen tolkes og fungerer ulikt i kommunene per i dag.

I forbindelse med utfordringene som følger av taushetsplikt foreslår enkelte informanter at Norge bør se til Danmark, som har et mer fleksibelt lovverk, for inspirasjon for hvordan å løse utfordringer med datadeling. I tillegg etterspørres støtte til å avklare og forstå hvilket handlingsrom som gjelder i relasjon til taushetsplikt av noen av respondentene som svarte på spørreundersøkelsen.

³⁵ [Regjeringen.no \(30.10.2024\). Folkehelseloven](https://www.regjeringen.no/no/30.10.2024/folkehelseloven)

5.6 Hovedfunn fra kapittel 5: Hvilke utfordringer og behov opplever kommunene i det forebyggende arbeidet for gode oppvekstsvilkår?

Basert på funn og resultater fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter har vi identifisert sentrale utfordringer og behov for å drive godt forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår.

Oppsummert knytter de sentrale utfordringer seg til kommunens økonomi og handlingsrom til å følge opp det som oppleves som et mangfold av lover og forventninger for det forebyggende arbeidet. Både kommuner, fylkeskommuner, og statsforvalter-representanter gir uttrykk for at kommunenes økonomiske situasjon ikke speiler de kravene og forventningene som stilles fra statlige myndigheter, og at målsetningene og satsningene som kommuniseres til kommunene kan oppleves som motstridende.

Tilgangen på kompetanse og dedikerte ressurser omtales av kommuner og fylkeskommuner som viktig for kvaliteten på det forebyggende arbeidet. Samtidig viser de samme informantgruppene til at tilgangen utfordres av stram kommuneøkonomi og utfordringer med å rekruttere og beholde personell. Stram økonomi pekes også på som en utfordring for samarbeidet internt i kommunen, ved at stramme budsjetter tvinger tjenestene til å konsentrere seg om sitt hovedmandat, på bekostning av samarbeid med andre tjenester.

Muligheten for å søke på tilskuddsmidler omtales av fylkeskommuner og kommuner som viktig for kommunene. Samtidig kan innretningen på tilskuddsordningene ha utilsiktede konsekvenser. Det pekes på at:

- Tilskuddsmidler gir liten forutsigbarhet for kommunene
- Ettersom midlene ofte kommer litt utpå året og kan være vanskelig å få overført til neste år kan dette gi insentiver til å bruke midlene raskt ved å sette i gang tiltak som ikke nødvendigvis er de kommunen har mest behov for
- Søknads- og rapporteringsprosessen er ressurskrevende, noe som forsterkes av at tilskuddsmidlene er fordelt på et stort antall tilskuddsordninger
- Tilskuddsordninger kan potensielt insentivere kommunene til å satse på tiltak hvor det er mulig å søke om tilskuddsmidler, på bekostning av tiltak som i større grad samsvarer med kommunens behov

Ifølge en kommune er en suksessfaktor for å skape bærekraftige endringer som varer også etter at tilskuddsmidler tar slutt, å bruke tilskuddsmidlene til å bygge opp rutiner og systemer for det forebyggende arbeidet.

Flere informanter fra fylkeskommuner, kommuner og Statsforvalteren peker også på at det kan være utfordrende for kommunene å skape bærekraftige endringer som blir værende i organisasjonen også etter at tilskuddsmidlene tar slutt. Det finnes likevel eksempler på kommuner som har fått dette til gjennom å bruke midlene til å bygge opp systemer og rutiner for det forebyggende arbeidet.

Funn fra spørreundersøkelsen og intervju med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter viser videre at det er utfordrende for kommunene å få til godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om det forebyggende arbeidet. Mangel på kapasitet i organisasjonen til å prioritere samarbeid og tenke helhetlig spiller inn, sammen med mangel på rutiner og systemer for samarbeid, samt dedikerte ressurser med tverrfaglig kompetanse til det forebyggende arbeidet. Utfordringene med tverrsektorielt samarbeid i kommunene forsterkes ytterligere av manglende samarbeid og koordinering mellom direktorat og departement. I tillegg trekkes taushetsplikten frem som en utfordring for å få til det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet knyttet til selektiv og indikert forebyggende arbeid.

Gjennom kartleggingen har vi også identifisert hvilke behov for støtte kommunene har i det forebyggende arbeidet. Behovene for støtte som er identifisert henger tett sammen med

utfordringene som er pekt på over, og er identifisert gjennom spørreundersøkelsen og intervjuer med informanter fra fylkeskommuner, kommuner og Statsforvalteren:

- Styrket økonomisk støtte til kommunene
- Styrket samarbeid og mindre silotekning i direktorater og departement
- Støtte til å styrke samarbeidet internt i kommunen
- Veiledning og støtte i å identifisere effektive forskningsbaserte tiltak, prosessledelse innen planarbeid og i å tolke statistikk
- En felles database med brukervennlig og samkjørt statistikk som gir et helhetlig oversiktsbilde over situasjonen i kommunene

6. Oppsummerende vurdering

Overordnet viser kartleggingen at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene organiserer, gjennomfører og forstår eget ansvar for forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår for barn og unge. Deler av denne variasjonen er som nevnt også å forvente ettersom kommunene har ulike behov og har ulike utfordringsbilder. Kommunenes selvstyre innebærer at de, innenfor rammene av lovverket, står fritt til å organisere og utforme tjenestene sine slike de selv ønsker. Ulike grep og strategier kan med andre ord være gunstige innenfor ulike kontekster.

Samtidig tyder funn fra intervjuer med kommuner, fylkeskommuner og statsforvalter-representanter på at hvilke organisatoriske grep kommunen tar kan ha betydning for kommunens robusthet og kapasitet til å arbeide effektivt med forebygging. Veloverveide valg på dette området antas for eksempel å bidra til tydeliggjøring og bevissthet rundt ansvar, tjenester og tilbud, bedre samarbeid, og bidra til et mer helhetlig perspektiv på tiltak, økonomi og budsjetter. Våre analyser tyder videre på at ulik begrepsbruk, fokus og forståelse kan være en barriere mot å skape en omforent og helhetlig forståelse for kommunens forebyggende arbeid blant de ulike tjenestene og aktørene som er involvert i arbeidet. Dersom målet er å sikre en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til kommunens forebyggende arbeid, taler dette for viktigheten av et bevisst forhold til organiseringen av arbeidet. Eksempelvis med hensyn til tverrfaglige arbeidsgrupper, hvilke stilling(er) ansvaret legges til og hvor i organisasjonen stillinger plasseres.

Identifiserte suksesskriterier

I intervjuer med Statsforvalteren, fylkeskommuner og kommuner er det noen grep som går igjen som oppfattes som særlig gunstige for å sikre bedre fokus på det forebyggende arbeidet i kommunen. Grepene og suksesskriteriene som gjentas er særlig:

- God forankring hos politisk og administrativ ledelse
- Godt tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid
- Gode systemer og rutiner for det forebyggende arbeidet
- Dedikerte ressurser til det følge opp og koordinere det forebyggende arbeidet
- Organisering i færre, og bredere, kommunalområder
- Stillinger med særlig ansvar i det forebyggende arbeidet bør ha organisatorisk tilhørighet i nærheten av kommunedirektør og andre sentrale roller (kommuneadministrasjonen)
- At arbeidet er forankret i gjennomarbeidede planer med en tydelig operasjonalisering av mål og satsninger
- Felles forståelse for kommunens ansvar for forebyggende arbeid, og de ulike tjenestenes rolle inn i dette

Mer konkret forteller flere kommuner at de har etablert tverrfaglige arbeidsgrupper og møtearenaer, både på administrativt og operativt nivå, for å fremme samarbeid og et helhetlig perspektiv i arbeidet. Noen kommuner forteller også at de bevisst har valgt å plassere stillinger som kommuneoverlege, folkehelsekoordinator og SLT-koordinator i kommunedirektørens stab for at disse skal ha et overordnet og tverrsektorielt perspektiv på arbeidet, samt befinne seg i nærhet til andre relevante roller. Andre tilsynelatende vellykkede grep for å fremme samarbeid er å arbeide aktivt med kultur og å skape en felles forståelse for ansvaret, og å gjennomføre en kartlegging for å identifisere og formidle ut hvilke tjenestetilbud og tiltak kommunen har.

Med hensyn til organisering av kommunalområder og tjenester hører vi om eksempler på kommuner som har redusert antallet kommunalområder, og som har valgt å legge ansvaret for størstedelen av tjenester som er rettet mot barn og unge under samme kommunalsjef. Eksempelvis ved at samme kommunalsjef har ansvar for både skole, barnehage, helsestasjon, fritid og kultur. Noen kommuner har også forsøkt å fremme samarbeid gjennom å ha en én-dør-inn tilnærming til flere tjenester, f.eks. i form av familiens hus, eller ved å lokalisere tjenestene i

fysisk nærhet til hverandre. Enkelte kommuner har også gjort organisatoriske grep av budsjettensyn, f.eks. ved å samle forebyggende tjenester innen helse i samme avdeling med samme leder for å unngå at tjenester som sykehjem og hjemmesykepleie «spiser opp» budsjettene til de forebyggende tilbudene.

Til slutt fremhever også enkelte fylkeskommuner det å ha dedikerte ressurser til det forebyggende arbeidet som en suksessfaktor for at kommunene klarer å nyttiggjøre seg av tilbudet om veiledning og støtte fra fylkeskommunen. Ifølge en kommune er en suksessfaktor for å skape bærekraftige endringer som varer også etter at tilskuddsmidler tar slutt, å bruke tilskuddsmidlene til å bygge opp rutiner og systemer for det forebyggende arbeidet.

Utfordringer og behov for støtte

Samtidig tyder kartleggingen vi har gjennomført på at deler av variasjonen mellom kommunene er et uttrykk for uønsket variasjon. Den uønskede variasjonen kan i hovedsak knyttes til tre faktorer:

- I hvilken grad kommunen arbeider systematisk og helhetlig med det forebyggende arbeidet.
- Stram kommuneøkonomi som tvinger frem prioriteringer som speiler kortsiktige behov på bekostning av langsiktige.
- Lovkrav og forventninger som ikke er koordinerte på tvers av sektorer, og som ifølge kommunene ikke står i forhold til kommunenes økonomiske situasjon.

Disse faktorene bidrar til en praksis i kommunene som verken er der kommunene selv ønsker at den skal være, eller på det nivået som nasjonale anbefalinger legger opp til. Våre funn tyder på at kommunene mener forebyggende arbeid er viktig for å skape bærekraftige kommuner på sikt, og at de ønsker å gjøre mer enn de gjør i dag, men at handlingsrommet oppleves som for lite. Tilgangen på tilskuddsmidler er ifølge fylkeskommuner og kommuner svært viktig for kommunene, men flertallet av tilskuddsordninger er i dag innrettet på en måte som kan gi utilsiktede konsekvenser og redusere nytten av disse ordningene for kommunene. Eksempelvis bidrar innretningen på dagens ordninger til liten forutsigbarhet for kommunene, søknads- og rapporteringsprosessene er ressurskrevende (noe som forsterkes av at tilskuddsmidlene er fordelt på et stort antall tilskuddsordninger), samt kan vri kommunenes fokus og prioriteringer i retning av tiltak hvor det er mulig å søke om midler og tiltak som kan igangsettes raskt før fristen for å ha brukt pengene går ut.

Dersom kommunene skal klare å satse på forebyggende arbeide i større grad enn det som gjøres i dag, vurderer vi at det er behov for å innrette rammene rundt kommunene på en måte som skaper sterkere incentiver og svakere barrierer enn dagens rammer gjør. Kommunene bør settes i stand til å bygge robuste organisasjoner med rutiner for og organisatorisk kapasitet til å arbeide systematisk, langsiktig og helhetlig med forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår.

For å oppnå dette foreslår vi noen hovedgrep med utgangspunkt i funnene fra kartleggingen som kan vurderes i det videre arbeidet:

- Friske økonomiske midler for at kommunene kan prioritere og bygge opp universelle tiltak med langsiktig samfunnsøkonomisk gevinst og for å sette kommunen i stand til å bygge opp gode rutiner og bærekraftige systemer for det forebyggende arbeidet.
- Vurdere innretningen på og identifisere mulige justeringer av eksisterende og eventuelle nye tilskuddsordninger med formål om å redusere utilsiktede konsekvenser av ordningene.
- Omfang av lovkrav og forventninger til kommunens forebyggende arbeid bør ses mer i sammenheng på tvers av sektorene.
- Det er behov for bedre koordinering og samkjøring av styringssignaler fra direktorat og departement.

- Styrke veiledningen og støtten til kommunene innen det forebyggende arbeidet (særlig støtte til å identifisere effektive forskningsbaserte tiltak, prosessledelse innen planarbeid og i å tolke statistikk).
- Etablere en felles database med brukervennlig, lett tilgjengelig og samkjørt statistikk som gir et helhetlig oversiktsbilde over situasjonen i kommunene.

7. Litteraturliste

Barn og unge først – vårt felles ansvar: Samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv (2024).

Barne- og familiedepartementet (2024). Tildelingsbrev til Bufdir 2024 – tillegg nr. 2

Barnevernsloven (2021, § 1-10.). Lov om barnevern. (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

Befring A. K. (2017). Helse- og omsorgsrett. Cappelen Damm.

Braut, Geir Sverre; Larsen, Øivind: Forebyggende medisin i Store medisinske leksikon på snl.no. (sist oppdatert 9. februar 2024).

Bronfenbrenner, U. (Red.). (2005). Making human beings human. Bioecological perspectives on human development. Sage Publications.

Fafo (2020). Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge

Folkehelseloven (2011). Lov om folkehelsearbeid (LOV-2011-06-24-29). Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

Hagen, A. L. og Osuldsen, J. B. (2021). Splotting som erfaringsbasert verktøy for medvirkning og stedsforståelse ved byromsutforming. FormAkademisk, 14(1)

Halogen (2023). Utfordringer og behov knyttet til helhetlig innsats for inkludering av barn og unge

Helsedirektoratet (2018). Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen. Nasjonale faglige råd. (sist oppdatert 26.01.18).

Helsedirektoratet (2015). Trivsel i skolen. IS-2345.

Helse- og omsorgstjenesteloven (2011, § 3-3 a.). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30?q=hol>

Kultur- og likestillingsdepartementet (u.å.). Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts-, og friluftaktiviteter 2024-2026

Opplæringsloven (2023). Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa. (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringsloven>

Oslo Economics (2022). Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff.

Plan og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Prop. 100 L (2020-2021). Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator). Kunnskapsdepartementet

Vedlegg

Intervjuguide – kommuner

Informant	
Rolle	
Intervjuer(e)	
Dato	

Informasjon

Rambøll kartlegger, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, norske kommuners forebyggende arbeid på oppvekstområdet. I den forbindelse undersøker vi flere aspekter med kommunenes erfaringer:

- Hvordan kommunene forstår, gjennomfører og organiserer det forebyggende arbeidet
- Hvilke utfordringer kommunene opplever i arbeidet
- Hva kommunene har behov for av støtte fra statlige myndigheter for å lykkes med å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår.

I forbindelse med prosjektet vil vi blant annet samle inn data gjennom både spørreundersøkelse og intervju med blant annet Statsforvalteren, KS og fylkeskommunen. I tillegg gjennomfører vi intervju med sentrale aktører i 5 utvalgte kommuner, deriblant kommunedirektører, kommunalsjefer og andre som er involvert i koordineringen og planleggingen av kommunens forebyggende arbeid på feltet. Formålet med dette intervjuet er med andre ord å få innsikt i dine og din kommunes erfaringer med forebyggende arbeid på oppvekstområdet. Det er frivillig å delta i intervju. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake så lenge undersøkelsen pågår. Rambøll behandler dine personopplysninger konfidensielt og all data behandles fortrolig. Vi vil i den ferdige rapporten bruke informasjon, innspill og eventuelle sitater fra intervjuet. Vi vil i rapporten skrive hvilke roller vi har intervjuet, men ikke nevne navn. Vi vil heller ikke navngi hvilken kommune du representerer i rapporten. I noen tilfeller vil din rolle kunne gjenkjennes i datamaterialet, for eksempel gjennom din stillingstittel. Hvis vi bruker direkte sitater fra datamaterialet, vil du få mulighet til en sitatsjekk. Persondata slettes når prosjektet er avsluttet.

Intro	
Kan du kort fortelle litt om din rolle i kommunen og i kommunens forebyggende arbeid?	
Organisering	
Kan du fortelle litt om kommunens forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår? - Hvordan er arbeidet organisert? - Hvilke instanser og tjenester er involvert? - Hvordan er ansvarsfordelingen? - Hvordan ser du ansvaret for det forebyggende arbeidet i egen sektor, sett opp mot andre sektorer? - Involveres barn og unge i utformingen av innsatsen?	

○ Evt. hvordan og i hvilket omfang?	
Samarbeider kommunen med statlige og fylkeskommunale instanser (f.eks. politi, VGS, spesialisthelsetjeneste)? - Hvilke? - Hvordan foregår samarbeidet?	
Deltar kommunen i interkommunalt samarbeid som er relevant for forebygging på oppvekstfeltet? - Hvordan foregår det?	
Forståelse og praksis	
Kan du fortelle litt om hva som ligger i kommunens ansvar for det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge? - Hva innebærer kommunens ansvar? - Hvilke områder er relevante?	
<i>[Til intervjuer: primærforebyggende, sekundærforebyggende og tertiærforebyggende viser til når i et forløp forebyggingen foregår, mens universelle/selektive/indikert viser til hvem som er målgruppen. Kategoriene overlapper gjerne, men viser til ulike dimensjoner (tid og målgruppe/nivå)]</i> <i>Når man snakker om forebygging kan det vise til tiltak på ulike nivå og i tid:</i> - <i>Primærforebyggende arbeid/universelle tiltak</i> - <i>Sekundærforebyggende arbeid/selektive tiltak mot individer med risiko</i> - <i>Tertiærforebyggende arbeid/indikert forebygging som retter som mot individer som allerede har utviklet noen vansker</i> <i>I tillegg kan man ha ulik forståelse hvilke områder/tiltak som er relevante for å drive med forebygging på oppvekstfeltet. For eksempel kan forebygging innenfor oppvekstfeltet forstås som...</i> - <i>Tiltak som går direkte på barn og unge</i> - <i>Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier</i> - <i>Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier + deres omgivelser (f.eks. miljørettet helsevern, byplanlegging osv.)</i>	

Vi er derfor nysgjerrige på hvordan din kommune forstår det forebyggende ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår for barn og unge? - Hva er grunnen til at dere forstår det slik?	
Hvilke målsettinger har kommunen innenfor det forebyggende arbeidet?	
Hvilke prioriteringer har kommunen gjort i det forebyggende arbeidet? - Hvorfor?	
<i>Det forebyggende arbeidet kan involvere flere ulike tjenester og sektorer, og det finnes en rekke ulike sektorlover som legger føringer for og stiller krav til kommunens forebyggende arbeid på oppvekstfeltet, deriblant barnevernloven, folkehelseloven, opplæringsloven osv.</i> Har dette betydning for hvordan kommunen arbeider med tematikken? - o Evt. på hvilken måte? - Hvordan arbeider kommunen for å sikre helhet og systematikk i det forebyggende arbeidet? - o I planarbeidet? - o I driften? - Legges det til rette for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid og læring på tvers av nivåer og aktører? - o Hvordan?	
Medvirkning og samskaping	
Legger kommunen til rette for medvirkning i det forebyggende arbeidet for å fremme god oppvekstsvilkår? - Hvem involveres? - Hvordan gjøres det? - I hvilket omfang? - <u>Dersom ikke dekket:</u> - o Har kommunen barne- og/eller ungdomsråd? - o Involveres dette/disse i arbeidet? - o Ev. Hvordan? [Til intervjuer: her er særlig barn, unge og deres foreldre relevant, men også frivillige- og interesseorganisasjoner]	
Utfordringer og behov	

Hvilke utfordringer opplever kommunen i arbeidet med den forebyggende innsatsen for gode oppvekstvilkår? - Hvordan tror du trekk ved kommunen (f.eks. økonomi, størrelse, sentralitet o.l.) påvirker hvilke utfordringer kommunen opplever?	
Hvordan kan staten bidra til å understøtte kommunenes arbeid med forebyggende arbeid for gode oppvekstvilkår?	
Avslutning	
Hva er det viktigste vi har snakket om i dag?	
Er det noe mer du ønsker å si om dette temaet som du ikke har fått sagt?	
Tusen takk for gode innspill! Ta gjerne kontakt i ettertid hvis du har spørsmål eller kommer på noe du vil legge til 😊	

Intervjuguide – fylkeskommuner

Informant	
Rolle	
Intervjuer(e)	
Dato	

Informasjon

Rambøll kartlegger, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, norske kommuners forebyggende arbeid på oppvekstområdet. I den forbindelse undersøker vi flere aspekter med kommunenes erfaringer:

- Hvordan kommunene forstår, praktiserer og organiserer det forebyggende arbeidet
- Hvilke utfordringer kommunene opplever i arbeidet
- Hva kommunene har behov for av støtte fra statlige myndigheter for å lykkes med å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår.

I forbindelse med prosjektet vil vi blant annet samle inn data gjennom både spørreundersøkelse og intervju med personer i sentrale roller. Før vi går i gang med dette gjennomfører vi dokumentstudier og innledende intervju. Formålet med disse første innledende aktivitetene er å kartlegge eksisterende kunnskap på feltet, og å sikre at utforming av spørreskjema og guider hensyntar føringer, behov og perspektiver fra målgruppene som skal inkluderes i datainnsamlingen. Formålet med dette intervjuet er med andre ord å få innsikt i forventningene til, og bredden av kommunenes arbeid med forebyggende arbeid på oppvekstområdet. Det er frivillig å delta i intervju. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake så lenge undersøkelsen pågår. Rambøll behandler dine personopplysninger konfidensielt og all data behandles fortrolig. Vi vil i den ferdige rapporten bruke informasjon, innspill og eventuelle sitater fra intervjuet. Vi vil i rapporten skrive hvilke roller vi har intervjuet, men ikke nevne navn. I noen tilfeller vil din rolle kunne gjenkjennes i datamaterialet, for eksempel gjennom din stillingstittel. Hvis vi bruker direkte sitater fra datamaterialet, vil du få mulighet til en sitatsjekk. Persondata slettes når prosjektet er avsluttet.

Intro	
Kan du kort fortelle litt om din stilling, og din rolle inn i det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet?	
Hvordan vil du beskrive fylkeskommunens rolle inn i det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet? - Mht. eget arbeid? - Mht. samarbeid opp mot og med kommunene?	
Hvordan vil du oppsummere status på feltet i dag? (kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet) - Hva er utfordringene? - Hva er det man lykkes med? - Hva er viktige mål og prioriteringsområder?	

Hvilke forventninger har fylkeskommunen til kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet?	
-	
Organisering	
Kan du fortelle litt om samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene om det forebyggende arbeidet for å skape gode oppvekstvilkår? - Hvordan ser det ut/er det organisert? - På hvilke områder? - På hvilke måter samarbeider dere? - Hvor stort omfang? - Ser samarbeidet likt ut fra kommune til kommune? - Har du noen eksempler på hvordan samarbeidet kan se ut? [Til intervjuer: I tillegg til å ha et ansvar for VGS, tannhelse, idrett og friluftsliv, forvaltning av kulturinstitusjoner og gi finansiell støtte til frivillige organisasjoner har fylkeskommunen også en rolle i å understøtte kommunene i det systematiske folkehelsearbeidet. Dette innebærer blant annet å bidra med statistikk, analyse og veiledning.]	
Hvordan fungerer samarbeidet? - Hva fungerer bra? - Hva fungerer mindre bra?	
Kan du fortelle litt om hvordan kommunene arbeider med forebygging på den forebyggende innsatsen for gode oppvekstvilkår? - Har du noen eksempler på hvordan arbeidet organiseres? - Ser arbeidet likt ut fra kommune til kommune? - Hvilke instanser og tjenester er det relevant for kommunene å involvere? - Hvordan er typisk ansvarsfordelingen? - I hvilket omfang involveres barn og unge i utformingen av innsatsen? - o Har du noen eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis?	
I hvilket omfang deltar kommunene i interkommunalt samarbeid som er relevant for forebygging på oppvekstfeltet? - Har du noen eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis? - Ser det ulikt ut fra kommune til kommune?	

Forståelse og praksis	
Når man snakker om forebygging kan det vise til tiltak på ulike nivå: - Primærforebyggende arbeid/universelle tiltak - Sekundærforebyggende arbeid/selektive tiltak mot individer med risiko - Tertiærforebyggende arbeid/indikert forebygging som retter seg mot individer som allerede har utviklet noen vansker I tillegg kan man ha ulik forståelse hvilke områder/tiltak som er relevante for å drive med forebygging på oppvekstfeltet. For eksempel kan forebygging innenfor oppvekstfeltet forstås som... - Tiltak som går direkte på barn og unge - Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier - Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier + deres omgivelser (f.eks. miljørettet helsevern, byplanlegging osv.) Vi er derfor nysgjerrige på hvordan du mener kommune bør forstå det forebyggende ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge? - Hva er grunnen til at de bør forstå det slik? - Kjenner du til kommuner som har tolket ansvaret annerledes? - o Hvis ja: Hvordan har de tolket ansvaret?	
Det forebyggende arbeidet kan involvere flere ulike tjenester og sektorer, og det finnes en rekke ulike sektorlover som legger føringer for og stiller forventning til kommunens forebyggende arbeid på oppvekstfeltet, deriblant barnevernloven, folkehelseloven, opplæringsloven osv. - Har du inntrykk av om dette har betydning for hvordan kommunene arbeider med tematikken? - o Evt. på hvilken måte? - Hvordan arbeider kommunene for å sikre helhet og systematikk i det forebyggende arbeidet? - o I planarbeidet? - o I driften?	

○ Har du noen eksempler på ulike tilnærminger kommunene kan ha? - I hvilket omfang legges det til rette for tverrfaglig samarbeid og læring på tvers av nivåer og aktører? ○ Har du noen eksempler på ulike tilnærminger kommunene kan ha?	
Utfordringer og behov	
Kjenner du til noen utfordringer kommunene opplever i arbeidet med den forebyggende innsatsen for gode oppvekstvilkår? - Hvordan tror du trekk ved kommunene (f.eks. økonomi, størrelse, sentralitet o.l.) påvirker hvilke utfordringer kommunene opplever?	
Hvilken rolle bør fylkeskommunen ha i å støtte opp om kommunenes arbeid på feltet? - Hvordan bør en evt. støtte se ut?	
Hva slags støtte tror du kommunene ønsker seg ifm. det forebyggende arbeidet?	
Avslutning	
Hva er det viktigste vi har snakket om i dag?	
Er det noe mer du ønsker å si om dette temaet som du ikke har fått sagt?	
Tusen takk for gode innspill! Ta gjerne kontakt i ettertid hvis du har spørsmål eller kommer på noe du vil legge til.	

Intervjuguide Statsforvalteren

Informant	
Rolle	
Intervjuer(e)	
Dato	

Informasjon

Rambøll kartlegger, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, norske kommuners forebyggende arbeid på oppvekstområdet. I den forbindelse undersøker vi flere aspekter med kommunenes erfaringer:

- Hvordan kommunene forstår, praktiserer og organiserer det forebyggende arbeidet
- Hvilke utfordringer kommunene opplever i arbeidet
- Hva kommunene har behov for av støtte fra statlige myndigheter for å lykkes med å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår.

I forbindelse med prosjektet vil vi blant annet samle inn data gjennom både spørreundersøkelse og intervju med blant annet Statsforvalteren, KS og fylkeskommunen. I tillegg gjennomfører vi intervju med sentrale aktører i 5 utvalgte kommuner, deriblant kommunedirektører, kommunalsjefer og andre som er involvert i koordineringen og planleggingen av kommunens forebyggende arbeid på feltet. Formålet med dette intervjuet er med andre ord å få innsikt i dine og din kommunes erfaringer med forebyggende arbeid på oppvekstområdet.

Det er frivillig å delta i intervju. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake så lenge undersøkelsen pågår. Rambøll behandler dine personopplysninger konfidensielt og all data behandles fortrolig. Vi vil i den ferdige rapporten bruke informasjon, innspill og eventuelle sitater fra intervjuet. Vi vil i rapporten skrive hvilke roller vi har intervjuet, men ikke nevne navn. I noen tilfeller vil din rolle kunne gjenkjennes i datamaterialet, for eksempel gjennom din stillingstitel. Hvis vi bruker direkte sitater fra datamaterialet, vil du få mulighet til en sitatsjekk. Persondata slettes når prosjektet er avsluttet.

Intro	
Kan du kort fortelle litt om din stilling, og din rolle inn i det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet?	
Hvordan vil du oppsummere status på feltet i dag? (kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstfeltet) - Hva er utfordringene? - Hva er det man lykkes med? - Hva er viktige mål og prioriteringsområder?	
Hvilke forventninger har din organisasjon til... - Det forebyggende arbeidet på oppvekstfeltet? - Kommunenes rolle inn i dette arbeidet?	
Organisering	

Kan du fortelle litt om hvordan kommunene arbeider med forebygging på den forebyggende innsatsen for gode oppvekstvilkår? - Har du noen eksempler på hvordan arbeidet organiseres? - Ser arbeidet likt ut fra kommune til kommune? - Hvilke instanser og tjenester er det relevant for kommunene å involvere? - Hvordan er typisk ansvarsfordelingen? - I hvilket omfang involveres barn og unge i utformingen av innsatsen? - o Har du noen eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis?	
<i>I hvilket omfang samarbeider kommunene med statlige og fylkeskommunale instanser (f.eks. politi, VGS, spesialisthelsetjeneste)?</i> - Hvilke statlige og fylkeskommunale instanser mener du det er relevant for kommunene å samarbeide med om forebygging på oppvekstfeltet? - Ser samarbeidet likt ut fra kommune til kommune? - Har du noen eksempler på hvordan samarbeidet kan se ut?	
I hvilket omfang deltar kommunene i interkommunalt samarbeid som er relevant for forebygging på oppvekstfeltet? - Har du noen eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis? - Ser det ulikt ut fra kommune til kommune?	
Forståelse og praksis	
Når man snakker om forebygging kan det vise til tiltak på ulike nivå: - Primærforebyggende arbeid/universelle tiltak - Sekundærforebyggende arbeid/selektive tiltak mot individer med risiko - Tertiærforebyggende arbeid/indikert forebygging som retter seg mot individer som allerede har utviklet noen vansker I tillegg kan man ha ulik forståelse hvilke områder/tiltak som er relevante for å drive med forebygging på oppvekstfeltet. For eksempel kan forebygging innenfor oppvekstfeltet forstås som... - Tiltak som går direkte på barn og unge	

- Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier - Tiltak som går direkte på barn og unge + deres familier + deres omgivelser (f.eks. miljørettet helsevern, byplanlegging osv.) Vi er derfor nysgjerrige på hvordan du mener kommune bør forstå det forebyggende ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge? - Hva er grunnen til at de bør forstå det slik? - Kjenner du til kommuner som har tolket ansvaret annerledes? - o Hvis ja: Hvordan har de tolket ansvaret?	
Det forebyggende arbeidet kan involvere flere ulike tjenester og sektorer, og det finnes en rekke ulike sektorlover som legger føringer for og stiller forventning til kommunens forebyggende arbeid på oppvekstfeltet, deriblant barnevernloven, folkehelseloven, opplæringsloven osv. - Har du inntrykk av om dette har betydning for hvordan kommunene arbeider med tematikken? - o Evt. på hvilken måte? - Hvordan arbeider kommunene for å sikre helhet og systematikk i det forebyggende arbeidet? - o I planarbeidet? - o I driften? - o Har du noen eksempler på ulike tilnærminger kommunene kan ha? - I hvilket omfang legges det til rette for tverrfaglig samarbeid og læring på tvers av nivåer og aktører? - o Har du noen eksempler på ulike tilnærminger kommunene kan ha?	
Utfordringer og behov	
Kjenner du til noen utfordringer kommunene opplever i arbeidet med den forebyggende innsatsen for gode oppvekstvilkår? - Hvordan tror du trekk ved kommunene (f.eks. økonomi, størrelse, sentralitet o.l.) påvirker hvilke utfordringer kommunene opplever?	

Hvilken rolle bør din organisasjon og andre statlige instanser ha i å støtte opp om kommunenes arbeid på feltet? - Hvordan bør en evt. støtte se ut?	
Hva slags støtte tror du kommunene ønsker seg ifm. det forebyggende arbeidet?	
Avslutning	
Hva er det viktigste vi har snakket om i dag?	
Er det noe mer du ønsker å si om dette temaet som du ikke har fått sagt?	
Til Statsforvalter: Prosjektet om kommunenes forebyggende arbeid på oppvekstområdet er ett av fem delprosjekter vi gjennomfører parallelt for Bufdir. I tillegg til det vi har snakket om idag ønsker vi også å få Statsforvalterens perspektiver på - Likestilling knyttet til LHBT+ - Kompetansebehov i barnevernet Er det deg vi bør snakke med om disse temaene også, eller er det eventuelt andre hos Statsforvalteren vi bør ta kontakt med? - Evt: hvem?	
Tusen takk for gode innspill! Ta gjerne kontakt i ettertid hvis du har spørsmål eller kommer på noe du vil legge til.	

Spørreskjema

Velkommen til undersøkelse om kommunenes forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår

Rambøll kartlegger, på oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, norske kommuners forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår.

Formålet med undersøkelsen er å få bedre innsikt i:

- Hvordan kommunene forstår, praktiserer og organiserer det forebyggende arbeidet
- Hvilke utfordringer kommunene opplever i arbeidet
- Hva kommunene har behov for av støtte fra statlige myndigheter for å lykkes med å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår

Undersøkelsen tar cirka 13-14 minutter å besvare.

Vi håper du har mulighet til å dele dine erfaringer og vurderinger, uavhengig av hvor mye erfaring du har med tematikken.

Praktisk informasjon:

Ved hvert spørsmål skal du sette kryss i det svaralternativet som stemmer best med din oppfatning av spørsmålet. Du har mulighet til å besvare spørsmål med "Vet ikke", men din mening har stor betydning og det er derfor viktig at du forsøker å ta stilling til alle spørsmål.

Du flytter deg frem og tilbake i spørreskjemaet ved å klikke på knappene markert "neste"/"forrige" nederst på siden. Du kan til enhver tid avbryte din besvarelse, for senere å gå inn i spørreskjemaet og fullføre besvarelsen.

Du starter undersøkelsen ved å klikke på knappen "neste" nedenfor.

Tusen takk for din besvarelse!

Først har vi noen spørsmål om hvordan kommunen forstår ansvaret for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår for barn og unge.

Hvilke tjenester og områder ser dere som viktige i kommunens forebyggende arbeid med å legge til rette for gode oppvekstsvilkår? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|--|---|
| (1) ☐ Barnehage | (9) ☐ PP-tjenesten |
| (2) ☐ Skole | (10) ☐ Barnevernstjenesten |
| (3) ☐ Fastlege | (11) ☐ NAV lokal |
| (4) ☐ Helsestasjonen | (12) ☐ Boligkontor |
| (5) ☐ Kommunepsykolog | (13) ☐ Rådgivende enhet for russaker |
| (6) ☐ Øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester | (15) ☐ Andre tjenester eller områder, vennligst skriv inn: _____ |
| (7) ☐ Krisesenter | (14) ☐ Ingen av disse |
| (8) ☐ Kultur og fritid | (16) ☐ Vet ikke |

Kommunen har et ansvar for å bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår.

Hvilke av disse lovverkene ser dere som sentrale for kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|---|---|
| (1) ☐ Plan- og bygningsloven | (2) ☐ KommuneLOVEN |
|---|---|

- (3) ☐ Folkehelseloven
 (4) ☐ Barnevernsloven
 (5) ☐ Helse- og omsorgstjenesteloven
 (6) ☐ Opplæringsloven
 (7) ☐ Barnehageloven
 (8) ☐ Sosialtjenesteloven
 (9) ☐ Boligsosialloven
 (10) ☐ Barnekonvensjonen
 (11) ☐ Krisesenterloven
 (17) ☐ Integreringsloven
 (16) ☐ Tannhelsetjenesteloven
 (19) ☐ Introduksjonsloven

- (18) ☐ Friskoleloven
 (20) ☐ NAV-loven
 (22) ☐ Pasient- og brukerrettighetsloven
 (23) ☐ Specialisthelsetjenesteloven
 (21) ☐ Familievernkontorloven
 (24) ☐ Psykisk helsevernloven
 (15) ☐ Likestillings- og diskrimineringsloven
 (13) ☐ Andre lover, vennligst skriv inn:

 (12) ☐ Ingen av disse
 (14) ☐ Vet ikke

I denne undersøkelsen er vi interessert i å kartlegge kommunenes forebyggende arbeid og hvordan lover og regler forstås og praktiseres.

Med forebyggende arbeid så mener vi både innsats som treffer befolkningen generelt/hele befolkningsgrupper, innsats rettet mot bestemte grupper med økt risiko og innsats rettet mot personer som allerede har utviklet noen vansker.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om din kommune?

Kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår ...

	Helt enig		Enig		Verken enig eller uenig		Uenig		Helt uenig		Vet ikke	
... er helhetlig (tverrsektorielt og tverrfaglig)	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
... er systematisk	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
... er langsiktig/planmessig	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
... tar utgangspunkt i kommunens utfordringsbilde	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
... tar utgangspunkt i fastsatte mål og kommunens planer	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
... blir jevnlig evaluert	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐

Her kommer noen spørsmål om ansvar og koordinering av kommunenes forebyggende arbeid.

Er det overordnede ansvaret for å koordinere kommunens forebyggende arbeid avklart/formelt lagt til en (eller flere) stillinger? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Hvem i kommunen har et koordineringsansvar for kommunens forebyggende arbeid? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|--|---|
| (9) ☐ Kommunedirektør | (5) ☐ Kommunalsjef helse (eller tilsvarende) |
| (1) ☐ Kommuneoverlege | (6) ☐ Leder Fritid (eller tilsvarende) |
| (2) ☐ Kommunepsykolog | (7) ☐ Andre, vennligst fyll inn: _____ |
| (10) ☐ Samfunnsplanlegger | (8) ☐ Vet ikke |
| (3) ☐ Folkehelsekoordinator | |
| (4) ☐ Kommunalsjef oppvekst (eller tilsvarende) | |

Her kommer noen spørsmål om ansvar og koordinering av kommunenes forebyggende arbeid.

Har kommunen etablert rutiner for å sikre helhet og systematikk i det forebyggende arbeidet? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Har kommunen gjort organisatoriske grep for å fremme tverrsektorielt samarbeid om planarbeidet? Med planarbeid tenker vi spesifikt på kommunens arbeid med å forankre det forebyggende arbeidet for å fremme gode oppvekstvilkår i kommunens plansystem.

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Du har svart at kommunen har gjort organisatoriske grep for å fremme tverrsektorielt samarbeid om planarbeidet.

Hvilke av følgende grep har kommunen gjort? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- (1) ☐ Tverrsektorielt team
- (2) ☐ Faste tverrsektorielle møterarenaer
- (7) ☐ Høringer/åpne møter for medvirkning
- (3) ☐ Formelle rutiner for samarbeid
- (4) ☐ Utvidet ansvarsområder for kommunalsjef(er)
- (5) ☐ Andre, vennligst fyll inn: _____
- (6) ☐ Vet ikke

Videre ønsker vi å stille deg noen spørsmål om kommunens planarbeid.

Er mål og strategier for det forebyggende arbeidet forankret i kommuneplanen? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (4) ☐ Vet ikke

Med henvisning til det overordnede planarbeidet i kommunen, hvilke av følgende lover har dere tatt utgangspunkt i ifm. kommunens forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|---|---|
| (1) ☐ Plan- og bygningsloven | (10) ☐ Barnekonvensjonen |
| (2) ☐ Kommune-loven | (11) ☐ Kriesesenterloven |
| (3) ☐ Folkehelse-loven | (15) ☐ Likestillings- og diskrimineringsloven |
| (4) ☐ Barnevernsloven | (13) ☐ Andre lover, vennligst skriv inn: _____ |
| (5) ☐ Helse- og omsorgstjenesteloven | (12) ☐ Ingen av disse |
| (6) ☐ Opplæringsloven | (14) ☐ Vet ikke |
| (7) ☐ Barnehageloven | |
| (8) ☐ Sosialtjenesteloven | |
| (9) ☐ Boligsosialloven | |

Er det en tydelig kobling mellom kommuneplan og økonomiplan når det gjelder det forebyggende arbeidet?

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

På hvilke områder er det laget mål og strategier for forebyggende arbeid i kommuneplanen? Med forebyggende arbeid tenker vi på arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|--|--|
| (1) ☐ Barnehage | (8) ☐ Fritid |
| (2) ☐ Skole | (9) ☐ By- og stedsutvikling |
| (3) ☐ Fysisk helse | (10) ☐ Likestilling |
| (4) ☐ Psykisk helse | (11) ☐ Kriminalitet |
| (5) ☐ Bolig | (12) ☐ Barnevern |
| (6) ☐ Arbeid og inntekt | (13) ☐ Ingen av disse |
| (7) ☐ Miljørettet helsevern | (14) ☐ Vet ikke |

I hvilke av følgende planer er kommunes forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår inkludert? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- | | |
|---|--|
| (1) ☐ Kommuneplanens samfunnsdel | (13) ☐ Planer innen helse/sosial |
| (2) ☐ Kommuneplanens arealdel | (14) ☐ Planer for byutvikling/nærmiljøutvikling/areal |
| (3) ☐ Egen plan for folkehelse | (15) ☐ Planer for frivillighet |
| (4) ☐ Planer for oppvekst | (16) ☐ Økonomi/handlingsprogram |
| (5) ☐ Forebyggende plan for omsorgssvikt og atferdsvansker | (7) ☐ Andre relevante planer, vennligst fyll inn: _____ |
| (9) ☐ Planer for næringsutvikling | (6) ☐ Ingen av disse |
| (10) ☐ Planer for utdanning | (8) ☐ Vet ikke |
| (11) ☐ Planer for kultur | |
| (12) ☐ Planer for klima og miljø | |

I hvilken grad vil du si at innholdet i Forebyggende plan for omsorgssvikt og atferdsvansker samsvarer med andre vedtatte planer for det forebyggende arbeidet?

- (5) ☐ I svært stor grad (4) ☐ I stor grad (3) ☐ I verken stor eller liten grad (2) ☐ I liten grad (1) ☐ I svært liten grad (99) ☐ Vet ikke

Hvis du skal gi et omtrentlig estimat, hvor stor andel av målene og strategiene for forebygging i kommunens planer tror du består av ...? Med forebygging tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstvilkår.

Vennligst oppgi svar i prosent, uten %-symbol.

Universelle tiltak, dvs. tiltak rettet mot hele befolkningsgrupper (f.eks. alle barn og unge) _____

Selektive tiltak mot grupper med risiko _____

Indikert forebygging som retter seg mot individer som allerede har utviklet noen vansker _____

(1) ☐ Vet ikke

Vi ønsker videre å stille deg noen spørsmål om hvordan kommunen organiserer det forebyggende arbeidet for å fremme gode oppvekstvilkår.

Vi er blant annet interessert i å kartlegge hvordan kommunen organiserer arbeidet med forebygging for å fremme gode oppvekstvilkår.

Vennligst kryss av for de stillingene kommunen har, som har en rolle i kommunens forebyggende arbeid (enten ordlyden/tittelen er identisk eller viser til tilsvarende stilling):

- | | |
|---|---|
| (1) ☐ Folkehelsekoordinator | (7) ☐ BTI-rådgiver (bedre tverrfaglig innsats) |
| (2) ☐ Fritidskoordinator | (9) ☐ Andre, vennligst fyll inn: _____ |
| (3) ☐ Kommunepsykolog | (8) ☐ Kommunen har ingen av disse stillingene |
| (4) ☐ Kommuneoverlege | (10) ☐ Vet ikke |
| (5) ☐ Ungdomsrådskoordinator | |
| (6) ☐ SLT-koordinator (samordning for lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) | |

Hvilke statlige og fylkeskommunale aktører samarbeider kommunen med om forebyggende arbeid for barn og unges oppvekstvilkår? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- (1) ☐ Politi
 (2) ☐ Konfliktrådene
 (3) ☐ Videregående opplæring
 (4) ☐ Statped
 (5) ☐ Fylkeskommunal PP-tjeneste
 (6) ☐ Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen
 (7) ☐ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)
 (8) ☐ Øvrige deler av spesialisthelsetjenesten

- (9) ☐ Tannhelse
- (10) ☐ Andre, vennligst fyll inn: _____
- (11) ☐ Samarbeider ikke med noen av disse
- (12) ☐ Vet ikke

I hvilken grad har kommunen et formalisert samarbeid med statlige og/eller fylkeskommunale aktører om det forebyggende arbeidet? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår.

- (5) ☐ I svært stor grad
- (4) ☐ I stor grad
- (3) ☐ I verken stor eller liten grad
- (2) ☐ I liten grad
- (1) ☐ I svært liten grad
- (99) ☐ Vet ikke

Samarbeider din kommune med andre kommuner om det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår?

- (1) ☐ Ja
- (0) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Du har svart at din kommune samarbeider med andre kommuner om det forebyggende arbeidet for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår.

Hvordan er samarbeidet mellom din og andre kommuner organisert? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- (3) ☐ Interkommunalt politisk råd
- (4) ☐ Vertskommunesamarbeid
- (5) ☐ Interkommunale nettverk
- (6) ☐ Kommunalt oppgavefellesskap
- (7) ☐ Annet, vennligst fyll inn: _____
- (8) ☐ Vet ikke

Har barn og unge medvirket i utforming av planarbeid og utvikling av forebyggende tiltak? Vi tenker her på forebyggende tiltak for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår.

- (1) ☐ Ja, i kommunens planarbeid
- (2) ☐ Ja, i utvikling av tiltak på oppvekstområdet
- (3) ☐ Ja, både i plan og tiltaksarbeid
- (4) ☐ Nei
- (5) ☐ Vet ikke

Til slutt følger noen spørsmål om kommunens utfordringer og behov knyttet til det forebyggende arbeidet med å fremme gode oppvekstsvilkår.

Hvor godt eller dårlig er samarbeidet og koordineringen på tvers av sektorer innad i kommunen om å forankre det forebyggende arbeidet i kommuneplanen? Med forebyggende arbeid tenker vi på forebyggende arbeid for å legge til rette for gode oppvekstsvilkår.

- (5) ☐ Svært godt
- (4) ☐ Godt
- (3) ☐ Verken godt eller dårlig
- (2) ☐ Dårlig
- (1) ☐ Svært dårlig
- (99) ☐ Vet ikke

Hvilke av de følgende bidrar til utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- (1) ☐ Ulikt fokus og tilnærming
- (2) ☐ Uklar ansvarsfordeling
- (3) ☐ Dobbeltarbeid/overlappende oppgaver
- (4) ☐ Begrenset kjennskap til hverandres arbeid
- (5) ☐ Begrenset kjennskap til hverandres tjenestetilbud
- (6) ☐ Begrenset kjennskap til hverandres kompetanse
- (12) ☐ Forebyggingsarbeid nedprioriteres til fordel for mer pressende innsatser
- (11) ☐ Begrenset kjennskap til overlappende lovverk
- (7) ☐ Taushetsplikt
- (8) ☐ Mangel på kultur for samarbeid
- (9) ☐ Annet, vennligst fyll inn: _____
- (10) ☐ Vet ikke

Hvilke av de følgende bidrar til å fremme det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen? Det er mulig å krysse av for flere svaralternativer.

- (1) ☐ Klar ansvarsfordeling
- (3) ☐ God kjennskap til hverandres arbeid
- (4) ☐ God kjennskap til hverandres tjenestetilbud
- (5) ☐ God kjennskap til hverandres kompetanse
- (6) ☐ Annet, vennligst fyll inn: _____
- (7) ☐ Vet ikke

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander...?

	Helt enig	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Helt uenig	Vet ikke
Kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta ansvaret for det forebyggende arbeidet på en god måte	(5) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(2) ☐	(1) ☐	(99) ☐
Det er tydelig for oss hvilke regelverk som forplikter kommunen til å jobbe forebyggende på oppvekstområdet	(5) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(2) ☐	(1) ☐	(99) ☐
Det er tydelig for oss hvordan det forebyggende arbeidet for å sikre gode	(5) ☐	(4) ☐	(3) ☐	(2) ☐	(1) ☐	(99) ☐

oppvekstsvilkår bør
skje i kommunene

Kommunen har tilstrekkelig økonomiske rammebetingelser for å prioritere innsats for å fremme gode oppvekstsvilkår	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
---	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	------	-----------------------

Kommunen har styringsdyktige planer	(5)	☐	(4)	☐	(3)	☐	(2)	☐	(1)	☐	(99)	☐
--	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	-----	-----------------------	------	-----------------------

Vi er interessert i å høre hva slags støtte kommunen har behov for når det gjelder forebyggende arbeid for gode oppvekstsvilkår. Vennligst skriv inn eventuelle behov her:

Du er nå ferdig med å besvare undersøkelsen.

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Trykk på "Avslutt" for å lukke undersøkelsen.