



Ragnhild Furebotten  
Postboks 63  
9329 Moen

**Deres ref:**

**Vår ref**  
2021/11704-11

**Saksbehandler/-tlf.**  
Håvard Johnsen/90878323

**Dato**  
02.11.2022

## Interpellasjon - Møteplass

Svar til Interpellasjon 9.november 2022. Første spørsmål besvares av ordfører. Dette svaret knyttes til andre spørsmål i interpellasjonen.

*Hvordan vurderer kommunedirektør situasjon knyttet til forebyggende barne- og ungdoms arbeid i kommunen?*

Det er et godt spørsmål som stilles. Et spørsmål som er vanskelig å svare ut gjennom et kort innlegg til en interpellasjon. Dette svaret synliggjør derfor noen begreper innledningsvis før status i Målselv vurderes i lys av disse begrepene.

### Begrepsforankring

I barnevernloven som ble fornyet i 2022 er forebyggende arbeid tydelig forankret.

*Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.<sup>1</sup>*

*Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide<sup>2</sup>*

Forebyggende arbeid er også forankret i andre lover:

*Barnehagen skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna.<sup>3</sup>*

og

---

<sup>1</sup> Barnevernloven §3-1 (1)

<sup>2</sup> Barnevernloven §3-1 (2)

<sup>3</sup> Barnehageloven §41 (2)

Postadresse	Besøksadresse	Telefon	Bank
Mellombygdveien 216, 9321 Moen	Kommunehuset, Moen	77 83 77 00	4715.02.00373
E-post:		Telefaks	Org.nr
havard.johnsen@malselv.kommune.no	www.malselv.kommune.no	77 83 77 01	972418005

*Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helse, trivselen og læringa til elevane.<sup>4</sup>*

Det er også i forskrifter omtalt forebyggende psykososialt arbeid<sup>5</sup> i skoler.

Å gjennomgå arbeidet knyttet til mange ulike fagområder vil bli for omfattende. Ved framlegg av Tilstandsrapport for Målselvs skolen<sup>6</sup> ble det varslet at fokusområdet for neste tilstandsrapport vil være §9A *Elevene sitt skolemiljø*. Det vil også være naturlig å belyse barnehagelovens bestemmelser i kapittel 8 *Psykososialt barnehagemiljø* ved gjennomgang av tilstandsrapport for barnehagen. KS lanserte i 2019 et verktøy<sup>7</sup> som knytter begrepet utenforskap til den samfunnsøkonomiske vinklingen i interpellantens spørsmål. Spørsmålet om forebygging besvares derfor i lys av begrepet *utenforskap*.

Allerede i 1987-88 ble det gjennom en stortingsmelding stilt spørsmålet:

*hvorfor har ikke forebyggende og helsefremmende tiltak vunnet terreng?<sup>8</sup>*

Utredningen svarte på dette selv gjennom betraktninger som at *vi lever i nuet*, det er *mindre takknemlig å forebygge enn å kurere* og *langsiktigheten er et problem både for individet og samfunnet*. Det beskrives at nytteverdien for det enkelte individ ofte kan være relativt liten, folk tenker at *det hender ikke meg* og er lite villig til adferdsendring. Siden det er liten risiko for den enkelte, men merkbar samlet effekt ved å forebygge, argumenteres det for at det forebyggende ansvaret bør ligge på samfunnet og ikke på den enkelte.

*Forebygging* ble omfattende vurdert i en offentlig utredning i 1991<sup>9</sup>. Denne utredningen ble gjennomført med utgangspunkt i folkehelse, der man har god kjennskap til at forebygging er effektivt når det kommer til å leve lengre og å leve godt.

Selv om disse styringsdokumentene tar utgangspunkt i helsefaglige problemstillinger er selve begrepet *forebygging* høyst relevant i den omspurte sammenheng.

Caplan<sup>10</sup> viser til at forebyggende arbeid kan deles inn i

- primærforebygging
  - o Dette er politiske prioriteringer og verdivalg som sier noe om overordnede samfunnsprioriteringer som gjelder alle.
- sekundærforebygging
  - o Dette vil si å hindre at definerte problemer vedvarer eller forsterkes med fokus på utsatte grupper. Eksempelvis vil man kunne fokusere på grupper der man vet at det er forhøyet risiko.
- tertiærforebygging
  - o Dette innebærer at man har identifisert utfordringer og jobber med tiltak rettet mot det enkelte individ.

---

<sup>4</sup> Opplæringsloven §9a-3 (2)

<sup>5</sup> Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten §6, pkt a

<sup>6</sup> PS 86/22 - 22.9.22

<sup>7</sup> Ks.no - Utenfor-regnskapet

<sup>8</sup> St.meld 41 (1987-88), kap 13.2 s.128

<sup>9</sup> NOU 1991:10 *Flere gode leveår for alle: forebyggingsstrategier*

<sup>10</sup> Caplan (1964) *Principles of Preventive Psychiatry*

Inndelingen til Caplan samsvarer i stor grad med Majors<sup>11</sup> begreper *universell, selektiv* og *indikativ* forebygging.

*Forebyggingsparadokset*<sup>12</sup> innebærer at forebygging er mest effektiv dersom majoriteten i en befolkning reduserer sin risikoadferd, ikke ved tiltak mot et mindretall<sup>13</sup>. Et eksempel kan hentes fra folkehelseinstituttet<sup>14</sup>. Dette eksempelet viser at mye ressurser rettes mot individarbeid, med usikker effekt. Forebyggingsparadokset tilsier at om denne innsatsen hadde vært rettet mot en større gruppe tidligere ville færre kommet til å ha behov for hjelp senere. Samtidig er det lettere å "få hjelp" dersom problemene er store nok. Det kan være naturlig å tenke at vi retter innsatsen mot de med størst risiko for omsorgssvikt eller adferdsvansker. Forebyggingsparadokset tilsier at selv om dette er en viktig gruppe er det ikke den mest effektive prioriteringen av ressurser dersom det overordnede målet er å forebygge.

Helland<sup>15</sup> sier det på denne måten:

*Jo tidligere i et problematisk forløp man setter inn forebyggende tiltak, desto vanskeligere å vite hvem som er i faresonen og hvem forebyggingen bør rettes inn mot. På den annen side er det slik at jo senere i et problematisk forløp man setter inn forebyggende tiltak, desto vanskeligere er det å snu en uheldig utvikling*

### **Vurdering for Målselv**

Dersom man ser på netto utgift til forebygging i kommunebarometeret er dette et av nøkkeltallene som kommer inn under sektoren *barnevern*. I 2021 brukte Målselv 13454,79 kr pr innbygger 0-5 år til forebygging. Dette er noe under landsgjennomsnittet på 16910,50 kr. Tallet knyttes opp mot kostrafunksjon 232 som er *Forebyggings, helsestasjon- og skolehelsetjeneste*. I 2022 har Målselv kommune økt utgiftene knyttet til denne funksjonen.

Funksjon 232, som legges til grunn i sammenligningen over, vil ikke være dekkende for å beregne samlet innsats mot forebygging. Utgifter føres også på Funksjon 233 *Annet forebyggende helsearbeid*, og på kostrafunksjon 231 *Aktivitetstilbud barn og unge*. Her føres blant annet *møteplass for ungdom*. På denne posten har det vært en vesentlig økning i utgifter i 2022. Dette fanges ikke opp i sammenligninger med andre kommuner.

Gjennom sektor *helse* i kommunebarometeret fremkommer tall for utgifter til forebygging i snitt fire siste år pr innbygger over 4 år. Målselvs utgifter er under landsgjennomsnittet med 255,10 kr. Landsgjennomsnittet er 361,13 kr. Imidlertid har Målselvs utgifter økt stort i 2021 fra foregående år (177,69kr i 2018 - 169,51kr i 2019 – 182,25kr i 2020). Siden nøkkeltallet er en snittfaktor over fire år er Målselvs utgifter antakelig nært landsgjennomsnittet, og sannsynligvis over.

Det er også slikt at ulike prosjekt og satsinger ikke føres mot disse funksjonene i kostra. Et eksempel på slike er miljøterapeuter i skolen som vi har i Målselv.

---

<sup>11</sup> Major et al. (2011). Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger

<sup>12</sup> Helsedirektoratet.no, lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen pkt 2

<sup>13</sup> Rønning & Lyngstad i Lorentzen 1982

<sup>14</sup> fhi.no - Forskning om effekt av rusbehandling for unge som har rusproblemer... (2016)

<sup>15</sup> Helland 1998:19 - *Forebygging av problematferd blant ungdom*

Samlet sett er det vanskelig å vurdere Målselv opp mot andre kommuner når det gjelder økonomisk innsats til forebygging, men det er ikke grunn til å anta at vi skiller oss ut i negativ forstand. Det har også vært en vesentlig økning i økonomisk innsats de siste år, særlig i 2022.

Dersom man ser bort fra den økonomiske rapporteringen kan man ikke si at det finnes en fasit for forebyggende arbeid på andre parametere. Det gjør at det ikke er enkelt å gjøre en vurdering av status.

En vesentlig utfordring i forebyggende arbeid er også mulig manglende samhandling mellom ulike fagfelt og ulike forvaltningsnivå. Dette har vært gjennomgående i politiske utredninger<sup>16</sup> over tid og er krevende å håndtere. Det kan fort bli slik at oppgaver blir skjøvet mellom ulike ansvarsområder og ulike tiltaksområder. Når kompleksiteten i lover og regelverk økes, øker også behovet for overordnede avklaringer når ulike ansvar kommer i konflikt.

Et mål på utenforskap kan være gjennomføringsprosent i videregående opplæring. Her har Målselv tradisjonelt hatt gode tall. Mens det var en klar nedgang i gjennomføringsandel i 2020 har Målselv resultat godt over landsgjennomsnitt og fylkessnitt for 2021<sup>17</sup>.

Dersom man legger til grunn kategoriseringene til Caplan vil et viktig spørsmål være hvor innsatsen skal rettes? Et forebyggende arbeid som er velfungerende vil rette hoveddelen av innsatsen mot primær- og sekundær-forebygging og i mindre grad mot tertiærforebygging. For å vise dette gjennom eksempel vil man kunne dra en parallell til spesialundervisning i skolen. Dersom man klarer å bruke tilgjengelige ressurser slik at den ordinære opplæringen i skolen blir best mulig for alle og gir fleksibilitet for de som trenger det, vil man skape seg et handlingsrom i stedet for at innsatsen i stor grad går til håndtering av vedtak.

En generell betraktning er at flere lovverk har utviklet seg i retning av en skjerpet rettighet for det enkelte individ. Dette innebærer at en større del av kapasiteten gjerne knyttes mot håndtering av ulike rettigheter på bekostning av forebygging eller generelle prioriteringer. Lovverk er nasjonalt styrt. Økt problematisering rundt spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn dras frem som en anbefaling i en rapport utarbeidet på bestilling av kunnskapsdepartementet<sup>18</sup>. Dette samsvarer i stor grad med det som over omtales som *forebyggingsparadokset*.

Dersom man ønsker å jobbe i primærperspektivet vil man kunne rette slik innsats gjennom å sikre gode ordninger for alle. Dette vil kunne være kommunale tjenester der barn oppholder seg, som barnehage og skole. Det vil også være å sikre kapasitet og kompetanse i "laget rundt" disse tjenestene. Selv om man i stor grad kan håndtere skjønnsrommet gjennom etablering av rutiner, vil det ved komplekse utfordringer i barnas daglige sfære øke kravet til støttestrukturene (*ibid*, s.113)

Et forsterkende element i et forebyggingsperspektiv på primærnivå vil kunne være frivillige og organisasjoner i samfunnet som jobber med fritidstilbud for barn og unge. Slikt fokus vil gjerne være politiske prioriteringer.

Samlet vil primærperspektivet være de tiltak som i størst grad har potensiale til å forebygge utenforskap med mest effektiv bruk av ressurser.

---

<sup>16</sup> NOU 1991:10 *Flere gode leveår for alle: forebyggingsstrategier*, s.87

<sup>17</sup> PS 86/22 - Tilstandsrapport for Målselvs skolen s.13

<sup>18</sup> Oslo Met (2019) - Regelverketterlevelse i grunnopplæringen

I sekundærperspektivet jobber man ikke individrettet, men mot grupper med økt risiko. Dette vil kunne gjelde barn i lavinntektsfamilier, barn med innvandrerbakgrunn, barn med helseutfordringer, barn med stort fravær fra barnehage/skole eller lignende. Her vil en krevende balansegang være faren for stigmatisering. En slik retting av tiltak bør baseres på identifiserte data og kunnskap og bør være målformulert dersom man skal kunne måle effekt. Dersom man ser på tall fra BUFDIR for Målselv<sup>19</sup> vurderes 30 faktorer knyttet til oppvekstmiljø. Målselv scorer signifikant under landsgjennomsnittet for fem av disse faktorene, mens man scorer signifikant over landsgjennomsnittet for fire av disse faktorene.

Tre av de fire faktorene Målselv scorer høyt på tilhører kategorien "Levekår" og knyttes opp mot andel barn i familier med lav inntekt og andel barn i familier som bor trangt. Man scorer også blant de 10 beste kommunene i Norge knyttet til andel 17-åringer som kan svømme.

For de faktorene med lav score i Målselv gjelder dette andel barn av enslige forsørgere, barn med barnevernstiltak, andel ungdom som er fornøyd med treffsteder, andel ungdom som beskriver å ha en god venn og andel ungdom som føler seg ensom.

Det skal legges til at dette datagrunnlaget er basert på Ungdata-undersøkelsen som ble gjennomført før tiltak som møteplassen ble opprettet. Det er derfor vanskelig å si om resultatet ville vært slik også i dag.

For tertiærperspektivet vil et mål på dette kunne være å identifisere de som kommer til- eller kan komme til- å falle utenfor samfunnet. Dersom man ser på andelen uføretrygdede i Målselv kommune siste fem år, har det vært en nedgang i aldersgruppa 18-24 år fra 13 personer i 2017 til 7 personer i 2021. I aldersgruppa 25-34 år derimot har det vært en gradvis økning fra 24 personer i 2017 til 46 personer i 2021.<sup>20</sup>

Dersom man ser på andel 18-24 år på sosialhjelp og andel 25-66 år på sosialhjelp kommer Målselv bedre ut en landsgjennomsnittet i den yngste gruppa (104.plass av landets kommuner) og betydelig bedre ut enn landsgjennomsnittet i den eldste gruppa (15.plass av landets kommuner).<sup>21</sup>

## **Oppsummering**

Målselv kommune skiller seg på få punkter vesentlig fra andre kommuner. Noen slike punkter er redegjort for i denne besvarelsen.

De utfordringer knyttet til utenforskap som vi ser og vil se fremover vil utfordre vår evne til prioriteringer mellom ulike måter å forebygge. Det er stor sjanse for at det vil argumenteres for håndtering av utenforskap til fordel for forebyggende arbeid i en tidligere fase. Dette vil, som forklart i dette svaret, ikke være en effektiv utnyttelse av ressurser.

Den mest effektive forebyggende innsatsen vil være å sikre gode ordinære tjenester i kommunen.

En subjektiv vurdering er at det i Målselv gjennomføres mange tiltak med gode intensjoner. Det kan likevel synes som at disse ikke i tilstrekkelig grad er koordinert, målrettet og forankret. Målselv kommune er blant de 5% kommunene i Norge som bruker minst penger på

---

<sup>19</sup> FHI.no - oppvekstprofil

<sup>20</sup> SSB.no tabell 11715

<sup>21</sup> Kommunebarometeret 2022, s.31-33

administrasjon og ledelse<sup>22</sup>. Dette kan påvirke helheten i det forebyggende arbeidet. I så måte er arbeidet med oppvekststrategi som kommunestyret har vedtatt<sup>23</sup> et viktig steg i arbeidet med slik helhet.

Med hilsen

Håvard Johnsen  
Kommunalsjef

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur*

---

<sup>22</sup> Kommunebarometeret 2022 s.58-60

<sup>23</sup> PS 10/22 vedtakspunkt 3