



Foto: Shutterstock

TRYGG OPPVEKST

Tromsø kommunes plan for forebygging av
omsorgssvikt og atferdsvansker
2024 - 2030

Innhold

1 Innledning.....	2
1.1 «Trygg oppvekst» – Forebygging av hva og for hvem?	3
Risikofaktorer	3
Beskyttende faktorer.....	3
Omsorgssvikt	3
Atferdsvansker	4
Tidlig innsats.....	4
2 Kobling til planverk i kommunen og nasjonale satsinger.....	4
2.1 Kommuneplanens samfunnsdel	4
2.2 Strategisk oppvekstplan	5
2.3 Plan for kjernebarnevern	5
2.4 Kobling av oppvekstreformen mot andre satsinger.....	6
3 Utfordringsbilde – Oppvekst i Tromsø kommune.....	7
3.1 Barnevern	8
4 Satsingsområder, mål og strategiske grep	9
4.1 Grunnleggende kunnskaper og prinsipper for å nå overordnet mål	9
4.2 Strategiske grep for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker	10
4.2.1 Inkluderende barnehage og skole	10
4.2.2 Trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst	11
4.2.3 Trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden	12
4.2.4 Arbeid på tvers av de tre satsingsområdene i strategisk oppvekstplan.....	13
5 Ansvarsdeling, samarbeid, samordning og organisering.....	14
5.1 Hvem har ansvar for hva?	14
5.2 Samarbeid og samordning.....	14
5.2.1 Samordning gjennom koordinerende enhet	14
5.2.2 Avklaring av ansvar og hvem som skal gi hjelp	14
5.2.3 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)	15
5.2.4 Samhandling - Møtefora for å drøfte individ- og systemsaker	15
5.3 Fra plan til handling.....	15

1 Innledning

Dette er Tromsø kommunes plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker. Vi har kalt den «Trygg oppvekst».

«Trygg oppvekst» skal peke retning på kommunens arbeid for å møte kravene i oppvekstreformen. Oppvekstreformen trådte i kraft 01.01.22 og 01.01.23 fikk Norge ny barnevernslov.¹ Reformen er en omfattende satsning som skal styrke innsatsen for barn og unge.

Oppvekstreformens mål:

- Kommunen skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging
 - Hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov
 - Rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt
 - Ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv
-

For å nå målene i reformen og møte endringer i barnevernsloven er det nødvendig med endringer i hele oppvekstsektoren. I barnevernsloven § 15-1 står det²:

Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.

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.

Lovkravet gjelder ikke en generell plan for forebygging og helsefremming, men en plan for hvordan kommunen skal forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker spesielt. Målet med planen er å bidra til overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og av fordelingen av kommunens ressurser til dette arbeidet.³ At kommunestyret selv skal vedta planen innebærer at ansvaret ikke kan delegeres.

Planens tittel «Trygg oppvekst», signaliserer at barn i vår kommune skal ha en oppvekst der de opplever omsorg, trygghet, kjærlighet og stabilitet. Dette innebærer at barn og unge skal beskyttes mot fysisk, emosjonell eller psykisk skade i sitt oppvekstmiljø, og at de får tilstrekkelig støtte til å utvikle seg til sitt fulle potensial. «Trygg oppvekst» avgrenses til å handle om gravide, barn og unge frem til de er 18 år, samt barns foresatte.

Gjennom reformen har kommunen fått økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Kommunen har nå fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og betaler økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte hjelpetiltak (eks. institusjon og akutttiltak). Det vil derfor lønne seg økonomisk for kommunene å jobbe godt forebyggende og gi hjelp tidligere. Det er kommunen som helhet, ikke bare barnevernet, som har ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker.

Reformen innebærer en styrket og samordnet innsats. Det krever ressurser og endring i kommunen.

¹ [Barnevernsreformen - en oppvekstreform | Bufdir](#)

² <https://lovdata.no/LTI/lov/2021-06-18-97/§15-1>

³ [Prop. 133 L \(2020–2021\) - regjeringen.no](#) kap.25.

1.1 «Trygg oppvekst» – Forebygging av hva og for hvem?

«Trygg oppvekst» er bygget på kunnskap om hvordan kommunen kan styrke barns beskyttelse og redusere risikofaktorer som medvirker til at barn utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker.⁴ Følgende barn er risikogrupper i denne planen:

Risikofaktorer

- 1) Barn som utsettes for skadelige omsorgsformer (forsømmelse, neglekt og alvorlig svikt)
- 2) Barn som utsettes for alvorlig krenkelse (psykisk og fysisk vold, seksuelle overgrep)
- 3) Barn som utsettes for emosjonell utilgjengelighet/fjernhet fra foresatte
- 4) Barn som pårørende til foresatte med rusproblem eller alvorlige psykiske lidelser
- 5) Barn med utviklingsvansker som ikke blir forstått og hjulpet
- 6) Barn som utsettes for skadelig psykososialt miljø i barnehage og skole
- 7) Barn som lever i familier med levekårsutfordringer (barn i lavinntektsfamilier)

Dette er barn Tromsø kommune skal ha særlig fokus på å beskytte og hjelpe. Barn og unge med psykisk uhelse er ikke satt opp som en egen risikofaktor, men psykisk uhelse vil være en følge av flere av risikofaktorene. Kommunen bør derfor også ha særlig fokus på barn med psykisk uhelse, og da ikke bare de som er diagnostisert med angst eller depresjon.⁵

Beskyttende faktorer

- 1) Barnet hjelpes til aldersadekvat eller bedre fungering på samtlige kompetanseområder: kognitivt, språk, atferd, emosjonelt, sosialt og motorisk
- 2) Barnet hjelpes til venner og tilhørighet til et sosialt felleskap
- 3) Fra 8-års alder: Barnet har en hobby, fritidsinteresse – barnet opplever mestring
- 4) Barnet tilpasser seg godt til barnehage og skole, er sosialt inkludert
- 5) Omsorgspersonene har god omsorgsutøvelse
- 6) Omsorgspersonene er godt integrert, er i jobb/utdanning, har en god fungering og et sosialt nettverk

Felles for flere av beskyttelsesfaktorene er sosial støtte. Sosial støtte bidrar til bedre psykisk helse og reduserer helseskadelige virkninger av belastninger. Ved å styrke de beskyttende faktorene, kan kommunen redusere virkningen av risikofaktorene.

Omsorgssvikt

Omsorgssvikt er en vedvarende manglende evne eller vilje hos omsorgspersonene til å møte barnets grunnleggende fysiske, emosjonelle, psykiske og/eller medisinske behov. Omsorgssvikt kan utarte på ulike måter:⁶

- Når barn og unge ikke får dekket sine fysiske, psykiske eller følelsesmessige behov, og ikke får den omsorgen og beskyttelsen de trenger hjemme.
- Foreldrenes egne utfordringer, som for eksempel psykiske problemer, rusmisbruk, omfattende konflikt mellom foreldrene, som fører til at barn blir skadelidende.
- Foreldrene utsetter barnet for psykisk eller fysisk mishandling, forgriper seg seksuelt på eget barn, eller lar andre voksne forgripe seg på barnet.

⁴ Kvello, Øyvind (2015). *Barn i risiko – skadelige omsorgssituasjoner*. KORUS anbefaler at forebyggende plan bygger på disse risikogruppene.

⁵ [Det lønner seg å investere i mennesker - KS](#) KS Utenforregnskap har barn diagnostisert med depresjon eller angst som målgruppe, men det er få barn som får en slik diagnose tidlig. Vi tenker derfor at psykisk uhelse er bredere og favner flere. I Tromsø kommune er det en stor andel som sliter med psykisk uhelse, jf. Ungdata.

⁶ [Hva er omsorgssvikt? | Bufdir](#)

- Foreldrene mestrer ikke barn med særskilte behov. Barn kan også utvikle eget rusmisbruk eller andre vansker som gjør at det blir for krevende for foreldrene å ta godt nok vare på dem

Atferdsvansker

Atferdsvansker og atferdsproblemer er begreper som brukes om hverandre og det finnes ulike definisjoner. I denne planen refererer atferdsvansker til utfordrende adferd, vedvarende regelbrytende eller utagerende atferd som er tydelig utenfor det som vurderes som sosialt akseptabelt. Slik atferd som kan være vanskelig å håndtere både for barnet selv, for foreldre, omsorgspersoner eller andre i barnets liv. Disse vanskene kan variere i intensitet og type, og de kan være en indikator på underliggende problemer eller behov.⁷

I barnevernsloven brukes begrepet *alvorlige atferdsvansker*, og da om barn som begår alvorlige og gjentatte lovbrudd, problematisk bruk av rusmidler eller annen form for utpreget normløs atferd.⁸

Tidlig innsats

Forebygging handler om tidlig innsats. Når vi snakker om tidlig innsats, refererer vi både til 1) innsats tidlig i alder (tidlig i et barns liv og før problemer oppstår), 2) tidlig inngripen når problemene avdekkes (uansett alder) og innsats på universelt-, selektivt, - og indikert forebyggingsnivå.

Generelt sett handler tidlig innsats om å være proaktiv og forebyggende, enten det gjelder å støtte utviklingen og trivselen til barn fra tidlig alder eller å adressere risikofaktorer før de fører til mer alvorlige problemer. Det som utvikler seg til atferdsvansker i ungdomsårene er i mange tilfeller resultat av diagnoser og/eller utenforskap som utestenging, mobbing, utviklingsvansker, levekår, omsorgssvikt osv. i barneårene.

2 Kobling til planverk i kommunen og nasjonale satsinger

Forebyggende plan har kobling til flere vedtatte planer i kommunen og ulike nasjonale satsinger. De viktigste koblingene refereres til nedenfor.

2.1 Kommuneplanens samfunnsdel

I *Tromsø vil - Kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2032*⁹ er det fokus på et bærekraftig Tromsø gjennom de tre samfunnsmålene 1) sosial bærekraft, 2) klima- og miljømessig bærekraft og 3) økonomisk bærekraft. Samfunnsmålet om sosial bærekraft der alle innbyggere er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv. Kommuneplanens delmål 1.2 er særlig aktuelt i den forebyggende planen: Tromsø vil gi barn og unge et godt utgangspunkt for å mestre hverdagen og voksenlivet. Å gi barn og unge et godt utgangspunkt vil i denne sammenheng være en oppvekst der de er trygge, får dekket sine behov, får den omsorgen, hjelpen og beskyttelsen de trenger, både hjemme, i barnehage, på skole og i fritiden.

Med utgangspunkt i kommuneplanen er det prioritert fem satsingsområder i handlingsprogrammet. «Vi skal sette de unge først» er ett av satsingsområdene. Oppvekstreformen og denne planen er knyttet til dette satsingsområdet.

⁷ Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger - FHI

⁸ <https://lovdata.no/LTI/lov/2021-06-18-97/§13-2>

⁹ [Tromsø vil \(tromso.kommune.no\)](https://www.tromso.kommune.no)

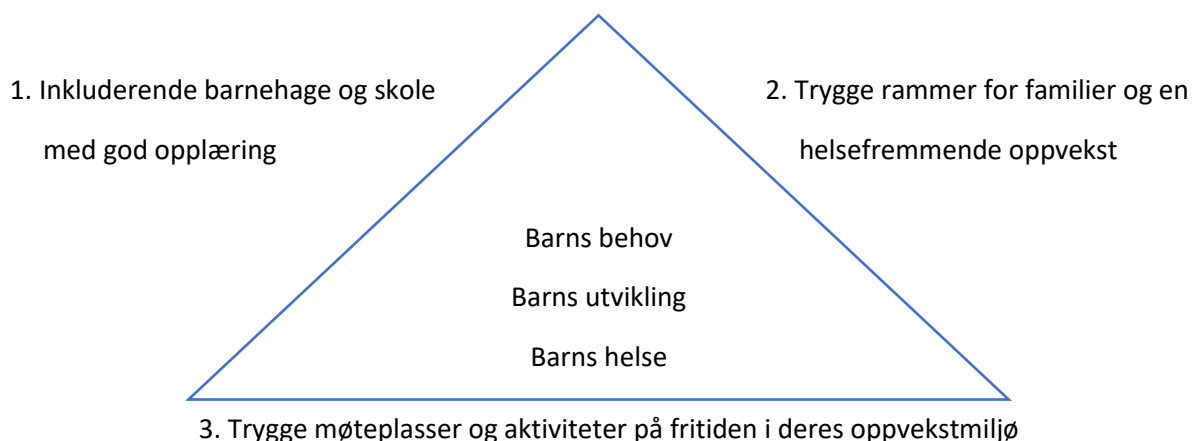
2.2 Strategisk oppvekstplan

I *Strategisk oppvekstplan 2019 – 2026*¹⁰, gjøres det rede for valg av satsingsområder, mål og strategier for arbeidet med barn og unge. Strategisk oppvekstplan er overordnet og skal vise retning, blant annet når det skal utformes mål og visjoner eller i utviklings- og planarbeid. «Trygg oppvekst» tar utgangspunkt i Strategisk oppvekstplans tre satsingsområder.

Satsingsområde 1: Tromsø kommune skal arbeide for en inkluderende barnehage og skole med god opplæring.

Satsingsområde 2: Tromsø kommune skal arbeide for trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst.

Satsingsområde 3: Tromsø kommune skal arbeide for å gi barn trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden i deres oppvekstmiljø.



De tre satsingsområdene fra strategisk oppvekstplan er gjennomgående i «Trygg oppvekst».

2.3 Plan for kjernebarnevern

Tromsø kommune startet forberedelsene mot oppvekstreformen da kommunestyret 17.07.20 vedtok i Planstrategi for 2020 – 2023 at det med bakgrunn i Oppvekstreformen og ny barnevernslov 2023, skulle utarbeides en plan for kjernebarnevern. *Plan for kjernebarnevernet 2022 – 2026* ble vedtatt i kommunestyret 23.02.22.

Plan for kjernebarnevernet handler primært om det barnevernet skulle gjøre for å møte lovendringene, men også utfordringer og forbedringstiltak i kommunen for øvrig, som manglende

¹⁰ [Strategisk oppvekstplan 2019-2026 | Tromsø kommune \(tromso.kommune.no\)](https://www.tromso.kommune.no)

tiltak og samhandling mellom barnevern og andre hjelpetjenester. I prosessen med Plan for kjernebarnevern ble det gjort høringer og innspill som er tatt med her. Det ble laget et vedlegg til planen, kalt *Supplement til Strategisk oppvekstplan*, som et midlertidig svar på lovkravet om at kommunen skulle ha en forebyggende plan (i påvente av at denne var på plass). Forbedringsforslag fra *Plan for kjernebarnevern* er enten iverksatt eller tatt med videre og er en del forslagene om hva som bør styrkes i det forebyggende arbeidet. Kommunen må komme videre fra forslag til gjennomføring av tiltak.

2.4 Kobling av oppvekstreformen mot andre satsinger

Oppvekstreformen og planen «Trygg oppvekst» må ses i sammenheng med andre nasjonale satsinger de senere årene:

- *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* (2019). Dette er en nasjonal faglig retningslinje om tidlig som har som mål å styrke oppdager- og handlingskompetansen hos ansatte i kommunen. Retningslinjen sier blant annet at ansatte skal ha kunnskap om beskyttelse- og risikofaktorer, rutiner for hvordan ansatte kan handle på bakgrunn av bekymring og sikre at det er etablert samarbeid mellom tjenester.¹¹
- *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier* (2022). Dette er en nasjonal veileder som beskriver endringene i velferdslovgivningen og velferdstjenestenes plikt til å samarbeide på individ- og systemnivå, samt samordningsplikten for kommunen.¹²
- *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkludering* (2022). Kompetanseløftet er en oppfølging av stortingsmeldingen *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.¹³ Målet med kompetanseløftet er at alle barn og unge skal ha et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole. Satsingen skal bidra til at barn og unge får den hjelpen de trenger når de trenger det¹⁴
- *Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019-2024)*. Opptappingsplanen sier blant annet at flere skal oppleve god psykisk helse og god livskvalitet. Den tidlige innsatsen når det oppstår bekymring for et barn, en ungdom eller familien er sentral. Det er et mål at familiestøttene tiltak skal settes inn tidlig, og at barnehage og skole skal videreutvikle sin kompetanse til å se og handle tidlig.¹⁵
- *Psykisk helsearbeid for barn og unge* (2023). Dette er en nasjonal veileder som tar for seg kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid, tidlig oppdagelse og samarbeid, helhetlig behandling og oppfølging, samt koordinering mellom kommune og psyk helsevern for barn og unge.¹⁶

Felles for alle disse satsingene eller føringene er at de tydeliggjør kommunens helhetlige ansvar, samarbeid på systemnivå er avgjørende for samarbeid rundt det enkelte barn, planer og evaluering av arbeidet er nødvendig, medvirkning er viktig, og fokus må dreies fra reparasjon til forebygging og tidlig innsats. Dette er også viktig i denne forebyggende planen.

¹¹ [Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge - Helsedirektoratet](#)

¹² [Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier - Helsedirektoratet](#)

¹³ [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

¹⁴ [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis | udir.no](#)

¹⁵ [Prop. 121 S \(2018–2019\) \(statsforvalteren.no\)](#)

¹⁶ [Psykisk helsearbeid barn og unge - Helsedirektoratet](#)

3 Utfordringsbilde – Oppvekst i Tromsø kommune

Det bor 15 148 barn og unge i Tromsø kommune under 18 år. Det ble i mars 2024 gjennomført en ny Ungdataundersøkelse i Tromsø, men tallene fra denne er ikke klare ennå. Foreliggende tall for Tromsø fra forrige undersøkelse i 2021, er stort sett identiske med landsgjennomsnittet. Tromsø kommune skiller seg imidlertid negativt ut på noen områder (ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet), noe som også gjenspeiles i både folkehelseprofilen og oppvekstprofilen for Tromsø kommune¹⁷. I Tromsø er det (sammenlignet med landsgjennomsnittet):

- Flere med psykiske plager/symptomer/lidelser
- Flere som kjenner på ensomhet
- Flere med søvnproblemer
- Flere med overvekt og fedme
- Færre som er fornøyd med treffsteder
- Færre som er med i fritidsorganisasjoner
- Flere som har drukket alkohol/vært beruset

Fra kvalitetsmeldingene fra egne tjenester rapporterer Forebyggende helse om et økende antall barn, ungdom og voksne som har behov psykisk helsehjelp. De opplever et stort behov for samtaler med jordmor, helsesykepleier eller psykolog. Tematikk som går igjen er engstelse, nedstemthet, foreldrerolle, problematiske familierelasjoner og klassemiljø.¹⁸

PPT opplever en økning i antall henvisninger. Utviklingen startet i 2020/2021, deretter noe nedgang i 2021/2022, før tjenesten nå ser en ny økning i 2023.¹⁹ Dette til tross for nedgang i elevtallet. Andelen elever med spesialundervisning er høyere enn landsgjennomsnittet og høyest blant ASSS-kommunene. Det er ikke bare høyt omfang av spesialundervisning som er utfordrende, men også fordelingen av timene: Andelen lærertimer gitt til spesialundervisning er betydelig høyere på ungdomstrinnet enn for barnetrinnet, noe som er motsatt av det vi ønsker med tidlig innsats.

Tromsø kommune opplever økt skolevegring - også helt ned til de laveste skoletrinn. Dette viser seg blant annet i henvisninger til PPT. En kartlegging gjort av sosiallærernetverket ved årsskiftet 2022/23 viste at 373 av 2468 elever på ungdomstrinnet har et alvorlig stort fravær. Tromsøskolene har i forbindelse med kvalitetsmeldingen for 2023 blitt bedt om å rapportere antall elever med ufrivillig skolefravær. Tallene fra skolene viser at 390 elever har et høyt/problematisk fravær.²⁰

Elevundersøkelsen for 2023 viser en økning i antall elever som opplever at de blir mobbet. Økningen gjelder både på landsbasis og i Tromsø kommune, men tallene for Tromsø er for flere trinn dårligere enn landsgjennomsnittet. Det er en bekymringsfull utvikling.

Behovet for helse- og omsorgstjenester hos barn og unge har i 2023 vært jevnt økende gjennom hele året. Spesielt gjelder dette barn og unge som har utfordringer med psykisk uhelse i kombinasjon av skolefravær. Lavterskelteamet mottok 357 henvendelser. Flere henvendelser er av mer alvorlig karakter enn tidligere. Mange av henvendelsene har handlet om å bistå barn og unge med å få riktig

¹⁷ [Last ned oppvekstprofil for kommuner og bydeler - FHI](#)

¹⁸ Kvalitetsmelding Seksjon barn og familie for 2023

¹⁹ Kvalitetsmelding Seksjon barn og familie for 2023

²⁰ Elev med fravær i en av disse kategoriene: Eleven har gått glipp av mer enn 20% av total skoletid de siste tre-fire ukene uten at det er snakk om sammenhengende sykdom, eleven har i løpet av en periode på 5 uker eller mer gått glipp av mer enn 13% av total skoletid, eleven har høyt timefravær (størrelsesorden 6 timer på 4 uker, eller tilsvarende), eleven har ugyldig heldagsfravær (dvs. fravær uten sykdom eller innvilget permisjon), eller foreldrene melder om at de har vanskeligheter med å få eleven til å gå på skolen (Kvalitets- og utviklingsmelding for skole 2023, s.11)

hjelp. Det har også vært mange komplekse problemstillinger hvor det har vært behov for flere instanser, og hvor det brukes mye ressurser på å finne løsninger

Politiet rapporterer i november 2023 om en bekymringsfull økning i volds- og trusselepisoder blant barn og unge. Stadig yngre barn er involvert (ned i barneskolealder). Selv om det er snakk om få ungdommer som er involvert i kriminalitet, er det en utvikling som er svært uheldig.

Tromsø kommune har en lavere andel barnefamilier med vedvarende lavinntekt enn andre sammenlignbare kommuner. Samtidig er Tromsø en av få kommuner der denne andelen øker. Tromsø kommune har også en større andel barn (0-17 år) som bor trangt, sett i forhold til landsgjennomsnittet.²¹ At stadig flere barn og unge vokser opp med risiko for fattigdom, har konsekvenser for det enkelte barn og familien som opplever dette, men også for samfunnet.

3.1 Barnevern

Tromsø kommune ligger over snittet i ASSS når det gjelder andel barn med undersøkelser sett i forhold til innbyggere 0-17 år²²: Barneverntjenesten rapporterer om en økning i antall bekymringsmeldinger i 2023 (etter at det gikk noe ned i 2022)²³. Av 1166 mottatte bekymringsmeldinger i 2023, gikk 567 til undersøkelse, mens de resterende ble enten henlagt uten undersøkelse (212), henlagt fordi de allerede var en aktiv tiltakssak (182) eller melding gjaldt en pågående undersøkelse (201). Det vil alltid være en viss andel meldinger som henlegges. Når det likevel er så mange bekymringsmeldinger som henlegges før undersøkelse, i tillegg til de som henlegges etter undersøkelse, er det tydelig at det ikke er samsvar mellom hva tjenestene opplever som bekymring og årsak til å melde barnevernet, og det barnevernet gjør. Barneverntjenesten bruker mye tid og ressurser på å undersøke saker som henlegges.

Barneverntjenesten rapporterer selv at det kommer bekymringsmeldinger fra barnehager, skoler og andre offentlige instanser, der barnevernet vurderer at bekymringen enten er på et nivå at andre tiltak burde forsøkes (før barnevern), eller at bekymringen har fått utvikle seg uten at det er forsøkt tilstrekkelig tiltak tidlig nok. Det kan tyde på at terskelen for å melde er for lav og/eller at kommunen mangler tiltak å sette inn før melding til barnevernet, men det kan også bety at terskelen for å få hjelp fra barnevernet er for høy eller at barnevernet mangler tiltak å sette inn.

Tromsø kommune har hatt en nedgang i hjelpetiltak fra barneverntjenesten de siste åtte årene. I 2016 rapporteres det om 298 hjelpetiltak, mens tallet i 2023 er 171. 68 av hjelpetiltakene i 2023 var til ungdom over 18, altså ettervernstiltak. Tromsø kommune ligger under gjennomsnittet i ASSS når det gjelder andelen barn med hjelpetiltak (tiltak til barn som bor hjemme/ikke er plassert) og over snittet når det gjelder andelen barn som er plassert utenfor hjemmet.²⁴:

Gjennom oppvekstreformen er det ønskelig med en endring, slik at flere barn får hjelp tidligere. Det betyr en ønsket dreining til økt ressursbruk på hjelpetiltak og mindre på omsorgsplasseringer. Samtidig er det en bekymring (uttrykt fra bl.a. Barneombudet) at kommunene gjennom reformen er blitt mer restriktive i å plassere barn utenfor hjemmet, eksempelvis barnevernsinstitusjoner. En nedgang i plasseringstiltak på kort sikt, gitt samme behov, vil kunne indikere at barn ikke får rett hjelp til rett tid. Det er ikke et mål med reformen å redusere institusjonsplasseringer for å spare penger. Reduksjon i plasseringer skal komme fordi kommunen jobber bedre forebyggende og har hjelpetiltak å sette inn før plassering. For å få det til er det nødvendig å forebygge bedre, både før det blir barnevernssaker, men også når sakene kommer til barnevernet. Det er opp til kommunen å

²¹ [Statistikk og analyse | Bufdir](#)

²² [Tromsø: Barnevern \(ks.no\)](#)

²³ Tilstandsrapport barneverntjenesten og Kvalitetsmelding for Seksjon barn og familie 2023

²⁴ [Tromsø: Barnevern \(ks.no\)](#)

bestemme hvilken hjelp barnevernet skal gi og hvilken hjelp som skal gis av andre tjenester. Det samme gjelder barnevernets deltakelse i det forebyggende arbeidet i kommunen, samt behovet for barnevernsfaglig kompetanse i andre tjenester og sektorer.

4 Satsingsområder, mål og strategiske grep

Satsingsområdene og målene i Strategisk oppvekstplan er også mål for arbeidet her. I Strategisk oppvekstplan står det at Tromsø kommune skal arbeide for;

- en inkluderende barnehage og skole med god opplæring,
- trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst, og
- å gi barn trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden i deres oppvekstmiljø.

Satsingsområdene gjelder alle barn og unge i kommunen og har fokus på helsefremmende tiltak som fremmer trivsel (universelt forebyggingsnivå). Satsingsområdene skal også ivareta ansvaret for å oppdage og initiere hjelp til barn og unge som lever med ulike risikofaktorer (selektivt forebyggingsnivå). Forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker må skje på alle nivåer, det legges derfor til grunn for denne forebyggende planen at satsingsområdene også gjelder barn og unge med høy risiko eller klare tegn på problemer (indikert forebyggingsnivå).

På bakgrunn av satsingsområdene i Strategisk oppvekstplan, er overordnet mål for «Trygg oppvekst»:

Barn og unge i Tromsø skal ha et oppvekstmiljø der de er inkluderte, trygge og får den støtten og hjelpen de trenger for å ha det bra i barnehagen, på skolen, hjemme og på fritiden.

Tromsø kommune skal ha tiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker for alle risikogrupper. Forebygging kan skje på alle nivåer, men skal skje tidligst mulig. Kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer er en viktig forutsetning for å sette inn tiltak tidlig, før problemene utvikler seg.

Tromsø kommune har mange forebyggende tiltak. Ikke alle er tiltak ment for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker spesielt, men mange av tiltakene vil kunne bidra til det.

En fullstendig oversikt med beskrivelser av eksisterende tiltak, forebyggingsnivå og hvem som har ansvar for de ulike tiltakene, ligger vedlagt planen. En tiltaksliste som denne vil være i konstant endring, så oversikten er et øyeblikksbilde på tiltak per mars 2024. Tiltakslisten bør revideres årlig om den skal være til nytte.

4.1 Grunnleggende kunnskaper og prinsipper for å nå overordnet mål

For å nå overordnet mål og dermed møte kravene som stilles til kommunen gjennom oppvekstreformen og endringene i velferdslovgivningen, er følgende grunnleggende kunnskaper og prinsipper nødvendig for tjenester og ansatte i Tromsø kommune:

Grunnleggende kunnskaper og prinsipper:

- a. Barns rettigheter: Ansatte som arbeider med barn og unge skal ha kjennskap til FNs barnekonvensjon og barns rettigheter.
 - b. Barnets beste: Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn. Barn og unge skal få si sin mening og bli lyttet til.
 - c. Samarbeid: Alle tjenester er forpliktet til å samarbeide. Samarbeidsplikten gjelder både på individ- og systemnivå.
 - d. Bedre tverrfaglig innsats (BTI): BTI skal brukes som rutine for tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid rundt barn og unge 0-23 år.
 - e. Risikofaktorer: Ansatte skal ha kjennskap til hvilke barn vi skal ha særlig fokus på, jf. risikofaktorene.
 - f. Barneperspektiv og barn som pårørende: Voksentjenester som jobber med innbyggere som har barn, skal ha et barneperspektiv og kjennskap til barn som pårørende.
-

4.2 Strategiske grep for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker

Et av oppvekstreformens mål er å styrke det forebyggende arbeidet i kommunene. God forebygging innebærer at kommunen har tilbud om et bredt spekter av tiltak tilpasset barn og familier med ulike behov. Dette gjelder både lavterskeltiltak til barn og familier som trenger støtte til å håndtere en vanskelig livssituasjon, og mer omfattende oppfølgings- og hjelpetiltak til familier med store belastninger der risikoen for omsorgssvikt fra foreldre eller utvikling av atferdsvansker hos barn er høy. Det er derfor behov for økt innsats på alle tre satsingsområdene i strategisk oppvekstplan om kommunen skal lykkes med å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker. Det er i tillegg behov for å styrke arbeid som går på tvers av de tre satsingsområdene. Samordning og samarbeid på tvers av tjenester og sektorer er viktig for å lykkes med reformen.

4.2.1 Inkluderende barnehage og skole

Tromsø kommune skal arbeide for en inkluderende barnehage og skole med god opplæring. Barnehage og skole spiller en viktig rolle i å se tidlige tegn på omsorgssvikt og atferdsvansker. Ved å identifisere behov tidlig, kan tiltak og støtte settes i verk. Dette arbeidet krever samarbeid mellom ulike aktører og profesjonen både internt på hver skole/barnehage (eksempelvis mellom pedagogisk personale, miljøterapeuter/veiledere og skolehelsetjeneste/helsestasjon), men også mellom skole/barnehage og andre tjenester, som PPT, lavterskeltjenester, andre helsetjenester, barnevern og andre fagpersoner.

Barnehager og skoler skal arbeide for å skape trygge og støttende læringsmiljøer hvor barna føler seg inkludert og verdsatt. Dette inkluderer å fremme respekt, empati og positiv sosial interaksjon blant barn og unge. Om man ikke lykkes med det vil barn kunne oppleve et psykososialt miljø i barnehage og skole som er skadelig for dem.

Noen barn vil trenge ekstra støtte og tilrettelegging for å bli trygge, inkluderte og føler mestring i barnehage- og skolemiljøet. Barn i risikogruppene er av de som kan komme til å trenge individuell tilrettelegging og oppfølging. Det er viktig at ansatte i barnehager og skoler har kompetanse og ressurser til å se og støtte barn med ulike behov.

Atferdsvansker kan være et tegn på underliggende problemer eller utfordringer som barnet eller ungdommen står overfor, og at det er viktig å undersøke og forstå årsakene bak atferden for å kunne tilby adekvat støtte og hjelp. Eksempelvis kan atferd være et uttrykk for at barn har det vanskelig hjemme, blir mobbet eller har utviklingsvansker som ikke blir forstått eller hjulpet.

Samarbeid med foreldrene og et godt barnehage/skole-hjem-samarbeid er en forutsetning for å lykkes.

Strategiske grep i satsingsområde 1 – Inkluderende barnehage og skole:

- a. Tromsø kommune skal sikre nødvendige ressurser og kompetanse i skole og barnehage for å kunne forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker.*
 - b. Tromsø kommune skal ha fokus på tidlig innsats i barneårene, gjennom å styrke forebyggingen i barnehage- og barneskolealder.*
 - c. Tromsø kommune skal jobbe aktivt med å forebygge og sette inn tiltak knyttet til ufrivillig skolefravær – herunder ha særskilt fokus på tidlig innsats ved vegringsatferd.*
-

I prosessen med utarbeidelse av denne planen er det kommet inn en rekke forslag til konkrete tiltak som vil underbygge de strategiske grepene i satsingsområde 1. Tiltakene som foreslås er beskrevet i vedlegg 2.

4.2.2 Trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst

Tromsø kommune skal arbeide for trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst. Kommunen spiller en viktig rolle i å støtte familiene og skape trygge rammer for dem. Dette gjennom å ha god kvalitet på kommunens barnehage- og skoletilbud, godt utbygde helse- og sosialtjenester, psykisk helsestøtte, trygge bomiljøer, fritidsaktiviteter, familie- og foreldrestøtte, å fremme inkludering og mangfold, krisestøtte og beredskap, samt informasjon og veiledning.

Foreldrene er normalt de beste til å ivareta barns følelsesmessige behov og til å legge til rette for barns mestring og utvikling. Forebygging av omsorgssvikt handler i stor grad om familiestøtte, da det er små og store hendelser som kan sette familielivet på prøve. Familiestøtte kan dreie seg om foreldreveiledning og endringsarbeid for å øke oppmerksomhet rundt barnets behov og bevissthet rundt egen rolle som omsorgsperson. Familiestøtte kan også omfatte praktisk hjelp og enkle tiltak som bidrar til å redusere belastninger i familien.

De som jobber i helsetjenestene kan bidra til å avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt. Helsesykepleier, jordmor, lege, psykolog, fysioterapeut, ergoterapeut og andre som møter barnet skal være oppmerksomme på forhold som kan tyde på omsorgssvikt. De samme profesjonene er viktige i å forebygge atferdsvansker. Å ha godt utbygde og tilgjengelige forebyggende helsetjenester og lavterskeltjenester er viktig for å kunne gi hjelp tidlig.

I arbeidet med å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker innen dette feltet er tjenestene som arbeider med voksne også viktig, eksempelvis NAV, Flyktningtjenesten, leger, psykologer og annet helsepersonell. Voksnetjenestene kan spille en avgjørende rolle for tidlig innsats gjennom å identifisere familier som kan være i risiko for omsorgssvikt eller der barn kan stå i fare for å utvikle atferdsvansker. Vi vet at barn som pårørende og barn i levekårsutsatte familier er risikogrupper. Psykisk uhelse og lavinntekt tenderer til å «gå i arv». Innsats overfor barn fra ung alder kan bryte denne onde sirkelen, øke barns livskvalitet her og nå og spare kommunen for kostnader på lang sikt.

Strategiske grep i satsingsområde 2 – Trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst:

- a. *Tromsø kommune skal styrke foreldrenes ferdigheter gjennom å forbedre foreldreveilednings- og foreldrestøttetilbudet i kommunen.*
 - b. *Tromsø kommune skal ha fokus på barns og familiers behov og skal etterstrebe å ha tilby hjelp/ha hjelpetiltak for barn i risikogruppene.*
 - c. *Tromsø kommune skal styrke arbeidet med levekårsutsatte familier og jobbe for å bekjempe barnefattigdom og bryte den sosiale arven.*
 - d. *Tromsø kommune skal styrke tilbudet til barn som pårørende, gjennom å sikre familiene tilstrekkelig informasjon, støtte og hjelp.*
-

I prosessen med utarbeidelse av denne planen er det kommet inn en rekke forslag til konkrete tiltak som vil underbygge de strategiske grepene i satsingsområde 2. Tiltakene som foreslås er beskrevet i vedlegg 2.

4.2.3 Trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden

Tromsø kommune skal jobbe for å gi barn trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden i deres oppvekstmiljø.

En meningsfull fritid og tilgang til møteplasser kan være svært viktige faktorer i forebyggingen av omsorgssvikt og atferdsvansker hos barn og unge. Trygge møteplasser og tilgang på aktiviteter på fritiden gir barn og unge muligheten til å bygge et sterkt sosialt nettverk. Det kan for mange være en arena der de føler mestring, og der de opplever å få støtte fra jevnaldrende og voksne. Dette kan bidra til å redusere følelsen av isolasjon og ensomhet, og gi en følelse av tilhørighet som er viktig for trivsel og mental helse.

En meningsfull fritid kan gi barn og unge muligheten til å utvikle viktige sosiale ferdigheter som samarbeid, kommunikasjon og konflikthåndtering. Dette kan styrke deres evne til å danne sunne relasjoner og håndtere utfordrende situasjoner på en konstruktiv måte, samt å styrke deres selvpåfatning og selvtillit. Dette er viktig for å utvikle en positiv identitet og følelsen av å ha en verdi, noe som kan redusere risikoen for atferdsvansker og lav selvfølelse.

Ved å tilby meningsfulle fritidsaktiviteter og trygge møteplasser, kan kommunen bidra til å redusere risikoen for at barn og unge engasjerer seg i uheldige atferdsmønstre som kriminalitet, rusmisbruk eller annen risikoatferd. Aktiviteter som idrett, kunst og kultur kan gi alternativer til risikofylt atferd og kanalisere energi på en positiv måte.

Tilgang til fritidsaktiviteter og møteplasser kan også avlaste familier som kanskje sliter med stress og belastninger. Ved å gi barn og unge muligheten til å delta i aktiviteter utenfor hjemmet, kan kommunen bidra til å redusere presset på familiene og styrke familiens evne til å gi omsorg på en sunn og støttende måte.

Strategiske grep i satsingsområde 3 – Trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden:

- a. Tromsø kommune skal jobbe for flere åpne møteplasser for barn og unge.*
 - b. Tromsø kommune skal ha ordninger som muliggjør alle barns deltakelse i fritidsaktiviteter.*
-

I prosessen med utarbeidelse av denne planen er det kommet inn en rekke forslag til konkrete tiltak som vil underbygge de strategiske grepene i satsingsområde 3. Tiltakene som foreslås er beskrevet i vedlegg 2.

4.2.4 Arbeid på tvers av de tre satsingsområdene i strategisk oppvekstplan

Arbeid på tvers av barnehage/skole, hjem og fritid er avgjørende for å støtte barns utvikling og trivsel. Samarbeidet mellom disse tre viktige satsingsområdene av avgjørende betydning for å sikre at barn opplever sammenheng og støtte i sitt liv. Det betyr at kommunen også må styrke innsatsen og samarbeidet på tvers av sektorer.

En organisering av tjenestene som er samordnet og helhetlig, vil bidra til å sikre at barn og unge får tilgang til alle nødvendige tjenester og støtte, uavhengig av problematikk. Problemer som påvirker barn og unges oppvekst er ofte komplekse og krever innsats fra flere fagområder og instanser. Gjennom godt samarbeid kan man bedre identifisere behovene til barna og tilby mer effektive og koordinerte løsninger.

Bedre organisering av tjenestene og godt samarbeid kan også bidra til at man unngår dobbeltarbeid og fragmentering av tiltak, sikrer bedre oppfølging og kontinuitet, samt reduserer risikoen for at barna faller mellom stoler, eller mister kontinuitet i behandling eller støttetiltak. Dette kan spare tid, ressurser og bidra til mer effektiv bruk av midler og innsats.

Strategiske grep for å styrke arbeidet på tvers de tre satsingsområdene:

- a. Tromsø kommune skal revitalisere Bedre tverrfaglig innsats (BTI) og BTI skal benyttes som samarbeidsmodell i kommunens arbeid med barn og unge.*
 - b. Tromsø kommune skal jobbe for bedre samordning mellom tjenester, og ha ordninger for å unngå at barn faller mellom to stoler.*
 - c. Tromsø kommune skal til enhver tid organisere tjenester for barn og unge på en mest mulig hensiktsmessig måte, og jobbe for å få til utvikling og kompetanseoverføring mellom sektorer.*
-

I prosessen med utarbeidelse av denne planen er det kommet inn en rekke forslag til konkrete tiltak som vil underbygge de strategiske grepene for å styrke arbeidet på tvers av de tre satsingsområdene. Tiltakene som foreslås er beskrevet i vedlegg 2.

5 Ansvarsdeling, samarbeid, samordning og organisering

Tjenestenes plikt til å samarbeide og kommunens plikt til å samordne tjenestetilbudet til barn, unge og deres familier, tydeliggjøres i lovendringene gjort i velferdslovgivningen. Plikten til å samarbeide gjelder både systemnivå (samarbeid uten at det er knyttet til en enkelt sak) og individnivå.

I tråd med kommunens HR-strategi har alle ansatte et ansvar for å samarbeide, gjennomføre og skape resultater. Ledere skal legge til rette for samarbeid.

5.1 Hvem har ansvar for hva?

Hvilke forebyggende tiltak Tromsø kommune har i dag, samt hvilken tjeneste som har ansvar for hvilke tiltak, fremkommer av vedlagte tiltaksoversikt (vedlegg 1).

5.2 Samarbeid og samordning

Samarbeid, grenselinjer, overlapp mellom tjenester og mulige huller i system og lovverk skal avklares gjennom samarbeidsavtaler og rutiner. Det er særlig viktig mellom barnevern og andre tjenester.

På individnivå skal samordning skje gjennom bruk av stafettlogg eller individuell plan.

5.2.1 Samordning gjennom koordinerende enhet

Tromsø kommune skal ha et tjenestetilbud som er samordnet. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal instans som skal ivareta samordningen. Ressurssenteret for barn og familie ivaretar oppgaven som koordinerende enhet for barn og unge 0-23 år. Ressurssenteret har som koordinerende enhet delegert myndighet til å bestemme hvem som skal koordinere i individsaker.²⁵ Dette gjelder både stafettholder, IP-koordinator og barnekoordinator.

Koordinerende enhet har myndighet til å avgjøre hvem som skal koordinere, men har ingen myndighet til å avklare hvem som har ansvar for å gi tjenester og tiltak.

5.2.2 Avklaring av ansvar og hvem som skal gi hjelp

I saker der det er uenighet om hvem som skal gi hjelp skal tjenestene ha fokus på barnets beste, og å gi rett hjelp til rett tid. Dette skal være grunnlag for drøftingen, ikke budsjetter.

Beslutninger og avklaringer om tiltak og tjenester bør fattes på lavest mulig nivå, nærmest mulig barnet. Ved uenighet om hvilken tjeneste som skal gi hjelp skal det ses på muligheten for at ulike tjenester bidrar med litt (noen tiltak hver, spleiselag). Mange barn har behov for hjelp fra flere tjenester samtidig. Dersom tjenester ikke klarer å bli enige om tiltak finnes det ingen «tvistenemd» i kommunen – de ansatte skal gå tjenesteveien for beslutning:

1. Om saksbehandlere/rådgivere i to enheter ikke blir enige, løftes det til enhetsledernivå.
2. Om enhetslederne ikke blir enige, løftes det til seksjonsleder(e).
3. Om seksjonslederne ikke blir enige, løftes det til avdelingsdirektør(er).
4. Om avdelingsdirektørene ikke blir enige, løftes saken til kommunedirektøren.

Det er et mål for Tromsø kommune at flest færrest mulig saker ender i en «tvist» eller uenighet mellom enheter, seksjoner eller avdelinger.

²⁵ Myndighet delegert fra kommunedirektør, til avdelingsdirektør i AOUK, til seksjonsleder Seksjon Barn og familie. Ressurssenteret er direkte underlagt seksjonsleder.

5.2.3 Bedre tverrfaglig innsats (BTI)

BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) er Tromsø kommunes samarbeidsmodell for barn og unge. Formålet med BTI-modellen er å sikre tidlig og sammenhengende innsats for sårbare barn og unge. For å lykkes med dette arbeidet er det viktig at BTI er kjent og brukes.

Alle som arbeider med barn og unge har et ansvar for tidlig innsats. Samarbeid er ikke noe som kan velges bort. I Tromsø kommune skal BTI-modellen brukes som veileder og rutine for tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Barn og unge det arbeides tverrfaglig rundt skal ha en plan (stafettlogg eller individuell plan). Tverrfaglig samarbeid skal være basert på samtykke og barns rettigheter skal ivaretas i arbeidet.

5.2.4 Samhandling - Møtefora for å drøfte individ- og systemsaker

Tromsø kommune skal ha møte- og samarbeidsfora der individ- og systemsaker kan diskuteres på tvers av enheter og avdelinger. Eksterne samarbeidspartnere skal inviteres med der det er naturlig (avhengig av tematikk og alder). Følgende møtefora skal på plass i 2024:

- Drøftings- og utviklingsforum: Et møteforum for systemsaker som krever tverrfaglig innsats for å løses. Dette skal bidra til bedre samordning og samarbeid, mer systematisk utviklingsarbeid, kjennskap til hverandres tjenester, drøfting og utredning av systemsaker.
- HUB for rus- og kriminalitetsforebygging: Et tverretattlig forum for rus- og kriminalitetsforebygging. HUBen skal kartlegge utfordringer og drøfte felles løsninger på det rus- og kriminalitetsforebyggende feltet, og skal være et samarbeid mellom politi, næringsliv og kommunen.
- Samarbeidsforum for Tromsø kommune og frivillige organisasjoner: Et samarbeidsforum mellom kommunen og frivillige organisasjoner som jobber med utsatte barn og unge, og deres familier. Formålet er å drøfte utfordringer blant barn og unge sett fra de ulike ståsted og at de frivillige organisasjonene og kommunen øker kjennskapen til hverandres tilbud og tjenester.
- Drøftingsteam barn og unge: Et møteforum for saker vedrørende barn og unge på individnivå. Her kan tjenestene og R-team i skole og barnehage ta opp saker når det er behov for veiledning om riktig og forsterket tjenestetilbud. Barn og unges rett til medvirkning skal ivaretas.

5.3 Fra plan til handling

Vedlagt planen ligger 1) en oversikt over eksisterende tiltak og 2) foreslåtte styrkinger av eksisterende tiltak og utvikling av nye for å nå strategiske grep. Til sistnevnte (2) må det defineres ansvar (hvilken tjeneste) og lages en prioriteringsplan. Nye tiltak som foreslås opprettet må innarbeides i HAP i planperioden 2024 - 2030.