Inkluderende samfunnsbygging og gode liv for barn, unge og framtidige generasjoner i Trondheim

Anbefalinger til etablering av et tiårig innovasjonsprogram

TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjïelte

NTNU | WellFare – Nordisk forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft

TRD30
UNIVERSITETSKOMMUNEN

IPLs rapportserie nr: 11/2024
Inkluderende samfunnsbygging og gode liv for barn, unge
og framtidige generasjoner i Trondheim

Samarbeid mellom NTNU WellFare, Universitetskommunen Trd 3.0
og Trondheim kommune

NTNU WellFare:
Nordisk forskningsenter for livskvalitet og sosial bærekraft
Institutt for pedagogikk og livslang læring
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
7491 Trondheim
Web: NTNU WellFare

ISSN: 2535-714X

Inkluderende samfunnsbygging og gode liv for barn, unge og framtidige generasjoner i Trondheim

Anbefalinger til etablering av et tiårig innovasjonsprogram

Innhold

KAPITTEL 1

Innledning **8**
Rapportens struktur og leseveiledning 11
Oppsummering av anbefalinger i rapporten 12

KAPITTEL 2

Teoretisk rammeverk og metodisk tilnærming **21**
Utenforskap er en kompleks samfunnsfloke 23
Påvirkningsfaktorer for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse 27
Metodisk tilnærming til gjennomføring av utredningsarbeidet 31

KAPITTEL 3

Folkehelsetilstanden blant barn og unge i Trondheim **35**
Helse, livskvalitet og framtidshåp 36

KAPITTEL 4

Sosiale påvirkningsfaktorer for livskvalitet og samfunnsdeltakelse blant barn og unge 48
A: Gi alle barn en best mulig start på livet 50
B: Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv 62
C: Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle 81
D: Sikre en helsefremmende levestandard for alle 96
E: Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn 107
F: Ta tak i sosial ekskludering av minoriteter og andre grupper som faller utenfor 128
G: Styrke rollen til og effektene av sykdomsforebyggende arbeid 149
H: Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig 160

KAPITTEL 5

Mot et system for rettferdig og grønn omstilling i Trondheim 170
Samskaping og samstyring 174
Demokrati og politikk 185
Råd, utvalg og ombudspersoner 196
Ledelse, kompetanse og organisatorisk kapasitet 199
Forskning, utvikling og innovasjon 232
Data og samfunnsanalyser 242

KAPITTEL 6

Utvikling av et innovasjonsprogram 248
Vurdering og anbefalinger for utvikling av innovasjonsprogrammet 251
Utforming, etablering og porteføljestyring av innovasjonsprogrammet 255
Organisering av innovasjonsprogrammet 258
Mulige roller for ulike aktører i et innovasjonsprogram 261
Finansiering av innovasjonsprogrammet 269

Referanser 279
Vedlegg 299

Bidragsytere

Forfatterteam og ledere av arbeidslag

Dina von Heimburg,
NTNU WellFare,
Institutt for pedagogikk
og livslang læring

Joakim Caspersen,
NTNU, Samfunnsforskning AS

Trude J. Arntsen,
NTNU, Institutt for design

Ruca Maass,
NTNU, Institutt for nevromedisin
og bevegelsesvitenskap

Morten Krokstad,
NTNU WellFare,
Institutt for pedagogikk
og livslang læring

Karen Walseth Hara,
NTNU, Institutt for samfunns-
medisin og sykepleie

Ann Iren Jamtøy,
NTNU, Fakultet for medisin
og helsevitenskap

Eksterne mentorer

Peter Goldblatt,
Professor,
Institute of Health Equity
University College, London,
England

Josina Vink,
Førsteamanuensis,
Institutt for Design,
Arkitektur- og designhøgskolen
i Oslo

Morten Hulvej Rod,
Professor og direktør,
Statens Institut for Folkesundhed,
Syddansk Universitet, Danmark

Dataanalyse og litteratursøk

NTNU, Universitetsbiblioteket
Solvor Solhaug
Lene Elisabeth Bertheussen
Magnus Rom Jensen

NTNU, HUNT Forskningssenter
Erik Sund

KORUS St. Olavs Hospital
Renate Kleivhaug Vesterbekkmo

SINTEF
Arnhild Myhr
Silje Lill Kaspersen

Trondheim kommune
Heidi Jensberg

Bidragsytere til case-studier kunnskapsgrunnlag workshop og prosessdesign tilbakemeldinger og rådgivning

NTNU

NTNU WellFare
Ottar Ness, Helene Berntsen
Svensson
Institutt for pedagogikk
og livslang læring
Camilla Fikse
Marit Uthus
Hans Petter Ulleberg
Ellen Saur
Oscar Amundsen

Institutt for samfunnsmedisin
og sykepleie
Steinar Krokstad
Karen Walseth Hara
Unni Karin Moksnes

Institutt for tverrfaglige kulturstudier
Siri Øyslebø Sørensen
Arild Ohren

Institutt for lærerutdanning
Elisabeth Rønningen
Marit Uthus

Institutt for sosialt arbeid
Alexander Gamst Page
Henrik Hayes Nielsen

Institutt for psykisk helse
Odd Morten Mjøen

Institutt for psykologi
Charlotte Fiskum

Institutt for bygg- og miljøteknikk
Coline Senior
Savis Gohari

Institutt for musikk
Thomas Richard Hilder

Institutt for arkitektur og planlegging
Rolee Aranya
Martine Elise Skoglund Kløften

Institutt for design
Brita Fladvad Nielsen

Institutt for samfunnsøkonomi
Per Tovmo

HF Fakultetsadministrasjonen
Dagfinn Døhl Bybvig

AFINO (Ansvarlig Forsking og Innovasjon i Norge)
Giovanni De Grandis

NTNU Samfunnsforskning
Sonia Tangen
Melina Røe
Ingrid Holmedahl Hermstad

NAV
Heidi Fossen
Tina Beate Halle
Bjørg Johanne Warø

KORUS St. Olavs Hospital
Renate Kleivhaug Vesterbekkmo

University of Southern Denmark
Karoline Duus Lindegaard

Andre bidragsytere
Birgit Valla (psykologspesialist selvstendig næringsdr.)
Kristin Solhaug Næss (Stedsskaping)
Ingvild Dahl (Trondheim kommune)

Prosessdesign og fasilitering av workshops
Masterstudenter i industriell design (integrert masterprogram) ved Institutt for design NTNU
Hilde Aurvoll
Aurora Myhrum
Hedda Wilhelmsen Græe

Arbeidsteam Trondheim kommune
Prosjektleder utredning
Marit Hovdal Moan, prosjektleder Universitetskommunen TRD3.0 – Trondheim kommune/NTNU Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap

Prosjektstøtte
Maria Azucena Gutierrez Gonzalez, prosjektleder Universitetskommunen TRD3.0 – Trondheim kommune/NTNU Fakultet for arkitektur og design

Nina Stiklestad Holmen, rådgiver oppvekstadministrasjonen

Prosessledelse og -design
Terese Høstad, rådgiver oppvekstadministrasjonen

Monica Holden Aasen, rådgiver oppvekstadministrasjonen

Kontaktpersoner pr. område Trondheim kommune (i forb. m/datainnsamling fase 1)

Thomas Hugaas Molden, rådgiver stab helse og velferd

Pernille Thingstad, rådgiver Trondheim rehabiliteringssenter

Tone Merethe Aasen, seniorrådgiver stab organisasjon/KS

Anne Reinton, seniorrådgiver enhet for næring og samfunnsutvikling (pr.d.d. konst. nærings- miljø- og samferdselsdirektør)

Maria Azucena Gutierrez Gonzalez, prosjektleder Universitetskommunen TRD3.0

Øyvind Hognestad Karlsen, rådgiver finans, sektorøkonom oppvekst og utdanning

Design og layout
Layout: Tank Design Trondheim
Grafikk/ill.: Astrid Strømmen, NTNU Grafisk Senter

KAPITTEL 1:

Innledning

Denne utredningen handler om en av de største samfunnsflokene vi står ovenfor i det 21. århundret – ikke bare i Trondheim, men også nasjonalt og internasjonalt: Økende sosiale ulikheter, og at alt for mange barn og unge mangler reelle muligheter til å delta og bidra i fellesskap og samfunn.

Utgangspunktet for utredningen var Trondheim kommunes ambisjon om å utvikle et langsiktig innovasjonsprogram for å utvikle kunnskapsbaserte tiltak på kommunenivå for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv, rettet mot å forebygge og håndtere ungt utenforskap. Innovasjonsrogrammet, som har arbeidstittel UNGT LØFT, skal bidra til å realisere målet i «Trondheimsløftet» om at «Trondheim skal være en mangfoldig by med et sterkt fellesskap» (Trondheim kommune, 2020; Trondheim kommune 2024).

Utredningen er forankret politisk gjennom vedtak i Formannskapet i Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2023 a), som slår fast at utredningsarbeidet blant annet skal sikre «identifisering av kunnskapsbehov, og skissering av et tilhørende innovasjonsprogram» (Trondheim kommune, 2023 b).

Utredningen har vært gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og NTNU, ved WellFare: Nordisk forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft ved Institutt for Pedagogikk og livslang læring (heretter NTNU WellFare). Organiseringen av utredningsarbeidet som et samarbeidsprosjekt er forankret i universitetskommuneavtalen mellom Trondheim kommune og NTNU.

Foto: Alexander Matthias Seifried

Foto: Tatyana Tomsickova

Utredningen har hatt som formål å:

- Samle og systematisere erfaringsbasert kunnskap om dagens lokale praksis.
- Analysere dagens praksis i lys av relevant forskningsbasert kunnskap.
- Identifisere aktuelle praksiser og innsatser som bør styrkes.
- Identifisere barrierer for å ta i bruk tiltak og innsatser vi vet har effekt.
- Identifisere nye kunnskapsbehov og skissere et tilhørende innovasjonsprogram.

Utredningen former et kunnskapsgrunnlag for det planlagte innovasjonsprogrammet og inneholder:

→ oppdatert kunnskap om ulikheter i helse, livskvalitet og framtidshåp blant barn, unge, og deres familier og medborgere i Trondheim kommune

→ anbefalinger til innsats- og innovasjonsområder for å håndtere samfunnsfloker knyttet til utenforskap og ulikhet i livsmuligheter

→ lovende eksempler på innsatser, praksis, verktøy eller systemer som har potensialer for spredning og tilpasning til nye kontekster

Basert på denne innsikten gir rapporten kunnskapsbaserte anbefalinger til fokus i og etablering av et innovasjonsprogram som er tilpasset utfordringer og muligheter i Trondheim. Anbefalingene har til hensikt å fungere som en «lommelykt» for å belyse hvilke områder Trondheim kommune bør fokusere på for å løse samfunnsfloker knyttet til fellesskap og utenforskap. Det innebærer at anbefalingene i rapporten er av en generell karakter, og ikke er formulert som anbefalinger til konkrete tiltak. Rapporten gir likevel eksempler på mulig konkretisering av anbefalingene og innhold i innovasjonsprogrammet, ved å dokumentere eksisterende lovende praksiser i, og utenfor, Trondheim kommune og løfte frem noen caser som er særlig lovende. Casene er ment å illustrere praktiske eksempler på tiltak og virkemidler knyttet til rapportens anbefalinger, med vekt på caser som har særlig potensial for organisatorisk læring, spredning, tilpasning og oppskalering.

Selv om anbefalingene retter seg mot det planlagte innovasjonsprogrammet, presenterer rapporten et helhetlig perspektiv, der det planlagte innovasjonsprogrammet ses i sammenheng med behovet for en omstilling av hele samfunnssystemet, som samlet bidrar til å bygge opp under felleskap, inkludering og deltakelse. Anbefalingene i rapporten vil derfor også være relevant for øvrig arbeid med innovasjon og omstilling i Trondheim kommune.

Vi har lagt vekt på at målet for et innovasjonsprogram bør formuleres som noe man vil oppnå (inkluderende samfunn som skaper livskvalitet for alle), snarere enn noe man vil unngå (utenforskap). Anbefalingene i rapporten preges derfor av en positiv og konstruktiv tilnærming til noe man bør strebe etter å oppnå.

Som vi beskriver nærmere i kapittel 2, er det mange personer og organisasjoner både i og utenfor akademia som har bidratt til kunnskapsgrunnlaget som denne rapporten bygger på. Det er likevel forskernettverket og forfatterne som har utviklet rapporten som fritt og uavhengig står ansvarlig for innholdet i rapporten og anbefalingene den gir.

Rapportens struktur og leseveiledning

I rapporten gjør vi følgende:

- I kapittel 2 presenterer vi det teoretiske rammeverket og metodiske tilnærmingen til utredningsarbeidet.
- I kapittel 3 gjennomgår vi den viktigste tilgjengelige dokumentasjonen på ulikheter i helse, livskvalitet og framtidshåp i Trondheim, med fokus på barn, unge og deres familier.
- I kapittel 4 beskriver vi utfordringsbildet og ulikhetene som eksisterer innenfor sentrale påvirkningsfaktorer for helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Kapittelet er strukturert etter åtte kunnskapsbaserte prinsipp («Marmot-prinsippene», som beskrevet nærmere i kapittel 2). I hvert delkapittel gjør vi følgende:
    - Vi identifiserer mekanismene og livsløpsprosessene som gir opphav til ulikhetene.
    - Vi ser utfordringene i lys av eksisterende praksis og satsinger i Trondheim kommune, og viser til identifiserte barrierer for måloppnåelse og lovende praksiser. Eksemplene på lovende praksiser er ikke nødvendigvis basert på lokale forskningsbaserte evalueringer om hva som virker. Eksemplene illustrerer snarere hvordan de anbefalte prinsippene for handling som vi beskriver i rapporten kan gjennomføres i praksis, med tanke på spredning til nye kontekster.
    - Vi identifiserer innovasjonsområder med stort potensial for utvikling og forbedring.
- I kapittel 5 beskriver vi utvikling av et system for rettferdig og grønn omstilling i Trondheim. Dette kapittelet omhandler samfunnssystemet som rammer inn barn, unge og deres familiers liv, og som påvirker deres livsvilkår. Vi beskriver samfunnssystemet som Trondheim kommune er en del av, og som rammer inn og skaper betingelser for å håndtere utfordringer, påvirkningsfaktorer og innovasjonsområder som beskrives i kapittel 4. Kapittelet er delt inn i åtte undertema: 1) samskaping og samstyring, 2) demokrati og politikk, 3) ledelse og kompetanse, 4) organisering og forvaltning, 5) nettverk og partnerskap, 6) finansiering og budsjettering, 7) forskning, utvikling og innovasjon, og 8) data og samfunnsanalyser. For hvert undertema løfter vi frem lovende innsatser

som kan gi inspirasjon til systeminnovasjon.

→ I kapittel 6 skisserer vi forslag til utvikling, gjennomføring og evaluering av et innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Vi foreslår at programmet innrettes mot å fremme utjevning av sosiale forskjeller i helse, livskvalitet og framtidshåp i Trondheim, for å håndtere ulikhetene og systemutfordringene som er beskrevet i de foregående kapitlene.

Oppsummering av anbefalinger i rapporten

Som en introduksjon til å lese rapporten, oppsummerer vi her alle anbefalingene vi gir.

Vi gir anbefalinger på tre områder:

→ Fokusområde for innhold i innovasjonsprogrammet (grønt innovasjons-område 1). Disse anbefalingene er strukturert etter «Marmotprinsippene», som utdypes nærmere i kapittel 2 og kapittel 4.

→ Fokusområde for systeminnovasjon (gult innovasjonsområde 2). Disse anbefalingene følger forskningsbaserte anbefalinger til systemforandring som utdypes nærmere i kapittel 2 og kapittel 5.

→ Innspill til utforming, etablering og evaluering av innovasjonsprogrammet (blått innovasjonsområde 3) som beskrives i kapittel 6.

I kapitlene som følger gir vi utfyllende begrunnelser for hvorfor vi har kommet frem til nettopp disse anbefalingene. Anbefalingene bør leses som forskningsinformerte innspill til utvikling av det planlagte tiårige innovasjonsprogrammet i Trondheim, rettet mot å utvikle kunnskapsbaserte tiltak på kommunenivå for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Vårt håp er at anbefalingene også vil være nyttig for utvikling av Trondheim kommune generelt, så vel som andre kommuner, både som fellesskap, sted, organisasjon, lokaldemokrati og samfunn.

På de neste sidene oppsummerer vi samtlige anbefalinger vi gir gjennom denne rapporten, fordelt på de tre innovasjonsområdene (grønt, gult og blått) beskrevet ovenfor:

Åtte kunnskapsbaserte prinsipp (Marmot-prinsippene)

SE KAP. 4 FOR NÆRMERE UTDYPING

Anbefalt fokus i innovasjonsprogrammet for å styrke praksiser som kan inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Prinsipp A:
Gi alle barn en best mulig start på livet

Motvirke videreføring av ulikheter fra en generasjon til den neste ved å:

- Styrke universell svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg, og særlig tilpasse støtte hos familier i sårbare situasjoner med helhetlig oppfølging etter behov.
- Utvikle sammenhengende, koordinert og kontinuerlig støtte og veiledning i overganger og til nye faser i familieliv, barnehage og skole for å motvirke stigmatisering, fragmentert hjelp og fattigdom.
- Videreutvikle tilbud og tilnærminger knyttet til trygg, inkluderende og kultursensitiv barnehagestart for foreldre og barn, og styrke det holdningsskapende arbeidet rundt mobbing og ekskludering.
- Bygge tillit mellom familier, tjenester og offentlige institusjoner, gjennom å balansere utvikling av universelle tilbud og spesifikke støtteordninger tilpasset innbyggernes egne ressurser, behov og bakgrunn.

Prinsipp B:
Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv

Øke andelen barn og unge som inkluderes i utdanning, fritid og nærmiljø der alle opplever å ha en betydningsfull sosial rolle og å ha framtidstro ved å:

- Videreutvikle støttende relasjoner, læringsarenaer og tverrfaglige arbeidsfellesskap som bidrar til sosial, emosjonell og kognitiv utvikling gjennom hele barndommen, og som ivaretar kritiske overganger i hverdagsliv og utdanningsløp.
- Etablere alternative kvalifiseringsløp og varierte læringsformer frem mot yrkesfaglig utdanning tilpasset barn og unges interesser og motivasjon, og etablere støtteordninger som reduserer individuelle, relasjonelle og strukturelle barrierer og negativt prestasjonspress.
- Videreutvikle og beskytte trygge og psykisk helsefremmende digitale arenaer og utvikle prososiale digitale ferdigheter som forebygger mobbing og gruppepress.
- Videreutvikle virkemidler i utdanning, fritid og lokalsamfunn der mangfoldet av alle barn og unge kan være seg selv, oppleve å bety noe for andre, bli lyttet til og positivt bidra til å påvirke egen situasjon og sine omgivelser.

Prinsipp C:
Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle

Sikre at alle får tilgang til arbeidslivet og arbeid av god kvalitet ved å:

- Finne og forsterke innsatser i utdanning, arbeidsliv og organisasjonsliv som legger til rette for inkluderende og individuelt tilpasset kvalifisering og arbeidstrening der ungdom og unge voksne kan oppleve mestring, mening, tilhørighet og samfunnsnytte.
- Utvide lokalt handlingsrom som sikrer at lønnsnivå og arbeidsvilkår er tilstrekkelig for å ivareta arbeidstakernes helse og livskvalitet på tvers av alle sektorer og for alle sosiale grupper gjennom systemer og kulturer som inkluderer borgere i utsatte situasjoner, og som gir likelønn og like vilkår for likt arbeid.

Prinsipp D:
Sikre en helsefremmende levestandard for alle

Sikre tilstrekkelig inntekt for å ivareta helse og livskvalitet ved å:

- Utforske lokale handlingsrom til å sikre bedre sammenheng mellom et progressivt skattesystem og velferdssystemet med tanke på omfordeling, forutsigbare trygdeordninger og inntektssikring, og sørge for at barn, unge og familier i utsatte situasjoner ikke marginaliseres.
- Utvikle tillitsbaserte løsninger for tildeling av tjenester og ytelser for å fremme nyttig og tilpasset hjelp basert på de unge og deres familiers unike ressurser og behov framfor fokus på medisinske kriterier som grunnlag for vedtak.
- Styrke digital inkludering ved å sørge for tilgjengelighet og infrastruktur for alle uavhengig av den unges og familiens sosioøkonomiske status.

Prinsipp E:
Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn

Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige lokalsamfunn ved å:

- Utvikle og planlegge systemer som støtter opp under utvikling av mangfoldige og inkluderende nærmiljø gjennom reguleringer og planlegging som sikrer et mangfold av boligtyper, nærhet til private og offentlige tilbud og varierte sosiale møteplasser og aktivitetstilbud på tvers av bydeler.
- Videreutvikle og etablere sammenhengende grøntstruktur, inkludert parkanlegg, stier og muligheter til friluftsliv.
- Videreutvikle ankerinstitusjoner som sosiale møteplasser og lokaldemokratiske arenaer i nærmiljøet.
- Videreutvikle praksis med å understøtte lokalt engasjement og eksisterende initiativer i nærmiljø, og sikre involvering av innbyggere på måter som synliggjør sammenhenger mellom mål, innsats og resultat av medvirkning.

Prinsipp F:
Ta tak i sosial ekskludering av minoriteter og andre grupper som faller utenfor

Fremme sosial og økonomisk inkludering av minoritetsgrupper i sårbare situasjoner, og redusere diskriminering ved å:

- Utvikle strategier for å sikre en balanse mellom å tilby varierte aktiviteter for alle, og støtte opp under utsatte gruppers deltagelse gjennom spesifikke program, tilnærminger, møteplasser og ressurser.
- Ta tak i interseksjonalitet for å sikre tilpasset støtte til individer som opplever flerfoldig diskriminering.
- Styrk muligheter for demokratisk dialog i trygge omgivelser rundt vanskelige og globale tema som barn og ungdom berøres av, for å motvirke økt polarisering, diskriminering og ekstremisme.

Prinsipp G:
Styrke rollen til og virkningen av sykdomsforebyggende innsatser

Styrke forebyggende innsats ved å:

- Omfordele ressurser til forebyggende tiltak, og prioritere tidlig innsats hos barn, unge og deres familier.
- Finne og skalere praksiser som legger prinsippet om proporsjonal universalisme til grunn for tiltak som reduserer sosiale forskjeller i helseatferd.

Prinsipp H:
Fremme miljømessig bærekraft og rettferdig fordeling av helse samtidig

Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig ved å:

- Utvikle sammenhengende og helhetlig infrastruktur som sikrer rettferdig tilgang til aktiv og kollektiv transport og strukturer for utlån og gjenbruk av utstyr i hele kommunen.
- Øke innsats rundt energieffektivisering og miljøvennlige oppvarmingsløsninger i kommunale boliger, og øke incentiver i privat sektor
- Bygge videre på erfaringer fra byøkologiske prosjekt og tilnærminger ved å gi innbyggere handlingsrom og ansvar til å forme sine egne nabolag og bidra med utvikling av bærekraftige løsninger gjennom innbyggerinnovasjon.

Drivere for systemforandring

SE KAP. 5 FOR NÆRMERE UTDYPING

Anbefalt fokus i innovasjonsprogrammet for å styrke et system som ivaretar en grønn og rettferdig omstilling.

Samskaping og samstyring

- Forenkle og forbedre kontinuerlig bruk av plan- og styringssystemet, der koordinert innsats og et helhetlig hensyn til barn, unge og fremtidige generasjoner prioriteres i all samfunnsplanlegging og tjenesteutvikling.
- Forsterke systematisk evaluering og vurdering av måloppnåelser som en integrert del av plansystemet, og sørge for å avslutte tiltak og virkemidler som ikke virker.
- Utvikle nye måter å involvere barn og unge i realiseringen av Trondheimsløftet, gjennom samskaping av aktiviteter/tiltak rettet mot barn og unges livskvalitet, livsmuligheter og samfunnsdeltakelse.
- Styrke kommunens kollektive kapasitet til å jobbe med samskaping og tjenestedesign av kommunal infrastruktur, tilbud og tjenester, inkludert kapasiteten til å fordele og følge opp ansvar på tvers av sektorer.

Demokrati og politikk

Videreutvikle fysiske og digitale plattformer og arenaer for demokratisk deltakelse som gjør det intuitivt, enkelt og naturlig for utsatte barn, unge og familier å delta i den demokratiske dialogen.

- Teste ut nye måter å koble sammen inkluderende demokratisk deltakelse med formell representasjon i politiske organer.
- Utnytte mulighetsvinduet i overgangen til ny parlamentarisk styringsmodell til å videreutvikle folkevalgtopplæring for et godt samspill mellom administrasjon og politikk, og for å styrke politikernes rolle som samfunnsledere og brobyggere.
- Prøve ut demokratiske innovasjoner som motvirker sektorisering og symbolpolitikk, og som ivaretar langsiktige perspektiver og hensynet til framtidige generasjoner.

Ledelse, kompetanse og organisatorisk kapasitet

- Videreutvikle kompetansehevende tiltak og team som styrker relasjonell og tillitsskapende ledelse, samskaping og brobygging, innovasjonsarbeid knyttet til målrettede samfunnsoppdrag (missions) og framtidstenkning på tvers av sektorer og nivå.
- Utvikle systemer for å finne og forstørre lovende og spirende praksiser og tjenester, og arbeidsformer som kan fremme rask og systematisk evaluering som gir organisatorisk læring på tvers av sektorer.
- Teste ut nye former for nærværsarbeid for å forebygge sykefravær og høy turnover, og utvikle arbeidsformer som skaper motivasjon, mestring, støtte, tverrfaglighet og «stabile arbeidslag» rundt utsatte barn, unge og familier.

Organisering og forvaltning

- Videreutvikle tillitsbaserte forvaltningsmodeller og videre utprøving av ubetinget, koordinert og helhetlig tildeling av tjenester og ytelser som tar utgangspunkt i skjønnsmessige vurderinger av barn, unge og familiers unike hverdagsliv, ressurser og behov.

Nettverk og partnerskap

- Videreutvikle metoder for å stimulere til etablering av robuste nettverk, partnerskap og ulike fysiske og digitale læringsarenaer som drivere for utvikling og deling av lovende praksiser, og demonstrasjoner på kunnskapsutvikling, innovasjon og systemforandring.

Finansiering og budsjettering

- Videreutvikle tverrgående budsjetteringsmodeller som proporsjonalt prioriterer barn, unge og familier i utsatte situasjoner så tidlig som mulig i livet, med livskvalitet for alle som overordnet målsetting.
- Teste ut deltakende budsjetteringsmodeller i større skala, som vektlegger utsatte barn og unge sine stemmer, behov og drømmer.
- Utvikle lokale programfinansieringer som samordner økonomiske virkemidler og andre ressurser fra et mangfold av relevante aktører i offentlig, frivillig og privat sektor (kollektiv påvirkning), og samordne innsatsen slik at ulike finansielle instrumenter aktiveres og blir en del av porteføljestyring i retning av samfunnsmål.

Forskning, utvikling og innovasjon

- Videreutvikle Trondheim kommune som en universitetskommune, gjennom etablering av samarbeidsplattformer for samskaping både på styrings- og operativt nivå, mellom en rekke aktører i offentlig, ideell og privat sektor og UH-sektor, og der barn, unge og familier i utsatte situasjoner inngår som medspillere og bidragsytere.
- Videreutvikle modeller for kunnskapsoverføring og spredning av kunnskap og kompetanse.
- Innenfor rammen av samarbeidsplattformer på styrings- og operativt nivå, styrke samarbeid med relevante utdanningsløp om utvikling av kompetanse til innovasjon, tverrsektoriell samhandling og samskaping med utsatte barn, unge og familier.
- Utforske og utvikle nye innovasjonsløyper og tilhørende virkemidler i innovasjonsøkosystemet mellom kommunen og aktuelle samarbeidspartnere.

Data og samfunnsanalyser

- Forsterke kompetanse og bruken av koblede og delte datasett og bruk av KI i analyse- og modellering av styringsdata i samfunnsplanlegging.
- Forbedre og forsterke bruk av kvalitative data og indikator-triangulering i styring som kombinerer data- og folkedrevet styringsinformasjon.
- Utvikle en brukervennlig oversikt som utnytter og framstiller tilgjengelige data, for eksempel i form av et dashboard med nøkkelindikatorer, koblet til relevante taksonomier (eks. SDG, EU-taksonomi).
- Initiere nasjonalt utviklingsarbeid for å inkludere mer registerdata i mikrodata.no for å legge til rette for indikatorutvikling og rammeverk for evaluering.

Utvikling av innovasjonsprogrammet

SE KAP. 6 FOR NÆRMERE UTDYPING

Anbefalt fokus for å utvikle, organisere, finansiere og evaluere innovasjonsprogrammet.

Organisering av innovasjonsprogrammet

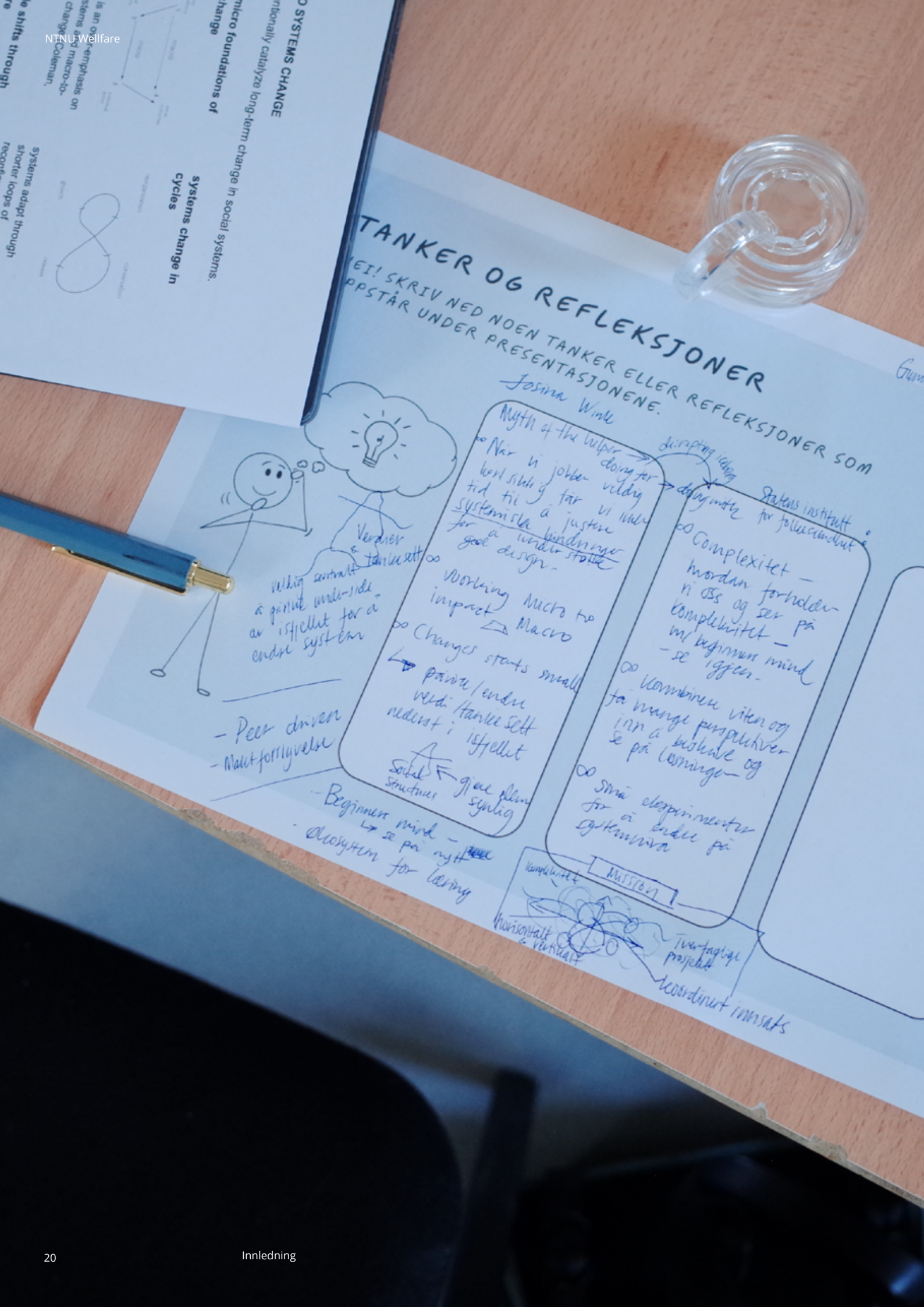
- Programmet kan organiseres i tråd med prinsipper om «kollektiv påvirkning» (collective impact), både på strategisk og operativt nivå. Dette innebærer at kommunen fasiliteter samarbeid med andre aktører i offentlig sektor, sivilsamfunn og frivillighet, næringsliv, fond, stiftelser og finansinstitusjoner, forskning og utdanning, media, fagforeninger, politiske institusjoner og andre relevante aktører som kan bidra med ideer, ressurser og virkemidler i programmet for å oppnå felles målsettinger.
- Programmet kan operativt organiseres gjennom en plattform for samskaping med et egnet programteam som legger til rette for sammenheng mellom utvalgte innovasjonsprosjekter, kommunikasjon med samarbeidspartnere, og styringsdialog med administrativ og politisk ledelse. Dette innebærer å rigge en organisatorisk struktur for å fasilitere nettverk og samarbeid som etableres på kryss og tvers i programmet. Vurder å knytte programteamet til mulig etablering av en overordnet utviklingsstab som koordinerer innovasjonsporteføljer i hele organisasjonen, med forankring i samfunnsmålene i Trondheimsløftet.
- Sørge for at alle sektorområder i kommunen er representert i programmet og porteføljens styringsstruktur, med tydelige forbindelser til kommunens linjeorganisasjon og politiske ledelse, som sikrer betingelser for tilpasning, spredning og oppskalering av vellykkede forsøk.
- Sikre at barn og unges stemmer blir hørt og har påvirkningskraft i programmet. Sørge for at målgrupper i programmet er aktivt deltakende og representert i programmets organisasjons- og styringsstruktur og i de konkrete innovasjonsprosjektene som velges ut.

Finansiering av innovasjonsprogrammet

- Utvikle finansieringsordninger i tråd med programfinansiering, der offentlige, private og ideelle aktører kan bidra inn med økonomiske ressurser og andre relevante virkemidler og ta eierskap til programmet.
- Utvikle incentiver som fremmer felles budsjettering og risikovillig kapital, og teste ut sosiale investeringsmodeller i samspill med investorer.
- Søke samarbeid og samkjøre finansielle virkemidler hvor det er felles satsinger og interesser med universitets-, høgskole og instituttsektoren.

Evaluering og læring

- Utvikle prinsipper for adaptiv evaluering i programmet som gjør det mulig å tilpasse og justere innsats og planer underveis.
- Utvikle to fleksible rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer som legger til rette for adaptive og utviklingsorienterte evalueringer, og som kan tilpasses og justeres til å evaluere hvert enkelt innovasjonsprosjekt. Det første rammeverket bør fokusere på fellesskapsverdier/ønskede effekter, og det andre rammeverket på kapabiliteter i offentlig sektor.
- Skissere ulike tilnærminger til evaluering tilpasset nivå og skalering – småskala piloter og eksperimentelle innovasjonsprosjekter krever andre evalueringsdesign enn storskala og «mainstream» oppskalering av en innovasjon.
- Integrere kost-nytte-beregninger i evalueringsdesignet dersom det er mulig.
- Sørge for at barn, unge, og familier i utsatte situasjoner har en viktig stemme i evalueringsprosessene.
- Fortell om forandring, og utvikle en læringsbank for å dele og spre erfaringer fra innovasjonsprosjektene.
- Bygge organisatoriske strukturer og partnerskap på strategisk og operativt nivå som sikrer langsiktige og transdisiplinære forskningssamarbeid for å ivareta helhetlig evaluering av prosjekter og aktiviteter i programmet over tid. Dette vil innebære at ulike fagfelt kommer sammen for å belyse aktuelle forskningsspørsmål i samarbeid med praksisfeltet, og gjennom tverrfaglig studentaktiv forskning i relevante utdanningsløp.


O SYSTEMS CHANGE
ntionally catalyze long-term change in social systems.
micro foundations of
hange
systems change in
cycles
is an o
stems
emphasis on
macro-to-
Coleman,
le shifts through
re
systems adapt through
shorter loops of
reconfi
TANKER OG REFLEKSJONER
EI! SKRIV NED NOEN TANKER ELLER REFLEKSJONER SOM
PPSTÅR UNDER PRESENTASJONENE.
Josina Wink
Myth of the helper
doing for
disrupting idling
doing with
Statens institutt for folkehelsedata
Verdier
Velkig sentralt å gjøre under-side av isfjellet for å endre system
Nar vi jobber veldig kort sikt og får vi ikke tid til å justere systemiske hindringer for å under-støtte god design.
Working Micro to impact Macro
Changes starts small
påvirk/endre verdi/tankesett nederst i isfjellet
Social structures
gjøre dem synlig
Complexitet – hvordan forholder vi oss og ser på kompleksitet – m/ begynner mind – se igjen.
Kombinere viten og ta mange perspektiver inn å bokstavelig og se på løsninger
Small eksperimenter for å endre på systemnivå
- Peer driven
- Makt fortrygvelse
- Begynner mind – se på nytt
- Økosystem for læring
Kompleksitet
MISSION
Horisontalt & vertikalt
Tverrfaglige prosjekt
koordinert innsats

KAPITTEL 2:

Teoretisk rammeverk og metodisk tilnærming

I dette kapittelet presenterer vi det teoretiske rammeverket og metodisk tilnærming til utredningsarbeidet. Utredningen tar utgangspunkt i forskningsbaserte tilnærminger som kan fremme inkludering og rettferdige livsmuligheter, og som motvirker og forebygger marginalisering, utenforskap og sosiale forskjeller i helse og livskvalitet. I tråd med en helhetlig tilnærming til samfunnsfloken om «ungt utenforskap» legger vi følgende definisjon på utenforskap til grunn:

Utenforskap er en dynamisk tilstand der mennesker mangler en objektiv og subjektiv tilknytning til de deler av samfunnslivet der de kan tilføre verdi og oppleve seg verdifull, på grunn av materielle, sosiale, kulturelle og psykologiske faktorer og betingelser» (Nord-Baade, i review).

En slik forståelse av utenforskap innebærer et fokus på innsatser som påvirker barn og unges muligheter til å leve et liv de verdsetter, der de kan delta og bidra i samfunnet gjennom hele livet.

Utredningen bygger på åtte kunnskapsbaserte prinsipp for utvikling av praksiser og samfunnsplanlegging som kan bidra til å forebygge og håndtere utenforskap som definert ovenfor. Vi refererer til disse prinsippene som «Marmot-prinsippene», etter forskeren som utarbeidet dem, sir Michael Marmot og fagmiljøet hans ved University College London (Goldblatt et al., 2023; Marmot, 2024; Marmot et al., 2020).

De åtte Marmot-prinsippene er:

A. Gi alle barn en best mulig start på livet

B. Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv

C. Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle

D. Sikre en helsefremmende levestandard for alle

E. Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn

F. Ta tak i diskriminering, rasisme og konsekvensene av dette

G. Styrke rollen til og effektene av sykdomsforebygging

H. Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig

Disse åtte prinsippene dekker sentrale påvirkningsfaktorer for utvikling av helse og livskvalitet gjennom livsløpet (Marmot, 2024; Marmot et al., 2020). Prinsippene er tidligere lagt til grunn i anbefalingene til utjevning av sosial ulikhet i helse og livskvalitet i Norge (Goldblatt et al., 2023) og internasjonalt (Marmot, 2024; Marmot et al., 2020).

Marmot-prinsippene kan knyttes til en kunnskapsbasert visjon om å *gi alle barn, unge og fremtidige generasjoner like muligheter til å leve et liv de verdsetter, der de utvikler seg og bidrar til et bedre samfunn til det beste for alle.*

Systematisk arbeid for å oppnå denne visjonen krever en grønn og rettferdig omstilling av samfunn og organisasjoner som kan ivareta det universelle målet om å «ikke etterlate noen i samfunnsutviklingen» (leave no one behind), hverken i nåværende eller kommende generasjoner (UN General Assembly, 1989; United Nations, 2015). Sosial bærekraft henger uløselig sammen med økologisk og økonomisk bærekraft. Uten at generasjoner kommer sammen for å ta vare på hverandre og jorda vi bor på, ødelegges livssjanser for de som kommer etter oss.

Visjonen om å gi alle barn, unge og fremtidige generasjoner like muligheter til å leve et liv de verdsetter, der de utvikler seg og bidrar til et bedre samfunn til det beste for alle er med dette i tråd med Trondheim kommunes nye samfunnsplan «Trondheimsløftet» (Trondheim kommune, 2022) og det nasjonale målrettede samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv (Meld. St. 5, 2022).

I det videre begrunner vi hvorfor «ungt utenforskap» er best forstått som en kompleks samfunnsfloke, samt det teoretiske grunnlaget for utredningen som knyttes til de åtte Marmot-prinsippene. Avslutningsvis beskriver vi den metodiske tilnærmingen til utredningsprosessen.

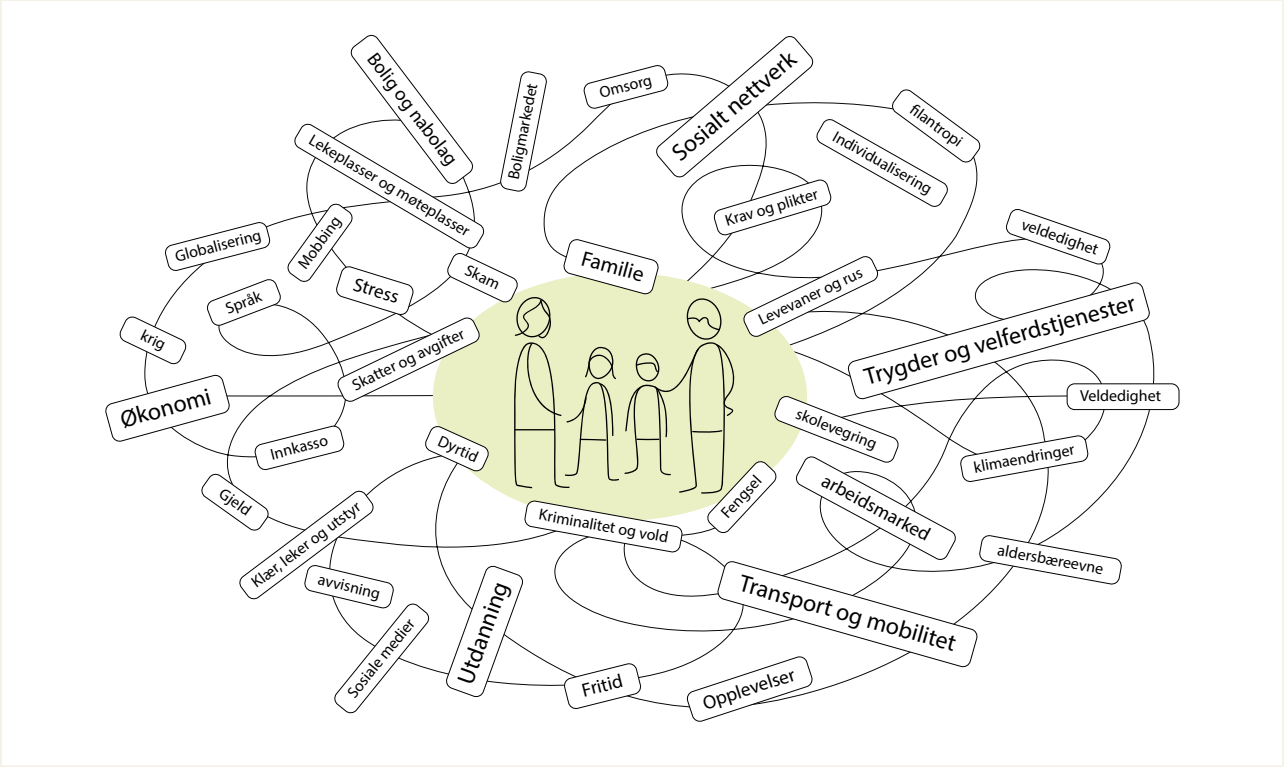
Utenforskap er en kompleks samfunnsfloke

Den norske velferdsmodellen, der en stor del av ansvaret for det operative arbeidet er lagt til kommunene, er under høyt press. Dette presset kommer til å øke i årene framover. Sentrale samfunnstrekk som påvirker denne utviklingen inkluderer (Ansell & Torfing, 2021; Bason, 2023; Goldblatt et al., 2021):

- Folkehelsa er i endring, med psykiske helseproblemer, levevanerelatert sykdomsbyrde, pandemier og økende helseforskjeller som hovedutfordringer.
- Stadig flere livsområder klassifiseres som medisinske diagnoser, og folk sine forventninger til hjelp og behandling øker.
- Utenforskap og sosiale ulikheter tapper samfunnet for store ressurser, både menneskelig og økonomisk, men er først og fremst et etisk problem knyttet til verdighet og likeverd.
- En relativt høy andel barn og unge får en for dårlig start på livet, som påvirker livssjanser og sosial mobilitet på tvers av generasjoner.
- Samfunnets aldersbæreevne blir redusert (det blir færre i arbeidsfør alder per innbygger som trenger hjelp og støtte fra offentlig velferd).
- Fellesskapsløsninger trues av økende individualisering, kommersialisering og økende polarisering, som igjen påvirker samfunnssikkerhet og trygghet.
- Medienes narrativer påvirker befolkningens forventninger til, oppfatninger om, og krav til offentlig velferd.
- Tillit og legitimiteten til politikere og demokratiske institusjoner trues av populisme, falske nyheter og nyhetsunngåelse.
- Ny teknologi og kunstig intelligens skaper både muligheter og utfordringer, og påvirker arbeid, utdanning og kompetansekrav.
- Klimaendringene, som også påvirker arbeidsmarkeder og andre forhold som kan øke sosial ulikhet.

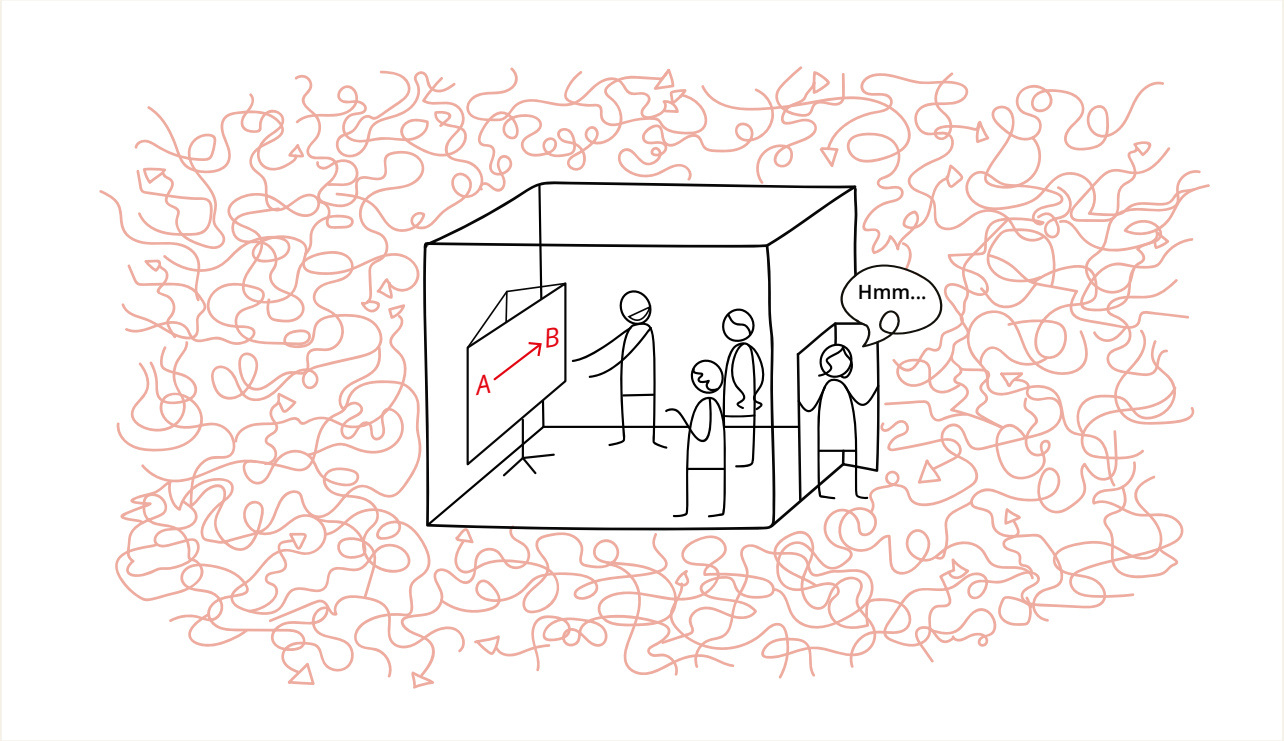
Disse trekkene ved dagens samfunn *påvirker hverandre gjensidig* og kan bidra til at barn og unge skyves ut av utdanning, arbeid og samfunnsliv (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Goldblatt et al., 2023; Loga, 2018). Innovasjoner rettet mot å fremme fellesskap og motvirke utenforskap bør derfor bygge på en erkjennelse av at utenforskap

skapes og opprettholdes i komplekse systemer der ulike faktorer, som samfunnstrekkene beskrevet ovenfor, virker inn på hverandre (Bason, 2023). Figur 1 illustrerer et eksempel på hvordan ulike faktorer som kan påvirke langvarig utenforskap henger sammen og gjensidig påvirker hverandre:



Figur 1. Komplekse sammenhenger må forstås før de kan håndteres (Heimburg et al., 2024, s. 16).

Kompleksiteten i påvirkningsfaktorer for utenforskap og sammenhengen mellom disse krever at vi tenker nytt om hvordan kommunen utøver sine samfunnsroller som arbeidsgiver, tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler og lokaldemokrati (Ansell & Torfing, 2021; Bason, 2023). Mange organisasjoner, profesjoner og forskere er trent i å tenke i lineære årsak-virkningssammenhenger for å finne mulige forklaringer på et problem. En slik tilnærming innebærer at løsninger på problemet som undersøkes også reduseres, til få faktorer eller ett perspektiv. Lineære årsaksforklaringer er imidlertid et lite hensiktsmessig utgangspunkt når man står overfor komplekse samfunnsutfordringer, som illustrert i figur 2:



Figur 2. Illustrerer misforholdet mellom kompleksiteten i samfunnsfloker og en reduksjonistisk tilnærming til å løse slike problemer. Figuren er Inspirert av Virpi/BusinessIllustrator.com, gjengitt i Stronks et al., (2023).

Et klassisk eksempel på feilslått forenkling av samfunnsfloker er folkehelseproblemer knyttet til overvekt og fedme. Store deler av forskningen og folkehelsetiltak på feltet rettes mot individuell livsstil og atferdsendring. Imidlertid stikker rotårsakene til overvekt og fedme langt dypere, og handler blant annet om alt fra biologisk arv, levekår, matvareindustrien og kommersielle krefter, kultur, kvaliteter i nærområdet, muligheter for aktiv transport, og vår digitale og teknologiske hverdag (Allender et al., 2015). Det samme gjelder for ungt utenforskap. Sammenhengene er komplekse, rotårsakene er dype, og det finnes ingen enkle og standardiserte svar og tiltak basert på antakelser om lineære sammenhenger (Bason, 2023; Goldblatt et al., 2023).

For å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv er det nødvendig å anerkjenne kompleksiteten i utfordringsbildet og utforske sammenhenger mellom virkemidler, nivå og systemer som kan bidra til å løse samfunnsfloken «ungt utenforskap». Å forenkle kompleksiteten, for eksempel ved å anvende lineære årsaksmodeller, kan bidra til å forsterke problemet; avhengigheter mellom faktorer i systemet som påvirker utenforskap kan bli oversett, og med det muligheten for at tiltak med positiv effekt ett sted i systemet kan bidra til å forsterke drivere for utenforskap et annet sted. Behovet for dyptgripende systemforandring er også anerkjent innen nyere epidemiologisk forskning (Rod et al., 2023; Skivington et al., 2021), som fremhever nødvendigheten av å bevege seg ut over en individuell forståelsesramme (I-frame) til å tydeliggjøre og fokusere på et systemisk rammeverk som har hovedfokus på å endre systemer og strukturer (S-frame) (Chater & Loewenstein, 2023).

Innsats i tråd med de åtte Marmot prinsippene innebærer en systemisk og ikke-lineær tilnærming til komplekse utfordringer. Dyptgripende endringer som kan bidra til å løse samfunnsfloker krever innsats for å skape forandringer på mange områder samtidig: vertikalt (fra genetikk til politikk), horisontalt (på tvers av alle sektorer og samfunnsområder), samtidig som man jobber kontinuerlig for å tilpasse systemisk innsats til ulike mennesker, og på ulike steder (adaptiv kapasitet) (Rod et al., 2023; Stronks et al., 2023). Å løse komplekse problemer innebærer en erkjennelse av at ingen «one size fits all», hverken når det kommer til folk eller (lokal)samfunn. En systemisk tilnærming innebærer dermed en helhetlig og tilpasset innsats for å utvikle rettferdige livsmuligheter for nåværende og framtidige generasjoner (Kickbusch et al., 2022; Luna Pinzon et al., 2022).

Kommunen har en sentral rolle i utvikling av et samfunnssystem som kan fremme grønn og rettferdig omstilling samtidig, gjennom rollene som tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler, lokalpolitisk arena og arbeidsgiver. Gjennom alle disse rollene har kommunen et ansvar for å fremme bærekraftig utvikling og folkehelse, utjevne sosiale forskjeller og beskytte befolkningen mot ulykker, skader og lidelser. Kommunen har et lovpålagt ansvar for å sikre at denne type innsatser er kunnskapsbasert, gjennom regelmessig og kontinuerlig monitorering av folkehelsetilstand og påvirkningsfaktorer. På denne måten kan kommunen finne ut av hvor skoen trykker, og hvor innsatser kan være mest effektive.

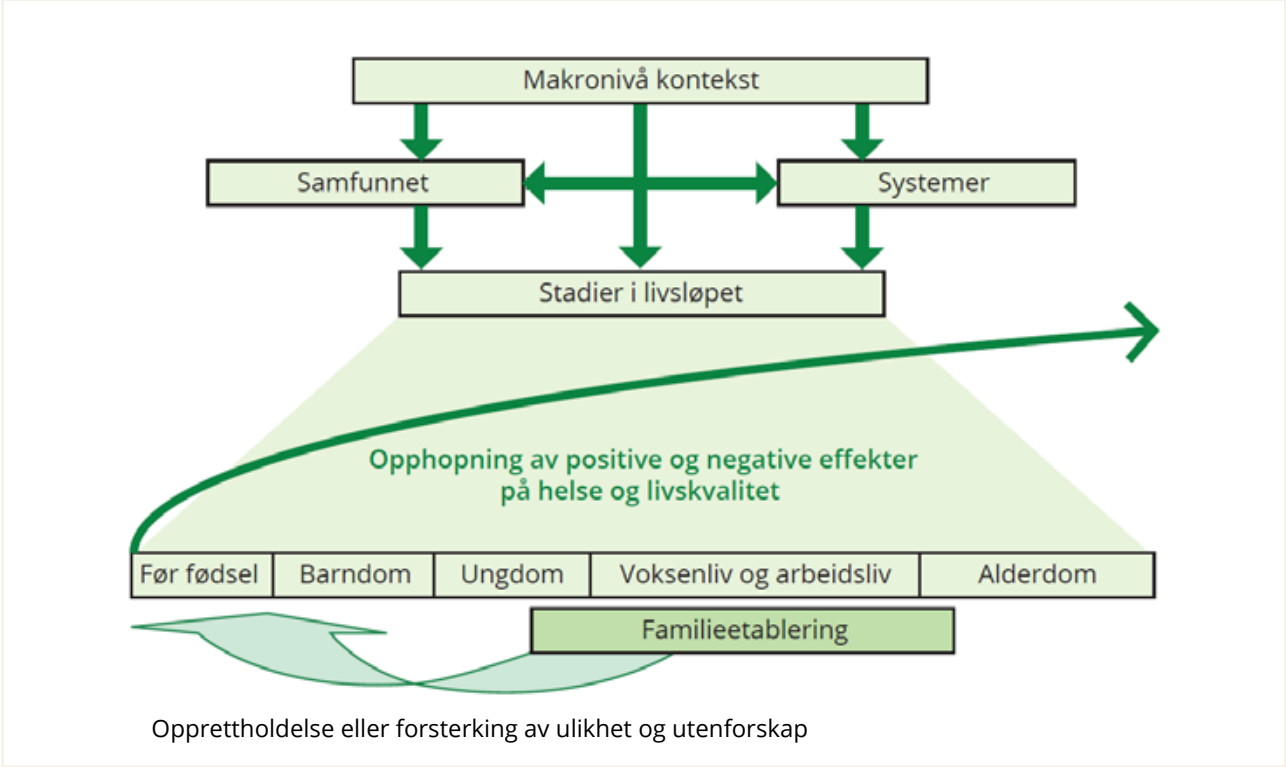
For å fremme samordnet innsats på tvers av sektorer og videre ut i samfunnssystemet, skal kommunen også medvirke til at hensyn til helse og livskvalitet blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Kommunen har dessuten et ansvar for å legge til rette for samarbeid på tvers av sektorer, og sammen med relevante og berørte aktører i samfunnet. Det stilles krav til kommunen om involvering og medvirkning i planlegging og oppgaveløsning. Disse kravene er blant annet tydeliggjort i kommuneloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018), Plan- og bygningsloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2008) og Folkehelseloven (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). Alle rollene og oppgavene vi har beskrevet her er avgjørende for å fremme en grønn og rettferdig omstilling av samfunnet som skaper livskvalitet for alle.

Et livsløps- og generasjonsperspektiv på utenforskap og sosial ulikhet

At ungdom skyves ut i et utenforskap er ikke noe som skjer helt plutselig. Beskyttelses- og risikofaktorer for utenforskap er i utvikling gjennom hele livet, der ulike generasjoner gjensidig påvirker hverandre. Utredningen legger derfor til grunn et livsløps- og generasjonsperspektiv, i tråd med de åtte Marmot-prinsippene. Prinsippene vektlegger ulike livsfaser, i sammenheng med livsbetingelser som påvirker helse og livskvalitet for alle aldersgrupper. Samtidig bygger prinsippene på erkjennelsen av at innsatser som for eksempel rettes inn mot foreldres inntektssikring, boforhold og nærmiljø, både har direkte og indikerte konsekvenser for barn og unges livskvalitet og livsmuligheter på kort og lang sikt (Bøe et al., 2018; Marmot, 2017a; Mølland et al., 2023). Levekår og livssjanser har dessuten en tendens til å overføres på tvers av generasjoner gjennom sosial arv, noe som kan bidra til å opprettholde eller forsterke sosial ulikhet og utenforskap. Siden en slik «arv» i all hovedsak er

sosialt skapt, er det mulig å bryte mønstre og utjevne sosiale forskjeller innen en generasjon (Marmot, 2017b; World Health Organization, 2008).

Figur 3 illustrerer hvordan alt dette henger sammen:



Figur 3. Et livsløps- og generasjonsperspektiv på utvikling av helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Figuren er oversatt og tilpasset fra Marmot (2014, s. 11).

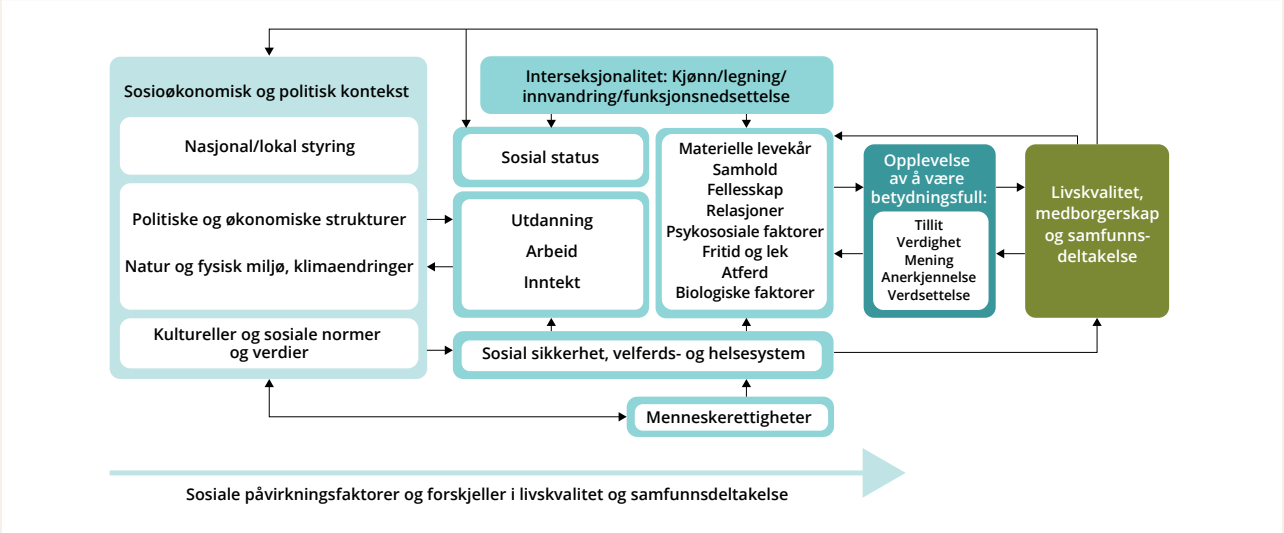
Vi som lever i dagens samfunn har stor innvirkning på framtidige generasjoners muligheter til å leve godt, i sterke fellesskaper, på en frisk planet. Utredningen og en kompleksitetsforståelse av samfunnsfloken «ungt utenforskap» legger derfor også vekt på barna som ikke er født enda. Disse barna vil være framtidas ungdommer og foreldre til senere generasjoner, og det er de som må bære vekten av samfunnets aldersbæreevne i framtida.
Vi legger derfor til grunn at et livsløps- og generasjonsperspektiv må sees i sammenheng med en grønn og rettferdig omstilling av samfunnet.

Påvirkningsfaktorer for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse

Muligheter for å utvikle helse og livskvalitet, og til å delta i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv påvirkes av hele samfunnet og systemer som former samfunn, tjenester og ytelser innen en gitt institusjonell, politisk og økonomisk kontekst som vist i modellen nedenfor (figur 4). Dette utredningsarbeidet baserer seg på en helhetlig tilnærming til samfunns-

forandring, som bygger på WHO-kommisjonen om sosiale helsedeterminanter sitt rammeverk fra 2008 (WHO, 2008) og sosiale påvirkningsfaktorer for helse og livskvalitet i Norge (Goldblatt et al., 2023). I tillegg har vi valgt å vektlegge relasjoner og opplevelsen av å ha en betydningsfull rolle i eget og andres liv, da dette er særlig viktig for problemstillingene som utredningen adresserer (Fyhn et al., 2021; Prilleltensky & Prilleltensky, 2021).

Rammeverket som presenteres i figur 4 vektlegger betingelser og sosiale påvirkningsfaktorer (1), som påvirker innbyggernes opplevelser og erfaringer (2), og som fører til endringer i livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse (3) (se også Heimburg et al., 2024). Det som binder dette sammen er «Mattering»- opplevelsen av å være betydningsfull og samtidig har reelle muligheter til å gjøre andre betydningsfulle og bidra i samfunnet.



Figur 4. Rammeverk for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse, Inspirert av Goldblatt et al., (2023); Prilleltensky (2020); WHO (2008), hentet fra Heimburg et al., (2024, s. 39).

Rammeverket for livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse gir et bakteppe for å forstå hvordan handlingsrom for praksis i tråd med de åtte Marmot-prinsippene påvirkes av samfunnssystem, sosioøkonomisk og politisk kontekst. Figuren viser hvordan de sosiale påvirkningsfaktorene som dekkes av de åtte Marmot-prinsippene virker inn på menneskers opplevelse av å være betydningsfull, med direkte og indirekte påvirkning på livskvalitet, medborgerskap og samfunnsdeltakelse.

En relasjonell tilnærming til velferd og samfunnsutvikling

Denne utredningen legger til grunn en relasjonell tilnærming til velferds- og samfunnssystemer som kan bidra til en omstilling som er både rettferdig og grønn. Med dette mener vi at relasjoner og samarbeid er en grunnleggende driver for systemforandring og praksis i tråd med de åtte Marmot-prinsippene. En relasjonell tilnærming til velferd- og samfunnsutvikling vektlegger betydningen av menneskelige relasjoner og livsbetingelser. Velferd blir forstått som «det vi gjør for å skape livskvalitet», og målet med velferd blir dermed

å fremme livskvalitet og livsmuligheter for alle (Cottam, 2020; Heimburg & Ness, 2021; Heimburg et al., 2021c).

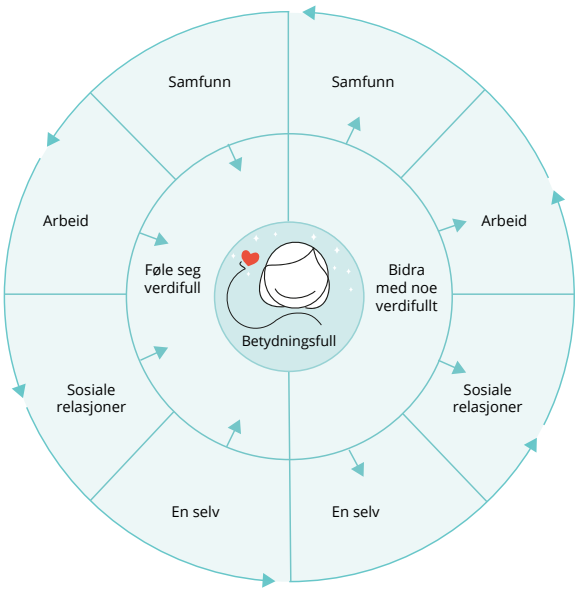
Forskning viser at relasjoner er den viktigste påvirkningsfaktoren for helse og livskvalitet. Sterke sosiale bånd i lokalsamfunnet og gode relasjoner til profesjonelle hjelpere former beskyttende faktorer mot sosial ekskludering av barn og unge, og er særlig viktig for å støtte livskvalitet og samfunnsdeltakelse for små og store innbyggere som står utenfor fellesskapet (Fyhn et al., 2021; Prilleltensky, 2010; Prilleltensky, 2020). Relasjoner mellom ulike aktører er også den mest sentrale driveren for organisatorisk endring og samfunnsforandring (Bartels, 2024; Bolton et al., 2021; Wilson et al., 2024)

«Relasjonell velferd» går lenger enn tradisjonelle velferdsmodeller i å fokusere på sammenhenger mellom velferdsstat og velferdssamfunn, og hvordan kommuner og lokalsamfunn kan virke sammen for å forbedre sosialt rettferdige livsbetingelser, deltakelsesmuligheter og livskvalitet for alle (Cottam, 2018, 2020; Heimburg et al., 2022; Sangiorgi, 2011). Relasjonelle tilnærminger til velferd vektlegger tillitsbyggende samskaping og deltakende metoder i utvikling av samfunn og tjenester som er tilpasset behov og ressurser i ulike folk, familier og lokalsamfunn. Selv om mange aktører kan bidra til å skape velferd, innebærer en slik tilnærming at offentlige myndigheter bærer ansvaret i velferdssystemet (Heimburg & Ness, 2021; Topor et al., 2022). Dette innebærer en endring i forståelsesramme for kommunens samfunnsoppdrag, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Opplevelsen av å være betydningsfull

Barn og unge bør inkluderes og medvirke i utviklingen av samfunnsforandring. Dette er både et demokratisk og etisk tema, og en rettighet nedfelt i barnekonvensjonen (UN General Assembly, 1989). Rapporten om sosial ulikhet i helse og livskvalitet i Norge (Goldblatt et al., 2023) viste også at det er sosial ulikhet i demokratisk deltakelse og fremtidshåp blant barn og unge, samtidig som livskvalitetsmålingene i Norge viser at det er de yngste aldersgruppene som har lavest livskvalitet (FHI, 2019; 2021). Noe av forklaringen har handlet om at barn og unge ikke har opplevd at deres stemme og eksistens har betydning. For å inkludere barn og unge i samfunnsforandring er det viktig å rigge relasjoner, samfunn, tjenester og fellesskap der de føler at de betyr noe og har reelle muligheter for samfunnsdeltakelse gjennom å bidra med å gjøre andre betydningsfulle og å kunne bidra i samfunnet. Dette kaller Prilleltensky et al., (2023) for «mattering», som på norsk kan oversettes som en blanding av verdighet, anerkjennelse, og å føle at en er en betydningsfull person. Mattering innebærer to psykologiske erfaringer som henger sammen med hverandre – å føle verdi og å balansere med å tilføre verdi, se «the Mattering Wheel» i figuren under. For å arbeide med mattering fremhever Pril-

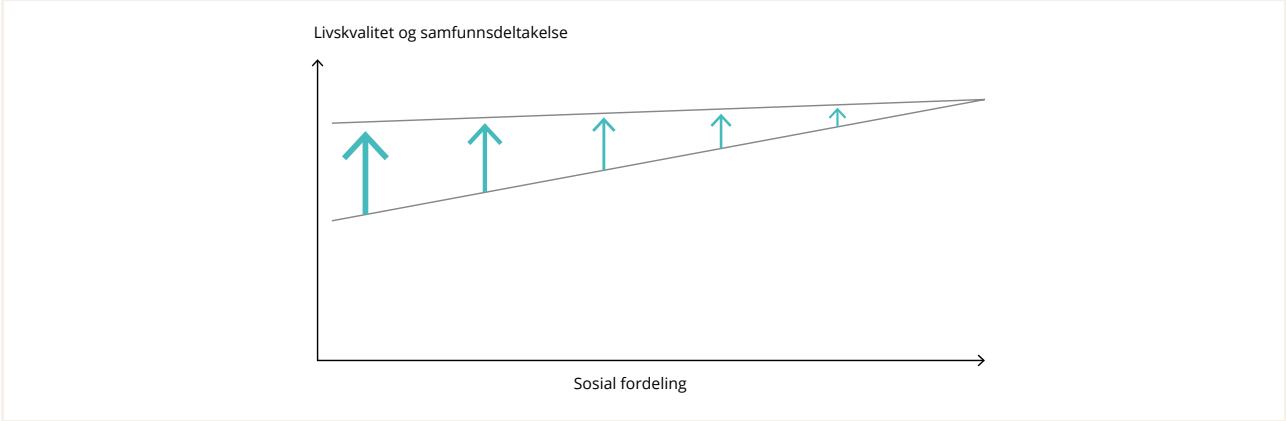
leltensky et al. (2023) betydningen av å jobbe med betingelsene for fellesskap og deltakelse for å skape «mattering». Det kan man gjøre gjennom å ha fokus på de sosiale påvirknings-faktorene (jfr. de åtte Marmot-prinsippene) for å sikre gode levekår, tilgang til gode og rause fellesskap der folk har reel betydning og påvirkning, og at det arbeides systematisk med å fremme rettferdighet og rette opp i urettferdigheter.



Figur 5. The Mattering Wheel (Prilleltensky 2020), gjengitt i Krokstad (2021) og Heimburg et al., (2024).

Proposjonal universialisme

Forskning har vist at det er en grunnleggende sammenheng mellom sosial rettferdighet og livskvalitet på individ-, relasjons- og samfunnsnivå (Scarpa et al., 2021). Et viktig prinsipp for å utjevne sosiale forskjeller er å rette innsats som favner universelt, men der styrke og intensitet i støtte og hjelp innrettes etter behov. Dette prinsippet omtales gjerne som pro-porsjonal universalisme, og er en nødvendig tilnærming i arbeidet med å redusere sosiale forskjeller i livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Proposjonal universalisme innebærer at fordeling av ressurser bør tilpasses den sosiale gradienten. Kort forklart vil det innebære en strategi der hovedvekten av tiltak bør være universelt innrettet, men virke best for de som trenger det mest. Samtidig er det viktig å rette målrettet innsats mot grupper som er særlig utsatt for marginalisering og utenforskap (se figur 6).



Figur 6. Proposjonal universialisme: prioritere innsats som treffer hele eller store grupper av befolkningen, og særlig løfte de som treger det mest. Basert på Goldblatt et al., (2023, s. 12).

Anbefalingene som vi skriver om i denne rapporten bygger på betydningen av å utvikle innovasjoner som virker på tvers av hele den sosiale gradienten. Uten en slik tilnærming vil det ikke være mulig å nå målsettinger om å bygge fellesskap og samfunn som gir livskvalitet for alle, forebygge at utenforskap oppstår i utgangspunktet, og sikre sosial mobilitet mellom generasjoner.

Metodisk tilnærming til gjennomføring av utredningsarbeidet

Forskernettverket ved NTNU og samarbeidspartnere har vært organisert i fem ulike arbeidslag som til sammen har utviklet innholdet og anbefalingene i denne rapporten. Arbeidslagene er ledet av en kjernegruppe/redaksjon som har ledet og koordinert innspill og innsikt fra et mangfold av aktører, på tvers av fakulteter og institutter ved NTNU og i samspill med relevante aktører i Trondheim kommune og samarbeidspartnere. På denne måten har vi søkt å fremme en form for «kollektiv intelligens», der mange ulike aktører har bidratt med erfaring og innsikt fra praksis og akademia.

Utredningsarbeidet har med dette vært organisert som en nettverks-drevet innsiktsprosess med tre undertema:

- → Utfordringsbildet (hvor trykker skoen mest i Trondheim kommune?)
- → Eksisterende satsinger og innsatser (hva gjøres allerede, og hvilke innsatser er særlig lovende?)
- → Innovasjonsområder (hvilke innsatsområder bør prioriteres for å utvikle nye og forbedrede praksiser og systemer?)

De tre temaområdene har bygd på hverandre gjennom utredningsprosessen, og munner ut i anbefalinger for det planlagte innovasjonsprogrammet.

Datagrunnlag

I rapporten begrunner vi forslag til anbefalinger ut fra innsikt samlet inn gjennom analyser av:

- → Litteratursøk og utvalg av relevante publikasjoner som har anvendt og analysert data fra Trondheim.
- → Kvantitative data basert i eksisterende datagrunnlag hentet fra f. eks. Ungdata, HUNT, SSB, og, nye analyser gjennomført ved bruk av Microdata.no.
- → Kvalitative data basert i eksisterende datagrunnlag fra relevante prosjekter med data fra Trondheim, samt innhenting av ny innsikt gjennom:
    - Spørreundersøkelser i Trondheim kommune med kartlegginger av 1) eksisterende kunnskapsgrunnlag som kommunen vektlegger selv, og 2) kartlegging av pågående og lovende praksiser.
    - Spørreundersøkelse blant ansatte ved NTNU for å kartlegge relevante prosjekter og datagrunnlag med innsikt fra situasjonen i Trondheim.
    - Dokumentasjon fra innsiktsworkshoper med ansatte i Trondheim kommune, aktuelle samarbeidspartnere og forskere ved NTNU, og andre representanter fra UH-sektor (til sammen 2 forberedende workshops og 3 innsiktsworkshoper).

I arbeidet med analysene har ikke kildene til innsikt beskrevet over fungert som tradisjonelle forskningsdata, men snarere hatt som hensikt å få overblikk over utfordringer, muligheter og pågående praksis i Trondheim. Prosjektet ble meldt inn og godkjent hos Personvernombudet for forskning, NSD (nå Sikt; prosjektnr: 924555). Deltakere på de ulike workshopene fikk tilsendt informasjons- og samtykkeskriv i forkant av deltakelse med informasjon om formålet med workshopene og hvordan den planlagte innsamlingen av innsikt fra deltakerne skulle behandles, og deltakerne fikk anledning til å stille spørsmål. Signerte samtykker ble samlet inn på workshopen.

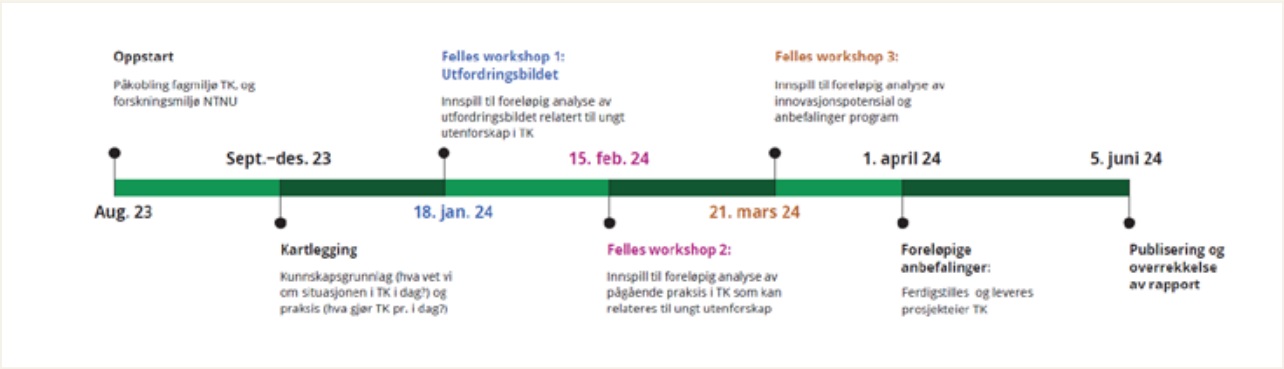
Innsikt- og analyseprosess

De åtte Marmot-prinsippene og tilhørende anbefalinger til et system som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling er anvendt som en analytisk ramme i innsiktsarbeidet. På denne måten har analysearbeidet blitt gjennomført som en abduktiv prosess, som betyr

kontinuerlige vekselvirkninger mellom utforsking og analyse av datamaterialet sett i lys av relevant teori og tidligere forskning (Timmermans & Tavory, 2012).

I forberedelser og gjennomføring av innsiktsworkshopene har vi fått hjelp og støtte fra tre masterstudenter tilknyttet Institutt for design ved NTNU, som har jobbet med prosjektet som en del av en prosjektoppgave (se vedlegg 1 for dokumentasjon av prosessbeskrivelser, metoder og design). Innsiktsarbeidet har også fått praktisk bistand og prosess-støtte fra ansatte i oppvekstadministrasjonen i Trondheim kommune.

Figur 7 visualiserer tidslinje og sentrale milepæler i innsiktsprosessen:



Figur 7. Tidslinje og milepæler i innsiktsprosessen.

Gjennom innsiktsworkshoper og innsamlet kunnskapsgrunnlag har vi i utredningsarbeidet lagt vekt på å lære av lovende innsatser – det vil si, noe som allerede gjøres eller fins i Trondheim, som speiler de kunnskapsbaserte prinsippene vi legger til grunn for utredningen. Slike lovende innsatser innebærer dermed eksempler på praksiser, verktøy eller systemer som kommuneansatte, forskere og andre samarbeidspartnere har beskrevet som virkningsfulle. I denne rapporten viser vi til et utvalg case-eksempler som kan inspirere til innovasjon, og/eller har potensialer for spredning og tilpasning til nye kontekster.

På denne måten kan innsiktsprosessen beskrives som det å legge et puslespill, der vi gradvis har forsøkt å legge brikker for å forstå utviklingstrekk og mulighetsrom for innovasjon og samfunnsbygging til det beste for barn og unge i Trondheim.

Figur 8. Innsiktsarbeid der bildet av kunnskapsbaserte anbefalinger tydeliggjøres gjennom utredningsprosessen. Illustrasjonen er inspirert av Hill (2022).

Oppsummert har innsiktsarbeidet informert anbefalingene vi legger fram i denne rapporten.

Foto: TKs bildedatabase

KAPITTEL 3:

Folkehelsetilstanden blant barn og unge i Trondheim

I dette kapittelet beskriver vi utfordringsbildet knyttet til helse, livskvalitet og framtidshåp blant barn og unge i Trondheim kommune. I kapittel 4 går vi nærmere inn på faktorer som påvirker folkehelsetilstanden, og fordeling av helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Dermed er hovedfokuset i dette kapitlet å gi en kortfattet oversikt over folkehelsetilstanden blant barn og unge i Trondheim.

Helse, livskvalitet og framtidshåp

Trondheim kommune er den største kommunen i Trøndelag, og er Norges tredje mest folkerike kommune. Per 1.1.2024 var det 214 565 innbyggere i kommunen, hvorav 48.135 var mellom 0–20 år. Trondheim kommune har et stort ansvar for å sikre livskvalitet og samfunnsdeltakelse for alle disse innbyggerne, og for generasjonene som kommer etter dem.

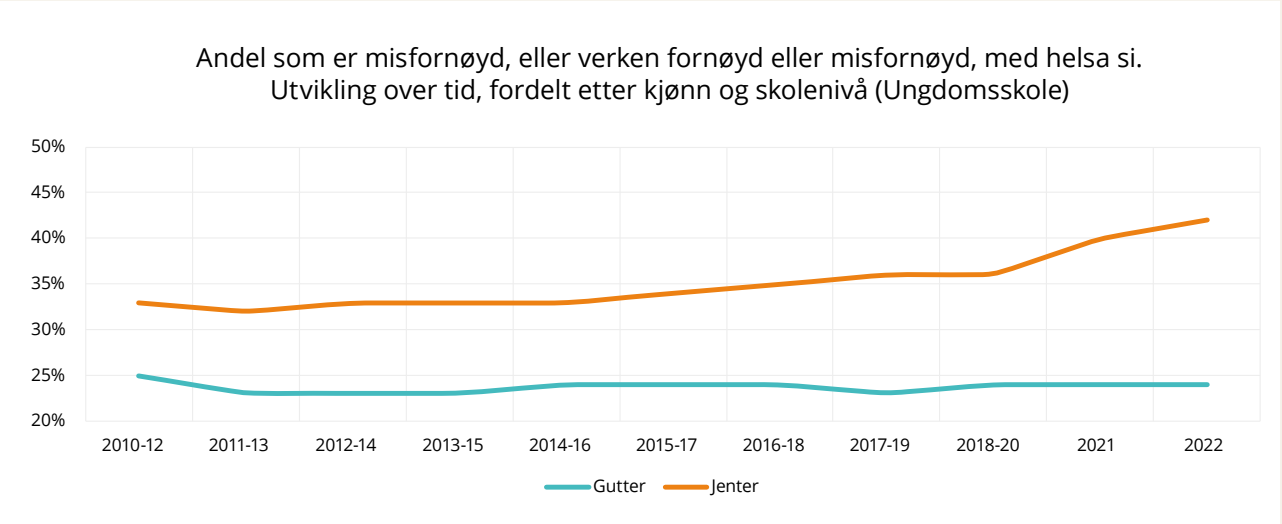
Trondheim kommune strever med mange av de samme helseutfordringene blant barn og unge som man ser i resten av landet, slik som økning i ulike psykiske helseplager og ensomhet, andel som er misfornøyd med egen helse, fysiske smerter, økning i fedme, og andelen som opplever mye stress og press i hverdagslivet. Populasjonsstudier med utgangspunkt i Trøndelag og Trondheim viser stort sett en negativ utvikling over tid i disse helsevariablene, og at det stort sett er de samme utsatte gruppene (barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status, og spesielt jenter) som er i risikosonen, og som har vært det over tid. At vi ser en økning i andelen barn og unge som rapporterer at de er mindre fornøyd med helsa si, føler på mye press og stress og som er mye plaget av psykiske symptomer er bekymringsfullt, da vi vet at helseplager i barne- og ungdomstiden er knyttet til andre negative sosiale og helserelaterte utfall senere i livet - og at mange barn og unge derfor starter voksenlivet med risikofaktorer for dårligere helse senere i livet (Surén et al., 2022).

Det er viktig å påpeke at flesteparten av barn og ungdom i Norge, og i Trondheim, i all hovedsak har god fysisk og psykisk helse. Dette gjelder både når vi ser på trender i et historisk perspektiv, men også sammenlignet med andre deler av verden. Dødsfall og alvorlig sykdom blant barn og unge er lite utbredt, og dødeligheten i Norge er svært lav. Med andre ord, norske barn fødes stort sett med utsikter for et godt og langt liv (Surén et al., 2022). Til tross for dette viser likevel datagrunnlaget i Trondheim at en relativt stor gruppe barn og unge og familier står utenfor i et helseperspektiv, og at disse gruppene har økt over tid.

Foto: Alexander Matthias Seifried

Selv-rapportert helse og livskvalitet

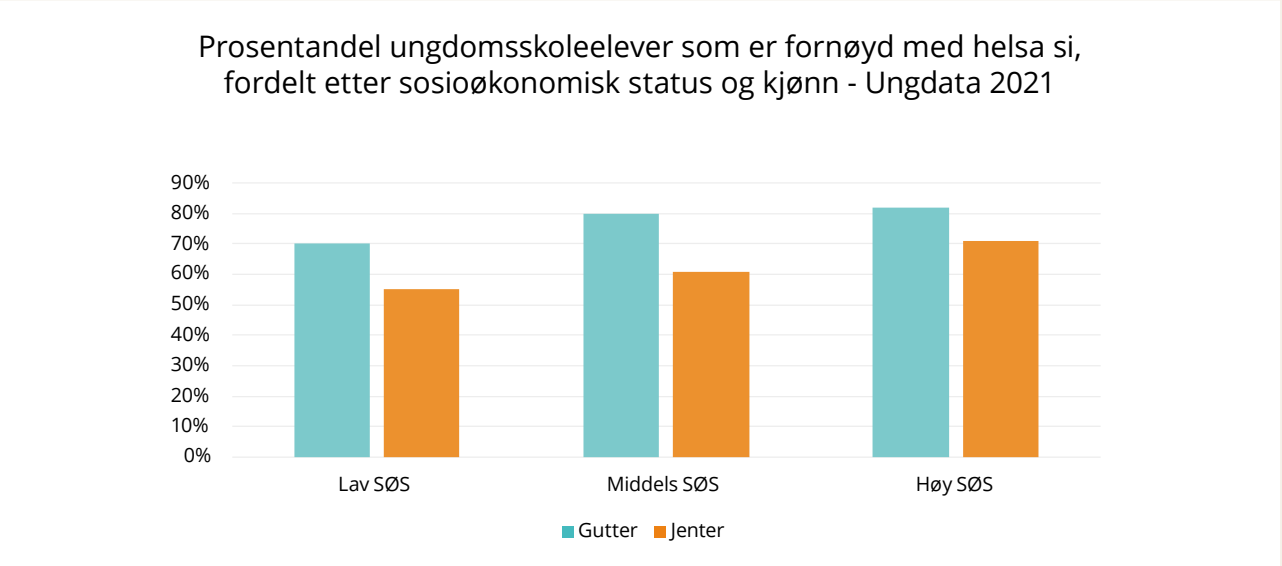
Ifølge resultater fra Ungdata-undersøkelser i 2020 og 2021 ser vi at en tredjedel av elevene på ungdomsskolene i Trondheim kommune rapporterer at de er «litt» eller «svært misfornøyd» og «verken misfornøyd eller fornøyd» med helsa si. På videregående skole svarer opp mot 40% av elevene det samme på tilsvarende spørsmål. Det er tydelige kjønns- og aldersforskjeller i selvopplevd helse, hvor jenter både på ungdomsskole og videregående skole rapporterer dårligere helse enn jevnaldrende gutter. Endringene over tid i prosentandelen som er misfornøyd med egen helse er også større blant ungdomsskoleelever enn elever i videregående skole. I figur 9 nedenfor ser vi at andel som er misfornøyd med egen helse har forverret seg over tid hos jenter, men vært relativt stabil (med en liten nedgang) hos gutter.



Figur 9. Prosentandel ungdomsskoleelever som er misfornøyd, eller verken misfornøyd eller fornøyd, med helsa si, fordelt etter kjønn og årstall. Ungdata 2010–2022.

I kommunehelsa sin statistikkbank har det vært mulig å hente ut resultater fra Ungdata fordelt etter de fire bydelene i Trondheim (Midtbyen, Lerkendal, Østbyen og Heimdal). I statistikkbanken ser vi noen små, merkbare forskjeller i de ulike bydelene når det kommer til selv-rapportert helse blant ungdomsskoleelevene i Trondheim. Blant elevene i Midtbyen, Østbyen og Lerkendal rapporterer mellom 27–29% at de ikke er fornøyd med helsa si, og ligger like under gjennomsnittet i Trondheim på 30%. Heimdal er den bydelen som skiller seg ut, hvor 36% av ungdomsskoleelevene rapporterer at de ikke er fornøyd med helsa si.

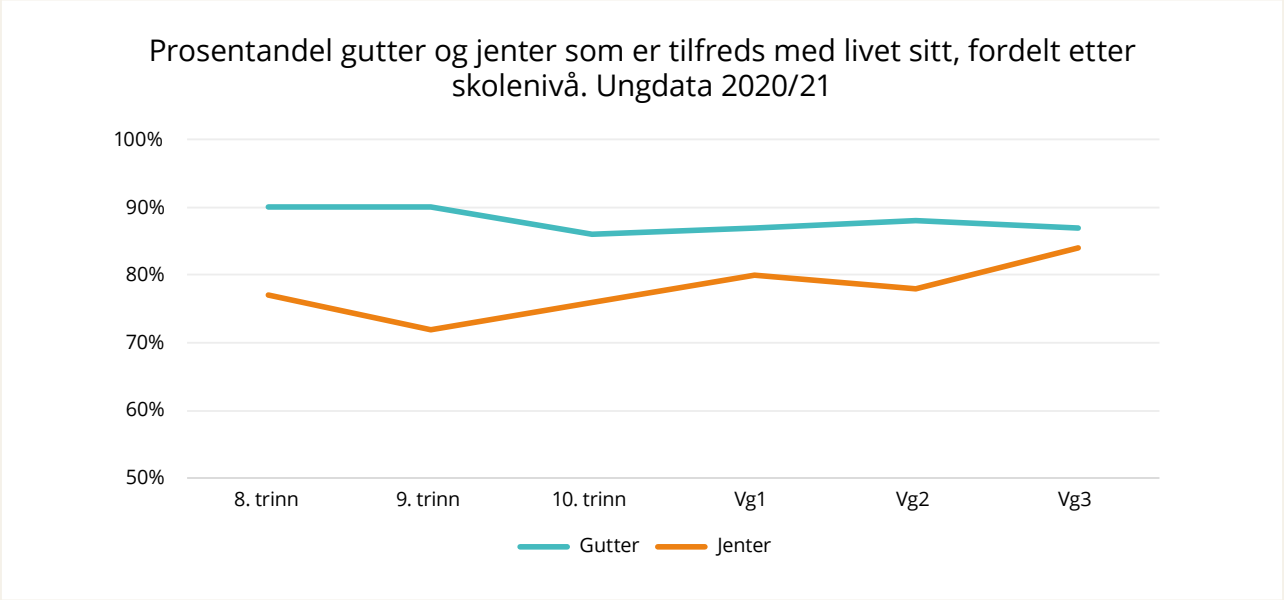
Resultater fra Ungdata viser også sosiale ulikheter i selv-rapportert helse blant ungdomsskoleelever i Trondheim, hvor jenter og gutter fra familier med lav sosioøkonomisk status (SØS) rapporterer at de er mindre fornøyd med helsa enn jevnaldrende fra familier med høy SØS (se figur 10). Sosioøkonomisk status er i denne rapporten målt etter tre dimensjoner: foreldres utdanningsnivå, kulturelle kapital og veldstandsnivå – med spørsmål som eksempelvis om man har eget soverom, hvor ganger man har reist på ferie siste år, og hvor mange PC'er og nettbrett familien har.



Figur 10. Prosentandel ungdomsskoleelever som er fornøyd med helsa si, fordelt etter sosioøkonomisk status og kjønn. Ungdata 2021.

Det er færre som rapporterer at de har dårlig livskvalitet enn dårlig helse, men også når det kommer til spørsmål om livskvalitet ser vi forskjeller mellom skolenivå og kjønn blant skoleelever i Trondheim. Resultater fra Ungdata (2020 og 2021) viser at i underkant av en av fem ungdomsskoleelever (19%) ikke er tilfreds med livet sitt, og på videregående skole er prosentandelen noe lavere (16%).

Det er relativt store kjønnsforskjeller i rapportering av livskvalitet, spesielt blant ungdomsskoleelever, men både gutter og jenter på ungdomsskolene rapporterer generelt lavere livskvalitet enn elever i videregående skole. På ungdomsskolen er det en fjerdedel av jentene, og 12% av guttene som rapporterer dårlig livskvalitet. På videregående skole er det en femtedel hos jentene og 13% av guttene. Vi ser også en trend hvor det er færre gutter som rapporterer at de er fornøyde med helsa si fra 8. trinn til Vg3, og en motsatt trend hos jenter hvor det er flere som er fornøyd med helsa si fra 8. trinn til Vg3 (figur 11).



Figur 11. Prosentandel gutter og jenter på ungdomsskole (8–10. trinn) og videregående (Vg1-Vg3) som er tilfreds med livet sitt. Ungdata 2020 og 2021.

Vi ser lignende kjønnsforskjeller i spørsmål som omhandler andre aspekter ved livskvalitet på ungdomsskolen, hvor flere jenter enn gutter rapporterer at de misliker seg selv i større grad (37% jenter og 14% gutter), at de ikke har hva de ønsker seg i livet (26% jenter og 20% gutter), og at livet deres ikke er bra (15% jenter og 7% gutter). På videregående skole er tallene lavere, og kjønnsforskjellene betydelig mindre.

Kommunehelsa statistikkbank har også oversikt over Ungdata-variabler på livskvalitet og hvordan disse fordeler seg i de ulike bydelene. På spørsmålet om tilfredshet har statistikkbanken benyttet en noe strengere kategorisering, og den gjennomsnittlige prosentandelen ungdomsskoleelever i Trondheim som svarer at de har høy tilfredshet med livet er 46%. Hos elever i Midtbyen bydel er det 48% som svarer at de har høy tilfredshet med livet, mens 46% og 45% svarer det samme på Østbyen og Lerkendal. Lavest gjennomsnittlig prosentandel finner vi på Heimdal, hvor 44% av elevene rapporterer høy tilfredshet med livet.

De samme forskjellene mellom bydelene ser vi også når ungdomsskoleelevene ble spurt om hvor fornøyd de er med ulike deler av livet. Gjennomsnittlig prosentandel av elever i Trondheim som er misfornøyd med flere sider av livet ligger på 6%. Både Midtbyen og Østbyen bydel scorer bedre enn gjennomsnittet i Trondheim (5%), Lerkendal ligger på gjennomsnittet, mens Heimdal bydel har en høyere prosentandel elever som er misfornøyd med flere sider av livet (8%).

Psykiske plager, ensomhet og mobbing

Begrepet psykisk helse blir i mange sammenhenger benyttet som et samlebegrep som dekker alt fra god psykisk helse og livskvalitet til psykiske plager og lidelser (Helsedirektoratet, 2022). Å ha en god psykisk helse kan beskrives som en generell opplevelse av «å ha det bra, med muligheter til å virkeliggjøre sine talenter, mestre vanlig belastninger i livet, finner glede i arbeid og aktivitet samt delta og bidra i samfunnet» (Andersen, 2021). Dette er forhold ved livet som varierer, og som gjør psykisk helse til et komplekst, individuelt fenomen. Overordnet handler det om tankene og følelsene våre, og hvordan vi har det med oss selv i møte med andre i hverdagslivet.

Flesteparten av barn og unge i Trondheim har generelt god helse og livskvalitet, og de aller fleste rapporterer også at de har en god psykisk helse. Vi har over tid likevel observert en markant økning i psykiske helseplager blant barn og unge, både nasjonalt og her i Trondheim. Økningen i psykiske helseplager forekommer i hele ungdomspopulasjonen og ikke bare i tradisjonelle risikogrupper, og jenter rapporterer mer psykiske plager enn gutter, både når det gjelder symptomtrykk og forekomst.

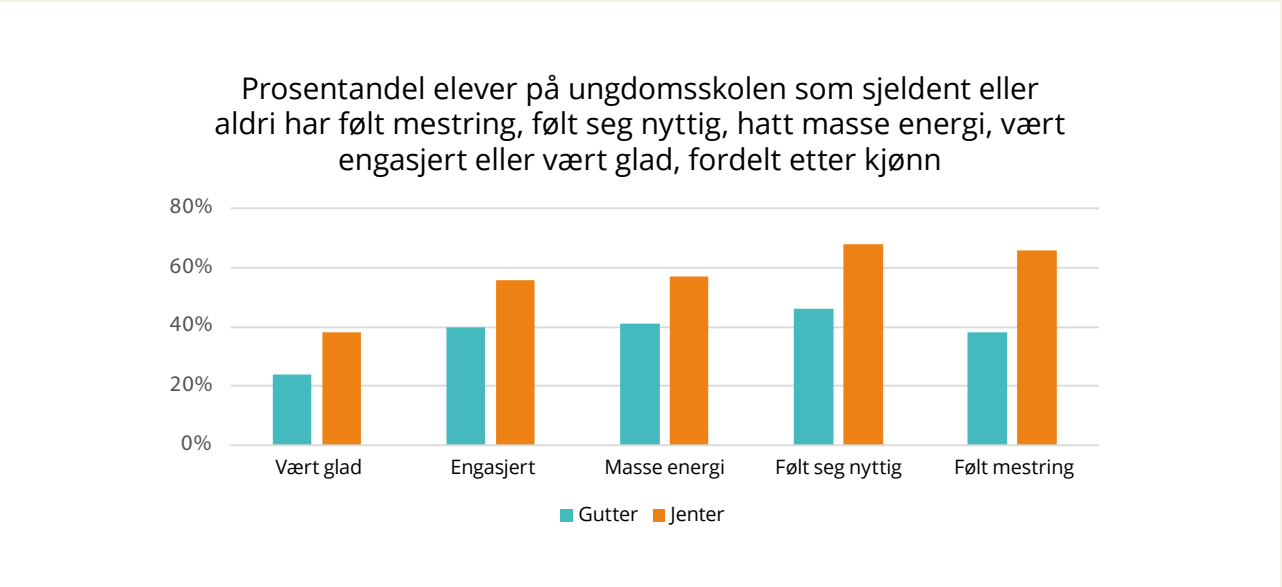
Psykiske plager

Ifølge Ungdata er det en fjerdedel av jenter og 1 av 10 gutter blant ungdomsskoleelever i Trondheim som rapporterer at de har opplevd mange psykiske plager den siste uka, med en samlet økning fra 8. trinn (17%) til 10. trinn (21%). De samme tallene viser også at det har vært en økning over tid i selv-rapporterte psykiske plager hos ungdomsskoleelever, fra 11% i 2013 til 19% i 2021. På videregående skole ser vi lignende tall, hvor 24% av jenter og 9% av gutter rapporterer at de har opplevd mange psykiske plager siste uka. Her ser vi derimot ingen særlig økning fra Vg1 til Vg3, eller i et historisk perspektiv.

Figuren nedenfor viser til økningen over tid i selv-rapporterte psykiske plager hos ungdomsskoleelever i Trondheim. Vi ser en økning blant alle de 6 ulike målene på psykisk uhelse, og per 2021 rapporter ca. 30% av alle ungdomsskoleelever at de er ganske eller veldig mye plaget av søvnproblemer, er ulykkelig, trist eller deprimert, tanker om håpløshet mtp. framtiden, og er stiv eller anspent. Nesten 4 av 10 synes alt er et slit, og nesten halvparten av ungdomsskoleelevene i Trondheim bekymrer seg mye. Resultatene for elever i videregående skole viser mye av det samme, med en noe lavere prosentandel. Det er heller ikke like tydelige endringer over tid, og endringene varierer i større grad hos elevene i videregående skole enn på ungdomsskolen.

Figur 12. Prosentandel elever ved ungdomsskole som siste uka har vært ganske eller veldig mye plaget med psykisk uhelse. Ungdata 2013–2021.

Når man ser på andre aspekter ved psykisk helse, ser man de samme trendene. En relativt stor andel barn og unge i Trondheim rapporterer psykisk uhelse også i form av følelse av glede, engasjement, energi, å være nyttig, og mestring. I figuren under (figur 13) ser man tydelig kjønnsforskjeller, hvor en forholdsmessig mye større andel jenter på ungdomsskolen rapporterer psykisk uhelse enn jevnaldrende gutter. Over 6 av 10 jenter rapporterer at de sjeldent eller aldri har følt seg nyttig, eller følt på mestring. Resultatene fra videregående skole viser en noe lavere prosentandel. Også i videregående skole er kjønnsforskjellene tydelige.

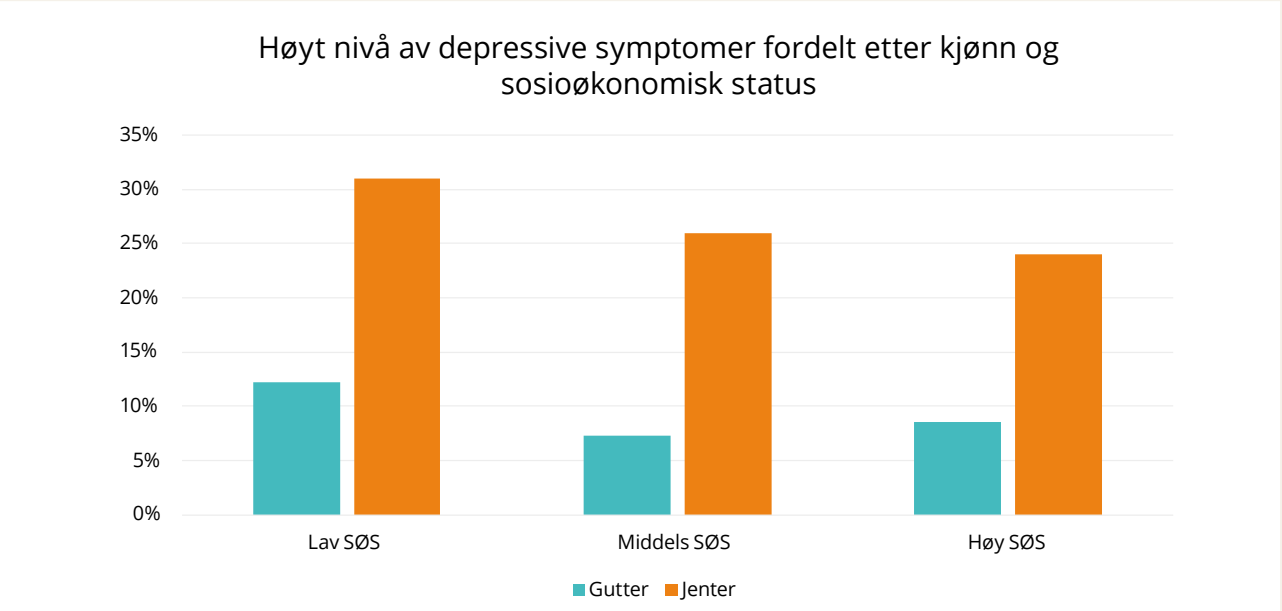


Figur 13. Prosentandel skoleelever på ungdomsskolen som sjeldent eller aldri har følt mestring, følt seg nyttig, hatt masse energi, vært engasjert eller vært glad, fordelt etter kjønn. Ungdata, 2021.

I tillegg til at barn og ungdom rapporterer sosiale ulikheter i helse, ser man også gjennomgående sosiale ulikheter i psykisk helse. Så til tross for at økningen av psykiske helseplager er noe som har forekommet i hele ungdomsbefolkningen, så er det likevel noen grupper som rammes hardere enn andre. Blant de fem områdene nevnt ovenfor (følelse av glede, engasjement, energi, å være nyttig, og mestring), ser man at prosentandelen varierer med sosioøkonomisk bakgrunn:

- → Blant gutter og jenter med lav SØS er det hhv. 53% og 37% som har følt på det å være engasjert, hos gutter og jenter med høy SØS er andelen 66% og 44%.
- → Vi ser de samme trekkene når det gjelder andelen som har følt seg nyttig. Blant gutter og jenter med lav SØS er det hhv. 49% og 28% som har følt seg nyttig. Blant gutter og jenter med høy SØS gjelder dette 61% og 38% jenter.
- → Avslutningsvis ser vi at blant gutter og jenter med lav SØS er det hhv. 56% og 28% som har kjent på følelsen at de mestrer ulike ting. Blant gutter og jenter med høy SØS gjelder dette hhv. 68% og 40%.

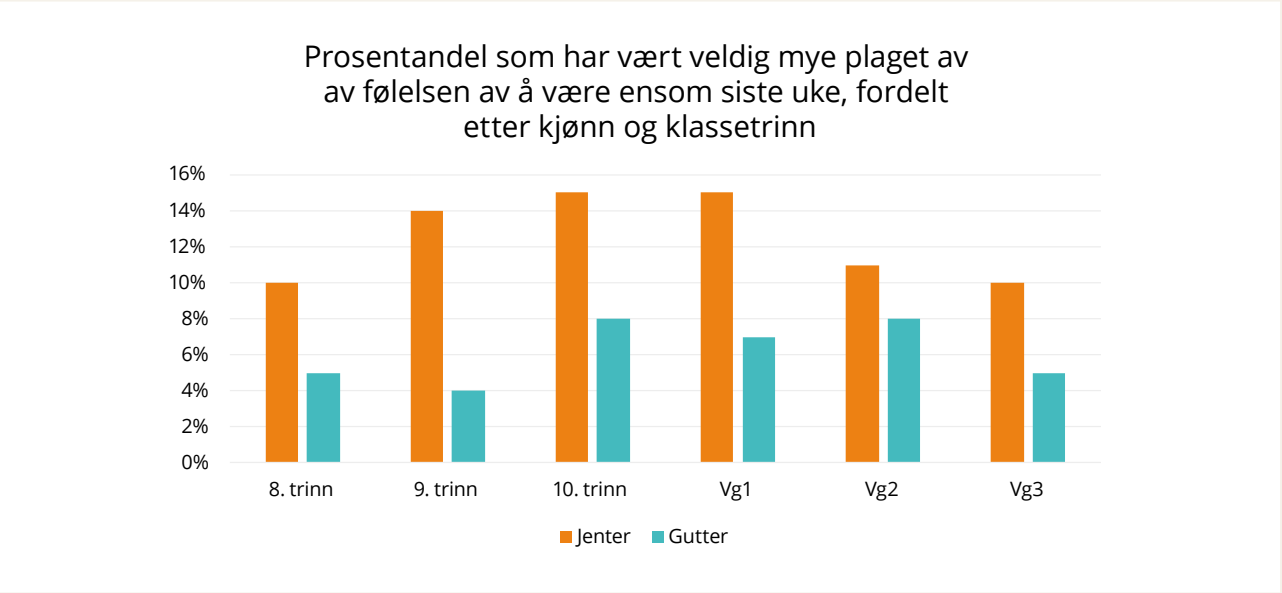
Dette gjelder også når man ser på selv-rapporterte depressive symptomer og hvor forskjellen blir markant når man sammenligner gutter og jenter. Blant gutter med høy SØS er det i underkant av 1 av 10 som rapporterer høyt nivå av depressive symptomer, sammenlignet med jenter med lav sosioøkonomisk status, hvor andelen er over 30% (figur 14 under).



Figur 14. Prosentandelen elever på ungdomsskoleelever som rapporterer høyt nivå av depressive symptomer fordelt etter kjønn og sosioøkonomisk status. Ungdata, 2021.

Ensomhet

Ensomhet har vist seg å være et økende problem, og har i forskningssammenheng blitt omtalt som et fremtredende folkehelseproblem internasjonalt (Cacioppo & Cacioppo, 2018). Å føle seg ensom av og til er vanlig, og er en følelse mange har kjent på. Data fra Ung-HUNT (Helseundersøkelsen i Trøndelag) har vist at forekomsten av ensomhet blant barn og unge i alderen 13–19 år har doblet seg de siste tiårene, og forekomsten er spesielt høy blant barn og unge som rapporterer psykiske plager og dårlig helse (Parlikar et al., 2023). Tall fra Ungdata i Trondheim understøtter dette, og 25% av skoleelevene både på ungdomsskolen og i videregående skole rapporterer at de har vært ganske eller veldig mye plaget av ensomhet den siste uka. På ungdomsskolen ser vi også en økning over tid, fra 18% i 2013. Elevene på videregående skole rapporterer ikke samme utvikling over tid, men prosentandelen har vært generelt høyere (22–23% i 2013).



Figur 15. Prosentandel elever i Trondheim som har vært veldig mye plaget av følelsen av å være ensom siste uke, fordelt etter skolenivå og kjønn. Ungdata 2020/2021.

Tall fra kommunehelsa statistikkbank, med data fra Ungdata, viser en økning av ensomhet over tid. Gjennomsnittlig prosentandel i Trondheim som er plaget av ensomhet har steget fra 20% i 2017 til 24% i 2021. Vi ser også en økning innad i de forskjellige bydelene, Midtbyen (19% til 22%), Østbyen (20% til 24%), Lerkendal (21% til 25%) og Heimdal (22% til 23%).

Jenter rapporterer generelt mer ensomhet enn gutter, og tall fra Ungdata viser også at blant prosentandelen som ofte er ensom, så finner vi høyere andel blant jenter på ungdomsskolen som kommer fra familier med lav SØS (36%) enn jenter som kommer fra familier med høy SØS (28%).

Foto: Alexander Matthias Seifried

Framtidstanker, stress og press

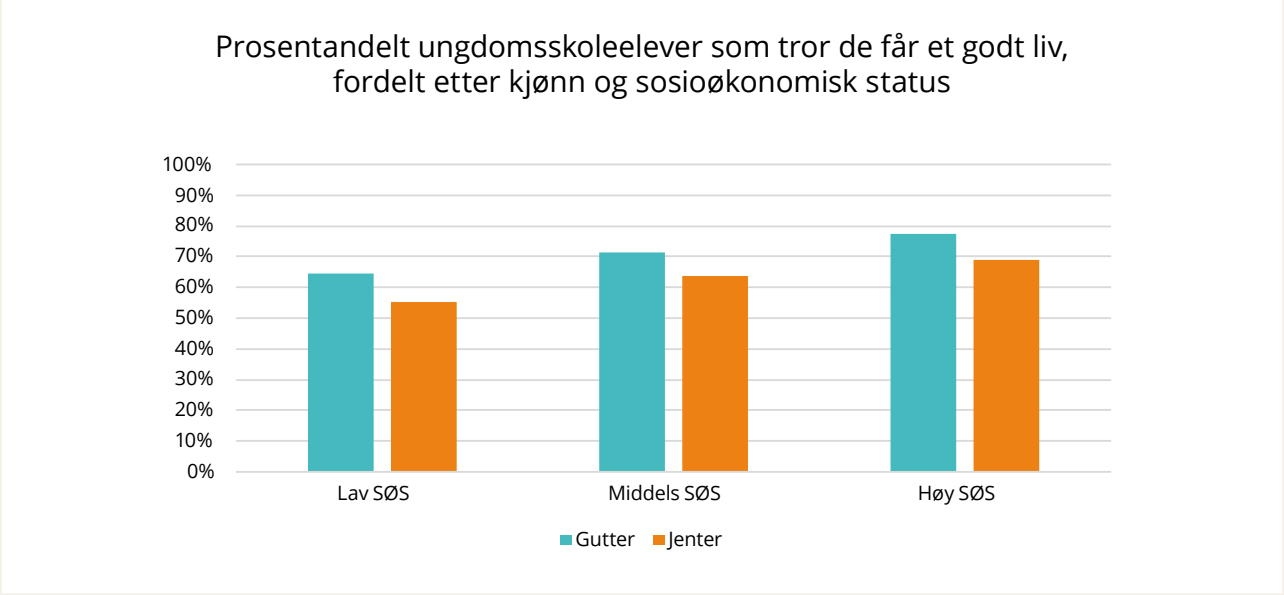
Blant ungdomsskoleelever i Trondheim er det en relativt stor andel som er usikker på sin egen framtid. På spørsmål om de tror de kommer til å bli arbeidsledig er det 16% som svarer ja, og i underkant av 50% svarer at de ikke vet. Det er heldigvis en større andel som har troen på at de kommer til å få et godt og lykkelig liv, men også her svarer i underkant av en tredjedel at de ikke vet. Vi ser mye av det samme i det som rapporteres også av elever på videregående skole.

På ungdomsskolen er det tydelige kjønnsforskjeller på både spørsmål om arbeidsledighet og troen på et lykkelig liv hvor en større andel gutter enn jenter tror at de kommer til å bli arbeidsledig, men likevel i større grad tror de kommer til å få et godt og lykkelig liv. Prosentandelen som tror at de blir arbeidsledig er mindre på 10. trinn (16% gutter og 8% jenter) enn 8. trinn (23% gutter og 16% jenter), men vi ser også en liten prosentvis nedgang i de som tror at de får et godt og lykkelig liv.

På videregående skole ser vi lignende kjønnsforskjeller, men motsatte effekter på trinn. Fra Vg1 til Vg3 er det en liten prosentvis økning hos gutter som tror de noen gang kommer til å bli arbeidsledig (fra 19% til 23%), mens tallene er stabile hos jenter (11%). Prosentandelen som har troen på et godt og lykkelig liv er stabil hos gutter (72%) fra Vg1 til Vg3, men vi ser en liten økning hos jenter (70% til 73%).

I et tidsperspektiv ser vi at prosentandelen ungdomsskoleelever som har troen på et godt og lykkelig liv har sunket fra 2013 til 2021 (73% til 67%), men på videregående skole øker den (fra 68% til 70–72%).

Kjønnsforskjellene blir tydeligere og større når vi sammenligner ungdomsskoleelever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Blant ungdomsskolegutter med høy SØS er det i underkant av 80% som tror de kommer til å få et godt liv, og hos jenter med lav SØS er det kun i overkant av 50% (figur 16).



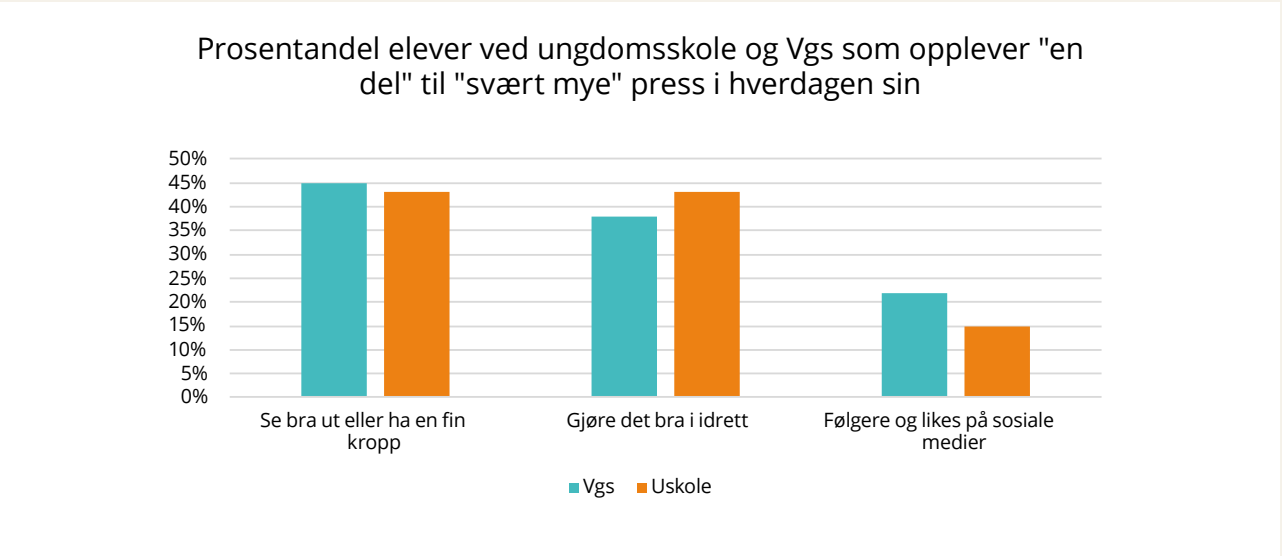
Figur 16. Prosentandel ungdomsskoleelever som tror de får et godt liv, fordelt etter kjønn og sosioøkonomisk status. Ungdata, 2021.

Når det kommer til tanker om framtiden ser vi at én av fire gutter på ungdomsskole og videregående skole svarer ja eller vet ikke på spørsmålet om de en gang i framtiden tror de kommer til å bli arbeidsledig. Hos jenter er det 1 av 6 på ungdomsskolen og 10% på vgs som tror det samme. På ungdomsskolen og videregående skole er det mellom 30–40% som svarer nei eller vet ikke på spørsmålet om de tror de kommer til å få et godt og lykkelig liv. Hos jenter på ungdomsskolen med lav sosioøkonomisk status er det kun halvparten som tror at de kommer til å få et godt og lykkelig liv (Ungdata, 2020; Ungdata, 2021).

Stress og press

Stress og press trenger ikke utelukkende å handle om noe negativt. Det kan ha positive effekter i form av ekstra energi og som gjør oss i bedre stand til å prestere eller gjøre det vi skal. I Ungdata er spørsmålene stilt på en slik måte at de fanger opp negative sider ved stress og press, ved å stille spørsmål om ungdommene har hatt problemer med å håndtere dette i hverdagslivet sitt.

I figur 17 nedenfor er det hentet ut tre spørsmål knyttet til press i ulike aspekter ved hverdagslivet til ungdomsskole- og videregåendeelever: kroppslige/fysisk trekk, idrett og sosiale medier. Som vi ser, er det i overkant av 4 av 10 elever som kjenner på press om å gjøre det bra i idrett og se bra ut eller ha en fin kropp, og 1 av 5 elever ved Vgs kjenner på press om å ha følgere og få «likes» på sosiale medier (Ungdata, 2020; Ungdata, 2021).



Figur 17. Prosentandel elever ved ungdomsskole og Vgs som opplever «en del» til «svært mye» press i hverdagen sin. Ungdata, 2020 og 2021.

Det er store forskjeller mellom jenter og gutter når det kommer til følelse av stress og press. Kjønnsforskjeller er også tydelige når man ser på prosentandelen som opplever mye press på minst to områder, og som i løpet av den siste uka har hatt problemer med å håndtere presset. Andelen som rapporterer om mye press øker med alder, og på 10. trinn rapporterer i underkant av halvparten av jenter og 16% av gutter at de opplever mye press på minst to områder, og 9% av gutter og 27% av jenter sier at de i stor grad har hatt vanskeligheter med å håndtere dette presset.

KAPITTEL 4:

Sosiale påvirkningsfaktorer for livskvalitet og samfunns-deltakelse blant barn og unge

Foto: John Arne H. Tømmervold

Foto: Alexander Matthias Seifried

I dette kapittelet omtaler vi sentrale sosiale påvirkningsfaktorer for livskvalitet og samfunnsdeltakelse blant barn og unge i Trondheim, der vi vektlegger faktorer som kan skape ekskluderingsspiraler som gjør at barn og unge kan havne i et utenforskap, og inkluderingsfaktorer som kan bidra til at de inkluderes i fellesskap – i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Kapittelet er strukturert etter Marmot-prinsippene beskrevet i innledningen:

A	**Gi alle barn en best mulig start på livet**
B	**Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv**
C	**Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle**
D	**Sikre en helsefremmende levestandard for alle**
E	**Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn**
F	**Ta tak i diskriminering, rasisme og konsekvensene av dette**
G	**Styrke rollen til og effektene av sykdomsforebygging**
H	**Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig**

I delkapitlene som følger beskriver vi mekanismene og livsløpsprosessene som påvirker utenforskap og sosiale ulikheter blant barn og unge. Utfordringene vi peker på sees og vurderes i lys av eksisterende praksis og satsinger i Trondheim kommune. Vi viser til identifiserte barrierer for måloppnåelse og lovende praksiser. Ved å beskrive hvor skoen trykker, sett i lys av eksisterende praksiser i kommunen, identifiserer vi innovasjonsområder med stort potensial for utvikling og forbedring. Disse innovasjonspotensialene er uttrykt som anbefalinger, som oppsummeres avslutningsvis i hvert delkapittel.

4 A: Gi alle barn en best mulig start på livet

Hvordan skal vi klare å gi alle barn, unge og deres familier i Trondheim en best mulig start på livet? Først er det viktig at vi enes om at våre liv ikke kan forstås i en isolert kontekst – vi skapes, formes og styres i ulike retninger som er avgjørende for hvordan livene våre blir og utvikler seg. Nærmiljøfaktorer som familie, venner, barnehage, skole og fritidsinteresser har stor betydning for barn og unges liv, men storsamfunnet og politikken legger også i stor grad føringer for mulighetene vi har og hvordan det går med oss.

Barns muligheter for et godt liv starter allerede før de er født. Gravides helse og helseatferd kan gi store helsegevinster-, eller tap til fosteret, og en sunn og god svangerskapsperiode er avgjørende for at friske barn fødes. Dette gjør at barsel,- fødsels og svangerskapsomsorgen har en spesielt viktig rolle i å gi alle barn en best mulig start på livet.
Å sørge for lik og rettferdig tilgang på gode helsetilbud og oppfølging til gravide både før, under og etter graviditet er en nødvendighet, spesielt når det gjelder sårbare grupper. Slik situasjonen er i dag vet vi at noen barn fødes inn i sosial ulikhet og utenforskap (Granone et al., 2022), og dermed starter livet med et dårligere utgangspunkt enn mange andre.

Barsel-, fødsels- og svangerskapsomsorg

Som i resten av landet har vi sett en nedgang over tid i fødsels- og fruktbarhetstall og en økning i gjennomsnittsalder på førstegangsfødende/foreldre i Trondheim. Ifølge SSB har Norge sine samlede fruktbarhetstall gått ned hvert år de siste ti årene, og lå i 2023 på 1,40 barn, det laveste som er målt i Norge noen gang (Krokedal, 2023). I Trondheim ser vi en nedgang i antall fødsler/levendefødt de siste ti årene, fra 2417 fødsler i 2013 til 2123 fødsler i 2023. I tillegg har gjennomsnittsalderen på førstegangsfødende og foreldre økt, fra 31,2 i 2018 til 32,2 i 2023 hos mødre og 33,9 til 34,4 hos fedre.

Et lavt samlet fruktbarhetstall er uheldig med tanke på befolkningsutviklingen, men tall fra SSB viser at Trondheim til tross for lavere fødselstall har hatt en økning i antall innbyggere i aldersgruppen 0–17 år, de siste ti årene. Høyere gjennomsnittlig alder for førstegangsfødende og fødsel generelt er også ugunstig ved økt forekomst av livsstilssykdommer iblant kvinner i fertil alder (som for eksempel overvekt, rusmiddelbruk og psykiske lidelser), som igjen øker risikoen for komplikasjoner knyttet til svangerskap og fødsel (Macsali, m.fl. 2023). Vi vet også at sosioøkonomisk bakgrunn, kultur og språklige utfordringer er risikofaktorer knyttet til svangerskap og fødsel. Kvinner i sårbare grupper med lite kunnskap om egen kropp og seksualitet, deriblant innvandrerkvinner med svakere norskkunnskaper og mange forsørgeroppgaver, er spesielt utsatt for gjentatte og uønskede svangerskap. Tall fra SSB viser også at innvandrere har i gjennomsnitt høyere fruktbarhetstall, hvor kvinner med afrikansk landbakgrunn har de høyeste tallene (SSB, 2024).

For å utjevne sosiale forskjeller i helse og redusere overføring av levekårsutfordringer mellom generasjoner trengs en god, tverrfaglig svangerskapsomsorg som tilpasser tjenestene ut fra ulike forutsetninger, og med det gi likeverdige tjenester.

En god barsel-, fødsels- og svangerskapsomsorg er viktig for kvinners helse, for familien, og for å gi barn en best mulig start på livet. I Norge har vi en rekke universelle helsetjenester av høy kvalitet som alle mødre og barn har tilgang til, som ulike tilbud i svangerskapet, forberedelse til fødsel og til tiden etter fødsel, og om det å være foreldre. En del av den helhetlige omsorgen innebærer også fastleger, helsestasjoner, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, som bidrar og har en viktig rolle i forhold til forebygging av uønskede svangerskap og aborter.

Gravide og barselkvinner har en lovfestet rett til nødvendig helsehjelp, og barsel-, fødsels- og svangerskapsomsorgen skal både ha et helsefremmende og helseforebyggende perspektiv. Til tross for dette ser vi en del sosiale forskjeller i erfaringer og utfall, spesielt blant minoriteter, innvandrerkvinner og innbyggere med lav sosioøkonomisk status (Goldblatt et al., 2023).

I temaplan for Svangerskaps- fødsels-, og barselomsorgen i Trondheim kommune 2019–2022 fremheves noen særlige utfordringer og muligheter (Trondheim kommune, u.å.):

- Reduserte fødselstall, økende alder ved fødsel og mer kompliserte svangerskap/barselforløp
- God tverrfaglig samhandling mellom fastleger og helsestasjoner med jordmødre
- Helsefremmende innsats, hvor svangerskapsomsorgen i sin kjerne er et betydelig helsefremmende tiltak, og som er avgjørende for barnedødelighet
- Familieplanlegging og forebygging av uønskede svangerskap og aborter
- Hjemmebesøk ved kommunejordmor
- Gravides valgfrihet til tjenestene
- Brukermedvirkning
- Stabilisere og utvide arbeidet overfor gravide rusmisbrukere og barn av rusmisbrukere

Organisering og kapasitet i Trondheim

Det er St. Olavs hospital som har ansvaret for tilretteleggingen og gjennomføringen av fødsler og de første fasene av barselomsorgen blant befolkningen i Trondheim kommune, men det finnes også privatpraktiserende tilbud i svangerskap og hjemmefødsel uten avtaler med eller avtalte roller i kommunens svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg. Fastleger, jordmødre og helsesykepleiere utgjør de største yrkesgruppene som er involvert i kommunenes barsel-, fødsels- og svangerskapsomsorg. Fastlegene i Trondheim er privatpraktiserende, selvstendig næringsdrivende med kontrakt med kommunen, ved Enhet for

legetjenester og smittevern (ELS). Jordmødre er organisert bydelsvis i Heimdal, Lerkendal, Midtbyen og Østbyen under etat for oppvekst og utdanning i Barne- og familietjenesten (BFT) og er integrert i helsestasjonene for 0–5 år.

Som et ledd i å styrke Trondheim kommunes tilbud til førstegangsfødende med sammensatte utfordringer startet kommunen i 2021 et tilbud innenfor det statlig finansierte programmet «Sammen på vei», som innebærer «flere hjemmebesøk fra tidlig i graviditeten og til barnet fyller 2 år» (Trondheim kommune 2023b). Det overordnede målet for tilbudet er «sunne svangerskap, barnets helse og utvikling og foreldrenes framtidige selvstendighet» (Trondheim kommune 2023b). Tilbudet er lokalisert med Barne- og familietjenesten i Heimdal bydel og er byomfattende. Sammen på vei-teamet består av åtte helsefagarbeidere i 100%-stilling, inkludert familiesykepleiere og jordmødre, som møter familiene der de er. Teamet ledes av en teamleder, og samarbeider med barnevernet, barnehager, NAV og helsestasjonstjenester. Fra 2023 inngår Sammen på vei i «Mor i Norge-studien». Tilbudet varer frem til 2027 (Trondheim kommune 2023b).

For å sikre «ammeveiledning av god kvalitet slik at flere barn får morsmelk i tråd med norske myndigheters anbefalinger» (FHI, 2023), har Trondheim kommune i samarbeid med NTNU og Enhet for amming ved Folkehelseinstituttet (FHI) utviklet det digitale ammeveiledningskurset AmmE-læring. Alle ansatte i TK som jobber med amming skal ta kurset, og er et godt eksempel på et tiltak som bidrar til å styre kommunens helsefremmende innsats i barselomsorgen. Det digitale opplæringsverktøyet er gratis (FHI, 2023), og er tatt i bruk av de fleste jordmor- og helsesykepleierutdanninger. Flere kommuner og helseforetak har også tatt det inn i sine opplæringsplaner (innspill helsesykepleier i Trondheim kommune/ FHI, ansvarlig for vedlikehold og videreutvikling av verktøyet)

Helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom

Både helsestasjoner, skolehelsetjenesten og helsestasjoner for ungdom er helsefremmende og forebyggende populasjonstjenester for alle barn og unge i alderen 0–20 år. Gjennom gratis standardiserte konsultasjoner og drop-in tilbud skal disse tjenestene være et sikkerhetsnett for individider og barnefamilier, som bidrar til å avverge, forebygge avdekke risikogrupper og barn og unge med utviklingsavvik, mistrivsel, vold, overgrep og omsorgssvikt (Helsedirektoratet, 2021).

Helsestasjon 0–5 år

Kommunene har etter folkehelselovens et ansvar for å fremme befolkningens helse og forebygge sykdom, og er lovpålagt å ha oversikt over helsetilstand og faktorer som har innvirkning på helsen i kommunen. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har begge plikt i å bidra til en slik oversikt når det gjelder barn og unge i alderen 0–20 år og gravide som går til kontroll (Helsebiblioteket, 2023). Barn har lovfestet rett til helsekontroller i de kommunene barnet bor i eller midlertidig oppholder seg i, og retten til helsekontroll er spesielt utformet slik at barn kan tilbys helsekontroller på helsestasjonene. For at helsestasjonene

skal kunne oppfylle de pliktene som er i tråd med nasjonalt lovverk og forskrifter har Helsedirektoratet kommet med nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, som inneholder en sterk anbefaling i helsestasjonsprogrammet om at alle barn i alderen 0–5 år bør få tilbud om regelmessige konsultasjoner, og bør følge et standardisert program som også inkluderer hjemmebesøk til nyfødte (Helsebiblioteket, 2023).

Helsestasjonsprogrammet har følgende målsetninger:

- at foreldre opplever mestring i foreldrerollen
- å bidra til godt samspill mellom foreldre og barn
- å fremme fysisk, psykisk og sosial utvikling hos sped- og småbarn
- å forebygge, avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt
- å avdekke fysiske og psykiske utviklingsavvik tidlig
- å bidra til at barn får oppfølging og henvises videre ved behov

I tillegg til standard konsultasjoner og drop-in timer skal også helsetjenesten tilby ekstra oppfølging ved behov, for eksempel i situasjoner hvor mor og/eller far viser tegn til psykisk uhelse, eller familier som av ulike årsaker har behov for ekstra støtte eller veiledning (familier med innvandrerbakgrunn og/eller hvor det er språklige eller andre utfordringer), eller om barnet ikke går i barnehagen (Helsebiblioteket, 2023).

For veldig mange barn og barnefamilier er helsestasjonen den eneste offentlige instansen de møter før barna starter i barnehagen, og har derfor en viktig forebyggende og helsefremmende rolle i å styrke mestring i foreldrerollen, oppdage avvik i utvikling, og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt. Det standardiserte helsestasjonsprogrammet er et universelt tilbud for alle familier i tilhørende kommuner, som gir disse tjenestene en unik mulighet til å nå alle befolkningsgrupper. I en evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet ble det poengtert at «desto større ressurser kommunene bruker på helsestasjoner i forhold til antall barn i kommunen, desto mindre blir det udekkede behovet for ulike typer barneverntiltak i hjemmet – som kan være en god indikator på at det forebyggende arbeidet i helsestasjonene fungerer» (Myrvold et al., 2011).

Et universelt helsestasjonstilbud med tett individuell oppfølging ved behov, er viktig for å bidra til å redusere sosiale ulikheter i helse og hindre utenforskap i et helseperspektiv. Barn har ingen muligheter til å påvirke sine egne rammer og sosiale forutsetninger, og forskning viser en økning i andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt og som lever i fattigdom, også i Trondheim (Heimburg et al., 2024). I økningen av barn og barnefamilier som lever i fattigdom ser vi også en økning i familier med innvandrerbakgrunn, noe vi omtaler videre i kapittel 4 D. Lavterskeltilbud som helsestasjoner har vist seg å redusere helserisiko i spedbarnsår, og effektene som kan vare helt til voksen alder, har

vært sterkere for barn av foreldre med lav sosioøkonomisk status (Butikofer et al., 2015). Helsestasjonene har også hatt en stor økning i antall familier med innvandrerbakgrunn, der både kulturelle og språklige utfordringer kan være til hinder for kommunikasjon med tjenesten, som igjen understreker betydningen av særlig tilrettelegging og oppfølging (Helsebiblioteket, 2023).

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom (HFU)

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er et gratis tilbud i Trondheim kommune for barn og unge og deres foreldre, som kan benyttes uten avtale eller henvisning. For at disse tjenestene skal fungere som lett tilgjengelige lavterskeltilbud, er det viktig at åpningstidene er tilpasset målgruppen, at det er gratis, at tjenesten har universell utforming (for blant annet rullestol og barnevogn), at de ansatte har riktig kompetanse, og at barn, unge og foreldre trygt og enkelt kan ta kontakt uten henvisning eller avtale (Helsedirektoratet, 2023).

På samme måte som helsestasjoner for barn er utformet som universelle tilbud som skal treffe hele befolkningen uavhengig av sosioøkonomisk status og kulturell bakgrunn, er skolehelsetjenesten og helsestasjoner for ungdom universelle tilbud. Slike universelle tiltak og tidlig innsats er viktige faktorer i arbeidet med å utjevne sosiale ulikheter i helse (Syse et al., 2022). Men selv om tilbudene er universelle bør de tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Dette innebærer blant annet at tjenestene tar hensyn til språklige og kulturelle forskjeller i minoritetsgrupper, tar høyde for sosiale helseforskjeller og ivaretar brukerens behov uavhengig av utdanningsbakgrunn, økonomi og klassetilhørighet, tilpasses barn og unge med fysiske og/eller psykiske funksjonsnedsettelser, er tilgjengelig og at tidsbruk i konsultasjoner tilpasses ut i fra den enkeltes behov (spesielt i tilfeller hvor det er nødvendig med bruk av kvalifisert tolk)» (Helsedirektoratet, 2022).

Barnehage

Faren for utenforskap eller å havne utenfor eksisterer gjennom hele livsløpet, men barn og unge er spesielt utsatt i ulike overgangsfaser. Etter fødsel er det barnehagen som er den neste store overgangen for barn og småbarnsfamilier, en overgang som for mange kan oppleves svært utfordrende. Forskning har vist at utenforskap og mobbing ofte starter allerede i barnehagen (Midtsand, 2004; Helgeland & Lund, 2017). I 2020 ble barnehageloven endret, nettopp for å sikre at barna har et trygt og godt psykososialt miljø. Ifølge barnehagelovens paragraf 41, skal barnehagen «ikke godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering», og skal i tillegg «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» (Barnehageloven, 2022, §41).

Barnehagen er ansett som en av de viktigste arenaene for sosial inkludering og utvikling i Norge, og motvirkning av utenforskap. Norske barnehager har gjennomgått en radikal

transformasjon de siste tiårene. Fra å være en omsorgsoppgave for utsatte barn og barn av arbeidende mødre, til å bli en sentral og universell velferdsinstitusjon og første del av utdanningsløpet. Barnehagene preges av langvarige relasjoner mellom familier og tjenesteytere, og barnehager har potensielt stor innvirkning på helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse gjennom livsløpet (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Haug & Storø, 2013; Heckman, 2006).

I barnehagens rammeplan heter det at «Barnehagens samfunnsmandat er, i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Lek, omsorg, læring og danning skal ses i sammenheng» (Rammeplan for barnehagen, del 1). For barn i barnehagen er de ansatte viktige for å skape struktur, orden, forutsigbarhet og støtte, og å organisere hverdagen, og barn legger vekt på ansattes engasjement, lekenhet og tilstedeværelse (Åmot & Ytterhus, 2023).

Ifølge Utdanningsdirektoratets statistikk (Utdanningsdirektoratet, 2023) gikk det i 2023 litt over 10 000 barn i barnehage i Trondheim. 46 prosent av barnehagene er kommunale, og 59 prosent av barna går i disse kommunale barnehagene (altså er de kommunale barnehagene større enn de private som også omfatter familiebarnehager og mindre barnehager). Flere av de kommunale barnehagene omfatter også flere ulike hus og avdelinger. Trondheim er i øvre del av storbykommunene i Norge når det gjelder andel barn som går i barnehage i aldersgruppen 1–2 år, og også 3–5 år, og har også en høyere andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn som går i barnehage enn de fleste andre storbykommuner (KOSTRA 2022, oppsummert på ASSS-samarbeidet sine sider på KS.no, KS, 2024).

De kommunale barnehagene i Trondheim har et utdanningsnivå blant de ansatte som ikke skiller seg veldig fra resten av landet, og i så fall i positiv retning: 44,9 prosent oppgis å ha barnehagelærerutdanning i de kommunale barnehagene (mot 41,2 prosent i resten av landet), mens 28,5 prosent har fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (mot 28,6 prosent i resten av landet). Trondheim kommune har også god voksendekning i barnehagen: De aller fleste barnehagene (unntatt 7 barnehager i 2023) oppfyller pedagognormen (med minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år), og kun en barnehage oppfylte ikke bemanningsnormen for barnehage i 2023 (minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år) (KS, 2024). I Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse er det undersøkt foreldres vurdering av ute- og innemiljø, barnets trivsel i barnehagen, informasjonen fra barnehagen, deres vurdering av barnets utvikling i barnehagen og foreldres generelle tilfredshet. I Trondheim kommunes kommunale barnehager er foreldrene i hovedsak fornøyde, og deler denne vurderingen med foreldre i resten av landet, med identisk gjennomsnitt på indikatorene (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage, er i Trondheim noe lavere enn resten av landet, med henholdsvis 19,2 prosent i Trondheim, mot 24 prosent i 2023 i resten av landet. Andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen er 2,2 prosent i Trondheim, mot 2 prosent i resten av landet.

I det store bildet skiller altså Trondheimsbarnehagene seg ikke nevneverdig ut fra resten av landet, og stort sett i positiv retning, på de overordnede indikatorene for barnehagekvalitet.

Utenforskap i barnehagen og barnehagen som inkluderingsarena

Det er mye forskning på barnehage med utspring i Trondheim, takket være sterke fagmiljøer blant annet ved Dronning Mauds Minne Høgskole, og ved NTNU (særlig kan NOSEB Norsk senter for barneforskning trekkes fram, men også RKBU). Det har likevel vært vanskelig å få dokumentert prosjekter som direkte omhandler Trondheim. Det er likevel grunn til å anta at generelle problemstillinger også gjelder for barnehagene i Trondheim. Et av temaene som er løftet fram i den innsamlede litteraturen er utestengningen av barn som foregår i leken i barnehagen, og viktigheten deltagelse i lek har for barns utvikling (Nergaard 2020, 2022).

I prosjektet Inclusive and healthy spaces in early childhood: Kindergartens (Inkluderende og helsefremmende rom i barnehagen) har man undersøkt hvordan barn selv oppfatter sin hverdag i barnehagen, og hva som skal til for at de opplever å ha det bra (se for eksempel Ytterhus & Åmot, 2021). Som nevnt innledningsvis i avsnittet om barnehage pekes det på de ansattes viktige rolle for å skape struktur, orden, forutsigbarhet og støtte, og å organisere hverdagen, og at barna legger vekt på ansattes engasjement, lekenhet og tilstedeværelse. Kalkman (2017) løfter fram barnehagen som viktig integreringsarena for flyktninger, en tematikk som selvsagt går igjen i mye barnehageforskning. Han peker på viktigheten av å forstå at minoriteters (helt spesifikt nyankomne flyktningers) mulighet til å være aktive integreringsagenter på egne vegne, også i stor grad henger sammen med strukturert arbeid for å legge til rette for dette.

Perspektivet om tilrettelegging for integrering er kjent, men understrekingen av at det også gjelder helt ned i barnehagen er viktig og til dels nytt. De ansattes kompetanse og evne til å forstå og håndtere integreringsarbeidet blir av avgjørende betydning, og forskningen peker dermed på det viktige poenget (som også gjelder for skole og SFO i tillegg til barnehage) om at inkluderingsarbeid ikke kan reduseres til spørsmål om tilstedeværelse, det å for eksempel ha en barnehage eller SFO-plass, men også må handle om innholdet i barnehagen (og SFO) (Caspersen & Hermstad, 2022).

Franck (2022) ser på hvordan den spesialpedagogiske tilretteleggingen i barnehagen, gjennom sakkyndige vurderinger fra PPT, er med på å prege nettopp hvilken forståelse av inkluderingsspørsmål som legges til grunn. Franck viser hvordan sakkyndige vurderinger i ulik grad legger vekt på barnets vansker med tanke på inkludering, og hvordan de i ulik grad tar inn barnehagen og barnehagens omgivelser og forutsetninger for å finne løsninger på utfordringer barn opplever. Resultatene sier ikke noe om omfang av ulike måter å tenke slike løsninger, men løfter også her fram viktigheten av å ha med et perspektiv på inkludering som fanger opp omgivelsenes rolle i å tilrettelegge for inkludering/integrering av den enkelte.

Tiltak i barnehagen

Barnehagen er en av få universelle arenaer i samfunnet, der et mangfold av familier møter hverandre og fagprofesjonelle ansatte, i nærmiljøer der familier lever og bor. Nyere forskning har utforsket barnehager som møteplasser og arenaer for sosial inkludering, med lovende resultater (Heimburg et al., 2021a; Heimburg & Røiseland, 2023). Liknende tiltak er også testet ut og videreutviklet i Trondheim. Gjennom prosjektet Innbyggernes modell testet Brundalen barnehage og Lademoen barnehage ut anvendelse av barnehager som ankerinstitusjoner for samskaping på tvers av sektorer og velferdstjenester (f.eks. NAV, politi, barnevern, boligstiftelse, helse- og velferdskontoret), og i samspill med lokale organisasjoner og aktører. Gjennom innbyggernes modell utviklet barnehagene dermed nyskapende praksiser med tilpasset og tverrfaglig hjelp og støtte til hele familier, integrert i nærmiljøarbeid og områdesatsing. Slike lovende praksiser for å bygge både det «lille» og «store» laget rundt familier er nærmere beskrevet i kap 4 E. I og med at Trondheim har sterke forskningsmiljø som også er praksisnære, spiller mange av tiltakene i kommunen også på lag med forskningen. Et annet eksempel i så måte, som også trekkes frem i mange av beskrivelsene av tiltak i Trondheim kommune, er prosjektet Liten og ny i barnehagen (NTNU, u.å.; Drugli et al., 2023). 32 barnehager i Trondheim deltok i dette utviklingsprosjektet, der man over år fem år utviklet og forbedret en modell for femdagers aktiv tilvenning i barnehagen. Casen på neste side oppsummerer sentrale læringspunkter fra arbeidet med «Liten og ny i barnehagen».

Case: Liten og ny i barnehagen

Liten og ny i barnehagen er en tilvenningsmodell som er utviklet for å sikre de yngste barnehagebarna en god overgang fra hjem til barnehage. Modellen ble utviklet i et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og RKBU Midt-Norge fra 2018 til 2023

I løpet av prosjektperioden ble femdagers foreldreaktiv tilvenning prøvd ut og evaluert gjennom følgeforskning i en trinnvis modell. Foreldre og ansatte bidro hvert år med tilbakemeldinger som la grunnlaget for neste års utprøving. På denne måten har data fra foreldre og ansatte i stor grad bidratt til utviklingen av Liten og ny i barnehagen, slik modellen nå foreligger. Blant annet ble korte ukentlige besøk i barnehagen, før selve oppstarten, tatt inn i modellen fra og med 2021 som følge av svært positive tilbakemeldinger. Ansatte rapporterer i kvalitative intervju at de ved å være mer sammen med foreldre og barn før og underveis i forbindelse med tilvenningen, både lettere ser hvem som trenger ekstra oppfølging og har et bedre utgangspunkt enn før for å gi tilpasset støtte. Bystyret vedtok i 2023 å innføre tilvenningsmodellen i alle kommunale barnehager i Trondheim, samt private barnehager som ønsker det.

Liten og ny i barnehagen er bygget opp med tilgjengelige nettressurser både for ansatte og foreldre, og med nettsider som tipser om ulik type litteratur som er relevant for barnehageoppstarten.

Korte ukentlige besøk i barnehagen før selve oppstarten beskrives som en sentral suksessfaktor, noe som også har blitt løftet fram som et viktig tiltak fra barnehagene i Trondheim for å nå foreldregrupper som ellers ikke har sterk kjennskap til barnehage. Både foreldre og ansatte syntes å være «moden» for en endring av tilvenningsrutinene for de yngste barna. Liten og ny legger til rette for økt medvirkning fra foreldre og barn i forbindelse med barnehagestart. Dette er i takt med kunnskapsgrunnlaget om små barn, samt moderne barnesyn og foreldrerolle. En annen grunn er at prosjektet ble gjennomført gjennom et tett samarbeid mellom praksisfeltet og forskere over flere år.

Foreldre og ansatte er opptatt av at små barn skal ha en god overgang fra hjem til barnehage.

Det tar tid for små barn å venne seg til å være i barnehagen og de drar nytte av en gradvis prosess. Den første tiden uten foreldre er krevende for dem, selv med en god start.

Samarbeidet mellom foreldre og ansatte er helt sentralt, både før under og etter selve tilvenningsdagene.

Publikasjoner

Drugli, M.B. (2023) Overgang fra hjem til barnehage – en prosess i tre faser. Barnehage.no https://www.barnehage.no/overgang-fra-hjem-til-barnehage-en-prosess-i-tre-faser/247238

Drugli, M.B. (2023). Den tredje uka er faktisk en tøffeste. Barnehage.no https://www.barnehage.no/den-tredje-uka-er-faktisk-den-toffeste/246953

Drugli, M. B., Nystad, K., Lydersen, S., & Brenne, A. S. (2023). Do toddlers' levels of cortisol and the perceptions of parents and professional caregivers tell the same story about transition from home to childcare? A mixed method study. Frontiers in Psychology, 14, 1165788.

Drugli, M.B., Brenne, A.S. og Midtsand, M. (under publisering). Development of a parent-active transition model for toddlers starting in childcare – a case study

Nettside: https://www.ntnu.no/rkbu/litenogny/

Foto: John Arne H. Tømmervold

Andre tiltak som løftes fram fra kommunens ansatte er skrivedans gjennom ergoterapitjenesten, for å fremme mestringsglede og øve opp ferdigheter i aktiviteter som tegning, maling, skriving og klipping. Dette brukes også på lavere skoletrinn. Det finnes også ulike foreldreveiledningskurs, der barnehager også er involvert, for eksempel gjennom foreldreveiledning i grupper gjennom ICDP-rammeverket (International Child Development Programme). I tillegg til slike formaliserte og strukturerte opplegg i kommunal regi (som også krever sertifisering), er også mange barnehager aktive med å involvere foreldre i uformelle aktiviteter som foreldrekafeer, morgen/ettermiddagskaffe og annet, noe som oppleves å gi positive relasjoner og samarbeidsmuligheter som igjen fremmer integrering og inkludering.

Foto: Trondheim kommune

Oppsummering og anbefalinger

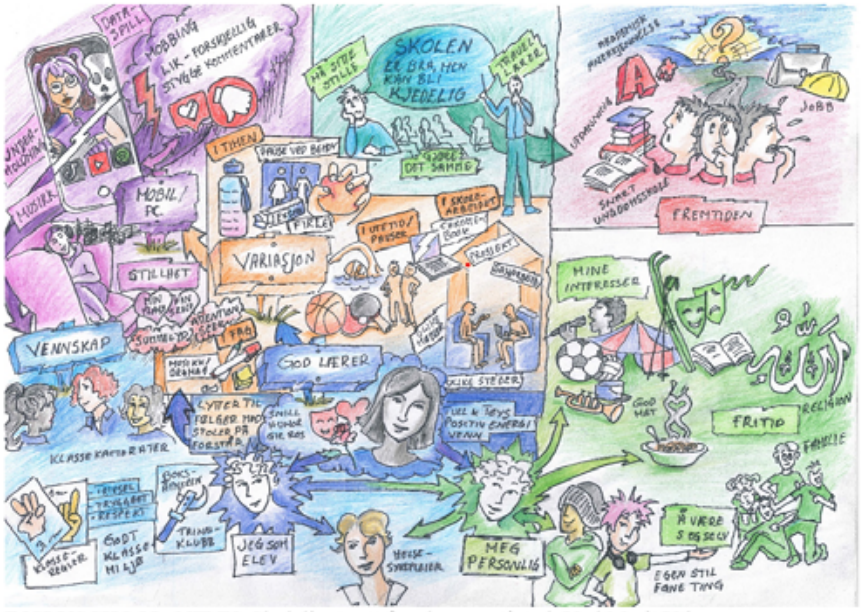
For å kunne ta fatt på å løse samfunnsutfordringen med å redusere, og i aller beste fall hindre ungt utenforskap, er det viktig at arbeidet og innsatsen legges inn tidlig. I det norske velferdssamfunnet så finnes det plass og ressurser til alle. Det handler om å sørge for en rettferdig fordeling av de felles godene slik at vi kan gi alle barn en best mulig start på livet. Det eksisterer god og bred kunnskap om utsatte grupper i Norge, og hvem det det er som faller utenfor og hvorfor. Grunnleggende universelle tilbud er grunnpilarene for å sikre inkludering og likeverdige tilbud, men individrettede, tilpassede tiltak er helt avgjørende for å plukke opp de som av ulike årsaker havner utenfor- i tråd med prinsippet om proposjonal universialisme. Ved å tillate at en økende andel barn og unge og deres familier faller utenfor samfunnet, så forteller vi at det er forskjeller på folk og at noen har en større verdi enn andre. Gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget for utredningen viser at det er mange gode tiltak og innsatser på gang i Trondheim for å gi alle barn en best mulig start på livet. Likevel er det enkelte grupper som er særlig utsatt for utenforskap, både på grunn av sårbare overganger, for at de ikke blir fanget opp, eller at fragmentering i hjelpeapparat og støttesystemer skaper barrierer for tilpasset hjelp.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å gi alle barn en best mulig start på livet:

Motvirke videreføring av ulikheter fra en generasjon til den neste ved å:

- → Styrke universell svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg, og særlig tilpasse støtte hos familier i sårbare situasjoner med helhetlig oppfølging etter behov.
- → Utvikle sammenhengende, koordinert og kontinuerlig støtte og veiledning i overganger og til nye faser i familieliv, barnehage og skole for å motvirke stigmatisering, fragmentert hjelp og fattigdom.
- → Videreutvikle tilbud og tilnærminger knyttet til trygg, inkluderende og kultursensitiv barnehagestart for foreldre og barn, og styrke det holdningsskapende arbeidet rundt mobbing og ekskludering.
- → Bygge tillit mellom familier, tjenester og offentlige institusjoner, gjennom å balansere utvikling av universelle tilbud og spesifikke støtteordninger tilpasset innbyggernes egne ressurser, behov og bakgrunn

4 B: Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv



INCLUSCHOOL, NTNU, Skolelivet sett fra elevens ståsted. Ved Marit Uthus.
Tegnet av Line T. Amdam, NTNU, Grafisk Design.

> *En skole hvor elever trives, lærer og får ut ikle seg til å bli mennesker som bidrar i samfunnet, er sentralt i skolens formål. En helsefremmende skole og et godt læringsmiljø har sammenfallende elementer, som opplevelse av trygghet for elevene, faglig støtte fra lærere og gode relasjoner mellom elever, og mellom elev og lærer»* (Skole og utdanning– Helsedirektoratet).

Hva skal til for at alle barn, unge og voksne realiserer sitt potensiale fullt ut og har kontroll over sine liv? Overgangen fra barnehage til skole kan oppleves som svært krevende for små barn og deres foreldre. Utenforskap og andre utfordringer i overgangen fra barnehage til skole er et kjent problem, noe som har ført frem til flere gode innovasjonsprosjekter, også i Trondheim (Norkyn et al., 2021). «Bedre skolestart for alle» er et godt eksempel på dette, hvor det fremheves at et systematisk samarbeid mellom barnehage og skole er nødvendig for å sikre en god, trygg og inkluderende overgang for de minste barna (Hermstad et al., 2023). Ved å sørge for sammenheng og kontinuitet i overgangen mellom barnehage og skole, øker sjansen for at barn og unge enklere kan lykkes i det sosiale læringsmiljøet med nye krav til atferd, klasseromsregler, språk og samspill. Trondheim kommune har ulike prosjekter, tiltak og innsatser på dette området, som vi kommer tilbake til senere i dette kapittelet.

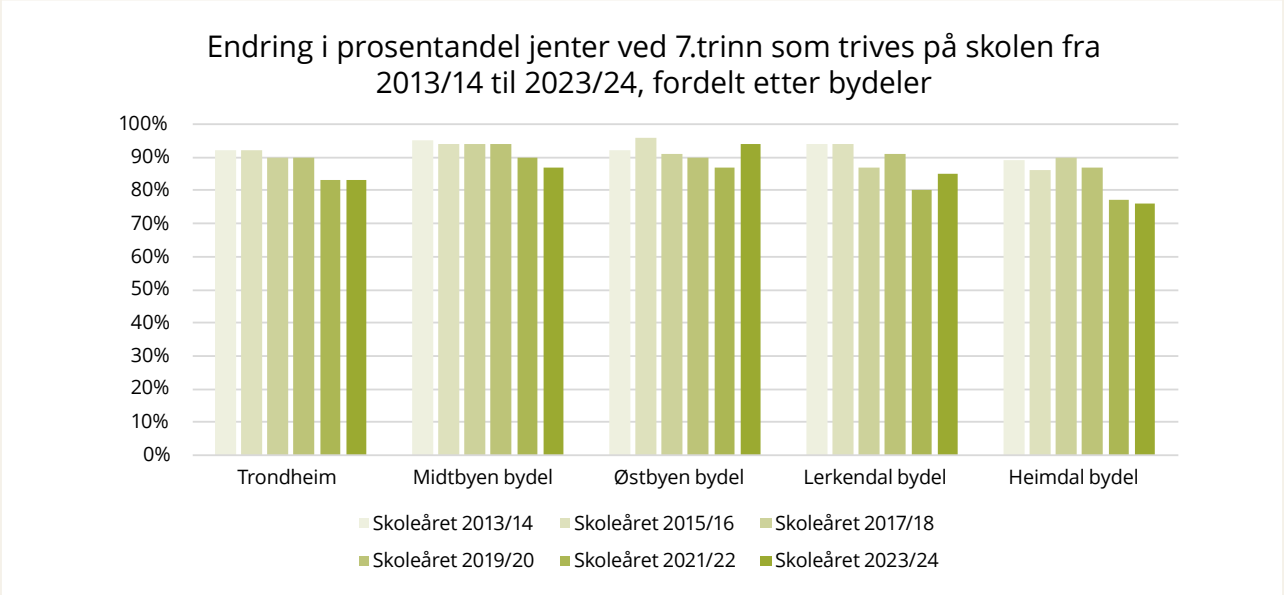
Det er også knyttet store utfordringer til overgangen mellom skolenivå, hvor blant annet faglige resultater, frafall, mobbing og sosiale relasjoner er risikofaktorer for utenforskap (Fyhn et al., 2021). Utfordringene kan bli spesielt vanskelige hos sårbare individer som allerede har opplevd utenforskap i barnehagen eller grunnskolen, både sosialt og faglig, og særlig minoriteter og flyktningbarn som kommer sent til Norge (og i det norske skolesystemet) som har liten skolebakgrunn fra hjemlandet. Hos disse gruppene vil også det språklige skape store utfordringer knyttet til utenforskap, og være med på å skape mindre opplevd tilhørighet (Svendsen et al., 2019). I tillegg vet vi fra nasjonale skoleundersøkelser (eksempelvis Ungdata) at det eksisterer relativt store sosioøkonomiske forskjeller i flere ulike skolerelaterte variabler, hvor elever fra familier med lavere sosioøkonomisk status gjør det dårligere på skolen og har større sjanse for frafall. Utenforskap i og gjennom utdanningsløpet knyttes ikke bare til skoleprestasjoner, men også til sosiale relasjoner mellom elever, elever og lærere, motivasjon og mestring, og likeverdige muligheter (Goldblatt et al., 2023).

Skolen har et ansvar i å gi alle elever mulighet til læring og utvikling, uavhengig av elevens sosiale, økonomiske, språklige og kulturelle bakgrunn og forutsetninger. Vi vet at det eksisterer store sosioøkonomiske ulikheter i skolen, og fullført utdanning er en av de viktigste faktorene for å unngå arbeidsledighet, uførhet og en ungdomsbefolkning som ender opp på offentlige stønadsordninger. I tillegg har utdanningsnivå vist seg å ha stor betydning for helse og helserelatert atferd, og både nasjonal og lokal forskning viser at barn og unge av foreldre med høy utdanning trives bedre på skolen, får bedre karakterer, opplever mindre mobbing og fullfører skolen i større grad, sammenlignet med barn og unge av foreldre med lavt utdanningsnivå.

Skolemiljø

Nasjonale tall fra Ungdata (2020/2021) og Elevundersøkelsen (2023) viser at den generelle trivselen på skolen er høy (Hygen et al., 2023). Dette ser vi også blant både ungdomsskole- og videregåendeelever i Trondheim, hvor de aller fleste rapporterer at de trives i skolen, og ligger på nasjonalt gjennomsnitt på ulike skolerelaterte faktorer som måler trivsel og fornøydhet (Elevundersøkelsen, 2023). Også tall fra Ungdata understøtter dette, og viser at mellom 70–90% prosent av elevene i ungdomsskolen og videregående rapporterer høy skoletrivsel, føler at lærerne bryr seg, og føler at de passer inn blant de andre elevene (Ungdata, 2021).

Bydelsinndelingen i kommunehelsa statistikkbank (med data fra Elevundersøkelsen 2023) viser likevel variasjoner i skoletrivsel mellom bydeler, og at den generelle skoletrivselen har falt det siste tiåret. Østbyen bydel skiller seg ut positivt, hvor vi ser en økning av skoletrivsel hos jenter ved 7. trinn fra skoleåret 2013/14 til 2023/24 (se figur 18 under).



Figur 18. Prosentandel jenter ved 7.trinn som trives på skolen. Prosentvis endring fra skoleåret 2013/14 til skoleåret 2023/24, fordelt etter bydeler. Elevundersøkelsen 2013–2024.

Vi ser de samme prosentandelene og samme utvikling hos gutter på ungdomsskolen, bortsett fra denne økningen i Østbyen bydel hos jenter. Heimdal bydel skiller seg ut på den negative siden, med lavest andel elever som trives på skolen, både hos gutter og jenter.

I 10. trinn ser vi de samme tendensene som vi ser i 7. trinn og i figuren ovenfor. Det er ingen tydelig kjønnsforskjeller, og relativt store forskjeller mellom bydelene. Også ved 10. trinn ser vi en økning i skoletrivsel over tid hos jenter i Østbyen bydel (84% til 90%). Skoleelevene på Heimdal er minst fornøyd, og dette ser vi både hos jenter og gutter, og forskjell i andelen som trives på skolen er størst mellom jenter på Østbyen (90%) og gutter på Heimdal (74%) i skoleåret 2023/24.

Fornøydhet med skolen

Tall fra Ungdata (2020/2021) understøtter at flesteparten av elevene i Trondheim trives på skolen, og i tillegg til relativt høyt nivå av skoletrivsel ser vi også at flesteparten er fornøyde med skolen de går på. Omtrent 7 av 10 elever ved 8. trinn i ungdomsskolen er fornøyd, sammenlignet med i underkant av 6 av 10 elever ved 10. trinn. På videregående er tallene mer stabile, og i underkant av 8 av 10 elever er fornøyd med skolen de går på. Trondheimselevene, både på ungdomsskolen og i videregående skole, er også mer fornøyd med skolen de går på, sammenlignet med nasjonalt gjennomsnitt. Til tross for dette ser vi en negativ utvikling over tid, hvor 73% og 82% av ungdomsskole- og videregåendeelevene var fornøyde i 2013, opp mot 64% og 76% i 2020/21 (Ungdata, 2020; Ungdata, 2021).

Ifølge kommunehelsa statistikkbank (med tall fra Ungdata 2021) finner vi høyest andel elever som er mest fornøyd med skolen sin på Østbyen, hvor 71% av ungdomsskoleelevene rapporterer at de er litt eller svært fornøyd med skolen – som også er over gjennomsnittet i Trondheim by (65%). Ellers ser vi at Midtbyen (66%) og Lerkendal (65%) ligger på

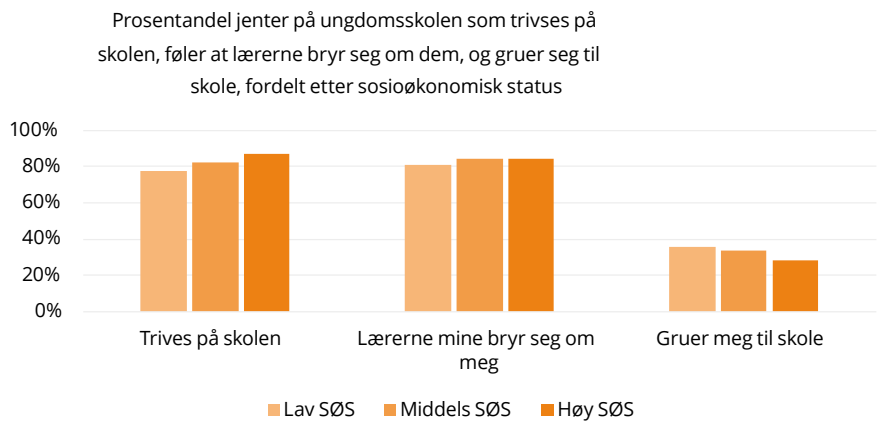
gjennomsnittet, mens lavest prosentandel elever som er fornøyd med skolen sin finner vi på Heimdal (59%).

Tall fra Ungdata (2020/21) viser også at selv om en stor andel Trondheimselever har det relativt bra på skolen, er det en forholdsvis høy andel som rapporterer at de kjeder seg (77% på ungdomsskole og 67% i Vgs), ofte gruer seg til å gå på skolen (28% på ungdomsskole og 21% i Vgs), opplever en del og svært mye press om å gjøre det bra i skolen (63% på ungdomsskole og 67% i Vgs), og som ofte eller svært ofte blir stresset av skolearbeid (54% på ungdomsskole og 52% på Vgs).

Vi ser samme tendenser i Ungdata-spørsmål knyttet til skulking, hvor Trondheimselever har en høyere andel som skulker sammenlignet med resten av landet. Andelen som skulker eller har skulket øker med skoletrinn, og omtrent en fjerdedel av ungdomsskoleelevene har skulket minst én gang siste året, mens på Vg3 er det ca. 63% som rapporterer dette. Andelen elever som rapporterer at de har skulket minst én gang siste år, har også økt fra 2013 til 2021 både blant ungdomsskoleelever (fra 19% til 30%) og elever i Vgs (40% til 46% i Vg2).

Sosioøkonomiske forskjeller i skolerelaterte forhold

Som nevnt innledningsvis vet vi at det finnes til dels store sosioøkonomiske forskjeller i ulike skole-relaterte forhold. Tall fra Ungdata (2020/21) understøtter dette, og viser blant annet at en mindre prosentandel elever fra familier med lavere SØS trives på skolen og føler at lærerne bryr seg enn jevnaldrende fra familier med høy SØS, og at av prosentandelen som ofte gruer seg til å gå på skolen finner vi en høyere andel hos elever fra familier med lav SØS (figur 19 nedenfor).



Figur 19. Prosentandel jenter på ungdomsskolen som trives på skolen, føler at lærerne bryr seg om dem, og gruer seg til skole, fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata, 2021.

Vi ser de samme trekkene hos gutter på ungdomsskolen, men en større andel gutter rapporterer at de trives på skolen og føler at lærerne bryr seg, og gruer seg mindre til skolen, i alle SØS-grupper. Vi observerer også en økende prosentandel over tid i alle sosioøkonomiske grupper som gruer seg til skole, og færre som føler lærerne bryr seg om de og som trives på skolen i 2021, sammenlignet med 2017. Et viktig poeng i så måte er også at skolekretsene i Trondheim har blitt mer sammensatte og med større forskjeller, noe som også gir større sosioøkonomiske forskjeller innad på hver skole. Dette speiles også i større forskjeller iblant annet psykisk helse mellom elever fra ulik sosioøkonomisk bakgrunn i skolene. Upubliserte resultater fra Unequal Childhood-prosjektet ved NTNU[1] dokumenterer for eksempel at de sosioøkonomiske forskjellene mellom elevene har vokst fra tidlig 2000-tallet til i dag, og at det også er en kjønnsdimensjon i dette, der jente-elever ved skoler i utsatte områder har dobbelt så høy sannsynlighet for å utvikle depresjon enn gutter ved samme skole, og 4–6 ganger så høy sannsynlighet for å utvikle depresjon sammenlignet med jenter fra skoler med generelt høy sosioøkonomisk status i elevgruppen. Dette speiler nasjonale trender med en mer enn dobling av selvrapporterte depresjonssymptomer og ensomhet blant jenter i perioden 1996 til 2021 (Lien et al., 2023), men dataene fra Trondheim løfter tydeligere frem den sosioøkonomiske gradienten i utviklingen.

Mobbing

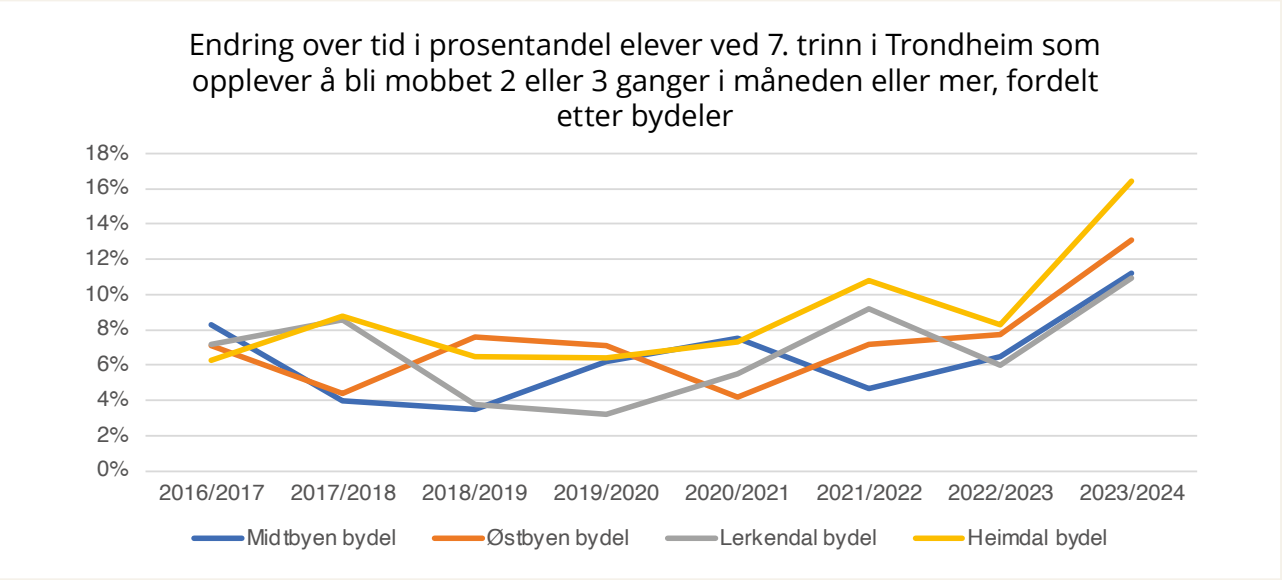
Hvordan man velger å måle og kategorisere mobbing har mye å si for hvordan resultatet fordeler seg, noe man ser i de ulike skoleundersøkelsene Ungdata og Elevundersøkelsen.

Ved å bruke inndelingen fra Ungdata 2020/21 (blir mobbet minst hver 14. dag) ser man at de aller fleste barn og unge i Trondheim sjeldent opplever å bli mobbet. Ifølge disse dataene er det ca. 7% hos gutter og 6% hos jenter som blir mobbet på ungdomsskolen. Prosentandelen er enda lavere når det kommer til mobbing på nett, hvor dette gjelder 4% av guttene og 3% av jentene. På videregående skole er mobbetallene enda lavere, og her er det ca. 4,5% av guttene som opplever å bli mobbet og 3,5% av jentene. Også tallene for mobbing på nett er lavere, hvor 4% av guttene og 2% av jentene opplever dette. Utviklingen over tid har variert, og tall fra Ungdata viser at andel som blir mobbet ikke har endret seg stort de siste 10 årene verken på ungdomsskole eller i videregående skole. Fra 2017 til 2021 har det også vært en nedgang i mobbing, og ved å bruke bydelsinndelingen i Kommunehelsa statistikkbank ser man også at mobbetallene har gått ned i Trondheim generelt (fra 9% til 7%) og i alle bydelene (Midtbyen, Østbyen, Lerkendal og Heimdal).

Elevundersøkelsen (2023) har brukt en noe bredere kategorisering, og har inkludert de som har svart at de blir mobbet 2–3 ganger i måneden eller mer, og mobbetallene blir høyere og endringene større over tid. Ved å bruke bydelsinndelingen i kommunehelsa statistikkbank, som også har data fra Elevundersøkelsene, ser vi store variasjoner mellom bydeler. I Trondheim by ser vi en økning i prosentandelen som blir mobbet både på 7. trinn

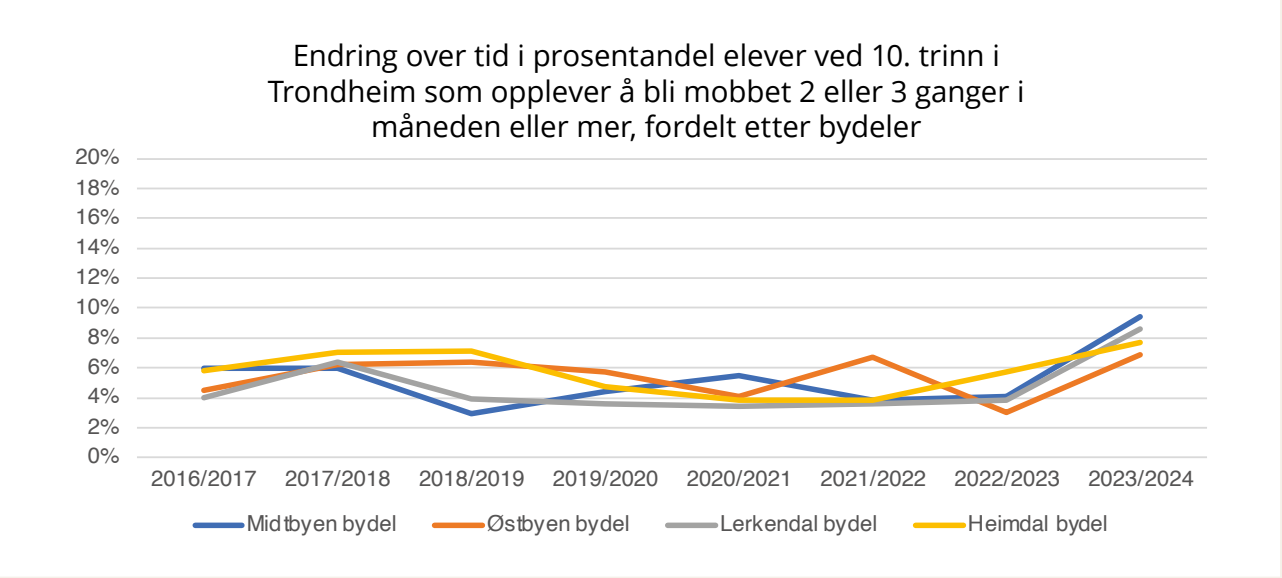
1 https://www.ntnu.edu/iss/childhood-school-inequality

(7,6% til 12,8%) og i 10. trinn (5,1% til 8,0%) fra 2016 til 2024. Prosentandelen som blir mobbet er høyest ved 7. trinn i Heimdal bydel (16%), som også har størst økning over tid fra 2016 til 2024. Vi ser en nedgang i mobbing i perioden 2019–2020, som antakeligvis har sammenheng med pandemien og nedstengingen av skolene. Til tross for dette har Midtbyen bydel en økning av mobbing i samme periode (figur 20 nedenfor).



Figur 20. Endring over tid i prosentandel elever ved 7. trinn i Trondheim som opplever å bli mobbet 2 eller 3 ganger i måneden eller mer, fordelt etter bydeler. Kommunehelsa statistikkbank, 2016 til 2024.

Det foregår generelt mindre mobbing i 10. trinn, og her er det Midtbyen bydel som har høyest andel som rapporterer at de blir mobbet (9,4%), og Lerkendal som har størst endring over tid (4% til 8,6%). Også i 10. trinn ser vi en nedgang i mobbing i pandemiårene, men også her har Midtbyen bydel en økning i mobbing i samme periode (figur 21 nedenfor).



Figur 21. Endring over tid i prosentandel elever ved 10. trinn i Trondheim som opplever å bli mobbet 2 eller 3 ganger i måneden eller mer, fordelt etter bydeler. Kommunehelsa statistikkbank, 2016 til 2024.

Vi observerer til dels tydelige kjønnsforskjeller og sosiale ulikheter i både å bli mobbet og det å selv være med på å mobbe andre. I motsetning til andre helse- og psykisk helserelaterte variabler er det gutter som i større grad rapporterer mobbing enn jenter. Prosentandelen av elever med lav SØS som blir mobbet er høyere (10% av gutter og 7% av jenter) enn hos elever med høy SØS (6% av gutter og 5% av jenter).

Ungdata viser også at det er også en større andel barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status som er med å mobbe og plage andre (7%), enn barn og unge fra familier med høy sosioøkonomisk status (4%).

Gjennomføring og frafall

Gjennomføring av grunnskoleopplæring og videregående utdanning er viktig for å unngå at ungdom og unge voksne ikke havner utenfor både sosialt og i samfunnet ellers. Å sørge for at alle barn og unge gis like muligheter og forutsetninger for å fullføre videregående opplæring er en av de viktigste oppgavene til fylkeskommunene. Elever som ikke fullfører videregående opplæring vil ha dårligere forutsetninger i arbeidsmarkedet, og i gjennomsnitt ha lavere inntekt, høyere arbeidsledighet, og blir mer avhengig av offentlige stønader og trygd (Falch & Nyhus, 2011). Dette er faktorer som har direkte tilknytning til utenforskap, og i tillegg vet vi at frafall i videregående skole henger sammen med sosial ekskludering (Bergsli, 2013), kriminalitet, dårlig helse og dårligere materielle vilkår (Lamb et al., 2011). På den positive siden viser statistikk fra SSB at andel elever i Trøndelag som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse etter 5/6 år i videregående opplæring, har økt de siste tiårene (SSB, 2023). Samtidig ser vi at det er store sosioøkonomiske ulikheter i hvem det er som fullfører videregående opplæring og ikke.

Kulturelle og geografiske ulikheter i gjennomføring av videregående opplæring

Forskjellen i andelen som gjennomfører videregående opplæring blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen er relativt store. Nasjonalt ser vi at 64% av innvandrere, 79% av norskfødte med innvandrerforeldre og 82% av den øvrige befolkningen gjennomfører videregående opplæring (SSB, 2023). I Trondheim er det færre innvandrere (60%) og norskfødte av innvandrere (78%) som fullfører videregående opplæring enn i resten av landet.

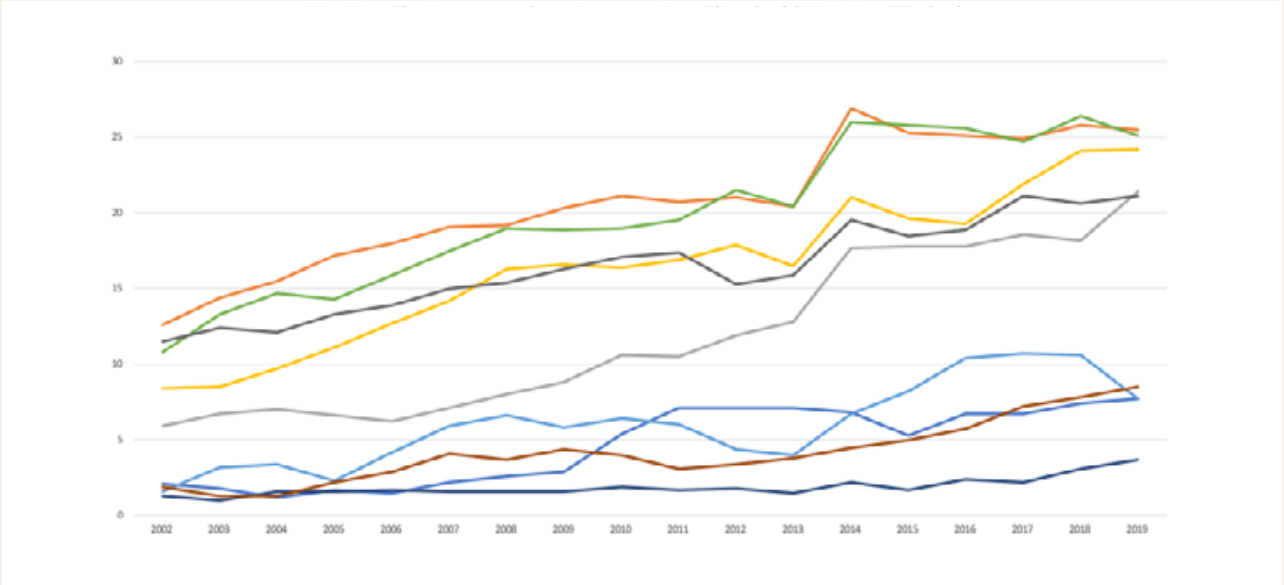
Ved bruk av kommunehelsa statistikkbank (med data fra SSB, 2022) ser vi at hvilken bydel innvandrere bor i har betydning for andelen som fullfører:

- → I Midtbyen fullfører 58% av innvandrere og 84% av den øvrige befolkningen
- → I Østbyen fullfører 57% av innvandrere og 83% av den øvrige befolkningen
- → På Lerkendal fullfører 60% av innvandrere og 83% av den øvrige befolkningen

→ På Heimdal fullfører 63% av innvandrere og 78% av den øvrige befolkningen

På den positive siden har vi observert en økning over tid i prosentandelen innvandrere som fullfører videregående opplæring fra 2014 til 2022. I Trondheim har prosentandelen økt fra 54% til 60%, og lignende tall ser vi også for Midtbyen (55% til 58%) og Østbyen (51% til 57%). Heimdal har hatt størst økning i andelen innvandrere som fullfører videregående opplæring (fra 47% til 63%), men på Lerkendal ser vi nedgang fra 66% til 60%. På en annen side ser vi at kjønnsforskjellen blant innvandrere som fullfører videregående opplæring er stor. Blant innvandrergutter er det mellom 40–50% som fullfører videregående opplæring i Heimdal, Østbyen og Midtbyen, og 56% på Lerkendal. Hos jenter er det mellom 60–70% som fullfører videregående opplæring på Østbyen, Midtbyen og på Lerkendal, og 76% på Heimdal.

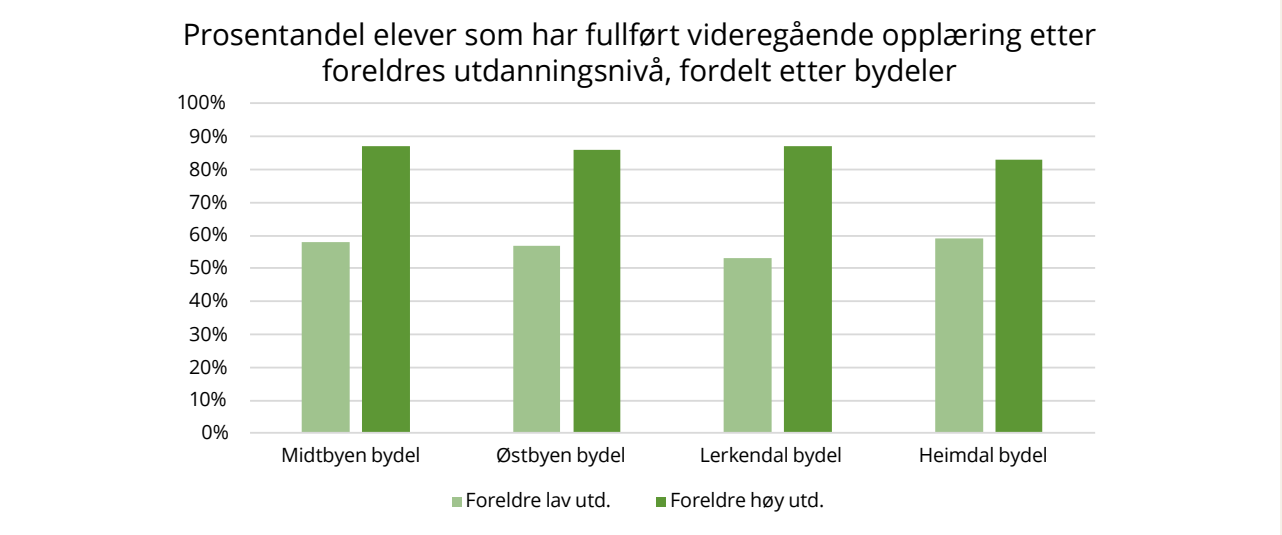
Det har også forekommet en heterogenisering innad i skolekretsene i Trondheim. Dette innebærer at skoler som i utgangspunktet omtales som å ha elever med høy SØS har fått et mer sammensatt elevgrunnlag, og det samme gjelder også skoler med elever med lavere SØS. Figur 22 nedenfor viser hvordan de ulike grunnkretsene (som til sammen utgjør en skolekrets) har utviklet seg med hensyn til andel innvandrerforeldre med ikke fullført videregående opplæring, på en skole i Trondheim som vanligvis antas å ha elever med lav SØS (skolen er anonymisert som del av prosjektet). Også denne figuren er baser på upubliserte data fra Unequal Childhood-prosjektet, hentet inn fra Statistisk Sentralbyrå. I starten av perioden (2002) ser vi at avstandene mellom grunnkretsene (de horisontale linjene) er klart mindre enn i 2019, og at forskjellene innad i skolen dermed har blitt større over tid.



Figur 22. Andel innvandrerforeldre uten videregående opplæring i ni ulike grunnkretser som til sammen utgjør en skolekrets. Skolen (anonymisert) oppfattes vanligvis som en skole med elever med lav-sosioøkonomisk bakgrunn. Dataene er ikke tidligere publisert, men er en del av Unequal Childhood-prosjektet, se omtale i teksten.

Sosioøkonomiske og geografiske ulikheter i gjennomføring av videregående opplæring

Som nevnt innledningsvis vet vi at det er store forskjeller i prosentandelen som fullfører videregående opplæring etter foreldres utdanningsnivå, som også har stor betydning for karakterer og gjennomsnittlige grunnskolepoeng (Ekren & Arnesen, 2022). I Trondheim er det relativt stor forskjell i gjennomføring av videregående opplæring mellom barn av foreldre med grunnskoleutdanning (57%) og universitets-/høgskoleutdanning (86%). Ved bruk av data fra SSB har kommunehelsa statistikkbank oversikt over gjennomføring i videregående opplæring etter foreldres utdanningsnivå, fordelt etter bydelene i Trondheim (figur 23 nedenfor).

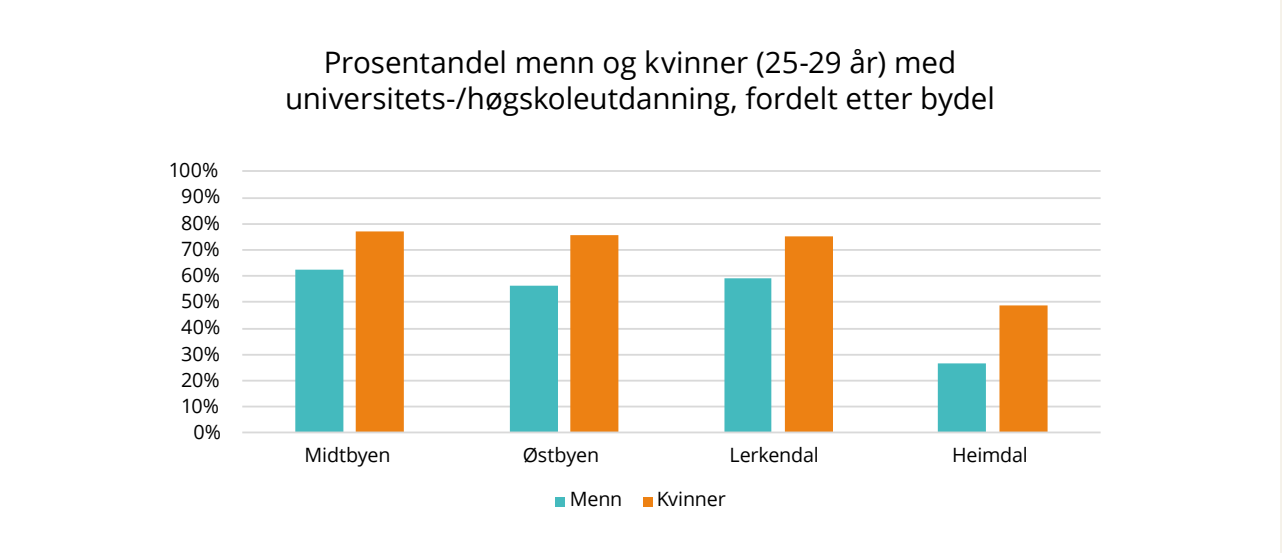


Figur 23. Prosentandel som har fullført videregående opplæring i løpet av 5/6 år, fordelt etter bydel og foreldres utdanningsnivå. Kommunehelsa statistikkbank (SSB), 2022.

I tillegg til å vise store kjønnsforskjeller i prosentandelen som fullfører videregående opplæring, viser samme data en gjennomgående sosioøkonomisk gradient hos begge kjønn, hvor en forholdsvis mye større andel barn og unge av foreldre med høy utdanning fullfører videregående opplæring sammenlignet med barn og unge av foreldre med lav utdanning. Den største forskjellen ser vi mellom gutter av foreldre med lav utdanning på Lerkendal (38% som fullfører) og jenter av foreldre med høy utdanning i Midtbyen (91% som fullfører).

Utdanningsnivå

Utdanningsnivå gjenspeiler livssituasjon og helseatferd hos individer, og helseatferd og leveforhold har vist seg å variere i stor grad etter yrke, utdanning og inntekt, men også etter bosted. I Trondheim er det store variasjoner i utdanningsnivå mellom de ulike bydelene, men også mellom kjønn blant unge voksne i alderen 25–29 år (se figur 24 nedenfor).



Figur 24. Prosentandel personer i alderen 25–29 år i Trondheim med universitets-/høgskoleutdanning, fordelt etter kjønn og bydel. Kommunehelsa statistikkbank (SSB), 2022.

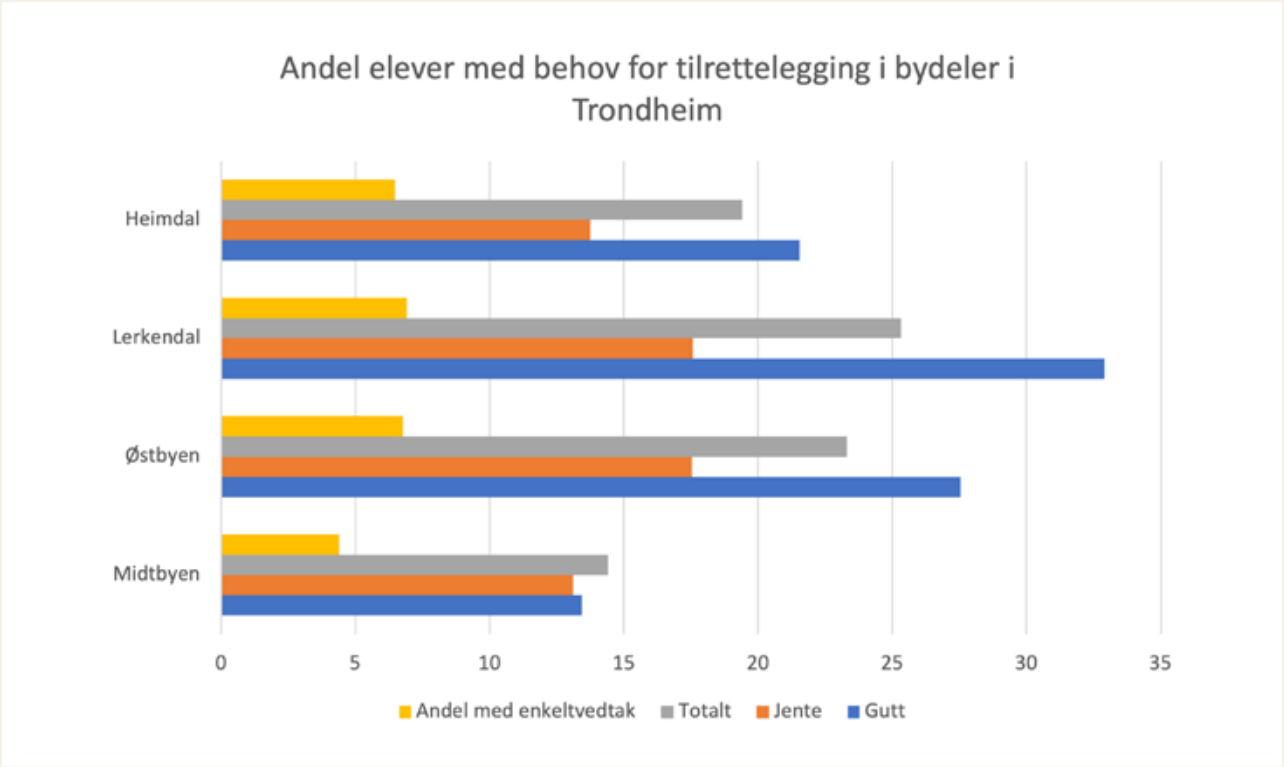
Elever med behov for særskilt tilrettelegging

Inkludering i skolen har vist seg å være utfordrende å få til også for elever med nedsatt funksjonsevne (f.eks. Hjulstad, 2017) og elever som mottar spesialundervisning (f.eks. Nes et. al., 2018). Opplæringsloven understreker at barn som ikke har tilstrekkelig utbytte av ordinær opplæring har rett på spesialundervisning. Organisering av spesialundervisning er av flere påpekt å være en forsterker av sosialt utenforskap (f.eks. Finnvold, 2021).

I Trondheim kommunes strategidokument Stein Saks og Papir ble det påpekt at særskilte behov kan oppstå som følge av at systemene har snevre grenser for hva som betraktes som normalt. Ambisjonen var å utvikle miljø som er tilpasset elevmangfoldet, og slik forhindre at barn utvikler særskilte behov, med dertil behov for spesialundervisning (Ekspertutvalget, 2018, s.15). Systemorienterte tiltak er avgjørende for inkludering for barn og unge med særskilte behov. Samtidig kan en ensidig systemorientering resultere i at de som har slike behov ikke gis like vilkår for deltakelse, utvikling og læring. Inkludering vil alltid også måtte innebære tiltak som ivaretar barn på et individuelt plan, i form av nødvendige timeressurser og spesialpedagogisk kompetanse (Uthus, 2014), og slik det er fastslått i Opplæringsloven. I Trondheim kommune har rektorer beskrevet i media at skolebudsjettet tvinger dem til å enten bryte norm for lærertetthet eller retten til spesialundervisning. Ombud for oppvekst i Trondheim kommune, Tonje Ottosen Johnsen, har vist til varsler fra pårørende som viser til at barnet deres ikke får de antall timene med spesialundervisning barnet har krav på, noe som gjenspeiles i et organisert Foreldreopprør i trondheimsskolen, der det å sikre barns rett til spesialundervisning var særlig vektlagt – som ble omtalt blant annet i Adressa (Foreldreopprør i skolen i Trondheim) og Nidaros (Varsler om flere brudd på retten til spesialundervisning i trondheimsskolen). Vellykket inkludering i barnehage og

skole krever tiltak som er rettet mot individet, og som samtidig jobber mot å utvikle kompetanse, holdninger og verdier på et overordnet nivå (såkalte systemrettede tiltak).

På nasjonalt nivå er det 8,1% av elevene som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i 2023, og Trondheim har over tid ligget noe lavere enn landsgjennomsnittet. Tall fra Tett på-prosjektet (Caspersen et al., 2024) viser at det også her finnes interessante variasjoner på bydelsnivå (se figur 25 nedenfor).



Figur 25. Andel elever med behov for tilrettelegging slik lærere vurderer det, i bydelene i Trondheim. Kilde: Caspersen et al., 2024).

Basert på læreres vurdering av elevers behov for tilrettelegging, sammenlignes kjønnsforskjeller i behov for tilrettelegging (uavhengig av enkeltvedtak) mellom bydeler i Trondheim. Den gule søylen viser andelen elever som lærerne oppgir har enkeltvedtak, mens den grå søylen er andelen elever som læreren mener har behov for tilrettelegging utover det ordinære, uavhengig av om de har enkeltvedtak eller ikke. De blå og oransje søylene viser andelen gutter og jenter med behov for tilrettelegging, slik lærerne vurderer det (grunnen til at den grå søylen er høyere enn den oransje og blå i Midtbyen er at ikke alle elevene har oppgitt kjønn). Tallene viser at man i Lerkendal og Østbyen, og til dels i Heimdal bydel, vurderer guttene (på femte og åttende trinn) sitt behov for tilrettelegging som mye større enn jentenes behov, men at lærerne i Midtbyen ikke vurderer kjønnsforskjellene i behov for tilrettelegging på samme måte. Det er også slående at andelen elever som av lærerne vurderes å ha behov for tilrettelegging er betraktelig lavere i Midtbyen enn i de andre bydelene.

Bydelsforskjeller finner vi også i hvordan elevene som av lærerne er vurdert å ha behov for tilrettelegging oppgir at undervisningen foregår (også fra Tett på-prosjektet). På Heimdal, Lerkendal og i Østbyen er det mellom 22 og 25 prosent av elevene som lærerne vurderer har behov for tilrettelegging som oppgir at undervisningen foregår mest i mindre grupper eller med voksne. De resterende 75–78 prosentene oppgir at de har undervisningen sammen med alle andre elever. I Midtbyen er det derimot kun 5 prosent som oppgir å ha undervisningen mest i mindre grupper eller voksne, mens 94 prosent oppgir å ha den sammen med alle andre elever. Det er også 40 prosent av elevene som er mest i mindre grupper eller med voksne som oppgir at de ønsker å være mer sammen med medelever.

Casen under fra INCLUSCHOOL-prosjektet viser et lovende eksempel på hvordan skoler kan jobbe for å fremme sosial og faglig inkludering:

Case: Forskningsprosjektet INCLUSCHOOL (2023–2026)

Prosjektet skal utvikle ny kunnskap om inkludering og inkluderende praksiser i skolen i tett samarbeid med elever og lærere ved den unike mangfoldskolen i Trondheim kommune; Huseby barneskole – AC Møller tegnspråksenter. Målet er å forstå inkludering (og ekskludering) slik dette erfares av elever og lærere, og å vinne ny kunnskap om hvordan elevenes egne stemmer kan inngå i og legges til grunn for utvikling av inkluderende praksiser.

Prosjektet startet med at alle skolens ansatte skrev en logg om hva de forstår med inkludering akkurat på denne skolen, der det viste seg at de beskrev inkludering som en unik opplevelse som de enkelte elevene har – av å høre til. Tilhørighet besto ifølge loggene av flere opplevelses-dimensjoner – både opplevelsen av a) å ha betydning, b) å inngå i trygge relasjoner med andre barn og voksne, c) å være engasjert i de felles aktivitetene, og av d) å bli sett og hørt (se vedlagt bilde nedenfor). Basert på dette foreslo en av lærerne i prosjektet å utvikle skolens formelle elevsamtale til å omhandle nettopp elevenes opplevelse av tilhørighet. Elevsamtalen ble så prøvd ut av lærere og elever med formål å fremme elevenes opplevelse av inkludering ved skolen (som ble elevsamtale-data). Deretter oppsto en ide om å vinne ny innsikt om inkludering ved at elevene tok bilder av det som er viktig for dem i skolen og fortalte om bildene til forskeren (ble også data til forskning). Forskeren oppsummerte så dette i et tankekart, og ba elevene om å utdype, om de kjente seg igjen i tankekartet, om det var noe de mente skulle tas ut, og om det var noe mer de ville ha inn (ble nye data til forskning). Som følge av dette foreslo så en elev at dette tankekartet var fint å ta i bruk for elevene selv, som et utgangspunkt for å formidle hva som er viktig for dem i skolen, både til lærerne på trinnet (ble enda mer data til forskning) – men også til andre lærere og rektor både ved denne skolen og ved ungdomsskolen, siden disse elevene nå gikk på 7. trinn og var spent på overgangen dit. På denne måten ble det skapt enda en ny praksis ved skolen der elevene ble gitt en stemme og mulighet til å påvirke eget skoleliv til det bedre.

Prosjektet har vært opptatt av å etablere trygghet mellom partene i prosjektet.

Som en del av dette var det viktig å forstå hverandres usikkerhet. Mens lærerne opplevde usikkerhet omkring egen fagkunnskap, var forskerne usikre på egen praksiskompetanse. Dette tok det tid å finne ut av – og lande trygt i. I tillegg viste det seg avgjørende at det var lærerne, og etter hvert elevene, som initierte prosjektets neste steg, for deres eierskap og motivasjon, og for praksisrelevans. Praksisrelevansen har også vært en viktig for inspirasjon og motivasjon for forskerne.

Vi har lært at samskapt kunnskap er praksisrelevant kunnskap – nå «på sporet» av inkluderende praksiser i skolen. Verktøyene og praksisen som er utvikla i dette prosjektet kan tas i bruk ved alle skoler i kommunen.

Foreløpige publikasjoner

Uthus, M., & Sivertsen, K. I. H. (2023). Samskapt kunnskapsutvikling om inkludering i en mangfoldig skole – med eleven i sentrum. I A. B. Emstad (Red.), Samskapt kunnskap i skole og lærerutdanning. Der praksis og forskning møtes (s. 180–199). Cappelen Damm Akademisk

Uthus, M. & Aas, H.K. (i review). *Inclusion explored through student voices within the framework of formal teacher-student conversations*.

Et annet lovende eksempel på praksis er «Tett på-piloten» som prøver ut nye samarbeidsformer mellom PPT (BFT), skole og barnehage, gjennom å øke tilstedeværelsen ute i barnehage og skole. Prosjektet går frem til 2026, og har Heimdal og Midtbyen bydel som sine nedslagsfelt (Caspersen et al., 2024). Foreløpige resultater viser til positiv mottakelse ute i skoler og barnehager, men et stort press på PPT og en vanskelig organisatorisk forankring i kommunen.

«Bedre skolestart for alle» har også vært et viktig prosjekt for utvikling av skolene i Trondheim (se Schanke & Øksnes 2022; Hermstad et al., 2023; og Trondheim kommunes egne nettsider: Bedre skolestart), som har fått mye oppmerksomhet nasjonalt. Utgangspunktet for Bedre skolestart-prosjektet var et vedtak i formannskapet i Trondheim kommune i oktober 2019 om utredning av mulige modeller for fleksibel skolestart. Etter prosessen ble det politisk vedtatt utprøving av tre ulike modeller. I tillegg til dette fikk Trondheim kommune også midler fra Norges forskningsråd til et innovasjonsprosjekt i samarbeid med NTNU, Dronning Mauds Minne Høgskole, Roskilde Universitet og Linné Universitet. De fire modellene ble beskrevet som: Felles siste halvår i barnehagen og første halvår i skolen. Personalet i skole og barnehage samvirker; Endret praktisering av dagens lovverk når det gjelder forskjøvet skolestart; Foreldres stemme skal tillegges større vekt; SFO som brobygger mellom barnehage og skole med fokus på lek, fysisk aktivitet og kosthold; Innovasjonsprosjekt, med aldersblandede grupper i barnehage, 1. og 2. trinn i skolen; utveksling av personale mellom barnehage og skole/SFO og økt fokus på lek og på praktiske og estetiske tilnærminger til læring.

Et siste eksempel på godt, tverrfaglig samarbeid rundt utsatte barn og unge med utgangspunkt i skolen som universell arena er arbeid knyttet til sosialveiledere og miljøterapeuter på skolen. Slike voksenpersoner og tverrfaglige samarbeid gir trygge rammer, og et pusterom for dem som sliter uansett grunn. I forskningsprosjektet SoVei (Sosialveiledning i skolen) som tar utgangspunkt i utvalgte skoler i Trondheim utarbeides en kunnskapsbasert og strukturert arbeidsmodell for sosialfaglig ansatte/miljøterapeuter i barneskolen. Arbeidsmodellen vil kunne overføres til andre skoler og implementeres på landsbasis etter utprøving (Singstad et al., 2023), og kan være til inspirasjon i videre innovasjonsarbeid.

Studenter og unge voksne

Overgangen fra å være ferdig med grunnskole og videregående opplæring til å begynne med studier er nok en fase i livet som kan oppleves krevende og utfordrende for mange. Selv om man per aldersdefinisjon har blitt voksen, så kan overganger til nye faser i livet oppleves like voldsomt (med både positivt og negativt blikk) for unge voksne som for små barn. Studietiden er en tid preget av store overganger, nye nettverk, og ofte endring av bosted – som også av og til innebærer å flytte vekk fra familie, venner og andre nære relasjoner.

Som vi ser hos barn og unge i Trondheim så har også flesteparten av studentene det ganske bra, og Trondheim som studentby rangeres høyt i kåringer om Norges beste studentbyer (Studentum, 2024). Resultater fra SHoT-undersøkelen (2022) viser også at blant studentbyer i Midt-Norge, så er Trondheim byen flest studenter er tilfreds med (90%). Det er også en stor andel som er tilfreds med kulturtilbudet (82%), helsetilbudet (64%), kollektivtilbudet (57%), utelivstilbudet (78%), og sist, men ikke minst, studentmiljøet (81%).

Likevel ser vi at de utfordringene barn og unge opplever i tenårene og på skolen, blir med inn i 20-årene og studenttilværelsen. Forskning med data fra gamle Nord-Trøndelag (HUNT) viser at det i tillegg til økning i psykiske helseplager blant barn og unge, har det vært en markant økning også blant unge voksne i alderen 20–29 år, og spesielt blant unge kvinner (Krokstad et al., 2024). Dette understøttes av resultater fra SHoT-undersøkelsene, som nasjonalt viser en betydelig økning av psykiske plager og selv-rapporterte psykiske lidelser blant studenter det siste tiåret (Sivertsen & Johansen, 2022).

Når det kommer til økonomi skiller Trondheimsstudentene seg noe ut fra de andre studiebyene, hvor de i størst grad er aktiv i frivillig arbeid gjennom semesteret, og har også høyest andel som velger å ha sommerjobb heller enn jobb gjennom semesteret (Lervåg et al., 2022). Til tross for at studentene i Trondheim har noe lavere medianinntekt, virker de ikke ha å større økonomiske utfordringer enn studenter i andre storbyer. Det er likevel verdt å nevne at 40% av Trondheimsstudentene ikke har råd til en uforutsett utgift på 20.000,-, og skiller seg med dette ut fra andre storby-studenter (Lervåg et al., 2022). Studenter som ikke har mulighet til å få økonomisk støtte fra foreldre og andre støttespillere er særlig utsatt for økonomiske problemer, noe som kan resultere i dårlig helse og utenforskap.

Rapporter fra IME-prosjektet i Trondheim (In my Experience) viser at manglende tilknytning er en følelse som mange sliter med, blant annet å ikke være en del av lokal (nasjonal) kultur og språk, som naturligvis er en utfordring for utvekslingsstudenter (Bjørntvedt et al., 2024). Også det å være kjønnsminoritet eller befinne seg i en annen aldersgruppe enn de man studerer med, nevnes også som utfordringer. I rapporten til Bjørntvedt et al., (2024) påpekes det at konsekvensene av manglende tilknytning er mange, og helt konkret nevnes det å ha noen å kunne sitte med i de store forelesningene, som for mange studenter preger de første studieårene. Dette understøttes av nasjonale tall fra SHoT-undersøkelsen, som viser at ensomhet er et stort problem hos studenter, hvor 1 av 3 oppgir at de ofte eller svært ofte savner noen å være sammen med. I tillegg rapporterer 1 av 5 at de ofte eller svært ofte føler seg utenfor og isolert (Sivertsen & Johansen, 2022).

SiT Labs ved Studentskipnaden i Trondheim (SiT) ble startet opp i 2021, som et prosjekt for å ta fatt på utfordringen med økningen i psykisk uhelse blant studenter. SiT Labs har startet opp flere prosjekter anerkjent av både Kunnskapsdepartementet og Helsedepartementet, for deres kreative måter å skape og drive folkehelsearbeid (Sit Labs). Et annet lovende initiativ er forskningsprosjektet StudyWell som utforsker bedring av studenters psykiske helse og livskvalitet gjennom tjenestedesign og relasjonell velferd.

Fritid

Utenforskap handler om så mye. Det er ikke bare i skole- eller arbeidssammenheng at barn, unge og unge voksne kan oppleve å havne utenfor. Utenforskap handler også om lavere deltakelse i idrett og fritidsaktiviteter. Signe Horn i organisasjonen Voksne for Barn beskriver dette på en god måte:

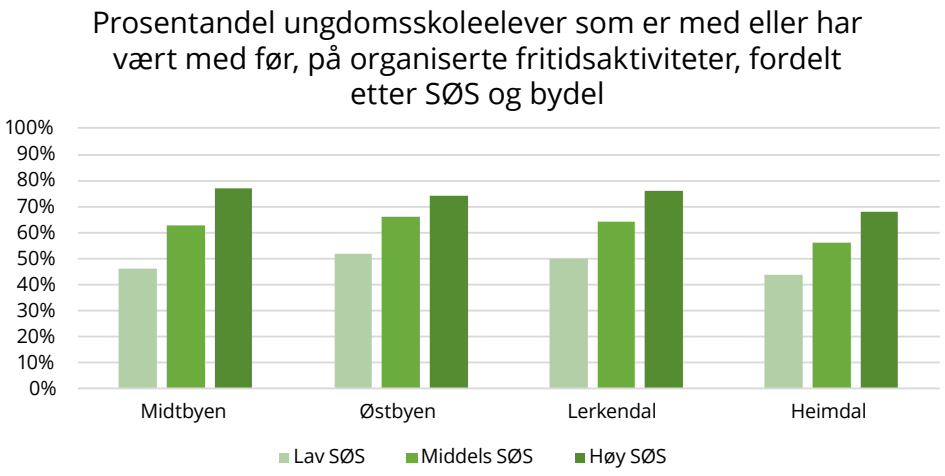
> *«For mange barn og unge er utestengelse fra fritidsaktiviteter en særlig vond del av oppveksten. Det er riktig å kalle det utestengelse: Når kostnadene er høye, familien ikke har råd og samfunnet ikke stiller opp, er det i realiteten lagd en effektiv barriere mot deltagelse. Resultatet blir at mange ikke deltar i aktiviteter klassekameratene er med på, og bruker oppveksten på å finne strategier for å skjule familiens fattigdom og egen opplevelse av ensomhet og skam» (Horn, 2023).*

Det å være en del av en organisasjon, klubb, lag eller forening kan bidra med følelse av felleskap, identitet og mestring, og deltagelse i slike arenaer er viktig for inkludering og sosiale interaksjoner for og mellom barn og unge, og for å hindre utenforskap. I en rapport som har analysert Ungdataundersøkelsene, har Jacobsen et al., (2021) konkludert med at sosial og økonomisk bakgrunn utgjør en viktig del av hvorfor noen barn og unge deltar og ikke deltar i fritidsaktiviteter. Foreldres sosioøkonomiske status har betydning for deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter for barn og unge, og mens tre av fire barn og unge fra hjem med høy SØS deltar i organiserte fritidsaktiviteter, er det kun halvparten fra hjem med lav SØS som gjør det samme (Jacobsen et al., 2021). Et viktig poeng er at ikke alle

barn og unge ønsker å delta i organiserte fritidsinteresser. Alle bør likevel ha lik mulighet, uavhengig av sosioøkonomisk og kulturell bakgrunn.

Tall fra Ungdata (2020) viser at de aller fleste barn og unge er med eller har vært med på en eller annen form for organisert fritidsaktivitet; likevel er det mellom 12% og 16% blant ungdomsskoleelever som rapporterer at de aldri har vært med. På videregående skole er andelen noe lavere (mellom 5% og 13%). Vi ser noen interessante kjønnsforskjeller, hvor gutter i større grad aldri har deltatt i organiserte fritidsaktiviteter på ungdomsskolen, mens dette snur på videregående, hvor dette plutselig gjelder jenter (bortsett fra i Vg3).

Tall fra Kommunehelsa statistikkbank (med data fra Ungdata) viser at sosioøkonomiske ulikheter i deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter også er en utfordring i Trondheim. Prosentandelen ungdomsskoleelever som er med i, eller har vært med tidligere i organiserte fritidsaktiviteter er høyest blant de som kommer fra familier med høy SØS (74%), og lavest blant de som kommer fra familier med lav SØS (47%). Vi ser også relativt store forskjeller mellom de ulike bydelene (se figur 26 nedenfor).



Figur 26. Prosentandel ungdomsskoleelever som har svart ja på spørsmålet om de er med på organiserte fritidsaktiviteter nå eller har vært med tidligere, fordelt etter SØS og bydel. Kommunehelsa statistikkbank (Ungdata), 2021.

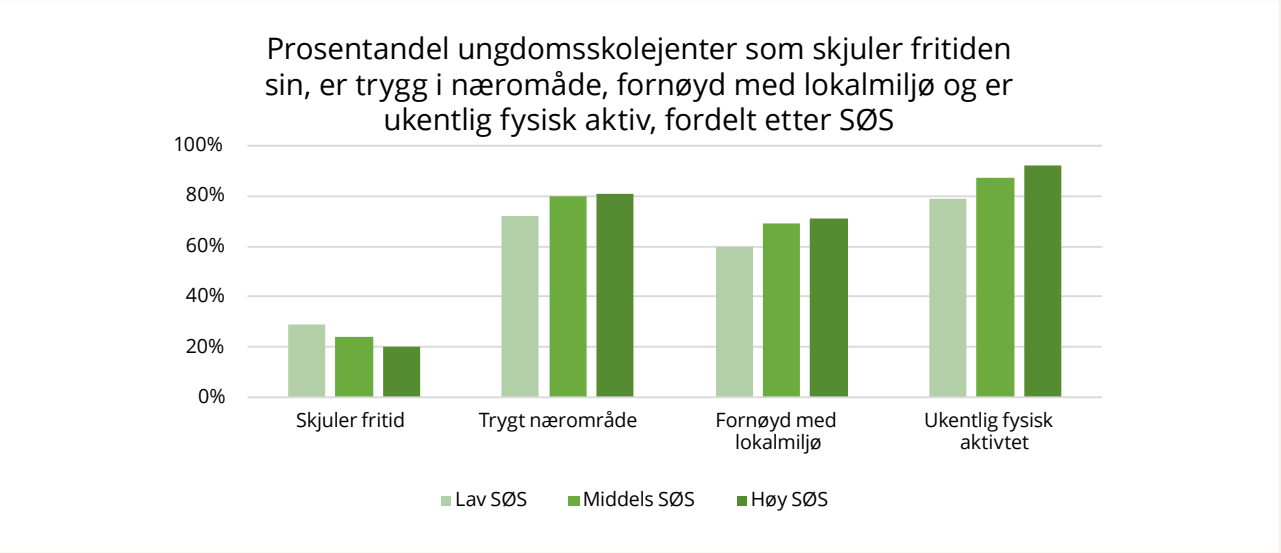
Det har vært en nedgang i prosentandelen ungdom som er med, eller har vært med tidligere i organiserte fritidsaktiviteter fra 2017 til 2021. Denne nedgangen ser vi i alle sosioøkonomiske grupper i alle bydelene, men nedgangen er større hos barn og unge fra familier med lav SØS enn høy SØS.

Ungdata viser også at det er en relativt stor forskjell mellom ungdomsskoleelever fra familier med lav og høy SØS når det kommer til spørsmål som omhandler familieøkonomi og fritidsaktiviteter. På spørsmålet «hender det at familien din ikke har råd til fritidsaktiviteter» er det 81% av gutter og 77% av jenter fra familier med lav SØS som svarer nei. Hos gutter og jenter fra familier med høy SØS er prosentandelen som svarer nei, 97% og 94%.

På spørsmål om de «opplever at foreldre/foresatte har penger til å betale for fritidsaktiviteter» så er det 97% av gutter og 94% av jenter fra familier med høy SØS som svarer ja. Andelen gutter og jenter fra familier med lav SØS er 81% og 77%.

Kvalitative data fra intervjuer med ungdommer og foreldre i Innbyggernes modell viste også at opplevelsen av å ikke kunne delta på lik linje med andre barn og unge opplevdes som svært vanskelig for levekårsutsatte familier (Heimburg et al., 2024). Erfaringene fra Innbyggernes modell viste også hvordan både familier og ansatte i kommunen la vekt på hjemmet som fritidsarena, noe som omtales videre i kapittel 4 E.

I tillegg til sosioøkonomiske forskjeller på deltagelse og økonomiske utfordringer i forbindelse med organiserte fritidsaktiviteter, ser vi at barn og unge fra familier med lav SØS også er mer misfornøyd og utrygge i egne nærområder, nærmiljø og fritid. Tall fra Ungdata viser at en større prosentandel barn og unge fra familier med lav SØS som skjuler fritiden sin for foreldre, i mindre grad opplever at nærområdene er trygge, i mindre grad er fornøyd med nærmiljøet, og er mindre fysisk aktive. Disse sosioøkonomiske forskjellene er like tydelig både hos jenter og gutter på ungdomsskolen, og nedenfor vises tall fra jenter på ungdomsskolen (se figur 27 under).



Figur 27. Prosentandel jenter på ungdomsskolen som holder fritiden skjult for foreldre, føler at nærområde er trygt, er fornøyd med lokalmiljøet, og er ukentlig fysisk aktiv. Fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata, 2021.

Ved bruk av Ungdata (2021) har også Kommunehelsa statistikkbank kartlagt ungdomsskoleelevers svar på spørsmål om de opplever nærområdet som trygt, og om de er fornøyd med lokalmiljøet, etter bydelsnivå. Gjennomsnittlig prosentandel i Trondheim som opplever nærområdet som trygt ligger på landsgjennomsnittet (85%), og her ligger også prosentandel for Østbyen og Lerkendal. I Midtbyen er det en større andel ungdomsskoleelever som rapporterer at de opplever nærområdet som trygt (87%), og på Heimdal er det færre (82%). Lignende trender ser vi på spørsmål om hvor fornøyde ungdoms-

skoleelever er med lokalmiljøet sitt. Her scorer gjennomsnittlig prosentandel i Trondheim (73%) høyere enn landsgjennomsnittet (68%). For bydelene scorer både Midtbyen (76%), Østbyen (76%) og Lerkendal (75%) over gjennomsnittet, mens Heimdal bydel scorer lavere (67%). Nærmiljø og lokalsamfunn omtales i mer detalj i kapittel 4 E.

Oppsummering og anbefalinger

De aller fleste barn og unge i Trondheim kommune har høy skoletrivsel, og rapporterer at de er fornøyde med skolen de går på. Dette er samme trender som vi ser ellers i landet, og Trondheimselevene ligger på nasjonalt gjennomsnitt i de aller fleste skolerelaterte forhold. Vi ser likevel en nedgang over tid i antallet elever som trives på skolen i de ulike bydelene.

Vi ser også at det er en relativt stor andel elever som ofte gruer seg og kjeder seg på skolen, og som opplever mye press og stress når det kommer til skolearbeid. Skulking er en av variablene som skiller seg ut, hvor elevene i Trondheim rapporterer mer skulking sammenlignet med resten av landet, og hvor vi også ser en økning over tid. Mobbing har også vist seg som et økende problem. Det er utfordrende å måle mobbing, men ved å bruke Elevundersøkelsen sin kategorisering ser vi en forholdsvis stor økning i mobbing fra 2016 i alle bydelene i Trondheim. Økningen er størst på 7. trinn, og andelen som blir mobbet har mer enn doblet seg i ulike bydeler. Både på 7. og 10. trinn (med få unntak) i alle fire bydelene er prosentandelen som blir mobbet høyere enn nasjonalt gjennomsnitt.

Det er en lavere andel innvandrere og innvandrere av norskfødte foreldre som gjennomfører videregående opplæring, enn den øvrige befolkningen. Og i Trondheim er det færre innvandrere og norskfødte av innvandrere som fullfører opplæring sammenlignet med resten av landet. På den positive siden har vi likevel sett en økende andel som gjennomfører over tid i alle bydeler, som samsvarer med det vi også ser i resten av landet. Utfordringen er å i større grad å hjelpe innvandrergutter å fullføre videregående opplæring, da vi observerer relativt store kjønnsforskjeller.

Det er noen nøkkelfaktorer som skiller seg ut når vi ser på skolerelaterte forhold og utenforskap; kjønn, geografi og sosioøkonomisk status. Selv om jenter til dels rapporterer mer misnøye og mindre skoletrivsel på noen områder, vet vi at jenter gjør det faglig bedre på skolen, har mindre behov for særskilt tilrettelegging, og fullfører videregående og tar høyere utdanning i større grad enn gutter. Vi observerer også geografiske ulikheter i Trondheim, hvor Heimdal bydel ofte kommer dårligere ut i ulike skolerelaterte forhold, enn Midtbyen, Lerkendal og Østbyen. Sist, men ikke minst ser vi gjennomgående sosioøkonomiske ulikheter i alle skolefaktorer. Barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status rapporterer dårligere og mer misnøye med skolemiljø, de opplever mer mobbing, og de gjennomfører videregående opplæring i mindre grad og har mer frafall. Vi ser de samme trendene når det gjelder organiserte fritidsaktiviteter og fritid, hvor barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status i mindre grad deltar i organiserte aktiviteter, trives og er mindre trygg i nærmiljøene sine, og holder fritiden sin skjult for foreldre i større grad.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv:

Øke andelen barn og unge som inkluderes i utdanning, fritid og nærmiljø der alle opplever å ha en betydningsfull sosial rolle og å ha framtidstro ved å:

- → Videreutvikle støttende relasjoner, læringsarenaer og tverrfaglige arbeidsfellesskap som bidrar til sosial, emosjonell og kognitiv utvikling gjennom hele barndommen, og som ivaretar kritiske overganger i hverdagsliv og utdanningsløp.
- → Etablere alternative kvalifiseringsløp og varierte læringsformer frem mot yrkesfaglig utdanning tilpasset barn og unges interesser og motivasjon, og etablere støtteordninger som reduserer individuelle, relasjonelle og strukturelle barrierer og negativt prestasjonspress.
- → Videreutvikle og beskytte trygge og psykisk helsefremmende digitale arenaer og utvikle prososiale digitale ferdigheter som forebygger mobbing og gruppepress.
- → Videreutvikle virkemidler i utdanning, fritid og lokalsamfunn der mangfoldet av alle barn og unge kan være seg selv, oppleve å bety noe for andre, bli lyttet til og positivt bidra til å påvirke egen situasjon og sine omgivelser.

Foto: Petr Bonek

4 C: Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle

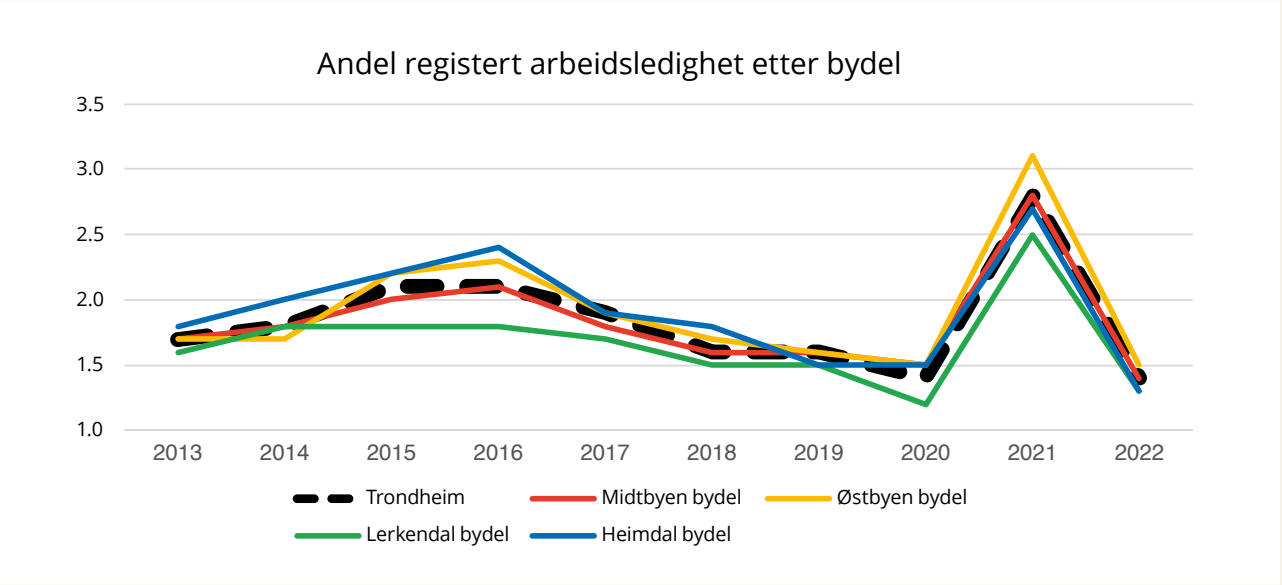
Hvordan er det mulig å skape et rettferdig arbeidsliv som gir gode jobber for alle? Dette handler både om kvalifisering til arbeidslivet, og om arbeidslivets tilrettelegging og inkludering av personer med forbigående eller varig nedsatt arbeidsevne. Arbeidsgivere og politiske føringer legger i stor grad premissene for ungdom, unge voksnes og foreldrenes muligheter til å delta i, og bidra til fellesskapet gjennom arbeidslivet. I dette delkapitlet omtaler vi deltakelse i utdanning, opplæring og arbeid, og der vi peker på utfordringsbilder, områder for oppskalering av lovende praksiser og/eller behov for innovasjon.

Arbeidsledighet, sysselsettingsgrad, trygd og uførhet

Arbeidsledighet medfører en betydelig reduksjon av materiell standard for den som rammes og for deres familier. Arbeidsledighet fratar dessuten individet muligheten til å ta del i det sosiale fellesskapet som en arbeidsplass representerer, og evnen til selv å kunne forsørge seg og sine.

Trondheim har per mai 2024 en arbeidsledighet på 1,6% som er på likt nivå med arbeidsledigheten for Trøndelag totalt og lavere enn landet for øvrig på 2,5%. Dette er ifølge Navs statistikk der man for å bli definert som arbeidsledig må være registret jobbsøker og tilgjengelig for å begynne å jobbe. De fleste som ikke jobber er ikke arbeidsledige, men studenter, skoleelever, pensjonister eller uføre (SSB, 2024).

Arbeidsledigheten i Trondheim kommune var i 2022 på 1,4% en nedgang fra 2,8 prosent i 2021. I figuren under er andel arbeidsledighet brutt ned på bydel. Den laveste andelen finner vi i bydelen Lerkendal, men forskjellene er svært små.



Figur 28. Andel registrert arbeidsledighet[2] etter bydel i Trondheim, 2013–2022.
Kilde: Kommunehelsa statistikkbank, FHI.

Arbeidsledigheten påvirkes av en rekke faktorer som økonomisk vekst eller nedgang, teknologisk endring, endringer i tilgang til jobber, arbeidsstyrkens deltakelse og etterspørselen etter arbeidskraft, politikk, internasjonale forhold i et komplekst samspill. Lokale tiltak og politikk kan i noen grad påvirke nivået på arbeidsledigheten.

Bydelsvise forskjeller er fremtredende også for forbruk av trygdeytelser:

- Heimdal bydel skiller seg ut når det kommer til ulike trygdeytelser, blant annet med høyere andel mottakere av stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) (18%), mottakere av uføreytelser (4,6%), og barn av sosialhjelpsmottakere (6,5%). Bydelen har også har høyest andel barn av eneforsørgere (16%). (Kommunehelsa (fhi.no))

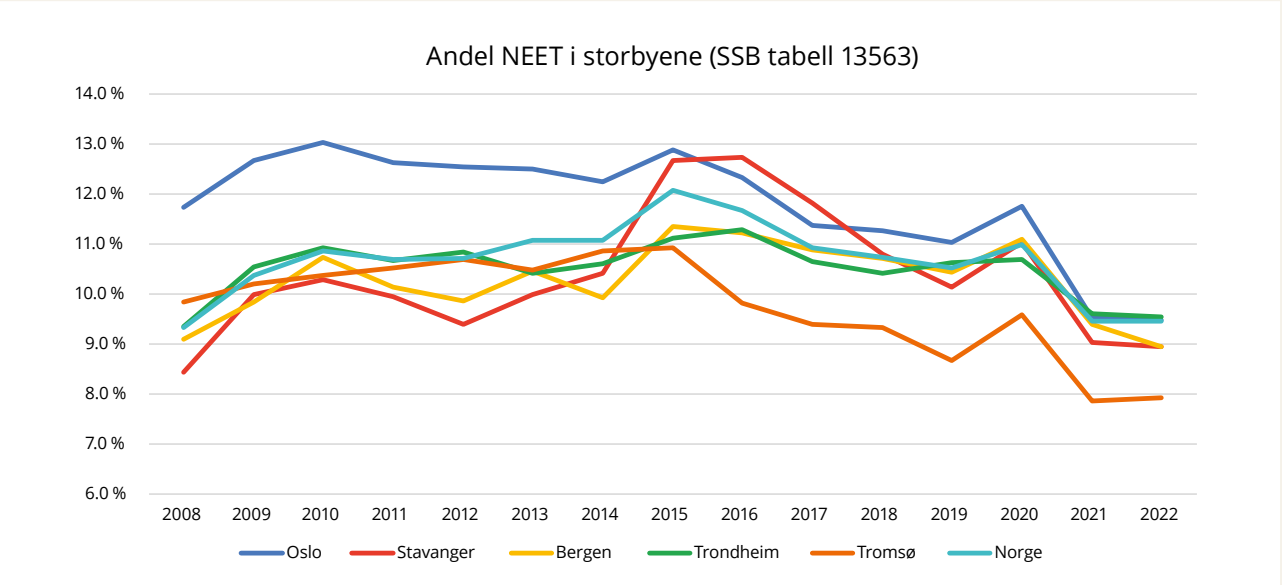
- Det er store forskjeller mellom bydeler i andel kvinner (15–74 år) som deltar i utdanning eller arbeid og som bor i husstand med barn i alderen 0–17 år.

2 https://khs.fhi.no/webview/ Statistikken omfatter alle personer som står registrert i NAVs arbeidssøkerregister enten som helt arbeidsledig eller som deltaker på et arbeidsmarkedstiltak (vanlige arbeidssøkere i ordinære tiltak og yrkeshemmede i tiltak). Dette inkluderer også personer som identifiseres med såkalte D-nr i stedet for fødselsnummer, dvs. utenlandske personer uten oppholdstillatelse som er på korttidsopphold i Norge. Registrerte arbeidsledige omfatter i utgangspunktet alle aldre, men det er svært få under 16 år eller over 66 år.

Unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring (NEET)

NEET er forkortelse for 'Not in Employment, Education or Training', som på norsk tilsvarer utenfor arbeid, utdanning eller opplæring, og er tett koblet også til begrepet sosial eksklusjon (Levels et al., 2022). Det er ulike måter å operasjonalisere NEET på som avhenger av datakilde, og andelen NEET vil også variere med dette[3].

Figuren under er hentet fra SSBs statistikkbank og viser andel NEET i de største byene i Norge.



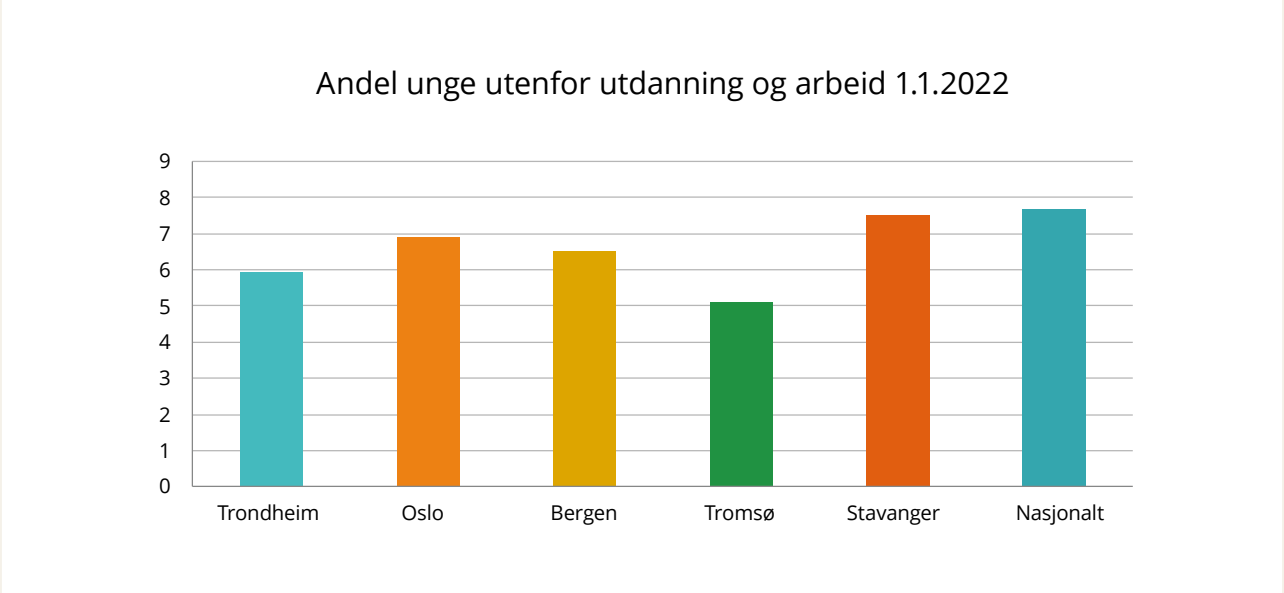
Figur 29. Andel personer 15–29 år registrert utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak i Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø og nasjonalt. Kilde SSB tabell 13563.

Andelen NEETs i Trondheim, målt på denne måten, har ligget mellom 9 og 11% siden 2008. Dette er ganske likt det nasjonale nivået av andel NEET, og ikke svært ulikt andre norske storbyer.

3 https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning

SSB sin statistikkbank gir begrensede muligheter til å se nærmere på hva mer som kjennetegner unge i Trondheim som ikke er i utdanning eller arbeid. Gjennom tjenesten microdata.no[4] har vi imidlertid tilgang til SSBs registerdata og kan gjøre egne undersøkelser og deskriptive analyser av personer som verken er i utdanning eller arbeid.

Figuren under gir en oversikt over andelen unge personer i alderen 15–29 år som ikke var registrert i utdanning eller arbeid i 2021 i de største byene i Norge. Dette er en enkel beregningsmetode basert på registerdata hos SSB, og fanger åpenbart ikke opp alle personer som inkluderes i NEET-kategorien i den offisielle statistikken fra SSB. Den gjør oss imidlertid i stand til å lage et estimat på hvor stor denne gruppa kan være i Trondheim. Beregnet på denne måten er andelen i Trondheim i underkant av 6 prosent, eller opp mot 3 900 personer. Dette gir oss en indikator på utenforskap, men det er ikke fasitsvaret på hvor mange som faktisk opplever å være utenfor[5].



Figur 30. Andel unge personer utenfor utdanning og arbeid i større norske byer samt nasjonalt, 2021. Kilde: Microdata.no.

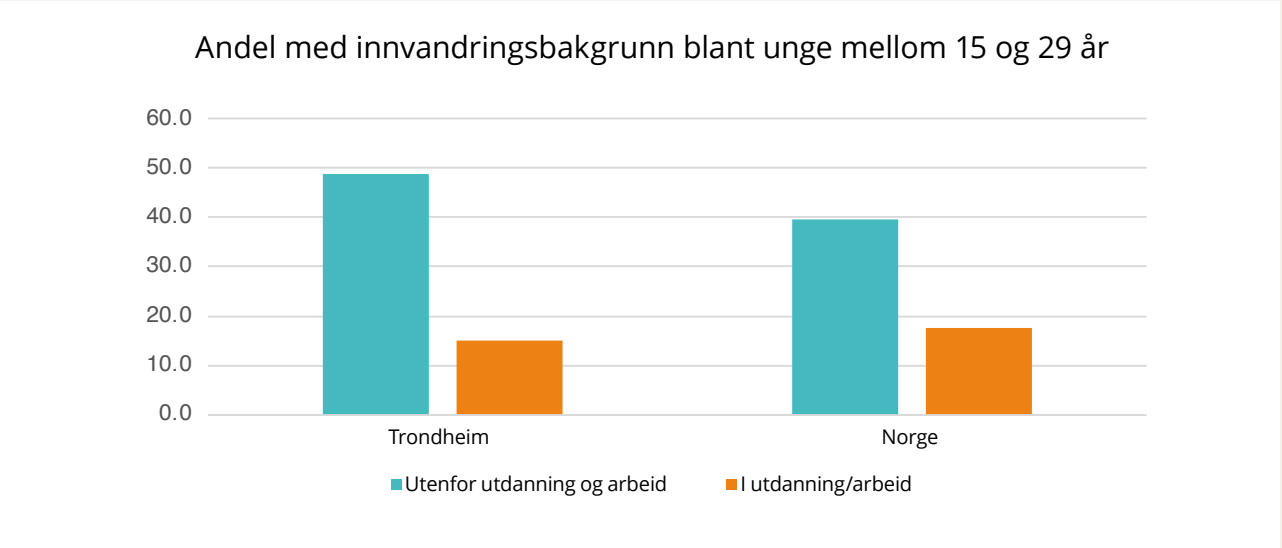
4 Microdata.no er en tjeneste som gir tilgang til store mengder data om alle som har eller har hatt fast eller midlertidig fødselsnummer og alle familier og husholdninger. Fordelen med microdata.no er tilgang til personunike registerdata som gjør det mulig å følge personer over tid og mellom ulike samfunnsfelt som utdanning, arbeid, inntekt med mer. Det er altså mulig å identifisere utvalg basert på ulike kjennetegn som for eksempel fødselsår og bostedskommune, og se hva som kjennetegner dette utvalget med utgangspunkt i tilgjengelige variabler på microdata.no, og å gjøre analyser av ulike aspekter ved utvalget.

5 https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning
https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa

Det kan være ulike årsaker til at en person ikke er registrert i utdanning eller arbeid. Det er ikke uvanlig at personer i denne aldersgruppa tar en pause fra utdanning og arbeid. Det er en pågående diskusjon om hvordan best definere NEETs, og om en operasjonalisering basert på registerdata nødvendigvis avdekker de med størst risiko for utenforskap. Selv om NEET-gruppen er en svært viktig målgruppe i arbeidet med ungt utenforskap, tyder forskning på at et altfor ensidig fokus på effektmål koblet til en uklar definisjon av NEETs oppmuntrer til en «brannslokkings»-tilnærming til arbeidet med unge mennesker, i stedet for å fokusere på utvikling av støtte og intervensjoner innen sentrale påvirkningsfaktorer for utenforskap og sosial ulikhet (Levels et al., 2022; Maguire et al., 2022; Yates & Payne, 2006).

Alle de store byene ligger noe lavere andelsmessig på NEET-statistikken enn det nasjonale nivået. Det er altså færre unge i alderen 15–29 år som ikke er registrert i utdanning eller arbeid i de store byene, enn totalt i Norge. Dette er et mønster som korresponderer med SSBs statistikk over andel NEET i storbyene (SSB tabell 13563). Det er noe flere menn enn kvinner i denne gruppa, men dette ser ut til å variere noe etter alder. Det kan se ut som det er noe flere kvinner enn menn blant de eldste, men forskjellene er små (Jensberg 2024).

Vi har videre sett på fødeland[6] som en indikatorer for innvandringsbakgrunn, se figur under. Generelt er det en langt høyere andel med innvandringsbakgrunn blant personer utenfor utdanning og arbeid enn for gruppa som er i utdanning eller arbeid. For unge personer utenfor utdanning og arbeid er denne andelen i Trondheim ca 50 prosent, mens den er 40 prosent nasjonalt. Det er altså en tydelig overrepresentasjon av personer med innvandringsbakgrunn blant unge utenfor utdanning og arbeid, også i Trondheim.



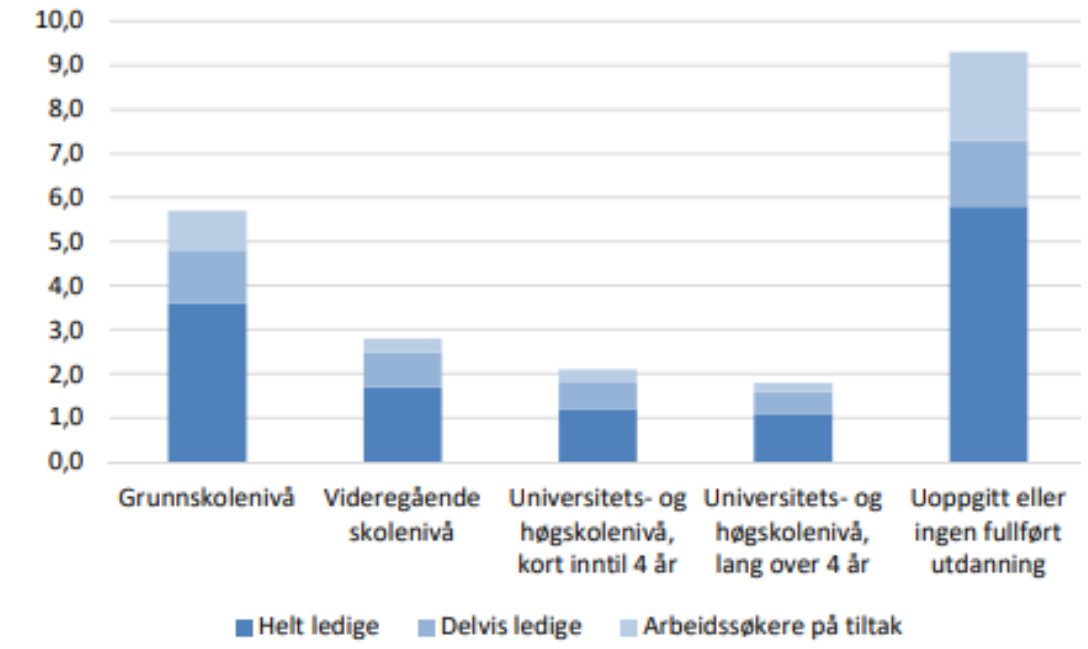
Figur 31. Andel med innvandringsbakgrunn basert på fødeland, Trondheim og Norge.2021. Kilde: Microdata.no.

6 https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/30/BEFOLKNING_FODELAND?searchString=f%C3%B8deland

Arbeidsmarked i endring

Trøndelag har estimert mangel på arbeidskraft på 5 400 personer. Mangelen på arbeidskraft kan gi alvorlige konsekvenser for arbeidslivet. Trondheim hadde ved utgangen av 2022 i snitt kun én jobbsøker per utlyste stilling. Det er paradoksalt at vi har et arbeidsmarked som trenger arbeidskraft, samtidig som vi vet at mange unge står utenfor arbeid og utdanning, og lever i et utenforskap, av ulike grunner. Det pekes mot behov for kvalifiserende og kompetansehevende tiltak for utsatte grupper.

Arbeidsledigheten er høyest for personer med kun grunnskole eller uten registrert utdanning. De med grunnskole eller videregående skole som høyeste utdanning utgjør de største gruppene av arbeidssøkerne i antall personer. 29 prosent av arbeidssøkere i februar stod med grunnskole som høyeste fullførte utdanning (29 400 personer). Inkluderer vi dem med ukjent eller ingen fullført utdanning utgjør de to gruppene 48 prosent av arbeidssøkerne. 29 100 personer hadde videregående som høyeste fullførte utdanning. Det siste året har det særlig vært en økning i antallet arbeidssøkere med uoppgitt eller ingen fullført utdanning. I tillegg ser vi en økning i antall arbeidssøkere med høyere utdanning, mens antallet med kun grunnskole har holdt seg relativt stabilt sammenlignet med februar i fjor.



Kilde: NAV

Figur 32. Andel av arbeidsstyrken registrert som helt arbeidsledig, arbeidssøker på tiltak eller delvis arbeidsledig hos NAV. Etter fullført utdanningsnivå. Februar 2024.

Gjennomført utdanning har stor betydning for å komme i arbeid og for stabil arbeidsdeltagelse (Veldman 2024). Mange tiltak i Trondheim kommune, ofte i samarbeid med NAV og/eller fylkeskommunen, retter seg mot å gi tilrettelagte tilbud innen utdanning, opplæring og kvalifisering.

Det er også verdt å merke seg at Ungdata for 2021 viser at prosentandelen som tror de vil ta utdanning på universitet eller høyskole er høyere i Trondheim kommune (60%) enn i landet for øvrig (55%)

IA-avtalen

Et av virkemidlene for å forhindre utenforskap og langvarig sykefravær er IA-avtalen. Det overordnede målet for IA-avtalen er at så mange som mulig kan jobbe så mye som mulig så lenge som mulig. Avtalen understreker betydningen av målrettet innsats mot bransjer og yrker med spesielt høyt sykefravær eller utfordringer knyttet til inkludering. I IA-avtalen er det derfor utviklet bransjeprogram for bransjene barnehage, næringsmiddelindustrien, leverandørindustrien til olje- og gassnæringen, bygg og anlegg, persontrafikk og rutebuss, sykehjem og sykehus. Forskning har vist at bransjeprogrammene førte til nedgang i sykefravær (Deloitte, 2023). Casen nedenfor illustrerer en lovende praksis med tiltak på gruppenivå gjennom IA-avtalen:

Case: Helsefremmende arbeidsmiljø i barnehagene og IA-bransjeprogram

Den inkluderende arbeidslivs (IA) avtalen har gjennom sine syv IA-bransjeprogram satt bransjer med høyt sykefravær i sentrum. Hovedmålene er å redusere sykefravær og frafall, samt legge til rette for inkludering. Noen av innsatsområdene er forebyggende arbeidsmiljø- og sykefraværsarbeid, tidlig kartlegging og kompetansehevning.

I barnehagesektoren antas ca. 30% av fraværet å være relatert til arbeidsmiljø. Barnehagesektoren er en av bransjene som er prioritert av partene i IA-arbeidet. I oppfølgingen av de ulike bransjene og innsatsområdene er det utviklet mange verktøy. Ved en kombinasjon av ulike verktøy ut fra bransjen og arbeidsplassens behov får man ofte gode resultater. Resultater fra siste kvartal i 2023 viste for sjette kvartal på rad en nedgang i sykefravær i de 74 barnehagene som deltar i bransjeprogrammet (https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/ia-bransjeprogram/bransjeprogram-barnehage/nedgang-i-sykefravaret-i-barnehager-fortsetter/).

Systematisk arbeidsmiljøarbeid gir resultater i form av helsefremmende miljø for de ansatte, mer stabil bemanning og et bedre miljø for barna. Et godt barnehagemiljø er særlig viktig for barn i utsatte grupper. Videre vil et godt arbeidsmiljø virke

rekrutterende i et presset arbeidsmarked. Dette kan gi vinn-vinn situasjon for barna, deres familier og de ansatte. For nærmere kjennskap til bransjeprogrammet, erfaringer, verktøy, gode historier, webinar mm. vises det til KS sine sider og idebanken.

I Trøndelag har en utviklet en digital læringssti for arbeidsmiljøutvikling. Dette er et opplæringsprogram som går over ett år, med ulike samlinger ut fra den rollen den enkelte har. Birralee er en av barnehagene i Trondheim som har deltatt i læringsstien og som viser til gode resultater.

Lovende praksiser: Arbeidslivssenteret i Trøndelag har sammen med arbeidslivet i Trondheim utviklet Arbeidslivets ABC. Dette er en digital modul som hjelper bedrifter å utvikle et godt arbeidsmiljø. Arbeidslivets ABC er utviklet for å bedre trivsel og arbeidsmiljø, og er et aktivt tiltak bl.a. HMS. Det er flere ulike prosessverktøy som er lett å følge med råd, filmer, forslag mm. Det hadde vært spennende å foreta en reise sammen med en eller flere bedrifter som tar i bruk dette verktøyet for å se på effekt. Dersom en ser på barnehagesektoren så viser forskning at ca. 30% av alt fraværet innen sektoren skyldes arbeidsmiljø. Det å sette fokus på arbeidsmiljø vil mest sannsynlig kunne gi store gevinster for den enkelte, for arbeidsplassen og for samfunnet (Arbeidsplassen.no).

Kilder:

KS – IA bransjeprogram
Idebanken – for et arbeidsliv som inkluderer

Arbeid og helse

Trondheim har flere tilbud til innbyggerne som faller inn under den nasjonale Arbeid og helse satsingen (Helsedirektoratet, 2021). Strategien skal understøtte den nasjonale oppfølgingen av FNs bærekraftsmål om å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene. God helse og utdanning gir et bedre grunnlag for å få jobb, og gjør det enklere å bekjempe fattigdom og redusere utenforskap. Et inkluderende samfunn gir muligheter til flere, og deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv gir grunnlag for god helse. Strategien favner vidt og omfatter innsats for å bygge helsefremmende arbeidsmiljø, forebygge sykefravær, redusere barrierer for å komme inn i arbeidslivet og hindre at enkeltindivider faller ut av arbeidslivet. Dette inkluderer tilbud og tiltak på system- (makro), gruppe- (meso) og individnivå (mikro).

Lovende praksiser

Jobbhuset i Lademoen bydelshus er et tilbud til deltakere fra 18 til 25 år der målet er å øke den unges motivasjon til å søke jobb, gå tilbake til skole, eller annen aktivitet som er meningsfull og tilpasset den enkelte. På Jobbhuset får deltakerne tett oppfølging i et trygt miljø, der de får utfordringer og mestringsopplevelser gjennom arbeidet i grupper. De som deltar i gruppene på Jobbhuset følges opp av veilederne som jobber der. Det er fire grupper på Jobbhuset som deltakerne kan delta i, de kan også kombinere ved å delta på flere grupper. Dette avtales mellom veileder, arbeidsleder og deltakeren. En annen lovende praksis er prosjektet «Mann om bord», som innebærer en ny måte å jobbe sammen på for å hjelpe utsatte unge menn mellom 18 og 30 år, bosatt i Trondheim kommune. I prosjektet samarbeider NAV, Enhet for psykisk helse og rus og Kirkens bymisjon sammen med og rundt den unge mannen for å støtte veien mot deltakelse i arbeid - og samfunnsliv.

I Trondheim finnes det en rekke andre lovende tiltak og praksiser som gjennomføres mange steder. Eksempler på slike praksiser er:

- → Den kunnskapsbaserte modellen for Individuell jobbstøtte, IPS (se case nedenfor).
- → Andre etablerte tilbud: Trøndelagsmodellen (se case nedenfor), Arbeidsforberedende trening, Fellesverket, Innafor, I jobb, mot og mestring, Mestringskapital, Arbeidslivets ABC, Dagsverket på Stavne, RBK Ung i jobb
- → Bruken av VR i jobbintervju og karriereveiledning – forskningsprosjekt ved NTNU i samarbeid med NAV og forskningsprosjekt finansiert av Erasmus med NTNU, høyskolen i Køln og høyskolen i Delft, NAV og TFK v/Karrieresenteret.
- → HERBOR veileder som barne- og familietjenesten bruker til barn og ungdom.
- → Andre nasjonale tilbud: Oppfølgingstjenesten i VGS og OT kontakter i NAV, Fagopplæring lærekandidater, Ressursteam, Miljøterapeuter på skolen, Ungdomsgarantien.

Slike praksiser understøttes til dels av utviklingsmidler, skjønnsmidler og tilskuddsmidler fra Statsforvalteren, Arbeids og velferdsdirektoratet mfl. hvor kommunene kan søke på det de mener er viktig, opp mot gitte kriterier. De to casene på neste side viser eksempler på lovende praksiser som har overførbar læring til nye innovasjoner:

Case: Trøndelagsmodellen – skreddersydd vei til sikker jobb.

De neste årene kommer Norge til å mangle 100 000 fagarbeidere. Trøndelagsmodellen skal prøve å løse dette og tilbyr unge muligheten til å ta et fagbrev med støtte fra NAV. Samarbeidet er mellom Trøndelag fylkeskommune og NAV Trøndelag, og er en felles strategi for å redusere utenforskapet blant ungdom i Trøndelag. Unge interesserte kan selv melde inn behov på nav.no, for å komme i kontakt med NAV-veileder. Ungdommen starter gjerne med arbeidstrening i en bedrift og får da mulighet til å teste om yrket er riktig for hen. Når ungdommen har bestemt seg for læreløp, blir det skreddersydd et individuelt opplæringsløp som tar hensyn til hens situasjon. Dette vil ofte være en kombinasjon av opplæring på skole og i bedrift.

Det er ikke gjennomført forskning på tiltaket, men innholdet og modellen bygger på flere anerkjente prinsipper. Det er planlagt forskning finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

https://www.nav.no/no/lokalt/trondelag/satsinger-og-aktiviteter/trondelagsmodellen-skreddersydd-veg-til-sikker-jobb

Case: Hindre utenforskap: Windjammer.

Windjammer er et prosjekt der barn og unge som står i fare for å falle utenfor arbeidsliv og utdanning, får tilbud om å delta på en måneds tokt til sjøs på Christian Radich. Det er 40 ungdommer som sammen deltar på tokt med Christian Radich. Ungdommene som deltar på Windjammer-tokt er gjerne rekruttert gjennom NAV eller Oppfølgingstjenesten. Enkelte melder seg på direkte via prosjektets egne nettsider: https://windjammer.no

Forskning viser at det å ha en følelse av mål og mening er spesielt viktig i ungdomstiden. Det er derfor nærliggende å tro at mening også har en sentral betydning for ungdom som står i faresonen for å havne utenfor utdanning, arbeid og samfunnsliv. Gunvor Marie Dyrendal, psykolog og førsteamanuensis ved Institutt for helsevitenskap på NTNU i Gjøvik og Helga Synnevåg Løvoll, Professor ved Institutt for idrett og friluftsliv ved Høgskolen i Volda, har gjennomført et forskningssamarbeid med Windjammer. Deres forskning viser at toktet hadde en positiv virkning på deltakernes opplevelse av seg selv og livene sine. Ungdommene utrykker en følelse av å være mer i kontroll, og de gir uttrykk for at tilværelsen har en tydeligere retning. Slike endringsprosesser tar tid. Det er viktig at ungdommene følges opp også etter at de kommer tilbake fra toktet, slik at de får veiledning til på bygge videre på det de

har lært om seg selv gjennom seilasen. Forskerne fant, gjennom sammenligning med UngData, at Windjammer-deltakerne før toktet opplevde tilværelsen som mindre meningsfull enn ungdommer flest. I tillegg fant de også det som de antyder kan være en post-seilas-depresjon kort tid etter hjemkomst fra toktet. Den videre forskningen ser nærmere på langtidsvirkninger av å være med som deltaker i Windjammer.

Windjammer er et nasjonalt tilbud, der innbyggere i Trondheim har mulighet til å delta.

Kilde: Dyrdal & Løvoll (2023)

Unge med uføretrygd

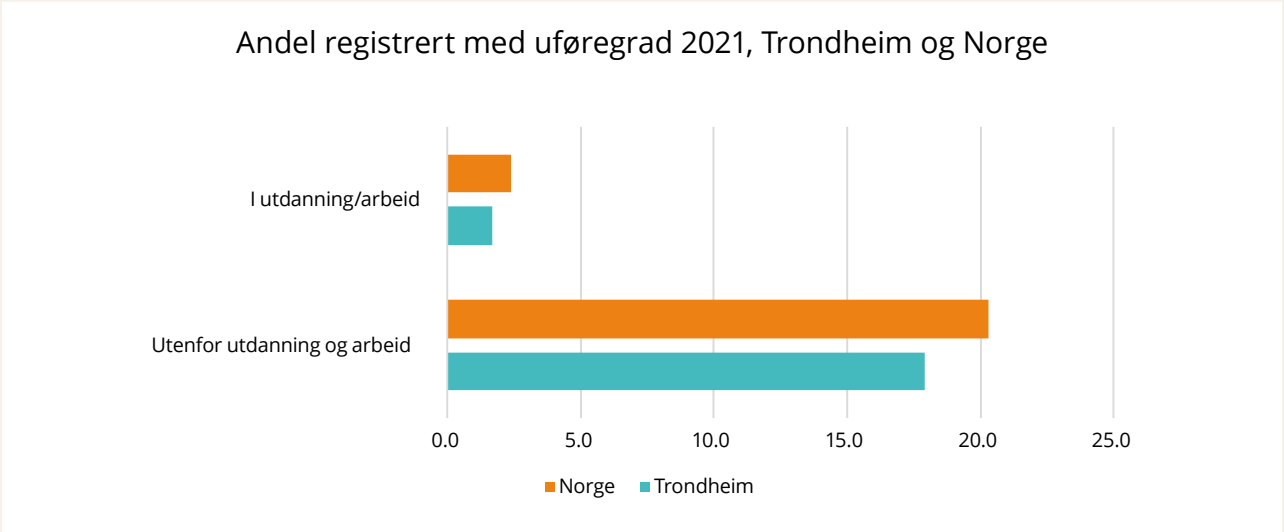
Psykiske plager og kroppslige smerter er hovedårsakene til sykefravær og arbeidsuførhet i Norge. Samtidig er det store sosiale forskjeller i arbeidsuførhet. Levekår i barndommen har stor betydning for helseutvikling og arbeidsevne (Thomasdottir, 2015; Krokstad 2002). Psykiske lidelser utgjør den største diagnosegruppen ved helserelaterte ytelser til unge i Trondheim som ellers i landet.

Tabellen under viser andel mottakere av uføreytelser i Trondheim og hele landet. Vi ser at Trondheim har noe lavere andel uføretrygdede for aldersgruppen enn landet for øvrig, og at andelen varierer mellom bydelene. Det er verdt å merke seg at andel med varig uføretrygd blant unge i alderen 18–29 år er for bydel Heimdal 1,4 prosentpoeng høyere enn Trondheim totalt og dobbelt så høyt som i de andre bydelene. Dette må det rettes oppmerksomhet mot.

År	2016–2018	2017–2019	2018–2020	2019–2021	2020–2022
Hele landet	1,5	1,7	1,9	2,1	2,2
Trondheim Tråante	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8
Midtbyen bydel	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Østbyen bydel	1,1	1,1	1,2	1,4	1,5
Lerkendal bydel	1,1	1,1	1,3	1,4	1,5
Heimdal bydel	2	2,2	2,5	2,9	3,2

Tabell 1. Mottakere av uføreytelser (B, inndeling per 1.1.2024) - kjønn samlet, 18–29 år, varig uførepensjon, andel (prosent), standardisert. Kilde: kommunehelsa statistikkbank https://khs.fhi.no/webview/.

Figuren under er basert på microdata.no og viser andeler av de som mottar uføretrygd[7] som står utenfor utdanning eller arbeid både for Trondheim og Norge totalt. Som for landet forøvrig er det mange unge uføretrygdede i Trondheim som er i utdanning eller arbeid, men de utgjør en stor andel blant personer i denne aldersgruppa som er utenfor utdanning og arbeid.



Figur 33. Andel registrert med uføregrad blant personer i alderen 17–29 år, blant personer i og utenfor utdanning og arbeid, Trondheim og Norge. 2021. Kilde: Microdata.no.

Foto: Shock

7 https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/30/UFOERP2011FDT_GRAD?searchString=uf%C3%B8regrad

Tiltaksporteføljen bør favne bredt og spenne fra helsefremmende og forebyggende tiltak for å redusere inngang til uføretrygd til intervensjoner som kan hjelpe de som allerede mottar uføretrygd eller andre langvarige livsoppholdsytelser som arbeidsavklaringspenger. Disse unge trenger ekstra støtte for å kunne komme inn i og delta i arbeidslivet. Lovende og kunnskapsbaserte praksiser omfatter Individuell jobbstøtte (IPS), som beskrevet i casen nedenfor:

Case: Individuell jobbstøtte (IPS)

Individuell jobbstøtte er det norske navnet for et «Individual placement and support (IPS)» tilbud. Dette er en kunnskapsbasert oppfølgingsmodell som hjelper personer med psykiske lidelser og/eller rusproblematikk til å komme i og til å beholde vanlig lønnet arbeid.

Det er i modellen tett samarbeid mellom behandler, jobbspesialist og jobbsøker. I Trondheim har NAV bl.a. tett samarbeid med rus og avhengighetsmedisin. I Trøndelag kalles IPS-tiltakene JobbResept1. JobbResept1 har over lengre tid bedre resultater enn snittet for andre IPS-tilbud i landet for øvrig. Dette er et evidensbasert tilbud som bygger på mangeårig internasjonal og nasjonal forskning. Flere norske studier er gjennomført på ulike diagnoser, såvel som ikke-diagnosespesifikke IPS tilbud (Sveinsdottir et al., 2020; Holmås et al., 2021). Trondheim har et IPS Ung tilbud som er rettet spesielt mot unge i alderen 16–30 år: https://www.nav.no/ips-ung

Kontaktinformasjon: Marit Bø Olsborg, NAV Rådgivningstjeneste Trøndelag

Oppsummering og anbefalinger

Trondheim kommune ser stort sett ut til å stå ovenfor lignende utfordringer som landet for øvrig med hensyn til arbeidsledighet og trygdeytelser. Utenforskap er på likt nivå med det vi finner i andre store norske byer. Bydelsvise forskjeller er tydelige og ser ut til å følge levekårssoner. Dette gjelder for arbeidsledighet og bruk av trygdeytelser. Uføretrygding er ujevnt fordelt blant bydelene, med dobbelt så høy forekomst i bydel Heimdal som i de andre bydelene. Dette bør det rettes særlig oppmerksomhet mot.

Unge som står utenfor arbeid og utdanning er på nivå med det vi ser i andre store norske byer og da lavere enn for landet i sin helhet. Økende uførhet blant unge er et særlig urovekkende trekk. Dette er unge som begrunnet i helserelaterte årsaker innvilges en varig trygdeytelse. Det bør rettes særskilte tiltak mot å forebygge en videre utvikling i denne retningen og skapes tilbud for å sikre at alle får en reell mulighet til å delta i arbeidslivet. Det er viktig å komme tidlig inn og ta i bruk de unges egne ressurser og hjelpe dem til å oppleve mestringstro på at de skal klare å gjennomføre utdanning og komme inn i og bli

stående i arbeidslivet. Tidlig nok innebærer at det må jobbes med dette fra tidlig alder i et livsløps- og familieperspektiv.

Det er igangsatt mange lovende praksiser og det er ikke avdekket åpenbare hull i bredden av tjenestetilbudet i Trondheim kommune. Det er imidlertid en del unge som ikke har tilgang til de tiltakene de trenger når de trenger dem. En svakhet er at tjenestetilbudet fremstår som uoversiktlig for både tjenesteyterne og brukerne. Dette bidrar til fragmentert innsats og svekket koordinering mellom tiltakene. Det er fortsatt behov for å bygge og styrke tillit mellom tjenesteytere i de ulike sektorene, helse, skole og velferd. Både de som jobber i tjenestene og de unge som trenger bistand mangler verktøy som gir en oversikt over tilbudene (hvordan tilbudene skiller seg fra hverandre, målgruppe, innsøking, ventetid og innhold). De som jobber i tiltakene støter på en del barrierer (juridiske, kulturelle, og økonomiske) som hemmer tverrsektorielt samarbeid både på system og individnivå.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Sikre at alle får tilgang til arbeidslivet og arbeid av god kvalitet ved å:

- → Utvikle og forsterke innsatser i utdanning, arbeidsliv og organisasjonsliv som legger til rette for inkluderende og individuelt tilpasset kvalifisering og arbeidstrening der ungdom og unge voksne kan oppleve mestring, mening, tilhørighet og samfunnsnytte.
- → Styrke samarbeid og tillit mellom innsatsene og innbyggerne. Bidra til brukersentrerte forløp som støtter opp under inkludering i skole- og arbeidsliv og oppleves som en verdig prosess for den det gjelder.
- → Utvide lokalt handlingsrom som sikrer at lønnsnivå og arbeidsvilkår er tilstrekkelig for å ivareta arbeidstakernes helse og livskvalitet på tvers av alle sektorer og for alle sosiale grupper gjennom systemer og kulturer som inkluderer borgere i utsatte situasjoner, og som gir likelønn og like vilkår for likt arbeid.

4 D: Sikre en helsefremmende levestandard for alle

Norge er et rikt land og har høy andel BNP pr innbygger, men likevel ser vi en økning i fattigdom og økt ulikhet i helse og livskvalitet. Langtidskonsekvenser av koronapandemien og dyrtid har bidratt til å forverre økonomisk utrygghet for grupper i en allerede utsatt situasjon. I tillegg har dyrtid og generell samfunnsutvikling bidratt til at flere grupper som tidligere var økonomisk trygge har havnet i en levekårsutsatt og sårbar situasjon (Poppe & Kempson, 2022, 2023). Den norske velferdsstaten er kjent som en gullstandard innen velferdssystem, men likevel er det utfordringer knyttet til kompleksiteten i systemet og at nivået på inntekt i enkelte grupper er for lavt til å sikre en helsefremmende levestandard for alle.

Det å ha nok ressurser til å ta valg som er helsefremmende, er helt avgjørende for å forbedre egen helse og livskvalitet. Fattigdom og lav levestandard er sterke indikatorer for dårlig helse og ulikhet i helse og livsmuligheter. I denne delen ser vi på hvordan situasjonen er for familier i Trondheim, i forhold til fattigdom og lavinntekt. Her vil vi se nærmere på den økende ulikheten i inntekt og velferd. Vi ser også nærmere på hvordan digitalt utenforskap kan bidra til å forsterke fattigdom og dårlig helse.

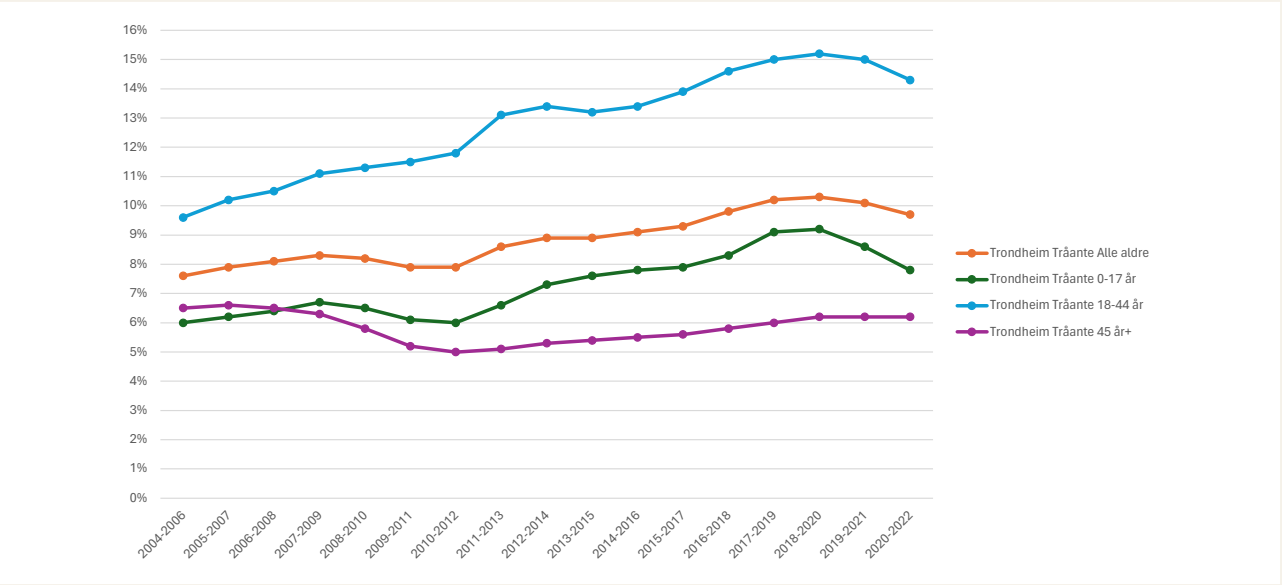
Figur 34. Sitater fra levekårsutsatte innbyggere i Trondheim som er intervjuet i forbindelse med «Innbyggernes modell» (Heimburg et al., 2024).

Familie, lavinntekt og fattigdom

De siste ti årene har det i Trondheim vært en generell økning i andel barn i familier med vedvarende lavinntekt (fra 6,7 til 8%). Dette er tydeligere i utsatte levekårsområder hvor man ser en økning fra 30 til 40% (eksempelvis på Lademoen, Møllenberg og Tempe-Sorgenfri). Til sammenligning ser man en mye lavere andel barn i familier med lavinntekt i levekårsområdene Olderdalen og Nedre Charlottenlund (< 3%). Vedvarende lavinntekt er spesielt fremtredende blant barn og unge (aldersgruppen 0–17) i bydelene Heimdal (9,7%), Lerkendal (7,0%) og Østbyen (7,0%) (Kommunehelsa (fhi.no)). Sammenlignet med andre store kommuner i Norge, ligger Trondheim midt på treet (Levekår og folkehelse i Trondheim kommune 2021 – Lavinntekt).

Fattigdom

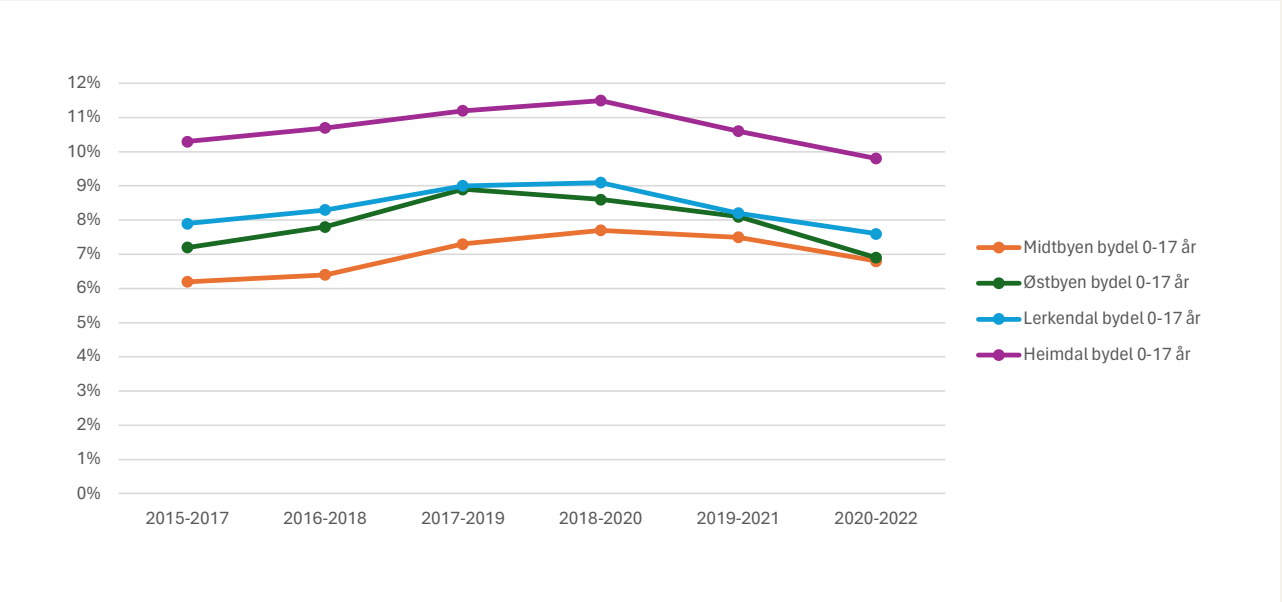
I kommunehelsa sin statistikkbank er det mulig å ta ut statistikk for «Husholdninger i vedvarende lavinntekt». Her ser vi at Trondheim hadde et høydepunkt i 2018–2020, men har hatt en nedgang de to siste 3-årsperiodene (2019–2021 og 2020–2022). Det gjelder også for andel barn som bor i vedvarende lavinntektsfamilier. En sannsynlig forklaring på dette er økningen i barnetrygd de siste par årene (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023).



Figur 35. Andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt, etter alder.
Kilde: Kommunehelsa statistikkbank, FHI.

Barn 0–17 år i lavinntektshusholdninger

Andel barn 0–17 år i vedvarende lavinntektshusholdninger fordelt på bydeler illustrerer at Heimdal bydel skiller seg fra de tre andre bydelene, se under. Heimdal bydel har i hele perioden fra 2015–2022 en høyere andel barn mellom 0–17 som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt.



Figur 36. Andel personer 0–17 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter bydel. Vedvarende lavinntekt, husholdninger (inndeling per 1.1.2024) – EU 60, andel (prosent), 0–17 år. Kilde: Kommunehelsa statistikkbank, FHI.

Trondheim kommune har tilgang til mer detaljerte SSB data hvor vi kan se på fordeling av lavinntekt etter levekårssoner i Trondheim og aldersgrupper. Denne datakilden gir oss ikke mål på vedvarende lavinntekt slik som kommunehelsa sin statistikkbank, men vi har tilgang til statistikk per år fordelt på levekårssoner. Under presenteres noen resultater basert på grupperte levekårssoner.

I Trondheim var i 2022 omtrent 12 000 av ca. 104 000 husholdninger definert som lavinntektshusholdninger, dersom vi benytter oss av EU60[8]. Dette utgjør ca. 14 prosent av husholdningene totalt. Fordelt på levekårssone ligger sentrumsbydelene høyest på opp mot 25 prosent. Dette kan skyldes en høy andel studenter i disse levekårssonene.

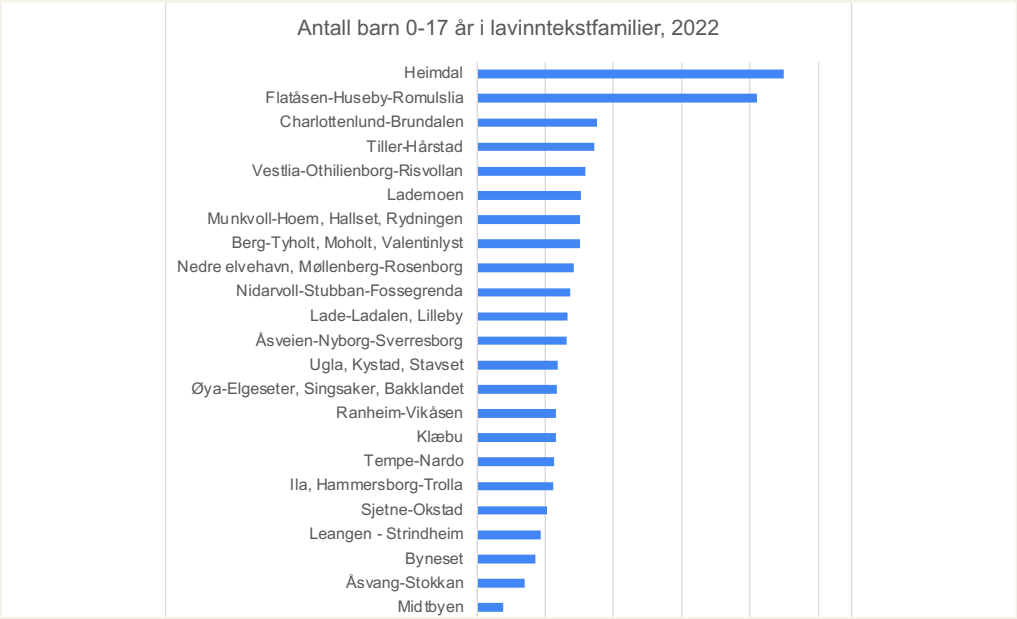
Mens andelen barn i lavinntektsfamilier på nasjonalt nivå har ligget på rundt 11–12 prosent de siste årene (11,5 prosent i 2022), har andelen i Trondheim ligget mellom 8 og 9 prosent (8,6 prosent i 2022)[9]. Dette gjelder også andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Her var andelen i Trondheim på 7,8 prosent, og 10,9 prosent på nasjonalt nivå[10].

8 https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3365/nb

9 SSB statistikkbank, tabell 08764

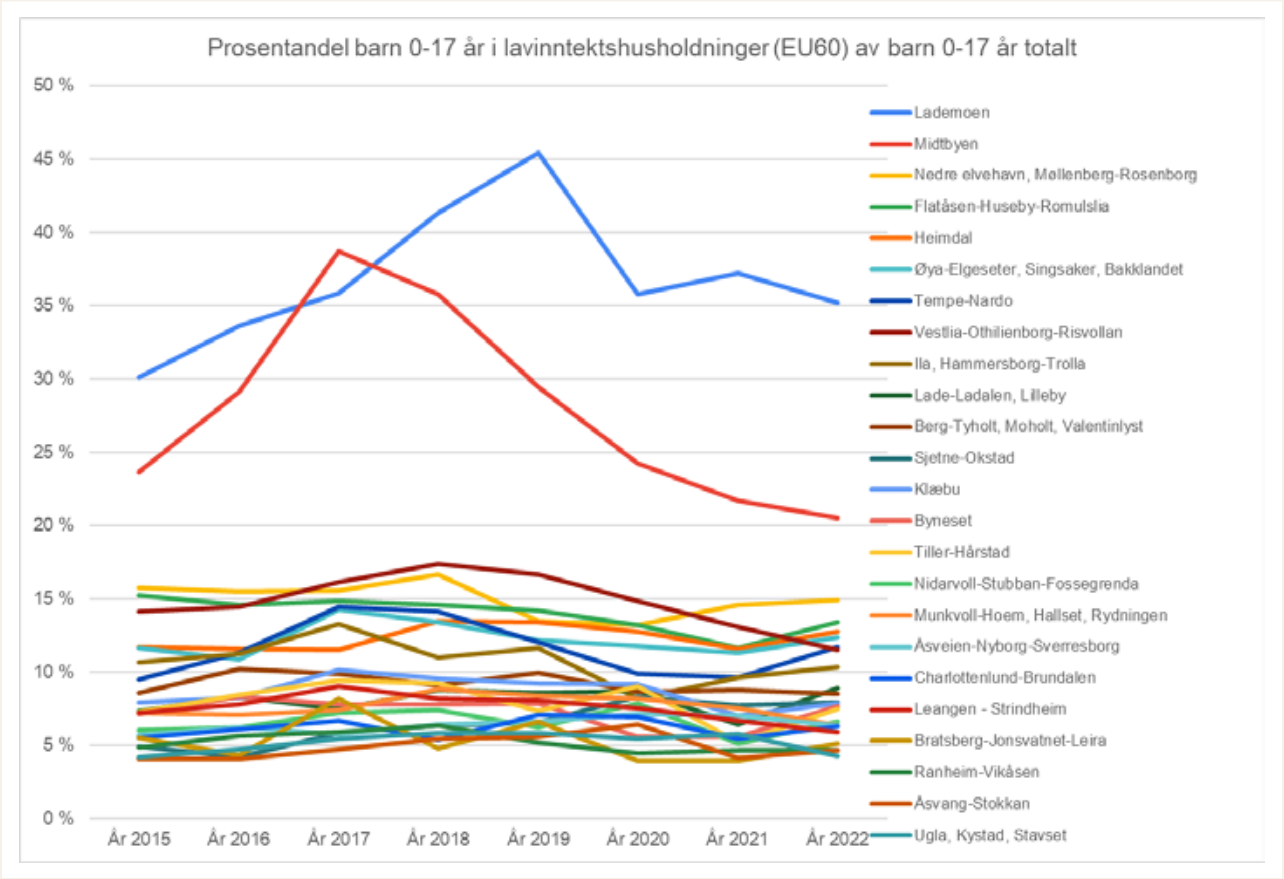
10 Kommunehelsa statistikkbank, FHI https://khs.fhi.no/

Figuren under viser antall barn 0–17 år i lavinntektsfamilier i grupperte levekårsoner for året 2022. Her har vi tilgang på statistikk per år, ikke vedvarende lavinntekt. Heimdal og Flatåsen-Huseby-Romulslia er de to levekårssonene med flest barn i lavinntektsfamilier, men har også flest lavinntektshusholdninger. Dette er et mønster som har vært vedvarende i flere år.



Figur 37. Antall barn 0–17 år i lavinntektsfamilier (EU60) i grupperte levekårssoner i Trondheim, 2022. Kilde: SSB via e-tilgang hos Trondheim kommune.

Andel barn som bor i lavinntektsfamilier i Trondheim totalt, har vært stabil i perioden 2015–2022[11]. Brutt ned på levekårssone, ser vi imidlertid at Lademoen og Midtbyen skiller seg ut med en særlig høy og vedvarende andel barn i lavinntektsfamilier. Her bor det relativt få barn, men andelen som bor i lavinntektsfamilier er altså på henholdsvis 35% på Lademoen (av totalt 432 barn) og 21 prosent i Midtbyen (av 190 barn) i 2022.



Figur 38. Andel barn 0–17 år i lavinntektsfamilier (EU60) i grupperte levekårssoner, 2015–2022.
Kilde: SSB via e-tilgang hos Tronheim kommune.

Energifattigdom

Energifattigdom og kalde hus har stor innvirkning på folks liv og helse. I 2024 var det ca. 1600 (ca. 1,6% av kundemassen) privat/husholdningskunder på pliktleveranse av strøm fra energiselskapet Tensio. Dette utgjør ca. 1,6% av kundemassen, som totalt er på ca. 100 000 kunder i Trondheim kommune. Det er særlig bydelene Midtbyen, Lademoen, Ila/Marienborg og Ugla, som skiller seg ut med en høyere andel privat/husholdningskunder på pliktleveranse.

11 Tall fra SSB tilrettelagt i en egen løsning for Trondheim kommune

Ulikheter i inntekt og formue og omfordeling av ressurser i samfunnet

Det er store forskjeller i lønn i Norge og de er på linje med andre Nordiske land. Månedslønnen til den tidelen med laveste lønn var i 2017 på 23.170 NOK, mot 88.800 for den øverste tidelen. Medianlønn for alle arbeidsforhold var 40.000 (Halvorsen & Stjernø 2021). Men store inntekter blir ikke skattlagt da de mest velstående plasserer pengene i holdingselskaper, og kan bruke dem til å finansiere boliger, hytter og privatfly (Halvorsen & Stjernø 2021). I SSB sin statistikkbank (tabell 12852) ser vi at gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte ser ut til å være generelt litt høyere i Trondheim enn på nasjonalt nivå.

Det er store formuesforskjeller i Norge. Skattemeldingene gir ikke et riktig bilde, fordi mange plasserer penger og verdier beskyttet for innsyn, bl.a. i skatteparadiser. De 1% med høyest formue har 22% av all nettoformue i Norge, de 10% rikeste 53%. Her er Norge på linje med land som Frankrike og UK (Halvorsen & Stjernø 2021). Trondheim ligger nært opp til nasjonalt nivå når det gjelder gjennomsnittlig formue blant innbyggerne, med tall fra Statistisk sentralbyrå, SBB. For gjennomsnittlig alminnelig inntekt og bruttoformue, ligger Trondheim litt under det nasjonale nivået, mens for medianmålene ligger Trondheim over, kanskje særlig på bruttoformue

Skattesystemet

Skattesystemet er en grunnleggende finansieringskilde til velferdssystemet. Skatter og overføringer fører til betydelig utjevning av inntektsforskjeller. I Norge reduserer skattene og overføringene den økonomiske ulikheten med 40%, langt mer enn i OECD-land i gjennomsnitt. Men både toppskatt og formuesskatt har blitt redusert de siste tiåra, og dette har svekket omfordelingen (Halvorsen & Stjernø 2021). Det er ingen særtrekk for Trondheim kommune mht skattesystemet.

Velferdssystemet

Et sterkt velferdssystem har en sammenheng med god helse og lav sosial ulikhet. Det norske velferdssystemet er likt for alle norske innbyggere, og det er ingen kjente særtrekk for Trondheim. Velferdssystemet bidrar til å skape tillit til myndighetene og trygghet for innbyggerne. Det er anbefalt å sikre individualisert oppfølging over tid og tilpasse tiltak til innbyggernes behov.

Inntekt

I tabellen under ser vi lønnsinntekt og alminnelig inntekt for unge personer utenfor utdanning og arbeid, med de som er i utdanning og/eller arbeid. Det er tall for både Trondheim og nasjonalt.

	Trondheim		Norge	
	Alminnelig inntekt	Lønnsinntekt	Alminnelig inntekt	Lønnsinntekt
Ikke i utdanning og/eller arbeid	157 172	83 530	167 349	61 983
I utdanning og/eller arbeid	164 420	232 356	212 490	287 372
Total	164 152	231 035	209 987	284 001

Tabell 2: Inntekt blant unge i alderen 15–29 år, Ikke registrert i utdanning eller arbeid samt i arbeid og/eller utdanning, Trondheim og Norge 2021. Kilde: Microdata.no.

Av tabellen ser vi at lønnsinntekt er langt lavere for de som ikke er i utdanning eller arbeid. Samtidig viser tabellen at unge Ikke registrert i utdanning eller arbeid har omtrent like høy alminnelig inntekt som når vi ser alle under ett. Dette forklares trolig av gode velferdsordninger som sørger for inntekt i form av stønader og trygd til denne aldersgruppa, samtidig som gruppa som helhet trolig ligger lavt inntektsmessig på grunn av manglende arbeidserfaring.

Gruppen av NEETs kjennetegnes ved at de mottar helserelaterte ytelser. En generell utfordring for denne gruppen er faren for medikalisering. For å kunne motta en helserelatert ytelse må vedkommende ha en diagnose. Dette anses å være spesielt «skadelig» eller utfordrende for unge. De må hele tiden bevise hvor syke de er for å opprettholde sin inntektssikring.

Utfordringer og muligheter

Oppsummert kan vi si at det i Trondheim de siste ti årene har vært en generell økning i andel barn i familier med vedvarende lavinntekt (fra 6,7 til 8%). Det er store forskjeller mellom bydeler i Trondheim. I noen utsatte levekårsområder ser man en økning fra 30 til 40% i bydeler som Lademoen, Møllenberg og Tempe-Sorgenfri. I andre bydeler, som Olderdalen og Nedre Charlottenlund, ser man til sammenligning en mye lavere andel barn i familier med vedvarende lavinntekt. Kvalitative data fra intervjuer med ungdommer og familier i Trondheim gjennom Innbyggernes modell tyder på at levekårsutsatte barn, unge og familier strever med en rekke sammensatte problemer, synes det er krevende å få hjelp i de ordinære systemene, og opplever skam knyttet til fattigdomsproblematikk. I sum skaper slike problemer barrierer for å søke hjelp og støtte (Heimburg et al., 2024).

Mangelfull innsats

Det er fortsatt store forskjeller mellom bydeler i Trondheim, og det bør gjøres en større innsats for å utjevne forskjeller mellom bydelene. En mulighet er i større grad å innrette tjenestetilbudet etter prinsippet om universal proporsjonalisme, der tjenester i større grad responderer på behov uten at det bidrar til stigmatisering av grupper i samfunnet. I den internasjonale litteraturen betegnes dette som «proporsjonal universalisme» (Marmot, 2010). Det å fokusere kun på de mest sårbare, vil ikke redusere helseulikhetene nok, men kan istedet bidra til å stigmatisere de som er mest sårbare og gå glipp av muligheten til å forene ulike befolkningsgrupper (Marmot, 2010). For å redusere den bratte sosiale gradienten i helse, må handlinger være universelle, men med en skala og intensitet som står i forhold til nivået av ulempe. Det er denne typen tilnærming som blir kalt «proporsjonal universalisme.»

Lovende praksiser

I Trondheim kommune gjennomfører både skoler, barnehager og ulike avlastningstjenester tiltak for å styrke innsatsen overfor sårbare grupper og familier. Det er flere barnehager som har fokus på tidlig innsats for barn og familier for å bidra til å sikre en helsefremmende levestandard. Mange av barnehagene i kommunen oppgir at de bidrar med veiledning til foreldre og kan bidra til å hjelpe familier både faglig, sosialt og økonomisk. Skolene i Trondheim har fokus på helsefremmende tiltak for både elever og ansatte. For utsatte elever og foreldre gis det oppfølging, og elever får egne kontaktpersoner fra BFT. I tillegg gir skolehelsetjenesten i Trondheim tilbud til alle uavhengig av sosioøkonomisk status.

Uteseksjonen i Trondheim har fokus på de samfunnsgruppene som ikke sier fra selv og forsøker å gi disse gruppene bistand og veiledning. BFT Midtbyen, i samarbeid med NAV og BFT Østbyen, har særskilt ansvar for familietiltak til familier med sosialhjelp. I tillegg har helse-avlastningstjenesten for barn og unge ordninger med oppfølging og vedtak av omsorgsstønad til foreldre med store omsorgsoppgaver.

Stavne Trondheim KF og Stavne Arbeid og Inkludering bidrar med systematisk oppfølging og veiledning av innbyggere som har behov for arbeid og kvalifisering. Her kan enkeltpersoner få veiledning og støtte i forhold til om de mottar riktige ytelser og fullt ut det de har krav på. Her gis det også tilbud om økonomikurs og hjelp til økonomihåndtering, budsjettering og gjeldsrådgivning. Ett av tilbudene som gis er at Stavne tilbyr alle Trondhjemmere en gratis samtale om jobb- og utdanningsmuligheter.

Det er flere enheter i kommunen som har fokus på å tilby arbeid og eller arbeidstrening til personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette er viktig både for den enkelte som får en mulighet til å bli selvforsørgende, men også for enheten som trenger arbeidskraft. Enhetene vektlegger også betydningen av å støtte egne ansatte i de ulike livsfasene de er i, for å kunne beholde arbeidskraft.

Det er igangsatt en ny ordning for å lette situasjoner for levekårsutsatte unge med et forsøk knyttet til ungdomsgaranti for inntektssikring, gjennom prosjektet «Et enklere NAV.»

Det er NAV Trondheim som har en utprøving av ordningen «Et Enklere NAV,» som bidrar til å gi økonomisk støtte til unge under 30 år som ikke er i arbeid eller utdanning. Ordningen innebærer kun én søknad til NAV, det er ikke noe krav om dokumenterte helseutfordringer eller diagnose, men det kreves kun at man følger tiltak lagt frem av NAV, som beskrevet i casen nedenfor:

Case: Et enklere NAV (utprøving av grunninntekt for unge under 30 år)

Ungdomsgarantien trådte i kraft fra juli 2023 og er en forskriftsfestet styrking av ungdomsarbeidet i NAV, som skal sikre god og tett oppfølging av unge fra fylte 16 år og fram til fylte 30 år. Spesifikt for Trondheim er prosjektet «Et enklere NAV» som er et samarbeid mellom Statsforvalteren, NAV Trøndelag, NAV Falkenborg og Trondheim Kommune. Prosjektet har fokus på utfordringen med fragmenterte tjenester, manglende kommunikasjon og at det er et komplekst system å navigere i for unge brukere. Formålet er å tilby ungdom:

Ett NAV og ett oppfølgingsløp som innebærer:

- → Mer helhetlig, tilpasset og forutsigbart NAV for innbyggeren.
- → Informasjonsdeling internt som ikke hindres av taushetsplikt mellom stat og kommune.
- → Mer effektiv forvaltning og mindre dobbeltarbeid.
- → Oppfølging og plan som er tilpasset den enkeltes situasjon, uavhengig av ytelse.
- → Raskere oppstart, og mer fokus på motivasjon og muligheter.

En ytelse:

En aktivitetsbasert ytelse som er mer fleksibel på inngang og overganger, der insentivet er fokus på muligheter foran begrensinger.

Reduserer behovet for sosialstønad.

Enklere byråkrati, og mer forutsigbar utbetaling.

NAV-kontorene i Trondheim jobber for tiden med prosjektet «Et enklere NAV», som går ut på at unge under 30 år som ikke er i arbeid eller utdanning, får økonomisk støtte fra NAV. Forslaget går ut på at ungdommene leverer én søknad, istedenfor å søke på flere støtteordninger med ulike vilkår. Hvis økonomien kommer på plass tidlig, kan mottakere fokusere på veien videre. Beløpet som utbetales skal være på et nivå de unge kan leve av, med forbehold om at det følger NAVs plan og tiltak. Det er en utfordring i dagens system at ungdommene må bevise hvor syke de er, for å motta en ytelse. Prosjektet ønsker å redusere fokuset på helseutfordringer og øke fokuset på muligheter. Antallet unge uføre har doblet seg de siste ti årene. Dersom en ung person

blir ufør i ung alder i dag, blir man ikke lengre fulgt opp av NAV og det legges ikke opp til at man får hjelp til å komme seg ut i arbeidslivet senere. Det er da opp til den enkelte selv å ta kontakt med NAV for å få hjelp.

Det er uklart hvor lenge prosjektet vil vare, både oppstartstidspunkt og avslutningstidspunkt, hvor lang periode mottakerne kommer til å motta ytelse og hvilke vilkår som skal ligge til grunn for innvilgelse av stønad.

«Et enklere NAV» minner om ordninger som er prøvd ut i flere europeiske land, som kalles «minimum income schemes». Disse inntektsordningene varierer betydelig i sin innretning. De bør være på et tilstrekkelig (nivå) med nødvendig dekningsgrad og utformet slik at de reelt muliggjør sosial inkludering. Prosjektet skal følges med forskning.

Kilder:

https://velferdsalliansen.no/et-enklere-nav/
https://www.nrk.no/trondelag/nav-trondheim-vil-tilby-egen-stonad-til-unge-1.16764529
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1092

Kontaktinformasjon: Unni Valla Skjevik v/ NAV Falkenborg

Et enklere NAV er eksempel på en tillitsbasert ordning som gjør det enklere for unge mennesker å få en inntektssikring, der det ikke er medisinske kriterier som legges til grunn for vedtak. Det blir viktig å skille mellom de unge som trenger inntektssikring i noen år, og de som har behov for uføretrygd livet ut. Det er nødvendig å anerkjenne at noen mennesker ikke kan være i arbeid. Det å forenkle tildeling av tjenester og ytelser for å sikre tilpasset oppfølging for unge som har behov for det, er viktig for å sikre unge mennesker som står utenfor arbeid og utdanning en forutsigbar grunninntekt å leve av.

Inntektssikring og ubyråkratiske løsninger på kontantoverføringer til levekårsutsatte familier ble også testet ut gjennom prosjektet 0–24 Innbyggernes modell. Hensikten med Innbyggernes modell var å gi barn, unge og familier større innflytelse over eget liv, samt fremme en mer helhetlig og sammenhengende tjenesteleveranse fra kommunen. Samtidig var ambisjonen å avbyråkratisere og forenkle finansieringsstrukturen, samt å etablere nye, fysiske møteplasser mellom kommune og innbyggere. Basert på dette hadde Innbyggernes modell et todelt formål: å øke målgruppens livskvalitet, selvhjulpenhet og tilhørighet i fellesskapet, og å gi tidligere, bedre og mer samordnet støtte til familier og ungdommer i utsatte posisjoner. Et av delprosjektene (Flyktningefamilien i sentrum) testet ut en form for grunninntekt til flyktningfamilier med mange barn, der familiene fikk en form for ubetinget utbetaling/grunninntekt i form av en «utvidet barnetrygd» gjennom prosjektperioden. På denne måten er praksisene som er testet ut i Flykningefamilien i sentrum nært beslektet med intensjonene i «Et Enklere NAV». Forskningsrapporten fra Innbyggernes modell peker på at slike tillitsbaserte og ubetingede kontantoverføringer kan være effektive og virksomme for å fremme livskvalitet og samfunnsdeltakelse for levekårsutsatte familier (Heimburg et al., 2024).

Digitalt utenforskap

Digitalt utenforskap handler om manglende tilgang til eller muligheter til å ta i bruk digitale tjenester som er nødvendig for å kunne realisere sine rettigheter. Ifølge Digitaliserings-direktoratet i Norge kan hver femte innbygger være sårbar i møte med offentlige digitale tjenester. Personer har ulike forutsetninger for å delta digitalt i samfunnet. Noen behersker digitale verktøy, selv om de likevel ikke tar del i det offentlige digitale tjenestetilbudet.

Det er gjennomført en forskningsstudie om digital ekskludering i NAV, gjennomført av SINTEF 2022 (Midtgård et al., 2022),, som viser at det er et klart skille mellom de som klarer seg selv, og de som ikke har ressursene de trenger for å administrere livet sitt gjennom digitale løsninger. De som defineres som sårbare grupper, personer som ikke kan forventes å delta på lik linje med resten av befolkningen, er personer med midlertidig eller varig nedsatt motorisk, sensorisk eller kognitiv funksjonsevne på grunn av sykdom eller skade, smerte, kroniske tilstander, utfordringer med psykisk helse, rus og innvandrere med kort botid og mangelfulle norskkunnskaper. Forskningsstudien viser at det i hovedsak er fire forhold som påvirker risikoen for digital sårbarhet: tilgangsbarrierer, digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og utfordringer knyttet til helse- og sosiale problemer. For å kunne håndtere digitale tjenester, er det ikke tilstrekkelig å ha gode digitale ferdigheter, men det trengs også en systemkunnskap og kunnskap om forvaltningen, for å kunne ivareta sine rettigheter fullt ut.

Lovende praksiser

I Trondheim er det flere tiltak og praksiser som bidrar til å styrke innbyggernes digitale kompetanse. Trondheim Folkebibliotek er en sentral arena for en rekke ulike tiltak med mål om å gjøre innbyggerne mer digitalt kompetente, der de blant annet samarbeider med organisasjoner som Seniornett og Odd Fellow. Andre tiltak som finnes i Trondheim kommune for å motvirke digitalt utenforskap er arbeidsforberedende trening ved Stavne, der de bistår personer med råd og veiledning for skriving av CV, jobbsøknad i AFT og TA. Stavne Arbeid og Inkludering tilbyr kurs og opplæring i digitale ferdigheter, slik at den enkelte kan betjene sine kontakter opp mot offentlige instanser. Her gis det også tilbud om oppdatert digitalt utstyr og hjelp til å betjene dette. Det gjennomføres i tillegg arbeidstiltak for unge voksne i Trondheim, drevet av Kirkens Bymisjon. Dette er et endringsrettet oppfølgingstilbud med mål om å hjelpe og støtte unge voksne i alderen 18–30 år inn i arbeidsliv, skole eller annen aktivitet. Tilbudet tilrettelegges rundt deltakerne individuelt, og det kan også være behov knyttet til det å ta i bruk og beherske digitale tjenester.

Innsiktsarbeidet gjennom utredningen viser at det er flere skoler og barnehager i Trondheim kommune som arbeider bevisst med å øke kompetansen til sine ansatte, både digital kompetanse og faglig oppdatering, analyser og diskusjoner. Dette er viktig for å beholde arbeidskraft. I tillegg har både skoler og barnehager fokus på å øke digital kompetanse hos barn og unge, fordi dette er en helt sentral kompetanse å inneha som innbygger i samfunnet.

Oppsummering og anbefalinger

For å sikre en helsefremmende levestandard for alle, er det helt sentralt å sikre en tilstrekkelig inntekt for å ivareta helse og livskvalitet. For dette er det viktig å sikre en god sammenheng mellom skattesystemet og velferdssystemet som kan sikre en god omfordeling, for å sørge for at de fattigste ikke blir hengende etter i samfunnsutviklingen. Trygdeordninger som kan garantere tilstrekkelig inntektskompensasjon er viktig som et sikkerhetsnett for personer som ikke er istand til å arbeide eller som er utsatt for å miste jobb.

Heimdal og Flatåsen-Huseby-Romulslia er de to levekårssonene i Trondheim med flest barn i lavinntektsfamilier, men har også flest lavinntektshusholdninger. Heimdal bydel har i hele perioden fra 2015–2022 en høyere andel barn mellom 0–17 som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Det er viktig å ta i bruk det lokale handlingsrommet i kommunen for å se på mulighetene for omfordeling og sikre forutsigbarhet i forhold til trygdeordninger og inntekt. Dette for å ivareta alle innbyggere og sikre at barn, unge og familier i utsatte situasjoner ikke marginaliseres.

Tilgang til internett og digital kompetanse er blitt sentralt for innbyggere for å kunne delta i fellesskapet, og få tilgang til tjenester og ressurser i velferdssamfunnet. Personer i sårbare situasjoner kan også ha behov for å styrke digital kompetanse for å bli inkludert og ikke stå i fare for å falle utenfor fellesarenaer i samfunnet. Det er viktig å styrke digital inkludering for alle innbyggere, uavhengig av den unge og familiens sosioøkonomiske status.

Basert på dette gis følgende anbefalinger til Trondheim kommune:

Sikre tilstrekkelig inntekt for å ivareta helse og livskvalitet ved å:

- → Utforske lokale handlingsrom til å sikre bedre sammenheng mellom et progressivt skattesystem og velferdssystemet med tanke på omfordeling, forutsigbare trygdeordninger og inntektssikring, og sørge for at barn, unge og familier i utsatte situasjoner ikke marginaliseres.
- → Utvikle tillitsbaserte løsninger for tildeling av tjenester og ytelser for å fremme nyttig og tilpasset hjelp basert på de unge og deres familiers unike ressurser og behov framfor fokus på medisinske kriterier som grunnlag for vedtak.
- → Styrke digital inkludering ved å sørge for tilgjengelighet og infrastruktur for alle uavhengig av den unges og familiens sosioøkonomiske status.

4 E: Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn

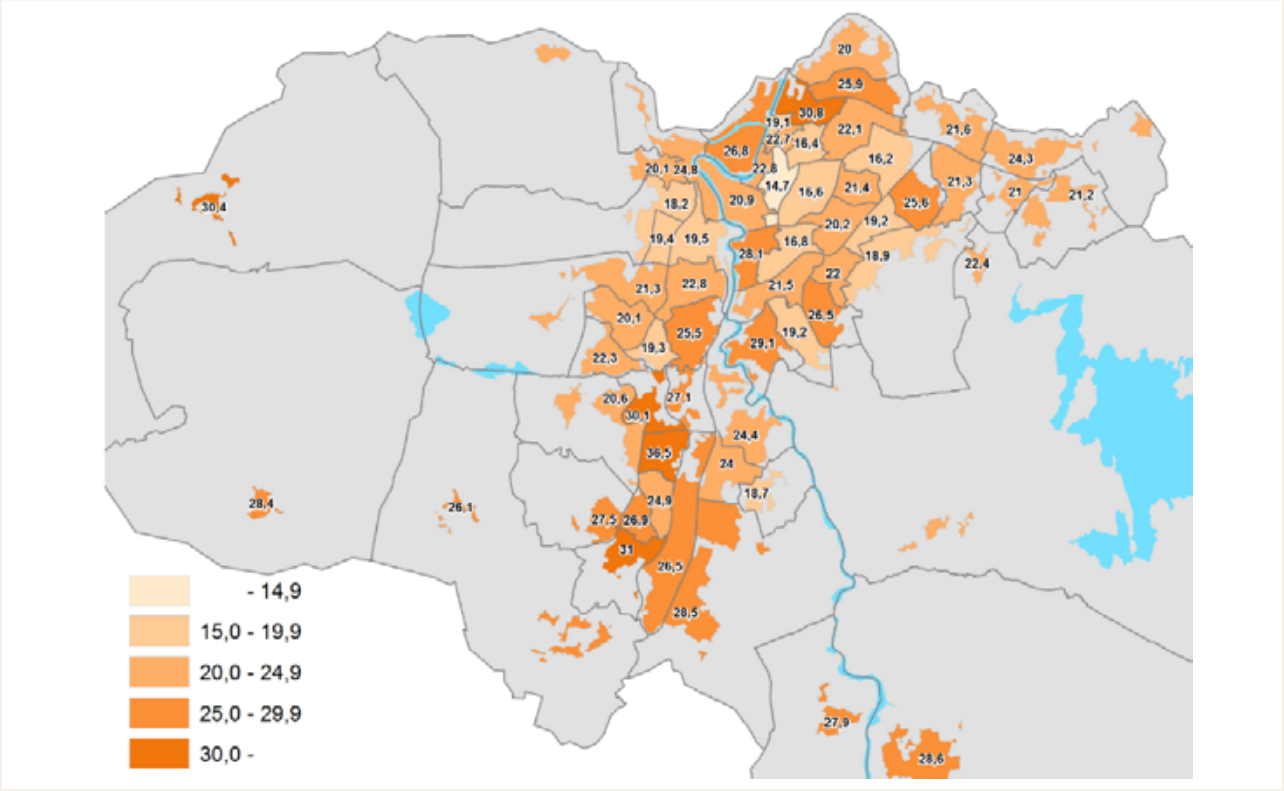
Lokalsamfunn og bomiljø har stor påvirkning på helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse, særlig hos barn og unge som tilbringer mye av sin tid i nærmiljøet. Det oppstår ofte observerbare forskjeller mellom bomiljø/bydeler når en måler utfall og effekter, noe som delvis kan forklares gjennom demografi og inntekt; men også gjennom den geografiske fordelingen av ressurser og risiko. Lokalsamfunn har blitt beskrevet som «supersettings» (Bloch et al., 2014), som defineres av det som skjer i og mellom de mindre hverdagslivsarenaene (ulike settinger slik som bolig, uteområder, fritidstilbud og institusjoner). Risikofaktorer som miljøbelastninger, støy og trafikk, et sosialt miljø preget av utrygghet, kriminalitet, rusmisbruk, hærverk og mangel på tilbud bidrar til dårligere helse og færre muligheter til å delta. Mens ressurser som arenaer for fysisk og sosial aktivitet, trivelige utendørsområder, trygge sosiale nettverk og en blanding av offentlige tjenester og kommersielle tilbud kan være med på å skape et inkluderende miljø, som muliggjør både deltagelse og fremmer helse og livskvalitet.

I dette kapitelet skal vi se nærmere på faktorer i nærmiljøet som påvirker livsmuligheter og bidrar til ulikhet, og hva som gjøres i Trondheim kommune for å skape helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn i og på tvers av bydelene. Her ser vi blant annet på tilbudet til aktivitet og deltagelse, hvordan kommunen har jobbet med å utvikle skoler og barnehager til ankerinstitusjoner i nærmiljøet, og hvordan kommunen kan støtte opp under samarbeid og innbyggerinitiativer som bidra til å skape levende bomiljø.

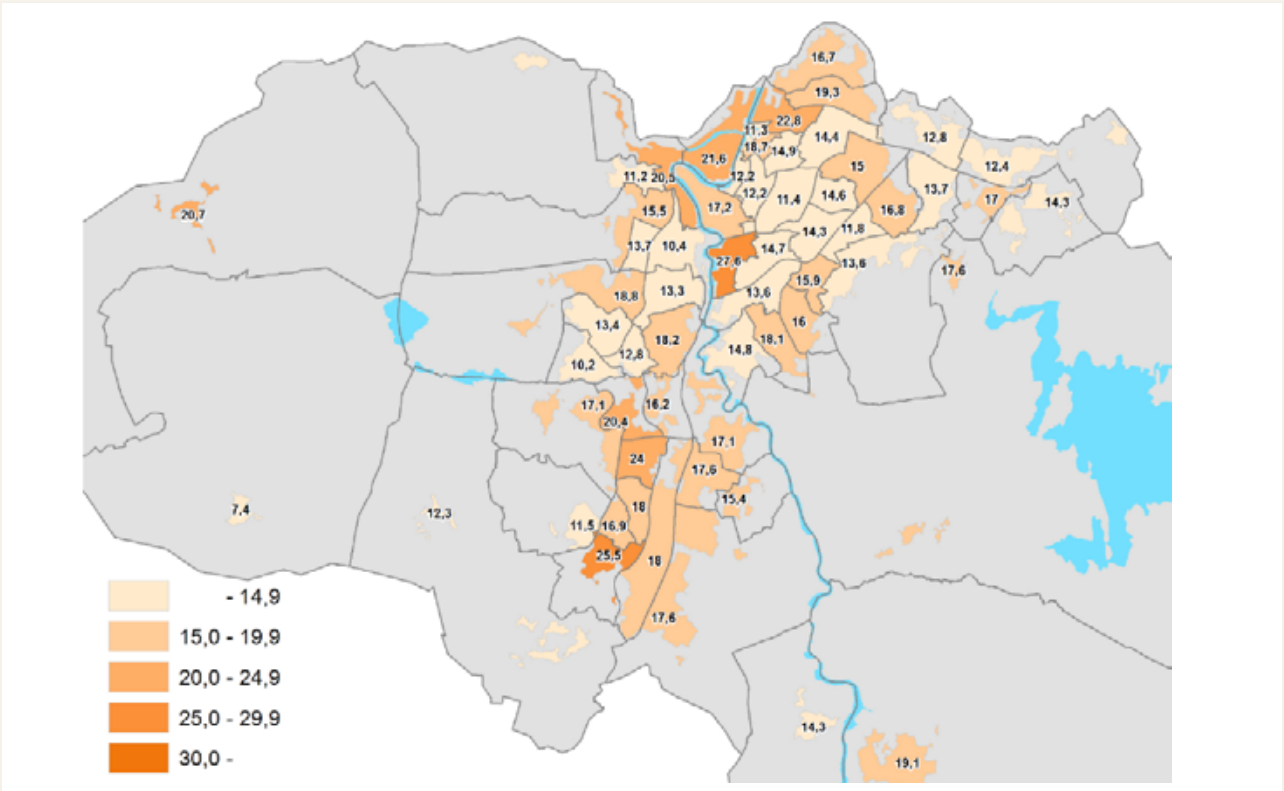
Bomiljø

«Bomiljø» beskriver konteksten for dagliglivet som utspiller seg i og rundt boligen. Begrepet inkluderer både forhold knyttet til selve boligen så vel som nærmiljøet rundt. Det inneholder både fysiske, sosiale og institusjonelle faktorer.

Forskjellene i inntekt og helseutfall mellom bydeler er ikke like store i Trondheim som i andre storbyer som Oslo (Oslo kommune, u.å.; Trondheim kommune 2021). Likevel observeres en betydelig variasjon i selvopplevd helse: andelen som rapporterer dårlig helse varierer mellom henholdsvis 7% og 28% for menn og mellom 15% og 37% for kvinner (Trondheim kommune, 2021).



Figur 39. Prosentandel som rapporter dårlig selvopplevd helse blant kvinner (18–69 år) etter bydel. HUNT4, Sund et al., 2019.



Figur 40. Prosentandel som rapporterer dårlig selvopplevd helse blant menn (18–69 år) etter bydel. HUNT4, Sund et al., 2019.

Samtidig eksisterer det ulikheter innenfor de ulike levekårssonene som ikke blir synlige, spesielt i områder som har opplevd betydelig utbygging og tilflytting av nye befolkningsgrupper. Dette er for eksempel dokumentert for Lademoen og Tempe (Kjølle et al., 2022; Loe et al., 2022).

I likhet med andre storbyer varierer også miljøbelastningen i de ulike bydelene. Fordelingen gjenspeiler fordeling av inntekt (SØS): en fjerdedel av innbyggere i bydelene på sørsiden av Trondheim og langs hovedferdselsårene opplever mye støybelastning, mens andelen er nede i 4% i mindre utsatte bydeler. Trafikk er den største kilden til støy og medfører også andre ulemper, som støv, redusert fremkommelighet for gående/syklende og større risiko for ulykker. Utfordringer kan imidlertid også oppstå i mindre trafikkerte områder som benyttes som «ferdselsåre» for gående og syklene: mye gjennomgangstrafikk kan minske opplevelsen av trygghet, særlig når dette medfører ferdsel og støy på nattestid og i forbindelse med festing (Kjølle et al., 2022).

Plan- og bygningsloven stiller en del krav til utvikling infrastruktur i urbane strøk som har til hensikt å motvirke geografisk ulikhet basert på fordeling av ressurser. Å følge loven med hensyn til dens intensjon synes å være utbredd praksis i Trondheim kommune allerede under planlegging og saksbehandling. For eksempel beskriver Byggesakskontoret sone øst sin praksis slik:

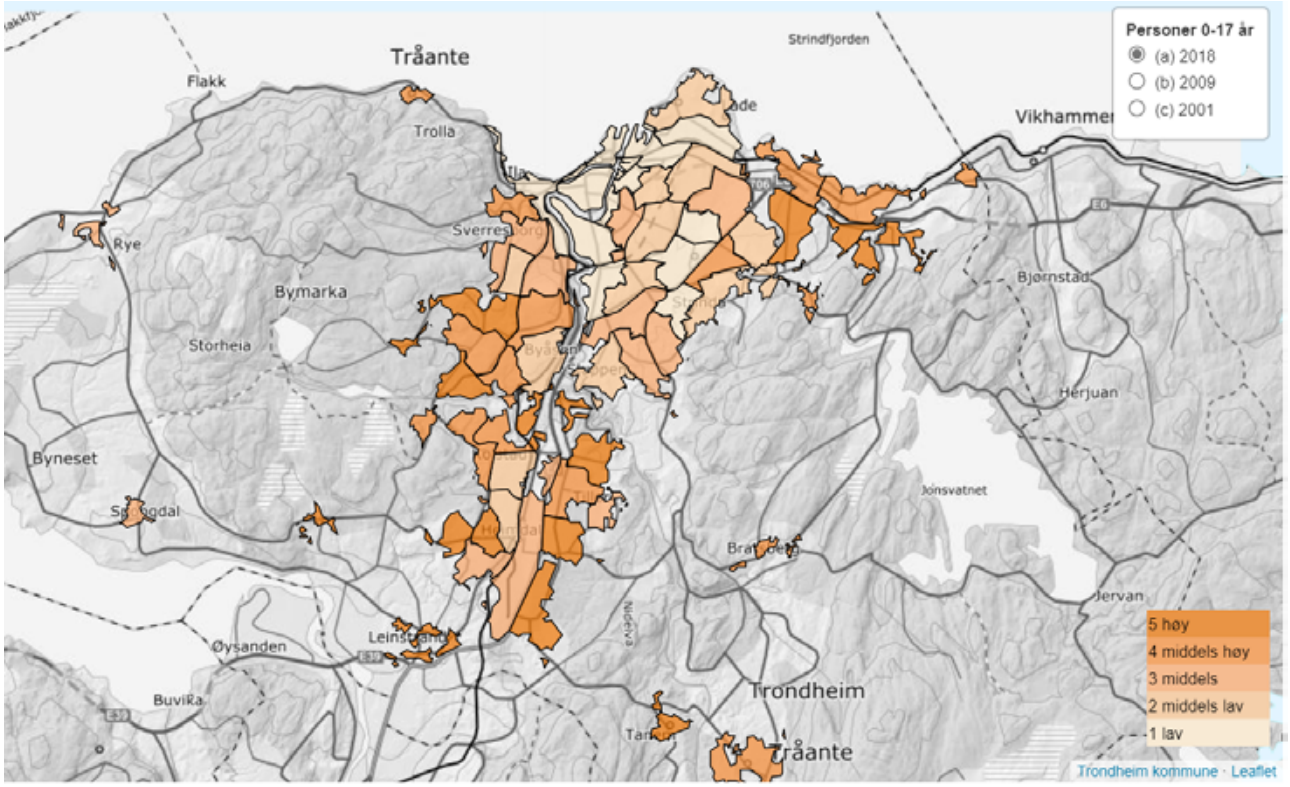
> *Vår avdeling behandler innkomne byggesaker etter krav i bygningslovgivningen. Barn og unges interesser blir i utgangspunktet ivaretatt av avdeling byplan, som lager reguleringsplaner og overordnede planer. I den forbindelse kan det være at reguleringsplanene stiller krav til f.eks. tilfredsstillende lekeareal og trygge stier og infrastruktur. Kravene som et oppgitt i reguleringsplanene ivaretas i byggesaken.*

På grunn av at plan- og bygningsloven er basert på faglig kunnskap, og dermed bidrar til en samfunnsutvikling som skal motvirke økende sosial ulikhet basert på faglig kunnskap, kan bevissthet rundt intensjonene i loven og kompetanse for å omsette disse være avgjørende for at målene oppnås. Samtidig kan det oppstå utfordringer og nye typer ulikhet når områder under utvikling og med mye aktivitet utvikles i tråd med intensjonene, mens andre områder med mindre utviklingsaktivitet nedprioriteres, og ta til takke med gamle strukturer. Her har det offentlige et særlig ansvar for å sikre at prioritering av bydeler i forhold til utvikling og oppgradering gjøres i tråd med behov og med henblikk til å utjevne sosiale forskjeller.

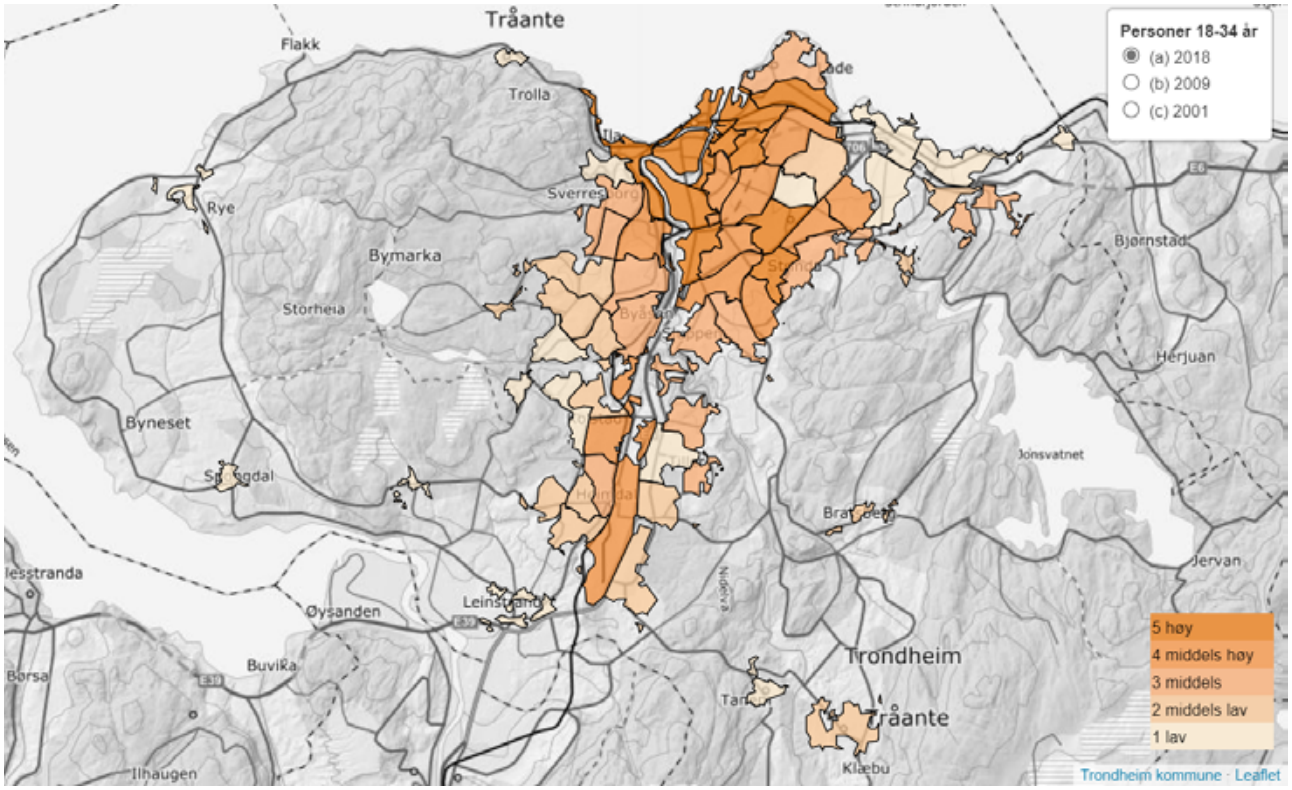
Demografi

Trondheim har en relativt ung befolkning, med nesten 30% av innbyggerne under 35 år. Samtidig tilhører over 12 prosent av Trondheims befolkning den eldste aldersgruppen (67+). Befolkningssammensetningen varierer betydelig mellom ulike bydeler, hvor

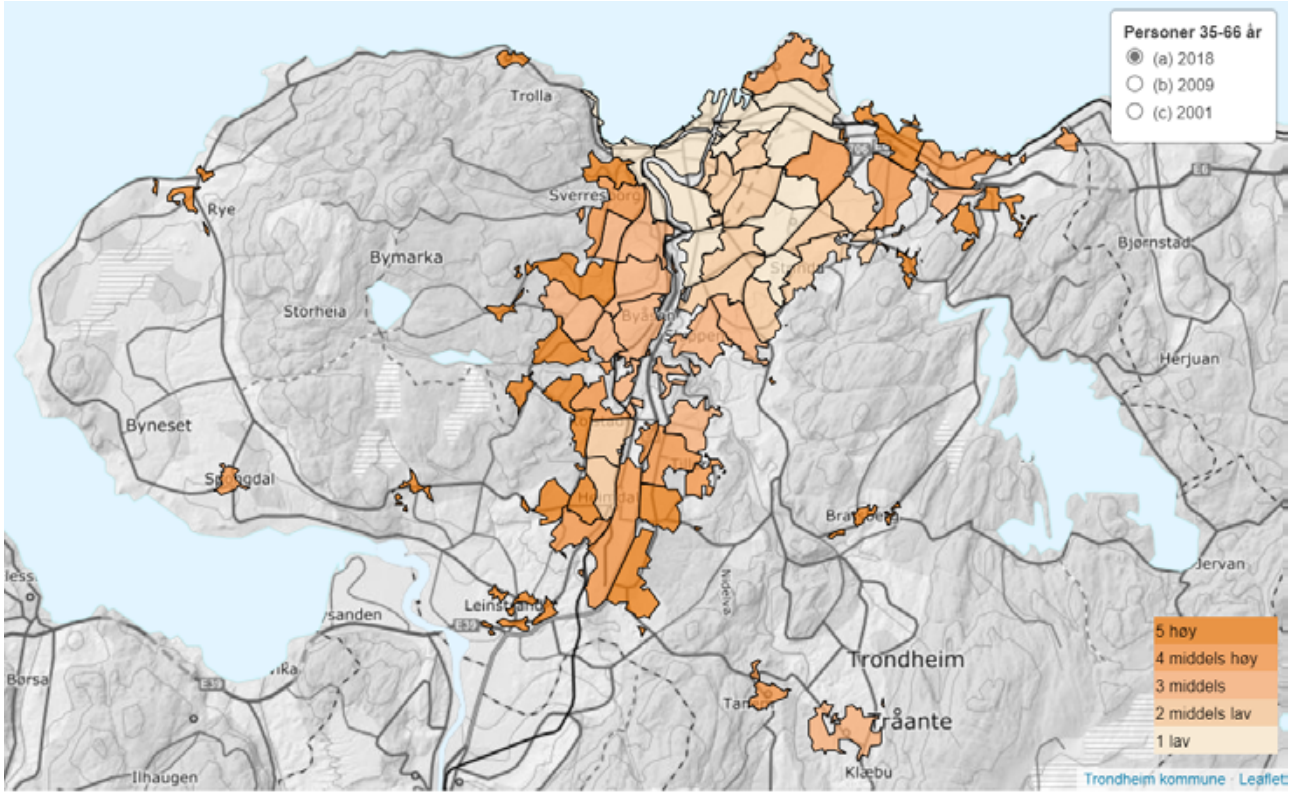
sentrumsnære områder har en lavere andel barn og personer over 67, men en høyere andel unge voksne. Bosettingsmønsteret (se kart) tegner et tydelig bilde av at barnefamilier er bosatt i mindre sentrale områder på Øst- og sørsiden av byen, mens studenter og unge voksne bor i eller nærme sentrum. Denne tendensen har forsterket seg siden 2001.



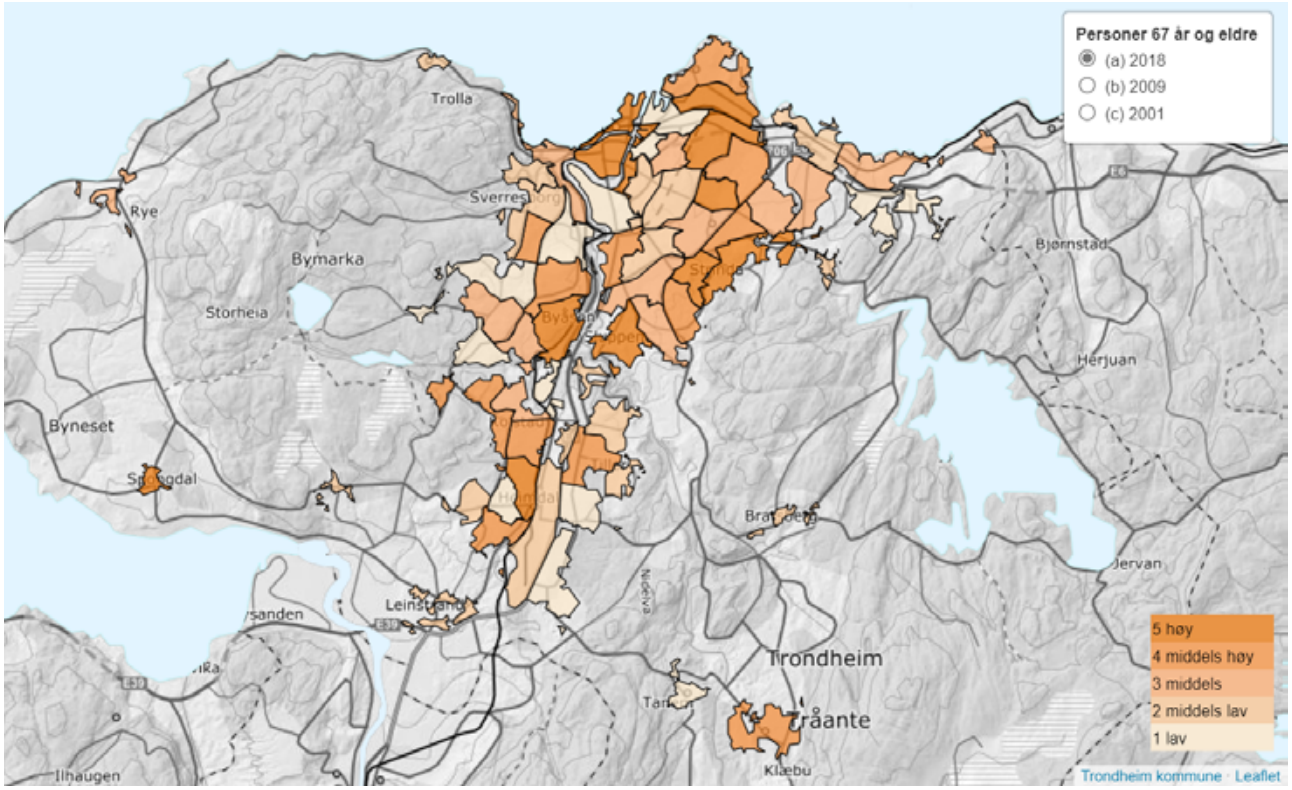
Figur 41. Bosettingsmønster barn/unge (0–17), Folkehelserapporten Trondheim Kommune, 2019.



Figur 42. Bosettingsmønster personer 18–34. Folkehelserapporten Trondheim Kommune, 2019.



Figur 43. Bosettingsmønster personer 35–66 år. Folkehelserapporten Trondheim kommune, 2019.



Figur 44. Bosettingsmønster personer over 67. Folkehelserapporten Trondheim Kommune, 2019.

Sammenlignet med andre storbyer bor innvandrerbefolkningen spredt ut over byen (Trondheim kommune, 2021). Likevel finnes det konsentrasjoner av ulike innvandrere med lignende geografisk bakgrunn i ulike deler av byen: for eksempel bor det flest østeuropeere i vestlige bydeler (Breidablikk, Ila og Hallset), der de utgjør mellom 4 og 6% av befolkningen; mens innvandrere fra afrikanske og asiatiske land utgjør en relativ stor andel av befolkningen i de sørlige bydelene Saupstad (35,3%) og Tempe-Sorgenfri (24,7%) og på Moholt (22,1%). Ulike bosettingsmønstre kan delvis forklares med konsentrasjon av ulike type bolig på tvers av og innad i bydeler. Dette gjelder både størrelse av boenheter og type hus (enebolig, rekkehus, leilighet, blokk etc); men er også knyttet til eieform og type utleie. Privat utleie er ofte knyttet til høy studenttetthet.

Sosiale faktorer som familiesammensetning varierer også mellom bydelene, med ulike andeler av beboere som bor alene og som opplever ensomhet. Dette er også knyttet til typen boliger, der høy tetthet av leilighetsbygg ofte korrelerer med høyere forekomst av ensomhet (Rangul et al., 2021; Loe et al., 2022).

Sosialt miljø

Ulikheter mellom bydelene blir også synlige når det gjelder forekomsten av sykdom og psykiske lidelser. Andelen kvinner og menn som lider av psykiske lidelser varierer fra 6/10 prosent til opptil 21/25 prosent, noe som igjen påvirker bomiljø, sosiale nettverk og aktivitetsmuligheter for barn og unge (Krokstad et al., 2020). Et utrygt miljø fører ofte til at foreldre begrenser barnas bevegelsesfrihet, og barn som vokser opp i utrygge omgivelser har derfor ofte færre muligheter for aktivitet og deltakelse. Konsentrasjonen av psykiske lidelser er knyttet til høy tetthet av kommunale boliger, som for tiden er ujevnt fordelt mellom bydelene. Å vokse opp i kommunale boliger medfører dermed ofte et mindre trygt bomiljø, samtidig som kommunale boliger er trangere og i dårligere standard ift energibruk, inneklima og tilgjengelighet (se kapitel 3F), noe som i seg selv kan bidra til og forsterke utenforskap.

I Trondheim kommune er det derfor etablert to mål for kommunale boliger som viser at kommunen er bevisst nabolagets betydning for bokvalitet:

→ Det å bo i kommunal bolig skal gi den enkelte beboer mulighet til å være del av et nabolag

→ Trondheim kommune som nabo skal være god å forholde seg til

Dette viser at Trondheim kommune er bevisst både betydningen av nabolaget for den enkelte, og sitt ansvar for å bidra til gode nabolag, særlig i områder med høy tetthet av kommunale boliger. Med utgangspunkt i disse har Trondheim kommune initiert en del satsinger innen nærmiljø- og boligsosialt arbeid, slik som områdesatsingene, forsøk med løsninger innen den 3. boligsektor og ulike typer innbygger- og beboermedvirkning. Den

tredje boligsektoren handler om å skape boliger som er tilgjengelige, rimelige og bærekraftige for alle samfunnslag. I Trondheim kommune har det vært flere forsøk i forbindelse med å etablere en tredje boligsektoren i regi av Trondheim boligstiftelse, og også i samarbeid med det byøkologiske forsøksprosjektet på Svartlamon (Narvestad et al., 2022; 2021). Erfaringer viser at for å realisere en tredje boligsektor ihht målsettingene, trengs det bedre samarbeid på tvers av etater og sektorer i kommunen, særlig med tanke på å implementere løsningene som er forankret i planverket (Støa et al., 2022). Å etablere et utleiemarked i offentlig regi, som ikke kun forbeholdt innbyggere med mest hjelpebehov bidrar direkte til å redusere sosial ulikhet ved å løse utfordringer rundt boforhold for familier med trange økonomiske kar, men utenfor det offentliges ansvar. Samtidig vil en slik tilnærming også bidra til en mer balansert beboersammensetning i de kommunale boligene, som blant annet har blitt beskrevet som ønskelig av beboere i Østersundsgata (Kjølle et al., 2022; Narvestad et al (2022). De uttaler at kommunen i større grad burde ta hensyn til bomiljøet og naboskapet ved tildeling av kommunal bolig, noe som vil kunne bidra til utjevne oppvekstvillkår i bydeler med lav sosioøkonomisk profil og mange kommunale boliger. Samtidig vil en bedre spredning av kommunale boliger på tvers av nabolag redusere geografisk ulikhet og belastning på områder der det bor mennesker i allerede utsatte situasjoner (Kjølle et al., 2022).

Områdesatsingene på hhv Lademoen/Buran og Tempe Sorgenfri er basert på erfaringer med tidligere områdesatsinger på Kolstad/Saupstad, og satt i gang for å motvirke akkumuleringen av fysiske og sosiale risikofaktorer i bydelene. Områdesatsingen er en målrettet innsats for å forbedre livskvaliteten og styrke lokalsamfunnet i marginaliserte områder ved å investere i tiltak som kan bidra til positiv utvikling. Gjennom et tett samarbeid mellom myndigheter, frivillige organisasjoner, beboere og lokalt næringsliv ønsker man å skape bærekraftige og trivelige lokalsamfunn hvor innbyggerne har bedre muligheter for deltakelse og utvikling. Å involvere beboere i beslutnings- og implementeringsprosesser og støtte opp under innbyggernes initiativer er viktige virkemidler i den sammenhengen.

Trivsel og trygghet

Det er større variasjon mellom bydelene når det kommer til trivsel (varierer fra hhv 52/55 til 81%) enn i forhold til trygghet (som varierer fra 68/75% til 92/94%). Menn føler seg tryggere enn kvinner, men kvinner trives litt bedre enn menn i sine nærmiljø (Heimburg et al., 2021b). Hos ungdom er forholdet omvendt: gutter trives bedre enn jenter. Her ser vi også en tydelig sosial gradient knyttet til foreldrenes utdanning, som tilsier at gutter fra familier med høyt utdanningsnivå trives bedre en jenter fra familier med lav utdanning- og forskjellen øker (se figur i kapittel 3, fritid).

Blant innvandrere er det nesten 90% som svarer at de føler seg trygge i sine nærmiljø; mens rundt 75% forteller at de trives. Her blir også forskjeller innad i gruppen synlig: blant annet viser dataen at innvandrere fra høyinntektsland trives bedre i Trondheim enn innvandrere fra lavinntektsland. Dette kan i verste fall forsterke eksisterende ulikhet. Trivsel i nærmiljøet er blant annet knyttet til deltagelse, aktivitetsmuligheter og sosialt nettverk.

Å ha relevante og tilgjengelige muligheter for deltagelse i formell eller uformell aktivitet fremmer engasjement og sosial kontakt i nabolaget, og gagner helsen til den enkelte.

Bilde fra dugnad med bydrift i Østersundgate 2024, hentet fra facebook/Lamosatsinga.

I tillegg til den geografiske variasjonen ser vi i Trondheim også ulikhet mellom sosiale grupper: For eksempel opplever mennesker med funksjonsnedsettelse jevnt over dårligere tilgang til fasiliteter, og rapporterer mindre deltagelse på alle arenaer (se under). Også innvandrere deltar i mindre grad enn majoritetsbefolkningen, selv om det er betydelig variasjon innad i gruppen: innvandrere fra høyinntektsland og med høy utdanning deltar på flere arenaer enn innvandrere fra lavinntektsland og med lite utdanning (Trondheim kommune, 2022; Eiksund et al., 2021).

Deltagelse i bo- og nærmiljø varierer med alder, og er ofte knyttet til ulike livsfaser. Unge voksne deltar noe mindre i slike arenaer enn andre aldersgrupper, men forskjellen er liten. Folkehelserapporten tilsier at flere føler at «de er med» nå enn for 4 år siden (Trondheim Kommune, 2021b) (noe som også understøttes av Ungdataundersøkelser i Trondheim, se kapittel 4 B). Samtidig er det færre som er fornøyd med lokalsamfunnet nå enn før. Dette kan delvis skyldes at lokalmiljø som sådan ikke oppfattes som like relevant arena som tidligere, mens andre typer felleskap- også digitale- kan oppfattes som viktigere. Samtidig vil behov og relasjoner til lokalmiljøet også endre seg over tid. Derfor inkluderer også blant annet områdesatsingene eksplisitte mål knyttet til å skape engasjement og deltagelse i nærmiljøet på ulike nivå: fra å sette ut redskap og invitere til felles dugnad og dermed tilby konkrete muligheter for å skape trivsel i gata sammen og samtidig bli bedre kjent med både naboer og kommunen (bydrift); til å legge til rette for involveringsprosesser og samskaping gjennom for eksempel Lamosnakk (Kjølle et al., 2022). Dette bidrar også til utvikling av ressurser som oppleves som relevante, og som kan bidra til å utjevne forskjeller mht tilgjengelig aktivitetstilbud mm.

Tilbud og deltagelse

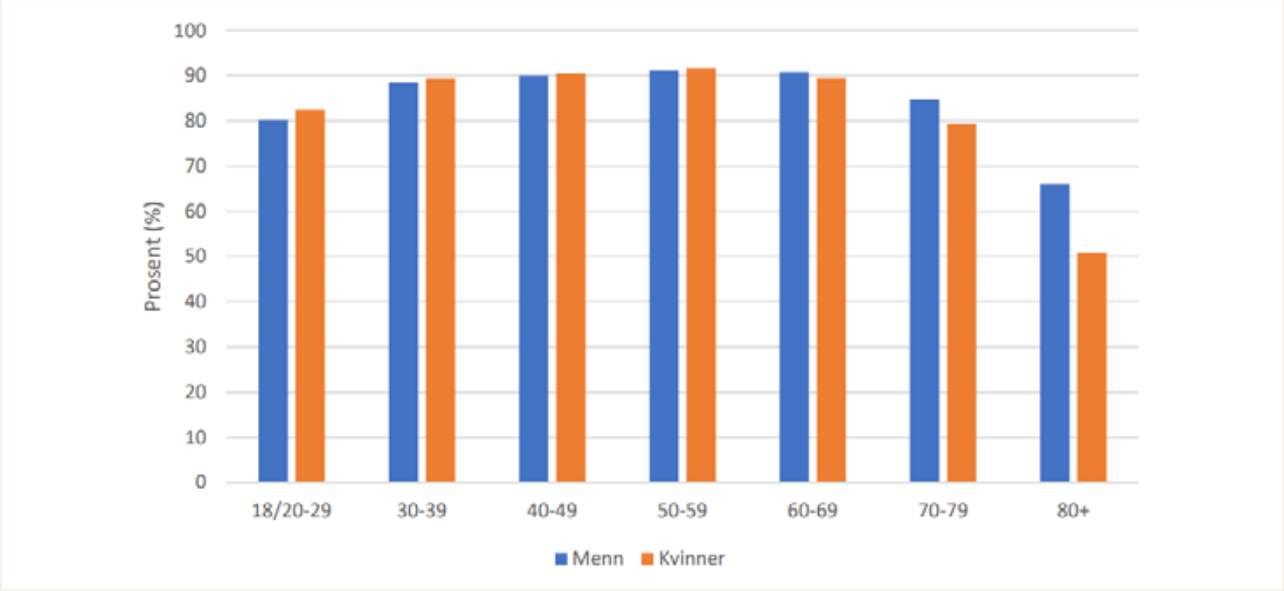
Når man ser på tilfredshet med tilgang til ulike fasiliteter, finner vi en del variasjon mellom grupper, bydeler og type fasilitet. Generelt er kvinner litt mer fornøyde enn menn med kultur- og idrettstilbudet, så vel som tilgang til butikker, spisesteder og andre servicetilbud. Variasjonen mellom bydelene er imidlertid større, og varierer mellom 24 til over 80%. Bydelene nærme sentrum utviser størst tilfredshet med tilgjengelig servicetilbud (Heimburg et al., 2021b).

Rundt 67% av innbyggerne sier de deltar i aktivitet minst to ganger i uka. Kjønnsforskjellene i deltagelse er lite, selv om kvinner generelt oppgir å delta litt mer. Aldersgruppen mellom 40 og 49 deltar hyppigst; mens yngre voksne deltar litt mindre i aktivitetene som kartlegges. Minst deltagelse er det i aldersgruppen over 80. Størst ulikhet finner man imidlertid i forhold til sosioøkonomiske faktorer: mens 77% av innbyggere med høyere utdanning deltar minst to ganger i uka i noen aktivitet, er tilsvarende tall for innbyggere med grunnskoleutdanning 46%. Deltagelse varierer også mellom bydelene (fra 51% opp til 81%), der levekårsonene på Bakklandet, Singsaker og Møllenberg og enkelte områder på Byåsen peker seg ut med høy deltagelse (Opdahl et el, 2019). Deltagelse i organisert fritidsaktiviteter har gått ned for både gutter og jenter siden 2014 (Ungdata, 2021), og særlig etter Koronaepidemien. Det er også tydelige sosioøkonomiske ulikheter og forskjeller i bydeler når det kommer til deltagelse i organisert fritidsaktivitet, vist i figur 26 (kapittel 4 B, fritid).

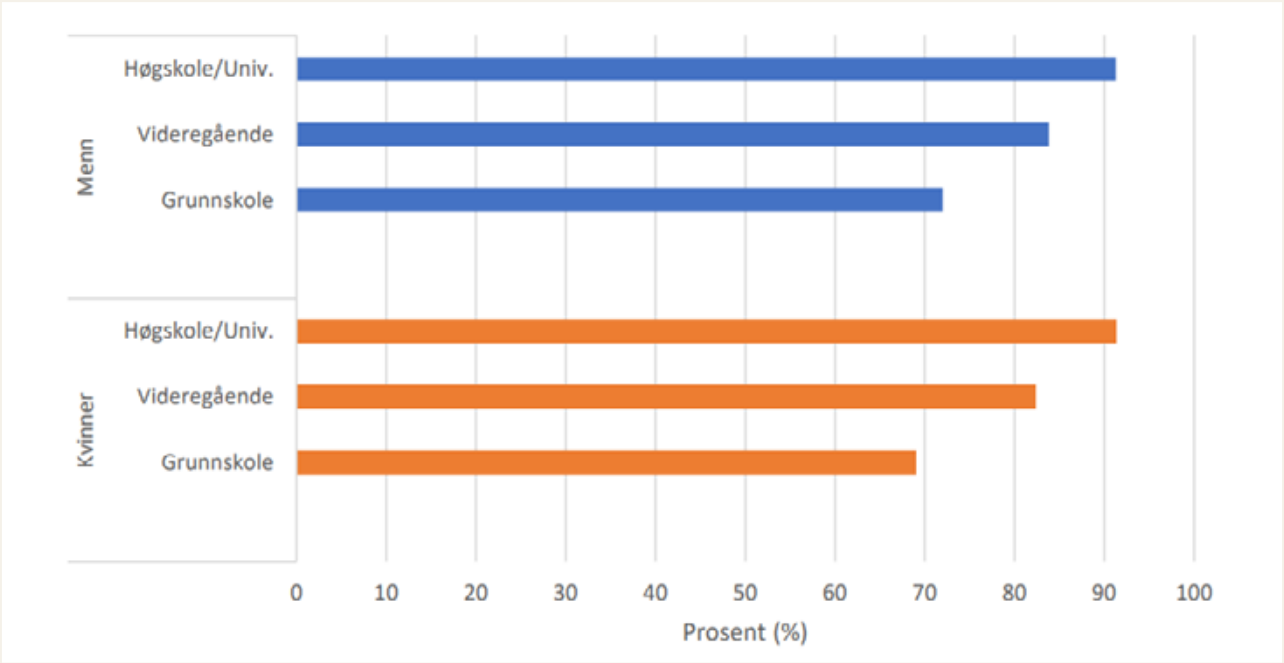
Trondheim er den største byen i regionen, og har et mangfoldig kulturliv som omfatter både offentlige og private (kommersielle og ikke-kommersielle) tilbud. Her finnes det svømmehaller, arenaer for større idrettsarrangement, flere konsertarenaer, teaterscener og atelier/rom for kunstneriske uttrykk, samt de mer kommersielle tilbudene som kino, utesteder og kjøpesentre. Det er dermed lite overraskende at befolkningen i Trondheim er generelt fornøyd med tilbud. I tillegg utgjør kulturenheten i Trondheim kommune viktige bidrag til å utjevne sosiale forskjeller ved å tilby aktiviteter og arrangement for ulike målgrupper, drifte kulturarenaer i bydelene, tilrettelegger for frivilligheten og samarbeider med andre kulturinstitusjoner for å gi byens befolkning et bredt, mangfoldig og rimelig kulturtilbud. Tilbudene omfatter både lokale og mer spesialiserte tilbud for ungdom, og all deltagelse på kulturenhetens aktiviteter er gratis (se også kapitel «inkludering av utsatte grupper», 4 F). Samtidig vises det at både tilfredshet og deltagelse fortsatt er knyttet til sosioøkonomiske og geografiske forskjeller; noe som bidrar til og forsterker sosial ulikhet: hvem som har råd til å bli med på hva synliggjør forskjeller, og kan skape utenforskap spesielt hos ungdom som bor i bydeler med store interne forskjeller.

Kanskje litt overraskende er det stor ulikhet i tilfredshet med tilgang til park- og grøntstruktur, samt arena for friluftsliv. Andelen folk som er fornøyd varierer mellom rundt 37 og opp til 87% mellom bydelene. Ikke overraskende er det bydelene som ligger nærmest marka der tilfredshet er størst, mens bydeler i nærheten av fjorden og langs Nidelva peker seg ut med lav tilfredshet (Heimburg et al., 2021 b; Rangul et al., 2021). Arena for friluftsliv er en viktig arena for deltagelse som er gratis, tilbyr mulighet for variert aktivitet, gir mulighet til sosial kontakt og styrker lokal tilhørighet (sense of place). Samtidig som tilfredshet med

arenaer varierer en del, er friluftsliv den aktiviteten som flest deltar i (se figur 45): rundt 95% av alle menn og kvinner sier at de har drevet med friluftsliv minst en gang de siste 6 månedene.



Figur 45. Andelen som har drevet med friluftsliv (1 gang eller mer siste 6 måneder) etter kjønn og aldersgrupper (Opdahl et al., 2020).



Figur 46. Andelen som har drevet med friluftsliv (1 gang eller mer siste 6 måneder) etter kjønn og utdanningsnivå i Trøndelag. 18–104 år (Opdahl et al., 2020).

Å sikre lik tilgang til arena for friluftsliv kan dermed bidra til å øke samfunnsdeltagelse og utjevne sosiale helseforskjeller både direkte og indirekte. Dette kan gjøres ved å tilby tilgjengelig og rimelig transport til større friluftsområder spesielt fra bydelene i sentrum som er langt unna marka. Samtidig kan det å ha større fokus på å etablere sammenhengende grøntstrukturer på tvers av bydelene gi store gevinst for både helse, trivsel og deltagelse, bidra til bedre luftkvalitet og økologisk mangfold lokalt, og kan fungere som ferdselsåre for gående og syklende (se også kapitel 3H). En lovende praksis beskrives av kommunalteknisk avdeling med ansvar for byrom og grønnstruktur:

> *Vi har nylig oppdatert vårt styringsdokument plan for friluftsliv og grønne områder som bygger på en kartlegging av dagens status. Denne gir oss et godt grunnlag for å prioritere investeringer og tiltak slik at de delene av byen som har dårligst tilbud i dag kan bli prioritert.*

Å videreutvikle denne praksisen for å følge med utviklinger og identifisere muligheter for etablering av grøntstruktur i eksisterende bebyggelse og i samsvar med annen utviklingsaktivitet kan bidra til å fremme like muligheter til deltagelse og sikre alle bydeler har tilgang til et mangfold av relevante kultur-, idretts- og fritidsaktiviteter. Tilgjengelig tilbud nær hjemmet oppleves som lavterskel, fremmer kontakt på tvers av sosiale grupper, og kan bidra til å bryte ned barrierer for deltagelse. Samtidig må ungdom gis mulighet til å delta i mer spesialiserte tilbud utenfor egne nærmiljø. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å etablere pålitelig og tilgjengelig offentlig kollektivtransport (se også kapitel 3H). Dette er spesielt viktig for ungdom som er avhengige av kollektivtransport for å delta i aktiviteter utenfor sitt nærområde: opplevd tilgjengelighet handler ikke bare om avstanden til nærmeste tilbud, men også om korte og enkle reisevei.

En annen sentral strategi for økt samfunnsdeltagelse handler om å støtte opp under lokale innbyggerinitiativer og legge til rette for innbyggerengasjement på ulike nivåer (se også avsnitt om innbyggerengasjement). Her har kommunen etablert en del lovende praksiser, for eksempel utvikling av ankerinstitusjoner og aktiviteter knyttet til områdesatsingene, som beskrives nærmere i avsnittene under. Å bygge videre på disse erfaringene, og implementere lovende praksis som del av det pågående utviklingsarbeid vil kunne gi stor gevinst i forhold til å utjevne de sosiale forskjellene mellom bydelene i Trondheim.

Barnehager og skoler som nærmiljøarena og lokale ankerinstitusjoner

Barnehager og skoler er sentrale del av nærmiljøet, og kan fungere som viktige nærmiljøarenaer eller «ankerinstitusjoner» utover åpningstidene. De kan spille en viktig rolle som felles arena for aktiviteter på ettermiddager som knytter lokalsamfunnet sammen. Skoler og barnehager gir nabolag og bydeler identitet, og disse institusjonene er viktige for ulike aktiviteter utover skoletiden, som sosiale møteplasser, kultursentre, arenaer for fritidsaktiviteter og sosiale sammenkomster (Ulleberg, 2016). I norsk sammenheng er skole- og barne-

hagebygningene med tilhørende lokaler en felles offentlig ressurs for lokalsamfunnene som kan brukes som møteplass for flere generasjoner og til ulike aktiviteter. En viktig egenskap utover hvordan det fysiske skolemiljøet kan støtte opp om elevenes læringsutbytte, handler om hvorvidt de fysiske omgivelsene bidrar til at elevene får en opplevelse av trygghet og tilhørighet, og hvordan bygninger og uteområder påvirker dette.

Kvaliteter ved det bygde miljøet, som design, estetisk kvalitet og tilgjengelighet, har blitt assosiert med sosialt samhold og sosial kapital (Ihlebæk et al., 2021) og inkludering (Ulleberg & Saur, 2022). Slike kvaliteter har vist seg å være forbundet med økt nettverksbygging i lokalmiljøet, høyere sosialt samhold og økt stedstilknytning. Siden skoler og barnehager vanligvis er plassert sentralt i lokalsamfunn, har de potensial til å være en viktig møteplass for alle barn, foreldre og beboere i nabolaget. Slike sosiale møteplasser er en forutsetning for å bygge relasjoner.

Barnehager og skoler kan blant annet bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller gjennom å tilby gratis/billige lokaler for bursdagsfeiringer eller organisert aktivitet, og dermed muliggjøre initiativer og foreldredreven aktivitet, og fungere som knutepunkter for aktiviteter og nettverksbygging lokalt Dette ble også trukket fram av ansatte i Trondheim kommune under innsiktsarbeidet:

> *Vi bygger nettverk innen familier ved felles aktiviteter, både små og store aktiviteter i regi barnehagen og FAU. Foreldre selv bidrar til egen FB gruppe, og inviterer alle til å treffes på biblioteket, eller fjæra for å tenne bål. Barn og foreldre møtes på tvers, og sammen blir kjent og skaper nye relasjoner (Barnehageansatt i Trondheim).*

Planlegging for bruk av barnehager og skoler utenfor åpningstiden har blitt løftet frem i Norge de siste årene, og flere kommuner legger vekt på at skoler bør samlokaliseres med andre tjenester og fasiliteter. Skolegårder og tilstøtende uteområder brukes ofte som fritids- og rekreasjonsområder av hele nabolaget (Ulleberg, 2009; 2013; Thorén et al., 2019; Heimburg et al., 2021a; Heimburg et al., 2023).

Skolen og barnehagens bygde og naturlige omgivelser, aktivitetene som foregår der, og de menneskelige ressursene og organiseringen på skolen bidrar til en opplevelse av trygghet, inkludering og samhold (Heimburg et al., 2021; Ihlebæk et al., 2021). Dette forteller oss at skoler og barnehager kan ha en viktig rolle i lokalsamfunn som sentrale arenaer eller ankerinstitusjoner (O'Farrell et al., 2022), og understreker relevansen av å satse på at slike universelle institusjoner kan utvikles og brukes som knutepunkter i lokalsamfunnet.
Å utvikle skoler og barnehager som møteplasser og samfunnsarenaer kan være en innovativ måte å bygge deltakelse, likeverd og trivsel i lokalsamfunn på. Som vist i andre studier krever dette at skolens ansatte er åpne for å engasjere seg i samskaping med andre interessenter i lokalsamfunnet (Heimburg et al., 2021a; Heimburg et al., 2023).

Utfordringer knyttet til bruk av skolens/barnehagens arealer på ettermiddagene er ofte knyttet til bekymringer rundt trygghet og behov for tilsyn; som kan være vanskelig å etterkomme. Dette er også knyttet til vilkår for forsikring mm; som kan medføre at skolen/barnehagen kan ansvarliggjøres for ulykker som skjer på område også utenom åpningstidene.

I Trondheim er det til dels praksis å gi mulighet for bruk av barnehager og skoler på ettermiddagstid, men innsiktsarbeidet tyder på at det er store variasjoner mellom ulike skoler og barnehager. Spenneviddet i muligheter som er utforsket er imidlertid stort: tilgang til bruk av utearealer på ettermiddagen og utlån av lokaler til private bursdagsfeiringer er utbredt og kan beskrives som vanlig praksis i Trondheim. Dette gir viktige bidrag til grønt- og lekearealer i bydelen, og bidrar til å utjevne helseforskjeller som ligger i ulike størrelse på boenheter og tilgang til lokaler. Ved flere skoler er det også mulighet for å låne idrettshall eller andre lokaler til regelmessig, ofte foreldredreven aktivitet; slik som «åpen gymsal» eller klubbaktiviteter, og er en viktig forutsetning for at slike initiativer kan gjennomføres og tilby regelmessig, lavterskel aktivitet og bidra til lokalt engasjement på kort og på lengre sikt. Utlån av utstyr er også en praksis som har blitt mer utbredd i Trondheims skoler: i noen skoler kan utstyr lånes i forbindelse med skolens arrangement, mens andre har utviklet ordningen slik at utstyr også kan leies til å ta med og bruke over lengre tid.

Skoler og barnehager kan dermed fungere som viktige arena for å utjevne sosiale forskjeller i helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse, ut over deres formelle mandater som utdanningsinstitusjoner. Samtidig kan det oppstå ny ulikhet som er knyttet variasjoner i kvaliteten på eksisterende bygg og uteområder, så vel som ulikheter i foreldrenes engasjement og muligheter til å tilby aktiviteter. Som nevnt i kapittel 4 A og B er det flere barnehager og skoler i Trondheim som har utforsket nye praksiser som ankerinstitusjoner og plattformer for samskaping i nærmiljøet. Casen på neste side oppsummerer noen av disse erfaringene fra lovende praksiser, knyttet til utvikling av lokalområder:

Case: Barnehager og skoler som ankerinstitusjoner i nærmiljøet

Trondheim kommune har gjennom flere prosjekter og utviklingsarbeider tatt i bruk barnehager og skoler som ankerinstitusjoner og plattformer for samskaping i nærmiljøet som kan være til inspirasjon i videre innovasjonsarbeid:

Innbyggernes modell

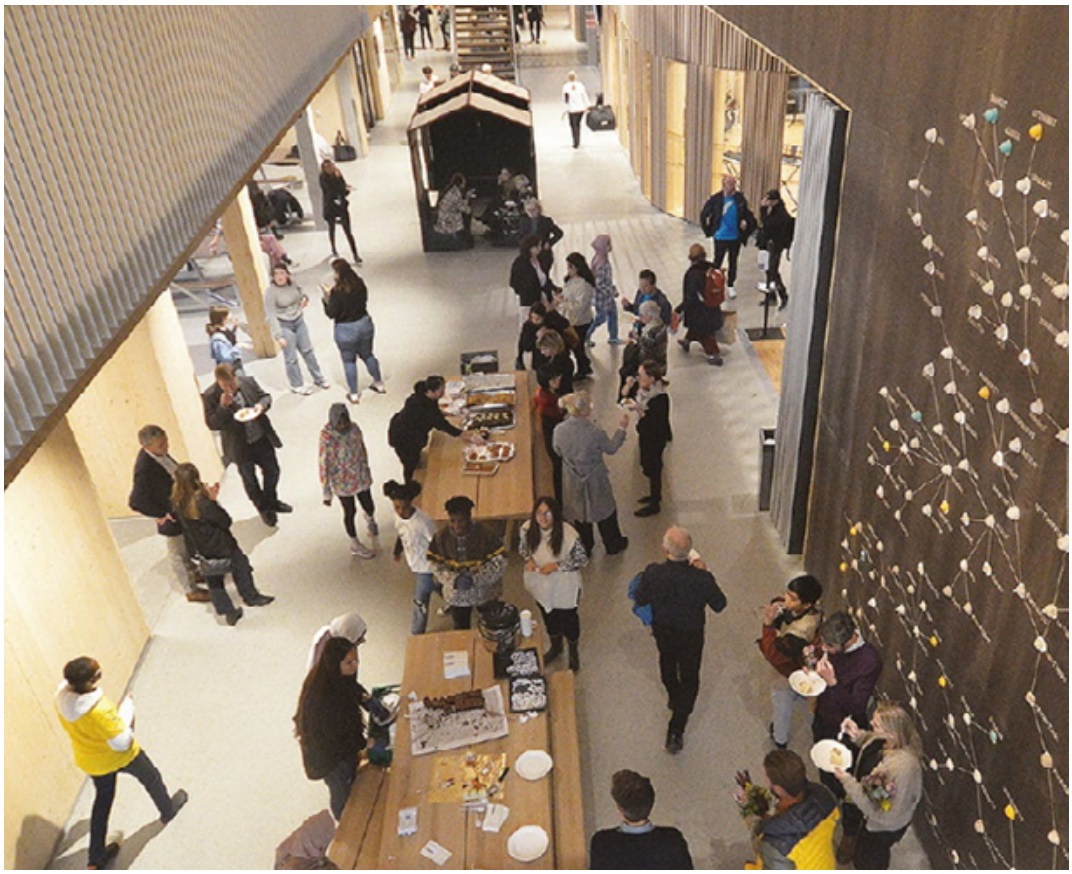
I prosjektet 0–24 Innbyggernes modell var det flere delprosjekter som testet ut nye praksiser med utgangspunkt i barnehagen som møteplass og koordinerende ledd for samordet innsats. I delprosjektet «Tidlig innsats i Brundalen» samarbeidet barnehagen og skolen med barne- og familietjenesten Østbyen, Helse- og velferdskontoret Falkenborg, Kulturenheten, Politiet, NAV Falkenborg, Charlottenlund barne- og ungdomsskole, Charlottenlund sportsklubb, Boligstiftelsen, Strinda frivillighetssentral/ Presthus frivillighetssentral og Jakobsli barnehager. Disse aktørene gikk sammen om å utvikle koordinert, rask og effektiv hjelp mellom instanser til det beste for familiene i nærmiljøet, med mål om å hindre utenforskap og sikre tidlig hjelp til småbarnsfamilier som trenger det gjennom økonomis, praktisk og sosial støtte. Eksempelvis var NAV til stede fysisk i barnehagen for å møte innbyggere som har behov for hjelp og støtte, og politiet gjennomførte oppfølgingsmøter med familier og foreldremøter i barnehagen. Det ble gjennomført møter med velforeninger, og etablert samarbeid om formidling av bolig og arbeidsmuligheter lokalt.

Delprosjektet «Sammen på Lademoen» videreførte læring fra Brundalen i samspill mellom Sentrum Barnehage, Lademoen Barnehage, Lilleby skole, Barne- og familietjenesten Østbyen, Rosendal teater, Buran Bibliotek, Forebyggende Politi, helse- og velferdskontor Bomiljø, HVK, NAV, Kulturenheten. Utvikling av nye og forbedrede praksiser ble koblet sammen med områdesatsingen på Lademoen, noe som også bidro til å mobilisere familier til å delta på folkemøter og i områdeløftet.

Huseby

For at barnehager og skoler skal kunne utvikle sin rolle som nærmiljøarena er det avgjørende at nye bygg planlegges med hensyn til å kunne ivareta ulike funksjoner, og muliggjør bruk av ulike grupper. Et lovende eksempel på dette er Huseby ungdomsskole; som er utviklet med tanke på å være en nærmiljøarena også på ettermiddagen, og der bar og unge har medvirket i utforming av området. Skolen er åpen på ettermiddags- og kveldstid, og har en egen «kulturakse» som er tilgjengelig som møteplass for nærmiljøet. Dette muliggjøres blant annet av at skolen har etablert en tilsynsvakt som er til stede utenom vanlig åpningstid. Skolens utearealer er åpen for fri bruk på ettermiddagen, og det settes ut utstyr som ungdom kan fritt benytte seg av. Skolens arealer kan lånes gratis av idrettslag, foreninger og privatpersoner som driver aktiviteter for barn og unge, så lenge tilbudet ikke er kommersielt.

I eksisterende skolebygg kan mulighetene til utlån være begrenset på grunn av mangel på lokaler eller tekniske og organisatoriske løsninger som gjør det vanskelig å finne ordninger som fungerer både for skolen og ansatte, så vel som for elever og nærmiljøet. Imidlertid har det kommet en del tekniske løsninger, som for eksempel programmerbare nøkkelkort som kan gi tidsbegrenset adgang til deler av bygninger som kan gjøre det enklere å tilpasse eksisterende bygg.



Bilde fra åpning av nye Huseby barne/ungdomsskole, hentet fra Bydelsnytt (2021).

Nettverk, engasjement og innbyggerinitiativer

Gode nærmiljø kjennetegnes av også av de nettverkene og både svake og sterke sosiale bånd. Å skape engasjement i nærmiljøet krever godt samarbeid mellom offentlige enheter; men også mellom det offentlige og frivilligheten, innbyggerinitiativer og støtte opp under selvorganisert aktivitet. Trondheim har fått frivillighetsprisen i fjor- delvis basert på gode støtteordninger for frivilligheten, som utlån av lokaler og en egen forsikringsordning som gjør det lettere å organisere aktiviteter og tilsyn (Trondheim kommune, 2024c). Likevel oppstår det utfordringer og ulikheter mellom bydeler og sosiale grupper: ulike forutsetninger både i forhold til befolkning, kompetanse og ressurser.

Dette blir blant annet synlig når det kommer til tilbud for barneidrett, som stort sett er foreldredrevet. Her er det store ulikheter i forhold til tilgang til både arena, idrettslag og variasjon i tilbudet- de rikeste bydelene kjennetegnes også av store lag og arena for idrett- delvis privat sponset. Dette øker ulikhet- selv om lagene ikke begrenser opptak til lokale ungdommer er avstand og transport avgjørende for om ungdom deltar.

I Trondheim kommune er det et utstrakt samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører på ulike nivå og med ulikt omfang fra samarbeidsinitiativer mellom NAV og de store idrettslagene for å øke arbeidsdeltagelse for utsatte grupper, til samarbeid rundt felles aktiviteter for barn og eldre gjennom besøksbarnehager, livsglede for eldre og satsinger som involverer eldre som ressurser i barneskolen, som f. eks. forsøksprosjekt med håndverksaktivitet ledet av eldre ved Lilleby skole. Utlån av lokaler til innbyggerinitiativer muliggjør både kortvarig aktivitet og mer langsiktige tilbud, som for eksempel foreldre- eller ungdomsdrevne klubber og lag. Slike initiativer kan være viktige tilskudd for å lage trivelige nærmiljø, men kan også bidra til utjevning av sosial ulikhet på andre måter: for eksempel tilbyr «skogsgruppa» på Lademoen gratis turer til barn i nærmiljøet, og drifter områder til friluftsliv som er bynære og gratis å benytte seg av. Bydelsbibliotekene trer mer og mer frem som viktige ankerinstitusjoner inn mot nærmiljø (se case), blant annet gjennom utstrakt samarbeid med frivilligheten og andre typer tilbud, som for eksempel tilrettelegger for lån av utstyr.

Områdesatsingene (se neste oppslag) har som hovedformål å skape engasjement og deltagelse i nærmiljøet, og på denne måten bidrar til lokal nettverksbygging og involvere innbyggere i utforming og drift av sine nærmiljø. Å delta i aktiviteter som dugnad bidrar til bygge sosiale bånd, og styrker den lokale tilhørigheten gjennom felles ansvar for egne uterom.

Case: Områdesatsning

En områdesatsing er et strategisk og helhetlig tiltak rettet mot et geografisk område, for eksempel bydeler, som kjennetegnes av sammensatte og akkumulerte utfordringer. Områdesatsingene sikter mot å forbedre livskvaliteten og styrke lokalsamfunnet, og sparke i gang en positiv utvikling gjennom målrettet innsats.

Hva har vi gjort så langt?

Prinsippene det jobbes etter inkluderer å tilnærme seg område på en helhetlig måte, fremme lokal deltagelse for å skape endring og engasjement og fokusere på samarbeid mellom nærmiljøaktører for å skape en positiv utvikling på lang sikt. Å prioritere en *langsiktig utvikling* innebærer å investere i fysisk og sosial infrastruktur som kan bidra til en positiv og bærekraftig utvikling over tid. Dette er også knyttet til e*n «helhetlig tilnærming»,* som innebærer at utfordringene i området ikke adresseres enkeltvis, men som et sammenhengende utfordringsbilde. Tiltak møter gjerne flere utfordringer samtidig og sikter mot å forbedre levekår og fordeling av de sosiale helsedeterminanter lokalt, og inkluderer for eksempel oppgradering av offentlige rom, rehabilitering av boliger, etablering av kultur- og fritidstilbud, styrking av utdanningstilbudet samt å skape lokale arbeidsplasser og en bærekraftig næringsutvikling. Dette er i tråd med rådene anbefalinger innen helsefremming, slik som å møte sosial ulikhet gjennom et fokus på de sosiale helsedeterminantene og hverdagens settinger; samt å og anvende en «helse i alt vi gjør»-tilnærming som kan bidra til å løse komplekse utfordringer. *Lokal deltagelse* er både mål og virkemiddel i områdesatsingene. Å involvere beboere direkte og gjennom ulike aktiviteter i utvikling av sitt eget nabolag fremmer bidrar til mer kontakt og et bedre sosialt miljø mellom naboer og øker samtidig sjansen for at ressurser og tilbud som utvikles oppleves som relevante, og tas i bruk av beboerne. Deltagelse fremmes på flere nivå: fra å tilrettelegge for felles dugnad til å involvere beboere i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. Dette tydeliggjør også behovet for *langsiktig og utstrakt samarbeid* mellom nærmiljøaktører, inkludert lokale institusjoner og næringsliv, frivillige organisasjoner, myndigheter/administrasjon og beboere. Et viktig virkemiddel i områdesatsingene er derfor å etablere arena for samarbeid og initiere relasjoner mellom aktørene gjennom felles innsats:

Lademoen/Buran og Tempe/Sorgenfri deler en del av de samme utfordringene, men er ellers ganske ulike områder, hver med en særegen historie, beboermasse og lokalkultur. Dette innebærer at satsingene må ta i bruk ulike virkemidler for å nå målsettingene. I rammene av Lamosatsinga har dette inkludert både å etablere arena for møte mellom bydelen og kommunen («Lamosnakk»), pusse opp felles uterom (Buran Aktivitetspark), etablering av bydelsbiblioteket og «kulturhuset» i Frostaveien 2 og en økt fokus på samarbeid med frivilligheten, men også lavterskelaktiviteter som utekino, «Lamomat», felles dugnad med støtte fra bydrift og etablering av en «nabolagspott» som beboere kan søke for felles prosjekter og bidra til å skape engasjement og en felleskapsfølelse. På Tempe har fokuset vært på å skape et godt oppvekstmiljø og utvikle møteplasser på tvers av generasjoner, og samle innspill til den nye områdeplanen gjennom aktiviteter som Tempesnakk.

Hvordan kan denne praksisen utvides?

Arbeidsformen i områdeløftene bidra til å skape lokalt engasjement, samtidig som relevante ressurser utvikles og implementeres sammen med innbyggere (Økland, 2022). Mens dette kan bidra til varig endring i bydelen, kan den økte innsatsen i et konsentrert område også medføre noen ulemper, hvis dette for eksempel går på bekostning av andre bydeler eller utsatte grupper som også opplever store utfordringer. Økende boligpriser som følge av en mer attraktiv bydel kan bidra til gentrifisering og presse ut svakere sosiale grupper, som i utgangspunkt var målgruppa for innsatsen (Andersen & Brattbakk, 2020). Samtidig kan også mye utviklingsaktivitet medføre utfordringer for beboere: samtidig byggeaktivitet på Buranbanen, i Strandveiparken, langs Innherredsveien og flere veiprosjekter på Lamon har for eksempel redusert både fremkommelighet og aktivitetsmuligheter for barn unge betraktelig de siste årene. En bedre samordning av innsats uansett grunnlag, og bevissthet rundt å tilby lokale alternativer når ressurser faller bort midlertidig vil kunne redusere ulempene økt aktivitet kan medføre. Sist, en balanse mellom å involvere lokale aktører og sikre at faglige perspektiver ivaretas er avgjørende for at ressursene som utvikles fungerer i tråd med hensikten og over tid, og bidrar til at også de svakere stemmene høres og ivaretas i den felles utviklingen (Andersen & Brattbakk, 2020). Å videreutvikle metodikken med tanke på å bli del av det systematiske utviklingsarbeidet, istedenfor en tidsavgrenset, intensiv innsats, vil kunne bidra til å minske noe av utfordringene som beskrives.

Arbeidsmetodikken som ligger til grunn i områdeløftene har delvis blitt overført til arbeidet med «Trondheimsløftet», et samarbeid knyttet til oppfølging av kommuneplanen (Trondheim kommune, 2022) som ble startet for å løfte Trondheim som en attraktiv by å bo og jobbe i. Her involveres både offentlige, private og frivillige aktører for å delta i en bærekraftig byutvikling, inkludert å utvikle infrastruktur for god livskvalitet, kultur og opplevelser, så vel som innovasjon og lokal næringsutvikling.

Områdesatsingene kan følges på:

https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/annet/prosjekter-fra-a-a/omradesatsingene-i-trondheim/lademoen/
https://www.facebook.com/lamosatsinga/

https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/annet/prosjekter-fra-a-a/omradesatsingene-i-trondheim/tempe-sorgenfri/
https://www.facebook.com/tempesorgenfri/

Kilder:

Stedsanalysene Østersundgata; Tempe/Sorgenfri
Trondheim kommune (2022). Høydepunkter.
Økland et al., 2022
Andersen & Brattbakk, 2020

Å tilrettelegge for dugnad og gi innbyggerne en større rolle i å drifte og vedlikeholde eget nabolag har kommet i fokus gjennom områdesatsingene, og er en strategi som Trondheim kommune bruker for å legge til rette for innbyggerdialog på alle nivå:

> *«Der innbyggerne ønsker å ta større ansvar for drift, vedlikehold og ikke minst aktiviteter i parker og byrom legger vi til rette for det i samarbeid med bydrift. Som eksempel har vi i flere parker samarbeidet med velforeninger og frivillige om juletrær.» (kommunalteknikk, Byrom og grønnstruktur).*

Samtidig kan innbyggerinitiativer i noen tilfeller forsterke sosial ulikhet og utenforskap i nærmiljø, for eksempel dersom noen sosiale grupper tar større plass på bekostning av andre, eller bidrar til å ekskludere andre grupper med eller uten hensikt. Konflikter kan oppstå mellom ulike brukere av samme uteområde, som for eksempel festende ungdom og småbarnsfamilier. En utilsiktet effekt kan bli at slike konflikter forsterkes, dersom sterke stemmer overdøver og går på bekostning av mindre synlige grupperinger (Narvestad, 2023.). Å legge til rette for innbyggerengasjement og involvering krever derfor faglig funderte og sensitive tilnærminger, som vektlegger strategiske mål og som hensyntar ulike sosiale grupper og tilrettelegger for dialog på tvers av grupper og sosiale lag.

Oppsummering og anbefalinger

Bildet som tegnes er at Trondheims innbyggere stort sett er fornøyde, ved god helse og både trives og føler seg trygge i sine nærmiljø. Likevel er det betydelige forskjeller mellom bydelene; både med hensyn til demografi, helseutfall, tilfredshet og deltagelse. Noe overraskende er det tilfredshet med arena for friluftsliv og grøntstruktur som varierer mest mellom bydelene. Å ha fokus på rettferdig tilgang til grøntareal også i eksisterende bebyggelse, og ikke kun knyttet til utvikling av nye områder, kan være et viktig virkemiddel for å minske sosial ulikhet.

Bosettingsmønsteret viser at barnefamilier og i noen grad eldre bor i bydeler i utkanten av sentrum, mens studenter og unge voksne bosetter seg i sentrum. Dette påvirker både bomiljøet i nåtid og utvikling av disse områdene på sikt. Sammenhengen mellom konsentrasjon av ulike typer boliger og spesifikke utfordringer, som f.eks. ensomhet, og variasjonen i tilgang til fasiliteter tyder på at arealplanlegging og en aktiv boligpolitikk kan bidra til å utjevne geografiske forskjeller.

I Trondheim har det har blitt etablert en rekke lovende praksiser knyttet til byutvikling, nettverksbygging og det å skape lokalt engasjement og motvirke sosial ulikhet mellom og innad i bydeler. Dette inkluderer et oppdatert planleggingssystem for byutvikling; utvikling av skoler, barnehager o.l. som ankerinstitusjoner i nærmiljøet, der flere av praksisene tilknyttet områdesatsingene bidrar til å skape lokalt engasjement og endring over tid.

Her er det et stort innovasjonspotensial for videreutvikling og oppskalering, i det pågående utviklingsarbeidet og det planlagte innovasjonsprogrammet i kommunen.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn:

Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige lokalsamfunn ved å:

- → Utvikle og planlegge systemer som støtter opp under utvikling av mangfoldige og inkluderende nærmiljø gjennom reguleringer og planlegging som sikrer et mangfold av boligtyper, nærhet til private og offentlige tilbud og varierte sosiale møteplasser og aktivitetstilbud på tvers av bydeler.
- → Videreutvikle og etablere sammenhengende grøntstruktur, inkludert parkanlegg, stier og muligheter til friluftsliv.
- → Videreutvikle ankerinstitusjoner som sosiale møteplasser og lokaldemokratiske arenaer i nærmiljøet.
- → Videreutvikle praksis med å understøtte lokalt engasjement og eksisterende initiativer i nærmiljø, og sikre involvering av innbyggere på måter som synliggjør sammenhenger mellom mål, innsats og resultat av medvirkning

4 F: Ta tak i sosial ekskludering av minoriteter og andre grupper som faller utenfor

Inkludering av utsatte grupper handler om å sikre at alle medlemmer av samfunnet har like muligheter til å delta og bidra på ulike samfunnsområder som arbeid, utdanning, helse, og sosiale aktiviteter. Til tross for at flesteparten i Norge har det bra så finnes det fortsatt en relativt stor gruppe barn og unge, og familier som står utenfor fellesskap, og at denne gruppen har økt over tid. Det er flere grupper som skiller seg ut og som er spesielt utsatt. Dette inkluderer grupper som opplever barrierer knyttet til faktorer som lavinntekt, kulturell bakgrunn, kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering eller andre sosiale identiteter. Inkludering innebærer å identifisere og adressere de barrierene som hindrer disse gruppene fra å delta fullt ut i samfunnet ved å fremme like muligheter til deltagelse og tilgang til offentlige tjenester, utdanning og arbeid, men også private og kommersielle tilbud. Folk med ulik forutsetning kan trenge ulike type støtte for å kunne delta på lik linje med andre, som for eksempel tolk, materiell/økonomisk støtte eller tilrettelegging.

I dette kapitelet vil vi se nærmere på de spesifikke utfordringer som barn og unge med minoritetsbakgrunn opplever i forbindelse med helse og deltagelse. Dette inkluderer barn med fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse, barn som vokser opp i innvandrerfamilier eller andre kulturelle minoriteter, opplever utrygge familieforhold og barn som er under offentlig omsorg eller i berøring med kriminell virksomhet. Spesifikke utfordringer oppstår også i forbindelse med interseksjonalitet, når flere faktorer virker sammen og forsterker utenforskap. I dette kapittelet beskrives det hvordan Trondheim kommune bidrar til inkludering gjennom både allmenne tilbud og spesialiserte arenaer, med tanke på å trekke frem lovende praksiser som kan oppskaleres for bedre integrering av flere.

Allmenne tilbud og spesialiserte arenaer

I Trondheim handler mye om tilbudet til utsatte grupper om å tilby støtte og muliggjør deltagelse på «allmenne» arenaer. Slike tiltak kan være avgjørende for at ungdom med spesifikke behov kan delta på de samme arenaene som annen ungdom, og oppleve felleskap basert på felles interesser og erfaringer. Samtidig kan det noen ganger oppstå utfordringer i forbindelse med tilrettelegginger som bidra til stigmatisering eller sosial mistrivsel – opplevelsen av å være i utkanten av et felleskap en ønsker å være del av (Bruselius-Jensen et al., 2023).

Selv om det å ikke være inkludert overalt er en vanlig erfaring som på sikt kan bidra til robusthet, er det samtidig avgjørende å også erfare at det er mulig å være del av noe. Ellers kan det å «å ikke passe inn» i verste fall blir en internalisert del av selvbildet istedenfor en relasjonell erfaring (Bruselius-Jensen et al., 2023; Prilleltensky & Prilleltensky, 2021). Derfor kan utsatte grupper noen ganger også dra fordel av spesialiserte tilbud, der de kan sette premissene for deltagelse selv; slik som for eksempel tirsdagsklubben – en ungdomsklubb som Kulturenheten spesielt for ungdom med funksjonsnedsettelse. Slike fora kan

være viktige for tilhørighet og opplevelsen av sosial støtte og bidra til myndiggjøring, som beskrevet i casen under:

Case: Ung kultur

Kulturenheten i Trondheim kommune gir viktige bidrag til å utjevne muligheter for deltagelse for ulike grupper, og tilbyr gratis og variert aktivitet på ulike nivå.

Avdelingen «Ung kultur» driver arenaer for ungdom og har som mål å utvikle attraktive og utviklende arenaer der ungdom kan oppleve mestring, tilegne seg sosial og kulturell kompetanse, ha reell innflytelse og oppleve trygghet og tilhørighet uavhengig av bakgrunn og ferdighet.

Ung kultur setter stort fokus på ungdommens mestring, innflytelse og mulighet til å realisere egne ideer, og sikter mot å tilby ungdom en trygg møteplass der de kan føle tilhørighet. Tilbudet er variert, og strekker fra lokalbaserte ungdomsklubber, over samlingsteder for ungdom som er bygget på spesifikke aktiviteter, som Lade Motor og Trikkestallen, til lokalbaserte ungdomsklubber. Klubbene tilbyr rusfrie arena der ungdom kan få delta i aktivitet, får støtte til å realisere egne ideer og være med å bestemme (Fritidsklubb for ungdom – Trondheim kommune).

I tillegg driftes kultursenteret Isak «ungdommens egen kulturhus», som tilbyr gratis lån av lokale til dans, musikk, teater og andre kulturelle uttrykk til egendrevet, ikke-kommersiell aktivitet. På Isak tilbys lokaler til kurs og workshops og utlån avutstyr til musikk- og videoproduksjon. Isak arrangerer jevnlig konserter med lokale og internasjonale artister innen ulike sjangre, og tilbyr en scene til teater og dansearrangement. Isak er også vertskap for ulike arrangementer og festivaler gjennom året, som for eksempel Ungdommens Kulturmønstring (UKM) og andre kulturelle arrangementer rettet mot ungdom. All aktivitet i regi av Isak er gratis, slik at alle får mulighet til å prøve ut sine interesser og evner uavhengig av økonomiske forutsetninger.

Gjennom å tilby et variert og gratis kulturtilbud bidrar Ung kultur til å redusere sosiale helseforskjeller, og tilbyr ungdom arenaer for å utforske og uttrykke sin identitet og oppleve seg som del av et felleskap. Dette bidrar til å styrke selvfølelsen og en følelse av tilhørighet og aksept, noe som er spesielt viktig for marginaliserte ungdom som kan føle seg ekskludert eller sett ned på av samfunnet. Samtidig tilbyr de en arena for kreativ utfoldelse og personlig vekst. Å ha et meningsfylt og engasjerende fritidstilbud tilgjengelig kan også redusere risikoen for at ungdom involverer seg i negativ atferd som kriminalitet, rusmisbruk eller vold (Frøyland et al., 2020).

Les mer om Ung kultur her:

https://www.trondheim.kommune.no/org/kultur-og-naring/kulturenheten/
isak.no | Kultursenteret ISAK – der interesser blir vennskap
https://ukm.no/

Inkludering av utsatte grupper handler om å skape en balanse mellom å muliggjøre deltakelse gjennom de allmenne og generelle tilbudene, infrastruktur og eventuell målrettet hjelp; og det å støtte opp under egenorganisering og etablering av forum som er dedikert ulike grupper. Det er viktig å følge begge strategiene av flere grunner: allmenne tilbud som er tilgjengelig med hjelp/tilrettelegging kan være avgjørende for å etablere kontakt med majoritetsbefolkningen. Samtidig kan det bidra til at personen utvikler et selvbilde som «utilstrekkelig», og medføre erfaringer av utenforskap selv om «alle er med» formelt sett (Bruselius-Jensen et al., 2023). Samtidig kan homogene sosiale grupper være preget av trange sosiale normer og sterk intern kontroll, særlig i møte med stigmatisering eller opplevd utenforskap. Dette kan skape utfordringer for barn og unge som må utvikle sin identitet i skjæringspunktet mellom ulike kulturer, normer og verdier. De står overfor oppgaven med å etablere tilhørighet på tvers av minoritets- og majoritetsbefolkningen, noe som krever navigering gjennom komplekse sosiale dynamikker og en balanse mellom tilpasning og opprettholdelse av egen identitet (Berg, 2016). I tillegg kan det å trekke seg tilbake i homogene sosiale grupper bidra til polarisering, rivalitet mellom utsatte grupper og i det lange løp fragmentering av samfunnet.

Å sikre en balansert tilnærming handler om å skape et inkluderende miljø hvor alle føler seg velkomne og verdsatt, samtidig som ulikhetene og utfordringene som utsatte grupper står overfor, blir adressert på en målrettet måte. Dette kan bidra til å bygge broer mellom ulike samfunnsgrupper, fremme forståelse og respekt, og styrke fellesskapet på tvers av identiteter og sosiale grupper.

I Trondheim er det etablert en rekke ordninger som skal motvirke utenforskap basert på økonomisk ulikhet, slik som utlånsordninger av PC og annen utstyr i forbindelse med skole/opplæring; en rekke gjenbruks- og gratisbutikker (se også kapitel 4H), tilbud og arrangement organisert av Kulturenheten eller frivillige samarbeidspartnere.

Kulturenheten i Trondheim kommune gir viktige bidrag til å utjevne muligheter for deltagelse for ulike grupper, og tilbyr gratis og variert aktivitet på ulike nivå. Kulturenhetens avdeling «Ung kultur» (se case) setter stort fokus på ungdommens mestring, innflytelse og mulighet til å realisere egne ideer, og sikter mot å tilby ungdom en trygg møteplass der de kan føle tilhørighet (Kulturenheten – Trondheim kommune). I tillegg til de offentlige tilbud støtter Trondheim Kommune Norges eldste selvdrevne ungdomshus, UFFA, med blant annet gratis lån av lokale. UFFA driftes av de aktive på huset og er et viktig tilskudd til byens kulturliv og når det gjelder å etablere møteplasser som tilbyr tilhørighet for ulike ungdomsgrupper.

Samtidig settes det inn innsats for sosial inkludering gjennom ulike typer praksis, utdanningsløp og muligheter for å prøve seg i arbeid på mange ulike arena og med ulik grad av forpliktelse, både i regi av kommunen og gjennom samarbeid med private og frivillige aktører. Dette innebærer også å ha fokus på inkludering under rekruttering av egne ansatte, og sikre at kommunalt ansatt representerer både majoritet og minoritet, ulik kultur, religion, seksuell legning, alder og kjønn (uteseksjonen, Midtbyen). Tilbud som folkebiblioteket,

som tilbyr gratis tilgang til bøker, medieutstyr og læremidler, og i økende grad også annen utstyr til fritidsaktiviteter og aktiviteter knyttet til gjenbruk og ressurssparing, slik som reparasjonsverksteder, kan bidra til å redusere stigma knyttet til bruk av slike ordninger. Styrken til slike tilbud er at de helt avgjørende for noen utsatte grupper, mens de samtidig gagner hele befolkningen- og dermed bidra til å redusere stigma og utenforskap.

Et viktig prinsipp i å ta tak i sosial ekskludering av minoriteter og andre grupper som faller utenfor handler om å bygge laget rundt familier der foresatte er i en utsatt sosial situasjon. Casen nedenfor beskriver prosjektet Stødig start og stødig oppvekst, som var et delprosjekt i Innbyggernes modell i Trondheim kommune. Casen illustrerer viktigheten av å investere i folk og fellesskap, der familier i utsatte situasjoner kan være viktige ressurser i hverandres hverdagsliv:

Case: Stødig start og stødig oppvekst

Stødig start **var en del av pilot 0–24 Innbyggernes modell og samarbeid mellom Barne- og Familietjenesten Østbyen (ressursteam Tverrfaglig team med: Helsesykepleier, sosialfaglig, barnevernfaglig, jordmor, lege, fysioterapeut, og helsesekretær), St. Olavs hospital v/Klinikk for rus og avhengighetsmedisin og Helse- og velferdskontoret Falkenborg.**

Målgruppen er familier der en eller begge foreldre har rushistorikk og derfor følges av et ressursteam i kommunen. Det har vært til hensikt å lette situasjonen økonomisk for familiene, og møte de på en annen arena enn vanlig (på kontor,) slik at de i større grad kan ha tillit til folk i hjelpeapparatet. Dette er familier som ofte opplever utenforskap med bakgrunn i dårlig økonomi og lite nettverk. Målgruppen har vært familier med behov for støtte med tanke på å utvikle gode, trygge relasjoner og tilknytning gjennom samvær, opplevelser, aktiviteter og nettverk. De fleste familiene har relasjoner til ulike hjelpere i det offentlige, og det var relasjoner basert på nødvendig oppfølging, men ofte med en skepsis knyttet mot de offentlige fra familiene. Behovet for å øke tillit og styrke relasjoner gjennom samtaler og oppfølging på alternative arenaer har vært sentralt. I tillegg har det vært fasilitert og lagt til rette for aktiviteter hvor familier kan møtes og få erfaring med relasjonsarbeid og nettverksbygging. Å gi barn i disse familiene erfaring med ulike og varierte aktiviteter sammen med andre har også vært et uttalt mål i delprosjektet. Aktiviteter har eksempelvis vært ukentlige middager, hundekjøring, ferieturer og felles båtprosjekt. En erfaringskonsulent ble engasjert i prosjektet som har hatt stor betydning for å fungere som brobygger mellom familier og tjenestene, samt å bygge gode relasjonene mellom aktørene. Arbeidet i Stødig start har bidratt til å utvikle tillitt mellom tjenester og familie og økt nettverket til familiene.

Foreldre i delprosjektet har utarbeidet en egen organisasjon som heter Stødig oppvekst, og som en privat videreføring av arbeidet i Innbyggernes modell. Denne organisasjonen var «innbyggerkontrollert» i den forstand at den ikke var underlagt noen form for føring fra kommunen, men fikk økonomisk støtte, tilgang til lokaler og til dels praktisk støtte til å gjennomføre innkjøp (som for eksempel en felles-eid båt),

aktiviteter og arrangementer. Både i Veien til førerkortet og i Stødig start tok flere innbyggere på seg roller som frontløpere og forkjempere for å påvirke den offentlige samtalen og folkevalgte politikere.

Les mer om Stødig start og Stødig oppvekst i forskningsrapporten om Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024).

I tillegg har Trondheim kommune etablert en rekke tilbud som skal yte målrettet støtte til ulike utsatte grupper, og samarbeider med ideelle og frivillige aktører om tilbud slik som matutdeling (matsentralen) og lån av utstyr (BUA Leangen e.l.). I dette kapitlet vil vi kort oppsummere noen av hovedutfordringene, og hvilke tilbud og tiltak Trondheim kommune har satt i gang for å bidra til inkludering og myndiggjøring av ulike utsatte grupper, deriblant barn som opplever psykisk eller somatisk sykdom eller funksjonsnedsettelse, har bakgrunn som innvandrere, kulturell minoritet, eller vokser opp i utrygge familiære sammenheng eller under offentlig omsorg eller opplever utenforskap knyttet til kjønn og seksualitet.

Inkludering av barn og unge med funksjonsnedsettelse eller somatisk sykdom

Ungdom som lever med funksjonsnedsettelse og/eller sykdom har som regel dårligere livskvalitet, økt risiko for psykiske helseproblemer som depresjon og angst, og flere barrierer for deltagelse i både formell og uformell aktivitet. Å ha en funksjonsnedsettelse eller kronisk (psykisk eller somatisk) sykdom øker også risiko for å falle ut av arbeid og utdanning (Bania et al., 2019; Syvertsen, 2020; Rasalingam, 2021).

I tråd med dette viser data fra Trondheim at mennesker med funksjonsnedsettelse er mindre fornøyd med tilgjengeligheten av aktivitetstilbud, og at de også deltar i mindre grad i samfunnet. Dette trekkes spesielt frem i sammenheng med uteområder og arena for friluftsliv; som i Trondheim oppleves som nokså utilgjengelig for mennesker med fysiske funksjonsnedsettelser. Informantene trakk særlig frem mangelfull skilting og påfølgende vansker med å orientere seg i marka, liten medvirkningsmulighet i planleggingsprosesser og problemer knyttet til bruk av kollektiv-transport. I tillegg kan det oppstå konflikter i sammenheng med tilrettelegginger og universell utforming; hvis for eksempel folk med funksjonsnedsettelse settes opp mot interesser knyttet til bevaring og bruk av «uberørt» natur, som for mange er en viktig del av friluftsliv (Aarøe, 2021):

> *Da er det ofte at man tenker at, ja, ja, eldre og funksjonshemmede og folk med barnevogn kommer jo seg ikke dit uansett, så hvorfor skal vi gjøre store inngrep i naturen. Jeg leste i en artikkel at det stod «ja, men de har jo ikke skattepenger til å betale for det uansett», så det er ganske negative holdninger som er ute og går ute blant folk. (Aarøe, 2021, s. 73)*

Slike konflikter kan forsterke stigma og opplevd utenforskap i den offentlige debatten, hvis retorikken bidrar til a skape et bilde av «særinteresser» som overstyrer «felleskapets» behov (se også lengre ned under «polarisering»).

I Trondheim møtes dette delvis gjennom en oppdaterbar kartlegging av parker og grøntstruktur, som skal danne grunnlag for prioriteringer i tråd med målsettinger om inkluderende uterom og utjevning av sosial ulikhet. Kartleggingen danner dermed et faglig grunnlag for byutviklingen, og kan supplere innspill som er samlet gjennom andre kanaler og medvirkningsprosesser- og dermed motvirke at de utilsiktet forsterker ulikhet ved å prioritere de sterkeste stemmene fremfor grupper med mest behov, men mindre gjennomslagskraft. Ved siden av grøntstruktur berører denne også faktorer knyttet til tilgjengelige uterom og fremkommelighet. Trondheim er til dels preget av gammel infrastruktur og mangelfull tilgjengelighet særlig for personer med bevegelses- og/eller synshemming (Kjevik, 2023). Forbedringspotensialet knyttes til blant annet vedlikehold, ressursbruk, kompetanse om universell utforming og medvirkningsprosesser. Manglende vedlikehold og utfordringer med samarbeid påvirker også tilgjengeligheten av kollektivtransport. Samtidig pekes det på både muligheter og utfordringer knyttet til ny teknologi:

> *Fraksjoneringen av transport- sektoren gjør at samarbeid mellom aktørene er enda viktigere enn tidligere. Ofte er det i skjæringspunktet mellom aktører at det oppstår problemer. I tillegg vil den teknologiske utviklingen kreve enda tettere oppfølging av ulike brukergrupper, da ny teknologi, i tillegg til å løse problemer, også kan skape nye typer barrierer (Nielsen et al., 2022, s.1).*

Utenforskap knyttet til tilgang til og kompetanse om digitale verktøy er økende, og kan delvis knyttes til at verktøy utvikles med hensyn til majoritetsbefolkningen, noe som kan gjøre de mindre tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse (Antona & Stephanidis, 2020).

Et større fokus på universell utforming på tvers av dagliglivets arena, slik den beskrives av ansatte fra blant annet kommunalteknikk, byggesakskontor og Enhet for ergoterapitjenesten, vil ha stor betydning for mulighetene til deltagelse for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Manglende fremkommelighet er en stor barriere for deltagelse og sosialt samvær ikke bare i det offentlige rommet: økende trangboddhet og manglende universell utforming av rimelige og offentlige boliger rammer barn med funksjonsnedsettelse direkte og indirekte:

> *«Vi [enhet for ergoterapi] jobber for å øke kvaliteten på flest mulig boliger fordi ser at det foregår diskriminering og utenforskap som eksempelvis oppstår ved at et barn i rullestol ikke kan komme i bursdag til klassekamerat pga barrierer i boligen».*
> *(Ansatt, enhet for ergoterapi).*

Universell utforming av kommunale boliger har blitt satt på agendaen av Ergoterapitjenesten i Trondheim Kommune, som har initiert et samarbeid med Trondheim eiendom som sikter mot å øke universell utforming av nye, og bedre tilgjengeligheten i eksisterende kommunale boliger.

Helse- og avlastningstjenesten for barn og unge tilbyr en rekke tiltak for familier med barn som har funksjonsnedsettelser. For eksempel arrangerer de «Starthjelp», et kurs for foreldre som nylig har fått barn med funksjonsnedsettelser. Kurset går to til tre ganger årlig og sikter mot å gi foreldrene muligheten til å bli kjent med deres rettigheter og de ulike tjenestene som er tilgjengelige for dem og deres barn. Et annet eksempel er barnekoordinatorene, som arbeider for å få ulike aktører til å samarbeide rundt barn med store og sammensatte behov, og sikrer at familiene får den støtten og hjelpen de trenger. Helseteamet leverer helsetjenester i hjemmet til syke barn, noe som bidrar til at barna kan bo i familiehjemmet og forkorte sykehusopphold. I tillegg tilbys avlasting til familier med barn med funksjonsnedsettelser for å støtte opp under for foreldre, gi de mulighet til å stå i jobb eller overskudd til å ta vare på både barn med funksjonsnedsettelser og eventuelle andre barn i familien.

Et grunnleggende prinsipp i tjenesten er at familiene må bruke de allmenne ordningene fullt ut før de kan motta andre tjenester. Dette skal bidra til at barn med funksjonsnedsettelser får muligheten til å delta i fellesskapet på lik linje med andre barn.

Inkludering av barn og unge med psykiske utfordringer

Psykiske plager og lidelser er blant de største folkehelseutfordringene i Norge, både ift forekomst, sykdomsbelastning, direkte og indirekte kostnader, tapte arbeidsår og uføretrygd/sykefravær. Årsakene er sammensatte, men også knyttet til sosiale risikofaktorer som ensomhet, og stress, mangel på sosial støtte og anerkjennelse og lite mestringsfølelse (Krokstad et al., 2020). Forekomst og konsekvenser av psykiske plager er også tett knyttet til sosio-økonomisk status: folk med lengre utdanning og bedre inntekt har som regel bedre livskvalitet, færre psykiske plager og sterkere sosiale nettverk, som kan yte praktisk og emosjonell støtte. Samtidig kan psykisk sykdom og plager påvirke både sosiale relasjoner og samfunnsdeltagelse i negativ retning (Krokstad et al., 2020; Opdahl et al., 2020; Rangul et al., 2021; Wilkinson & Pickett, 2018).

Selv om en betydelig andel av Trondheims befolkning opplever psykiske utfordringer eller langvarig psykisk sykdom (se kapitel 4 G), oppgir rundt 75% av Trondheims innbyggere at livet kjennes meningsfylt. Her finner vi i tillegg mindre variasjon mellom kjønn og mellom bydeler enn i forhold til symptomtrykk (Krokstad et al., 2020). Å legge til rette for at mennesker kan leve meningsfulle liv bidrar både til forebygging og kan også bidra til å redusere sykdomsbyrden psykiske helseplager og funksjonsnedsettelser.

Psykiske helseproblemer er sterke risikofaktorer for skolefrafall, svak arbeidsmarkeds-tilknytning, tidlig uførhet, bruk av sosialhjelp, og dermed NEETstatus som vist i kapittel 4 C. Mens NEETs i EU-landene har en dobbelt så høy sannsynlighet for å føle seg deprimert eller nervøs sammenlignet med sine jevnaldrende, er forskjellen enda større i Norge (OECD, 2018). Norske NEETs har en seks ganger høyere sannsynlighet for å føle seg deprimert, og mer enn fire ganger høyere sannsynlighet for å føle seg nervøs sammenlignet med andre ungdommer. Psykiske helseproblemer er også hovedgrunnen for at ungdom blir uføre-trygdet. Lav utdanning kombinert med psykiske helseproblemer innebærer en høy risiko for frafall fra videregående skole, noe som igjen kan føre til senere utenforskap (OECD, 2018).

Helse- og avlastningstjenesten for barn og unge har implementert flere tiltak for å støtte psykisk syke ungdommer. Blant disse tiltakene er FACT ung, et samarbeid mellom tjenes-ten og Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), rettet mot å hjelpe ungdommer med psykiske lidelser der de er. I tillegg tilbyr Omsorgsenheten et Ungdomstorg, et lavterskeltilbud i samarbeid med Røde Kors Fellesverket, andre enheter innenfor Omsorgsenheten, NAV, NTNU og flere. Ungdomstorg er åpent to ettermiddager i uken og retter seg mot unge som står utenfor skole og arbeidsliv, med mål om å integrere dem i tjenestene. Det er spesielt etterspørsel etter NAV-tjenester utenfor vanlige arbeids- og skoletider. SEIF er også til stede for å svare på spørsmål om utlendingsrett. Oppfølgingstjenesten forventes å delta på sikt. Botiltaket og treffstedet for psykisk helse har jobb spesialister i flere avdelinger i enheten som jobber med utdanning og jobb til unge voksne og setter søkelys på livsmestring og deltagelse i frivillige og ideelle tilbud.

Inkludering av barn og unge med innvandrerbakgrunn

Innvandrerbefolkningen har generelt noe dårligere helse enn majoritetsbefolkningen, men hvor stor forskjellene er og hvordan de ytrer seg varerier blant annet etter landbakgrunn og kjønn: innvandrere fra Vest- Asia synes å skåre lavest på tvers av helsemål, men skiller seg særlig ut gjennom høye andeler som opplever psykiske plager, ensomhet og nedsatt livskvalitet (Eiksund et al., 2022). Menn fra Nord-Amerika/Oseania og kvinner fra Afrika var innvandrergruppene som vurderte sin egen helse best. Mellom 70 og 80% av alle innvandrere oppgir at livet kjennes meningsfull (Eiksund et al., 2022).

Samtidig viser det seg at mennesker med innvandrerbakgrunn også i mindre grad føler seg trygge (hhv 88% hos menn og 85% av kvinner), og trives i sine nærmiljø (75% for begge) enn den norske befolkningen. Samfunnsdeltagelsen er også noe lavere, men med stor variasjon innad: innvandrere fra land med de høyeste og de laveste inntektene deltar mer enn innvandrere fra land med et middels høyt inntektsnivå (Eiksund et al., 2022). Dette kan til dels forklares med diskriminering, for eksempel i forbindelse med jobbsøking, der søknader med pakistanske navn fikk færre positive reaksjoner enn søknader med typisk nordiske navn (Birkelund et al., 2014). I et forsøk fra 2014 fremstår dette som mindre problem i Trondheim enn i Oslo (Birkelund et al., 2014). Det blir likevel tydelig hvordan diskriminering og rasisme kan forhindre deltagelse direkte, og påvirke helse og livskvalitet hos de som berøres. I Trondheim oppgir 16% av menn og 18% av kvinnene med innvandringsbakgrunn å være misfornøyd med livet sitt (Eiksund et al., 2022).

Resultatene fra Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT3 og 4), Levekårsundersøkelsen for innvandrere 2016, og intervjuer med innvandrere og andre med kunnskap om temaet, indikerer at terskelen for deltakelse i etablerte kulturaktiviteter oppleves som høy blant eldre med innvandrerbakgrunn. For å øke deltakelsen på nye arenaer er det viktig å etablere lavterskeltilbud som fokuserer på samhandling og interaksjon- økt inkludering gjennom kulturaktiviteter forutsetter også deltakelse fra nordmenn på felles arrangementer. Barrierer for deltagelse kan knyttes til både økonomi, kultur og språk, men også til opplevelser av rasisme (Sandsund et al., 2020). Mangel på møteplasser med majoritetsbefolkningen og utfordringer knyttet til språk går utover både individuell og familiehelse (Rashidnejad, 2020). Opplevelser av rasisme, hets og hatytringer både i nærmiljø og på internett kan påvirke deltagelse både direkte og indirekte og bidra til stigmatisering og økt konfliktnivå i samfunnet. På den andre siden kan økt samfunnsdeltagelse og kontakt mellom befolkningsgrupper fremme forståelse og sosiale relasjoner på tvers av kulturelle skillelinjer, og bidra til robuste lokalsamfunn. For å øke deltagelse er tillitsbygging, informasjon på ulike språk og gjennom ulike kanaler, tilgjengelige steder for aktivitetene og kostnader sentrale faktorer.

MinoUng er et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune som tilbyr tilrettelagt opplæring for minoritetsspråklige ungdommer før de begynner på videregående opplæring. Målet er å styrke integreringen og samhandlingen mellom ulike elevgrupper. Selv om de fleste elever og lærere mener at det nå ligger bedre til rette for integrering, understrekes det at det ikke er nok å bare gå på samme skole. Det må

være ytterligere tiltak for å fremme samhandling. En utfordring er at elevene går i atskilte klasser, noe som begrenser naturlige møtepunkter. Midlertidige lokaler og ulike skoleplaner forsterker følelsen av utenforskap blant elevene. Mange elever i MinoUng-klassene har behov for ekstra støtte og veiledning, men ressursene er begrensede. Dette fører til at behovet for oppfølging overstiger tilgjengelige ressurser, og elever henvender seg om alt fra praktiske spørsmål til personlige problemer. Til tross for at noen elever klarer seg bra, opplever de fleste behov for ekstra støtte og veiledning (Svendsen et al., 2022).

Ungdom og barn som ankommer Norge som flyktninger opplever spesifikke utfordringer knyttet til asylsøkeprosessen, som blant annet innebærer at de ikke får velge bosted selv. Enslige mindreårige bosettes ofte i kollektiv:

> *«Jeg fikk ikke være med å bestemme noen ting rundt hvor jeg skulle bo. Jeg fikk bare beskjed om at jeg skulle bo i bofellesskap, uten at jeg helt visste hva det var. Jeg var veldig trist i begynnelsen for jeg kjente ingen i Trondheim. Jeg har slektninger og venner i flere andre byer i Norge så derfor så hadde jeg mest lyst til å bo en av de stedene. Men samtidig så var jeg veldig glad for at jeg faktisk fikk en plass. (...) Men jeg fikk plass i Trondheim, og etter at jeg kom til Trondheim så gikk alt bra med en gang syns jeg». (Jente, bofellesskap, i (Svendsen & Berg, 2017, s. 14)*

Erfaringer er blandete, mens det å få henvist plass kan bidra til en opplevelse av trygghet og stabilitet, men kan også oppleves som et inngrep i personlig autonomi og retten til selvbestemmelse. Enslige flyktninger bosatt i kollektiv forteller om en del utfordringer knyttet til dette skjæringspunktet mellom behov for trygghet, og det å bygge seg opp et selvstendig liv og identitet i de nye omgivelsene (Svendsen & Berg, 2017). Det kan være krevende å orientere seg i ett nytt land, og finne frem til relevante aktiviteter og sosiale lag. I denne sammenhengen trekkes veiledningsheftet «Min samfunnsguide» frem som et positivt tiltak, som kan hjelpe med å orientere seg på egen hånd:

> *«Jeg syns samfunnsguiden er utrolig viktig. For ungdommene trenger informasjon om alt. Hvis de skal ha et godt liv her så trenger de den kunnskapen.» (Svendsen & Berg, 2017, s. 58)*

Introduksjonsprogrammet for flyktninger er ment å være en introduksjon til det norske samfunnet, men kan oppleves mer som et informasjonsprogram der deltakerne får informasjon som skal ruste dem for senere møter med det norske samfunnet (IMDi, 2024).

Å sosialisere seg inn i majoritetskulturen gjennom et program kun for innvandrere kan være utfordrende, og mangler det ofte viktige møteplasser mellom innvandrere og norske borgere. For å være en integreringsarena burde introduksjonsprogrammet i større grad legge til rette for slike møter, hvor både innvandrere og norske borgere kan møtes og lære av hverandre (IMDi, 2024).

Deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter kan ha positive effekter på unge asylsøkeres psykiske helse og bidra til integrering, identitetsutvikling og økt sosial kapital. Samtidig opplever flyktninger barrierer for deltakelse, inkludert mangel på organiserte transporttilbud, lav økonomi og dårlige forhold i mottakene. For å fremme deltakelsen er det viktig å utnytte ressursene i lokalsamfunnet og etablere et godt samarbeid med fritidsarenaer utenfor mottaket. Felles kjøreordninger og økonomiske virkemidler kan også bidra til å gjøre deltakelsen mer tilgjengelig. Dette vil ikke bare fremme integreringen av flyktninger, men også berike det lokale samfunnet med mangfold og nye perspektiver.

Innsiktsarbeidet gjennom utredningen viser at det foregår en rekke innsatser i Trondheim for å inkludere barn og unge med innvandrerbakgrunn. Omsorgsenheten har flere tiltak for å støtte enslige flyktninger med sikte på å fremme deres trivsel og integrasjon i samfunnet, som for eksempel husverter for ungdom som trenger ekstra støtte i hverdagen. Dette innebærer å tilby egne hybler med oppfølging av en husvert eller familie minst fire timer i uken, som fungerer viktig støtteperson og bidrar til et nettverk, følelse av trygghet, tilhørighet og språkopplæring. Tiltaket er både rettet mot enslige mindreårige og andre ungdommer i barnevernet.

En annen praksis er å arrangere grupper for traumatiserte barn og unge, hvor de lærer Teaching Recovery Techniques (TRT). Disse gruppene holdes både på mottaksskoler for flyktninger og videregående skoler i Trondheim, og skal gi ungdommen verktøy og teknikker for å håndtere traumer og fremme deres mentale helse. Ungdomsteamet i BRA (Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling) arrangerer aktiviteter knyttet til friluftslivsom skal gi ungdom muligheten til å bli bedre kjent med seg selv og skape et nettverk.

Barnehager og skoler i Trondheim bidrar med å jobbe aktivt med integrering av og støtte til innvandrerfamilier gjennom ulike tiltak og samarbeid. For eksempel har skolehelsetjenesten ved BFT Lerkendal, etablert et nært samarbeid med Flyktningehelsetjenesten, med egne rutiner i Kvalitetssystemet for dette. Flere skoler trekker frem at de viser respekt for ulike religiøse høytider, har nulltoleranse rundt rasistisk språk og handlinger, og etterstreber å motarbeide diskriminering og rasisme i det daglige arbeidet. Det er stort fokus på språkbarrierer og mulighet for å benytte tolk i samtale mellom skole/barnehage og foreldre. Øya barnehager implementerer en egen ICDP-minoritetsversjon og trekker frem innføringstilbudet som god praksis:

> *Vil benytte anledningen til å trekke fram innføringstilbudet som vi ser har gitt gode gevinster for familier med flyktningbakgrunn. Dette arbeidet har gitt gevinster også for hele enheten - alle barn, familier og ansattes arbeidsmiljø. Vi har foreldre som har søkt jobb på enheten for å kunne gi tilbake for hvordan de selv og barna ble møtt av kultursensitive ansatte med høy erfaring og kompetanse (ansatt, barnehage).*

Ved Tonstad barnehage har de etablert et nært samarbeid med mottakssenter for innvandrere for å forstå hverdagen til barn og voksne på mottak.

Inkludering av barn og unge uavhengig av kjønn og kjønnsidentitet

Kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet berører ungdommens selvutvikling og livskvalitet på flere måter, og påvirker blant annet deltagelse, sosiale relasjoner og helseutfall. Selv om det er viktig å merke seg at det er store individuelle variasjoner i forhold til alle faktorene, finner kjønnsforskjeller i forhold til blant annet skolegang (der jenter ofte gjør det bedre og fullfører oftere), fritidsaktiviteter (der gutter ofte prioriterer fysisk aktivitet og idrett, mens jenter i større grad deltar i kulturell og sosiale aktivitet) og foreningsvirksomhet (der gutter i større grad deltar i foreninger knyttet til idrett eller teknologi, mens jenter heller er med i frivillige og/eller humanitære organisasjoner og foreninger tilknyttet kulturell aktivitet.

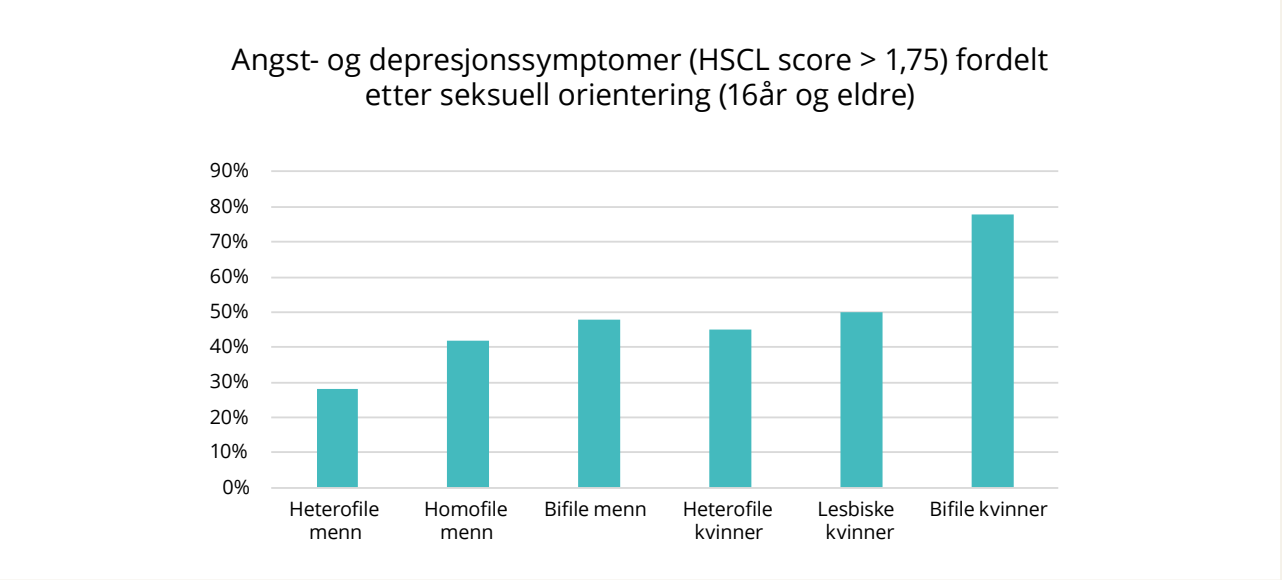
Slike kjønnsbaserte forskjeller kan delvis forklare ulikheter i helseutfall: som regel rapporterer jenter dårligere psykisk og selvopplevd helse enn gutter, og har høyere forekomst av lidelser knyttet til spiseforstyrrelser, angst eller nedstemthet. Samtidig deltar gutter i større grad i risikoatferd, inkludert overdreven bruk av rusmidler, råkjøring og lovbrudd, og dropper i større grad ut av skole og utdanning. Samtidig er menn overrepresentert i selvmordsstatistikken (se også kapitel 4B). Noen av ulikhetene kan dermed også skyldes ulikheter i oppfatning og kommunikasjon, samt bruk av helsetjenester – som jenter er oftere i kontakt med enn gutter. Samtidig må det trekkes frem at utviklingen går i motsatt retning for både jenter og gutter, men gutter rapporterer generelt mye mindre plager knyttet til helserelaterte forhold (se også kap. 4B). Slike ulikheter mellom kjønn kan kanskje tyde på at samfunnsutviklingen og kulturendringene blant barn og unge de siste årene gagner gutter i større favør. Fokuset på en aktiv livsstil blant barn og unge står sterkt, som har ført til etablering av mange nye og styre arenaer for idrett og fysisk aktivitet – kan det hende at andre arenaer for kulturell og sosial aktivitet ikke har fått samme prioritering, og at jenter derfor ikke har de samme arenaene å boltre seg i?

I denne sammenhengen må vi også adressere de spesifikke utfordringene jenter med innvandrerbakgrunn ofte opplever i skjæringspunktet mellom ulike kulturelle forståelser av kjønn, identitet og kultur. For eksempel opplever muslimske jenter i Trondheim at de til tross for få tegn til åpen rasisme, påvirkes av stigma og følelsen av å være annerledes gjennom oppvekst. De forsøker å håndtere dette ved å tone ned sin religiøse og kulturelle identitet i møte med ikke-muslimer, og ved å omgås med andre minoritetsgrupper. Sosiale medier spiller en avgjørende rolle i å spre stereotyper og anti-muslimske holdninger (Berg, 2016). Dette kan innebære at jenter, som er mer på sosiale medier enn gutter, er mer utsatt for å oppleve hat og stereotypiske fremstillinger på nettet, noe som igjen påvirker forholdet til og deltagelse i samfunnet.

Ungdom som er homo- eller bifile («skeive») har i de siste årene blitt mer synlig og fått mer aksept i majoritetsbefolkningen. Samtidig har skeiv ungdom høyere forekomst av psykiske helseproblemer som depresjon, angst og selvmordstanker sammenlignet med heterofil ungdom. De opplever også fortsatt i større grad stigmatisering, diskriminering og manglende aksept av sine familier, sosiale miljø og samfunnet ellers. Her er det også stor ulikhet knyttet til hvordan familier reagerer og vurderer skeive identiteter, og skeiv ungdom som vokser opp i familier som tilhører religiøse eller konservative minoriteter opplever ofte

mindre aksept, og får flere utfordringer enn skeiv ungdom fra mer liberale familier. Også av sine jevnaldrende og på andre sosiale arenaer (spesielt internett) opplever skeiv ungdom mer mobbing, trakassering og vold enn heterofil ungdom. De kan også oppleve større vanskeligheter med å finne støttende og inkluderende sosiale miljøer, noe som påvirker selvbildet og tilhørighet til samfunnet i negativ retning (Akin, 2017).

Vi vet fra relativt ferske nasjonale tall at ikke-heterofile rapporterer lavere tilfredshet med livet, fysisk helse og økonomisk situasjon, sammenlignet med heterofile personer (Arnesen, 2024). Ikke-heterofile er også mer utsatt når det gjelder psykiske plager, og det er en forholdsvis mye større andel ikke-heterofile rapporterer angst- og depresjonssymptomer sammenlignet med heterofile (se figur 47 under).



Figur 47. Symptomer på angst og depresjon (HSCL score > 1,75) blant personer (16år og eldre) fordelt etter seksuell orientering. Figur hentet fra rapporten «Seksuell orientering, kjønnsmangfold og levekår» (Anderssen et al., 2021).

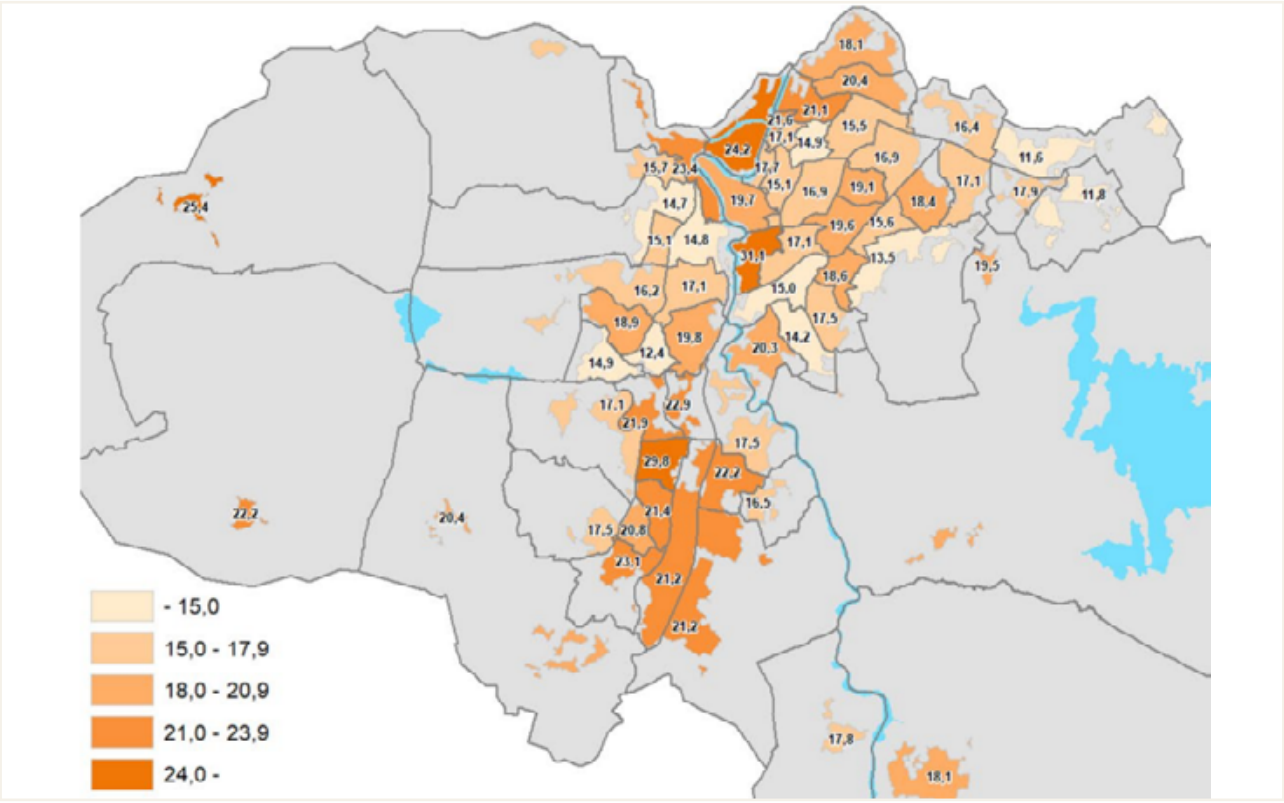
For ungdom med kjønnsdysfori, som opplever en uoverensstemmelse mellom deres opplevde kjønnsidentitet og det kjønnet de ble tildelt ved fødselen basert på biologiske markører, ser vi mange av de samme utfordringene som homofile ungdommer når det kommer til mentale helseutfordringer, stigmatisering og utenforskap (Anderssen et al., 2021). I noen tilfeller kan dette forsterkes ytterligere gjennom den polariserte offentlige diskursen og politisering av kjønnsdysfori, som også bidra til at ungdom kan føle seg mistrodd eller mistenkeliggjort i møte med hjelpeapparatet. Dette kan være særdeles utfordrende i sammenheng med å søke og gjennomgå behandling for kjønnsdysfori, men kan også påvirke forholdet til helsevesen og samfunnet. Ulik tilgang til og aksept av kjønnsbekreftende behandling handler både om geografi, men også om den sosiale konteksten ungdom beveger seg i. Her er det også viktig å merke seg at mange ungdommer gjennomgår faser med usikkerhet og utprøving knyttet til eget kjønn og seksualitet, og utforske sin identitet med utgangspunkt i dette. Å opprette tilbud som kan støtte ungdom som opplever utfordringer knyttet til kjønn, kjønnsidentitet og seksualitet på en sensitiv og ink-

luderende måte vil kunne gjøre en avgjørende forskjell for ungdom som opplever psykiske helseproblemer knyttet til disse opplevelsene.

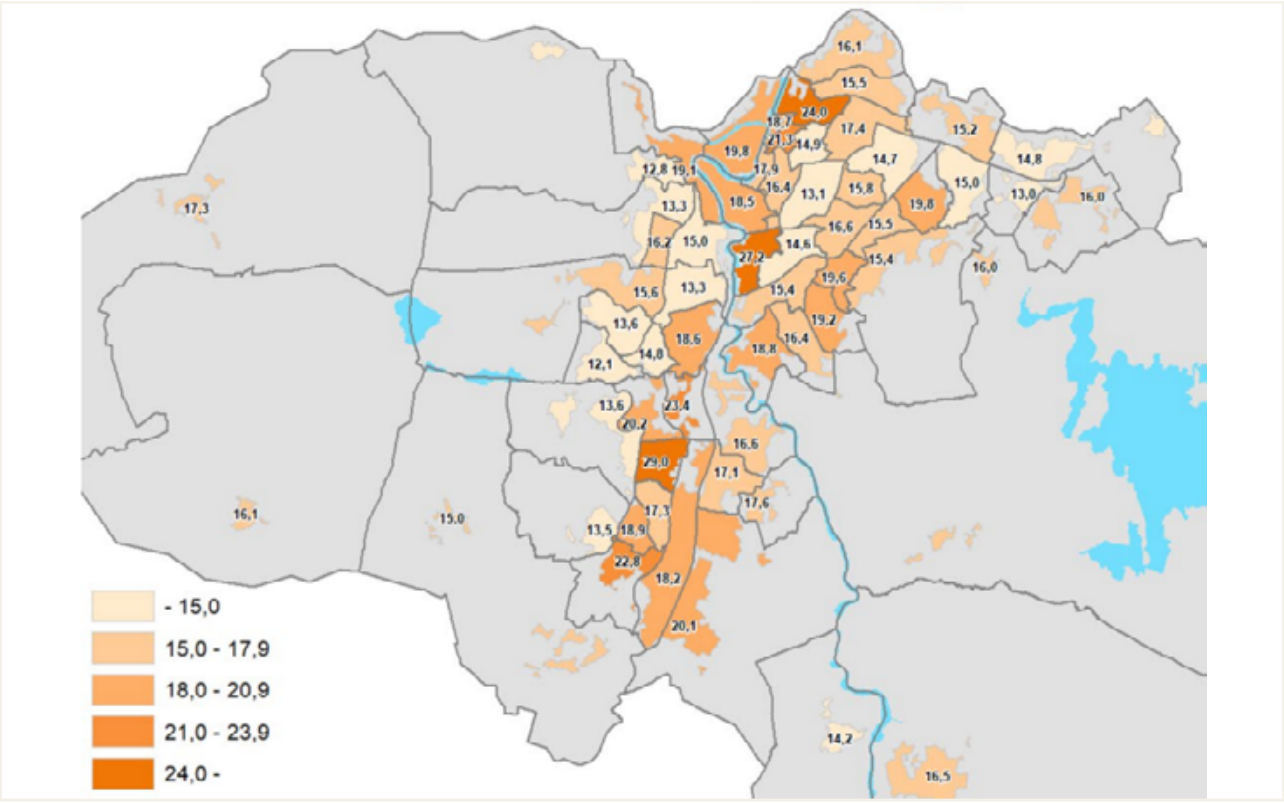
En lovende praksis i Trondheim kommune beskrives av skolehelsetjenesten på BFT Lerkendal, som samarbeider med kompetansesenter for Kjønn og seksualitet (KKS) (Trondheim kommune, 2024b). De er bevisste på at Skolehelsetjenesten bør bruke et kjønns- og legningsnøytralt språk for å bygge en åpen og inkluderende kultur der mangfoldet av kjønn og seksualiteter anerkjennes, og skape en trygg ramme for at den enkelte elev selv kan definere hvem hun eller han identifiserer seg som eller tiltrekkes av. De legger også til rette for minoritetspråklige elever gjennom blant annet bruk av tolk og informasjonsskriv på ulike språk.

Barn som vokser opp i utrygge familieforhold

I tillegg til ovennevnte grupper er det en del barn som tilhører mindre synlige minoriteter som opplever mange av de samme, og noen spesifikke, helseutfordringer som andre marginaliserte grupper. Dette inkluderer for eksempel barn som lever i utrygge familiesituasjoner, opplever vold, misbruk eller neglekt i nære relasjoner, er under barnevernets omsorg, har begått kriminelle handlinger eller har foreldre som er del av kriminelle nettverk, og barn som sliter av andre årsaker. Barn og ungdom i vanskelige livssituasjoner har et behov for å kunne etablere gode relasjoner til trygge voksenpersoner - dette kan være familie, men også andre voksne i nærmiljø og barnets livsverden kan bli viktige støttespillere for barn i utsatte situasjoner (Armstrong et al., 2005; Putnam, 2015). I Trondheim ser vi blant annet at om lag 1 av 6 voksne oppgir å ha hatt manglende støtte av voksenpersoner i barndommen (Rangul et al., 2021), se figur 48 og 49 nedenfor. Mangel på støttespillere er tydelig knyttet til bydel og den sosiale gradienten, noe som også tyder på at familier kan være sårbare for at ekstern stress (økonomi etc.), og som igjen kan gå ut over foreldrenes evne til å støtten barn og ungdom trenger og har krav på. Samtidig kan man også tenke seg at det kan være vanskelig for ungdom med lav SØS å finne trygge voksenpersoner i sine nærmiljøer, som nettopp kan veie opp for manglende støtte hjemmefra.



Figur 48 Andel menn (%) som oppgir at de i liten grad kunne søke støtte hos en voksen de var trygg på etter levekårssoner. Levekårssoner i Trondheim. Figur hentet fra Rangul et al., 2021.



Figur 49. Andel kvinner (%) som oppgir at de i liten grad kunne søke støtte hos en voksen de var trygg på etter levekårssoner. Levekårssoner i Trondheim. Figur hentet fra Rangul et al., 2021.

Den sosiale gradienten er også tydelig i forhold til opplevd psykisk og fysisk vold i nære relasjoner og nærmiljøet. I tillegg er kjønnsforskjellene her tydelig, en større andel kvinner (12 til 30%) og en betydelig andel menn (4–16%) oppgir å ha opplevd psykisk vold i nære relasjoner, mens litt flere menn forteller å ha vært utsatt for vold (18% vs. 12% for kvinner) når det ikke skilles mellom vold i nære relasjoner og andre voldshendelser (Rangul et al., 2021). Til sammen tegner dette dog et bilde av at ungdom med lavere SØS opplever mindre trygge oppvekstvillkår enn sine bedre stilte jevnaldrende, noe som kan påvirke helse og livskvalitet gjennom livsløpet.

Ungdom med utrygge familieforhold vil ofte i større grad oppholde seg utenfor hjemmet, og også samles ved offentlige steder, noe som kan føre til misnøye fra lokalbefolkningen og medføre en del uønsket aktivitet, inkludert utagerende atferd, rusbruk og småkriminalitet som nasking og tagging. Ungdom som «henger» mye på slike steder havner også fortere i risikosonen for å utvikle tyngre utfordringer knyttet til rus og kriminalitet, og er mer sårbare for å bli rekruttert av tyngre kriminelle miljø. Samtidig er disse ungdommer ofte vanskelige å fa kontakt med, siden de oppholder seg utenfor de tradisjonelle arenaene for samfunnsdeltagelse, og har gjerne mindre tillit til hjelpeapparatet (Heimburg et al., 2024).

I Trondheim kommune jobber uteseksjonen for å fange opp og systematisere kunnskap som sikrer relevant kunnskap om samfunnsutvikling med fokus på ungdomsmiljø, og samtidig være et lavterskeltilbud for sårbar ungdom med lite kontakt til hjelpeapparatet. Gjennom innsiktsarbeidet formidlet en ansatt i uteseksjonen at:

> *«Uteseksjonen jobber med oppsøkende sosialt arbeid på gateplan og på steder der ungdom er, når de er der. Dette for å sikre at det er tilgjengelig tjenester for de som ikke oppsøker de selv, og der man ikke trenger henvisning for å få hjelp. [...] Å være en tilgjengelig tjeneste uten ekskluderingskriterier vil fange opp og sikre at også de mest sårbare for bistand [og de med mest behov for] hjelp i de ordinære systemene.»*
> *(Ansatt i uteseksjonen)*

Ungdom som er i kontakt med det offentlige fordi de har begått kriminelle handlinger har ofte flere utfordringer knyttet til omsorgsituasjon, rusbruk og psykisk helse. Samtidig er det også en del barn og unge som har foreldre som er aktiv i kriminell virksomhet og/eller soner fengselsdommer, noe som også preger familielivet og barns oppvekstvillkår. Foreldre i fengsel får ofte lite oppfølging og hjelp til å komme tilbake til samfunnet. Dette inkluderer å utrede og behandle eventuelle tilleggs- og helseplager, som kan være både årsak til og konsekvens av en kriminell livsstil. Å tilby hjelp med underliggende helseplager er ofte grunnleggende for å gjennomføre andre tiltak, som for eksempel gå i gang med kvalifiseringsløp. Det ligger et uutnyttet potensial i de statlige virkemidlene, og ikke minst i samordning av disse (Riksrevisjonen, 2023).

Kriminalomsorg i frihet (KIF) i Trondheim jobber med å tilrettelegge for en vellykket overgang for folk som skal løslates fra fengsel og tilbakeføres til samfunnet. Dette inkluderer tiltak rettet mot rehabilitering, sosial integrasjon, og forebygging av tilbakefall til kriminalitet; slik som støtte til å finne bolig og arbeid, tilgang til helse- og sosialtjenester, fremme sosial inkludering og personlig utvikling og jobbe sammen med andre offentlige og frivillige organisasjoner for å sikre en helhetlig støtte for den enkelte.

Usynlige minoriteter og interseksjonalitet

I tillegg til minoritetsgruppene omtalt ovenfor finnes også usynlige minoriteter som kan rammes av lignende utfordringer. For eksempel kan ungdom som vokser opp i samiske eller kristenreligiøse miljø oppleve noen av de samme utfordringene som innvandrerungdom når det kommer til å forhandle ulike kulturelle påvirkninger og identiteter, og håndtere fordommer, hets og diskriminering. Dette påvirker helse og livskvalitet i negativ retning, og har også konsekvenser for deltagelse og fremtidsutsikter. For eksempel er samiske gutter overrepresentert i NEET- statistikken (Bania et al., 2019). Samisk ungdom opplever hets og trusler basert på sin identitet. Saker som berører samiske interesser, som for eksempel utbygging av vindmølleparken på tradisjonelt samisk land på Fosen, kan øke spenninger og bidra til økt polarisering og et debattklima preget av diskriminering og hets mot samiske individer og samfunn. Samtidig gir slike nasjonale begivenheter muligheter for samiskungdom til å ta aktiv del i og forhandle egen identitet, kulturell tilhørighet og relasjon til storsamfunnet, noe som på sikt kan bidra til fremme helse for denne gruppen – både direkte gjennom deltagelse, tilhørighet og myndiggjøring, og på sikt gjennom å påvirke samfunnet i en retning som ivaretar samiske interesser og behov.

Spenninger mellom ulike grupper kan også observeres i tilknytning til minoriteter i kontekster preget av konflikter, krig og kriser andre steder i verden, som for eksempel krigene i Israel/Palestina og Ukraina. Aktiviteter i media knyttet til for eksempel identitetskamp eller klimakamp kan føre til spissere og mer hatefull retorikk, som igjen kan bidra til økt polarisering og diskriminering. Ungdom som er direkte eller indirekte berørt av slike globale hendelser vil ofte ha behov for å danne seg en mening om saken som balanserer ulike kulturelle og sosiale hensyn, og kan også bringe konflikter inn i de sosiale miljøene de deltar i, som for eksempel skolen (omtales videre i kap 5).

Det er viktig at voksne som jobber med ungdom er bevisste på at ungdom trenger rom og veiledning til å diskutere aktuelle politiske, og også betente saker i trygge rammer. Det er avgjørende for å fremme en demokratisk grunnholdning og samfunnsutvikling ved å tilrettelegge for demokratisk dialog i trygge forum. Der kan ungdom kan øve seg på å bryte meninger, forhandle frem kompromiss og danne seg et standpunkt basert på nyansert informasjon og hensyn til ulike. Dette kan samtidig motvirke ytterligere polarisering som på sikt kan bidra til å destabilisere lokalsamfunn så vel som Norge som helhet, og samtidig forebygge ekstremistisk propaganda, utenforskap, radikalisering og terror (PST, 2023; Sjøen & Mattsson, 2020).

Å ha fokus på toleranse og mangfold er også avgjørende for å møte en økende bevissthet rundt og kunnskap om utfordringer knyttet til interseksjonalitet; det vil si anerkjennelsen av at mennesker kan oppleve diskriminering og marginalisering på grunn av flere faktorer samtidig, som for eksempel kjønn, etnisitet, klasse, seksuell orientering, funksjonsevne og andre sosiale kategorier. Interseksjonalitet innebærer å se på hvordan disse ulike aspektene av identitet og sosial struktur samvirker og påvirker hverandre, og hvordan de kan forsterke eller motvirke hverandre i ulike samfunnskontekster. Interseksjonalitet blir for eksempel tydelig i noen av de spesifikke utfordringene som muslimske jenter opplever i skjæringspunktet mellom religiøs, kulturell og kjønnsmessig identitet (Berg, 2016).

Et annet typisk eksempel på interseksjonalitet er skeive innvandrere, som opplever dobbel diskriminering som kulturell og seksuell minoritet, der ulike identiteter også vurderes svært ulikt på tvers av sosiale grupper: å være homofil muslim kan medføre negative stereotyper fra både det muslimske miljøet og fra det homofile miljøet- som kan assosiere religiøs tilhørighet med konservativisme og homofobe holdninger. I tillegg kan flyktninger som oppgir å være skeive også føle seg mistrodd og mistenkeliggjort i møte med hjelpeapparatet, særlig når seksualiteten også er grunn for å søke om beskyttelse. Ulik praksis rundt dette hos hjelpeapparatet kan bidra til en oppfatning av at «noen flyktninger er mer verdt beskyttelse enn andre», og skeive innvandrere kan føle seg presset til å assimilere seg til en norsk skeiv identitet for å oppnå status om «worthy refugee». Dette, i sin tur, har stor påvirkning på andre sosiale relasjoner (Akin, 2017). Men også andre typer interseksjonalitet, som for eksempel innvandrere med funksjonsnedsettelse, medfører spesifikke utfordringer i møte med samfunnet. For eksempel forteller innvandrer med hørselshemming at deres status som «innvandrer», og de utfordringene det medfører i forhold til kunnskap, språk og sosioøkonomisk bakgrunn overskygger deres individuelle behov og det som er knyttet til å være døv (Sinkaberg, 2017). Dette innebærer at utfordringer knyttet til å være døv i mindre grad adresseres, og dermed forblir en barriere når det gjelder å kunne benytte seg av andre tilbud. Rådgivningstjenesten knyttet til flykninger kan utligne noe av dette, men kan oppleve utfordringer knyttet til rolleblandinger. Også i forhold til enslige mindreårige flyktninger med spesielle behov blir utfordringer tydelig, særlig ift å koordinere samarbeidet mellom de ulike hjelpeinstansene og tilbud.

Oppsummering og anbefalinger

Inkludering av utsatte grupper handler om å sikre like muligheter for alle i samfunnet, uavhengig av bakgrunn. I Trondheim fokuseres det på å tilrettelegge for deltakelse på ulike arenaer, samtidig som det erkjennes at spesialiserte tilbud kan være nødvendige for å balansere behovet for fellesskap og tilhørighet med behovet for individuell støtte og autonomi for utsatte grupper.

Her kan det oppstå konflikter når utsatte gruppers behov settes opp mot hverandre, eller når lokale eller globale hendelser øker polarisering, og utfordrer ungdommers holdning til samfunnet og demokratisk meningsdannelse. Utfordringer oppstår også knyttet til interseksjonalitet og det å balansere ulike tilhørigheter og identiteter. Det brede spektrum av aktiviteter som ungdom i Trondheim har tilgang til kan hjelpe å orientere seg og finne tilhørighet på ulike arenaer. Her er det likevel et stort innovasjonspotensial når det gjelder å ivareta ungdom i denne prosessen gjennom å tilby arenaer for variert deltagelse og demokratisk dialog i trygge rammer.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å ta tak i sosial ekskludering av minoriteter og andre grupper som faller utenfor:

Fremme sosial og økonomisk inkludering av minoritetsgrupper i sårbare situasjoner, og redusere diskriminering ved å:

- → Utvikle strategier for å sikre en balanse mellom å tilby varierte aktiviteter for alle, og støtte opp under utsatte gruppers deltagelse gjennom spesifikke program, tilnærminger, møteplasser og ressurser.
- → Ta tak i interseksjonalitet for å sikre tilpasset støtte til individer som opplever flerfoldig diskriminering.
- → Styrk muligheter for demokratisk dialog i trygge omgivelser rundt vanskelige og globale tema som barn og ungdom berøres av for å motvirke økt polarisering, diskriminering og ekstremisme.

4 G: Styrke rollen til og effektene av sykdomsforebyggende arbeid

Samfunnet har endret seg mye de siste tiårene. Vi observerer utfordringer knyttet til helseatferd og utenforskap i en kontekst som ikke er den samme som før. Den kanskje største bekymringen vi står ovenfor, er de kontinuerlige og gjennomgående sosiale ulikhetene i helse vi observerer både blant barn, unge, unge voksne og voksne. Dette kapittelet ønsker å rette fokuset mot sosiale ulikheter i helse og helseatferd, og vise hvordan en marginalisert gruppe i Trondheim gjennomgående rapporterer dårligere helseatferd- og forhold. Kapitlet beskriver eksempler på sykdomsforebyggende praksiser og innsatser rettet mot å påvirke helsekompetanse og helseatferd.

Sosiale ulikheter i helse og atferd

Helseatferd som røyking, sunt kosthold, bruk av rusmidler og fysisk aktivitet er sosialt lagdelt og bidrar til sosial ulikhet i helse. Overvekt og fedme er også sosialt lagdelt, og det er folk i familier med lav status som har høyest forekomst. Sosiologisk teori viser at sosiale og økonomiske forhold i barndommen i stor grad former atferd gjennom oppveksten i mønstre knyttet til foreldrenes sosiale posisjon (Cockerham, 2005). Å forsøke å påvirke atferd på individnivå er lite effektivt, da atferden er formet av de sosiale omgivelsene folk lever i. Positive atferdsendringer er avhengige av en indre motivasjon og tro på at atferdsendring vil være til nytte for den det gjelder, og utsikter til et godt liv (Pepper & Nettle 2017). Derfor er det å endre folks levekår, understøtte folk økonomisk og sosialt, tiltak som vil ha størst effekt på sosiale forskjeller i atferd og helse, fordi slike tiltak fremmer helse både direkte gjennom å forbedre levekår og indirekte gjennom positiv endring i atferdsmønster.

Tiltak som bedrer sosiale og økonomiske livsbetingelser for alle barn og unge, vil også fremme positiv helseatferd, redusere risiko for sykdom og funksjonsnedsettelse. Samtidig kan mer målrettede tiltak være effektive i noen sammenhenger, i tråd med prinsippet om proporsjonal universalisme.

Vi ser at helseatferd er noe som varierer over tid, og endrer seg sammen med samfunnet. Trender i rusmiddelbruk, risikoatferd og vold/lovbrudd blant barn og unge viser nettopp dette, hvor vi de siste tiårene ser store forandringer i atferd, og særpregede utviklingstrekk blant jenter og gutter. Noen av de store positive trekkene er den nasjonale nedgangen i både hverdagsrøykere og ungdom som drikker alkohol. På den andre siden ser vi en bekymringsfull økning i voldshendelser og lovbrudd, og til dels små økninger i narkotikabruk, hvor cannabis (hasj og marihuana) fremdeles er det mest utbredte illegale rusmiddelet blant norske ungdommer.

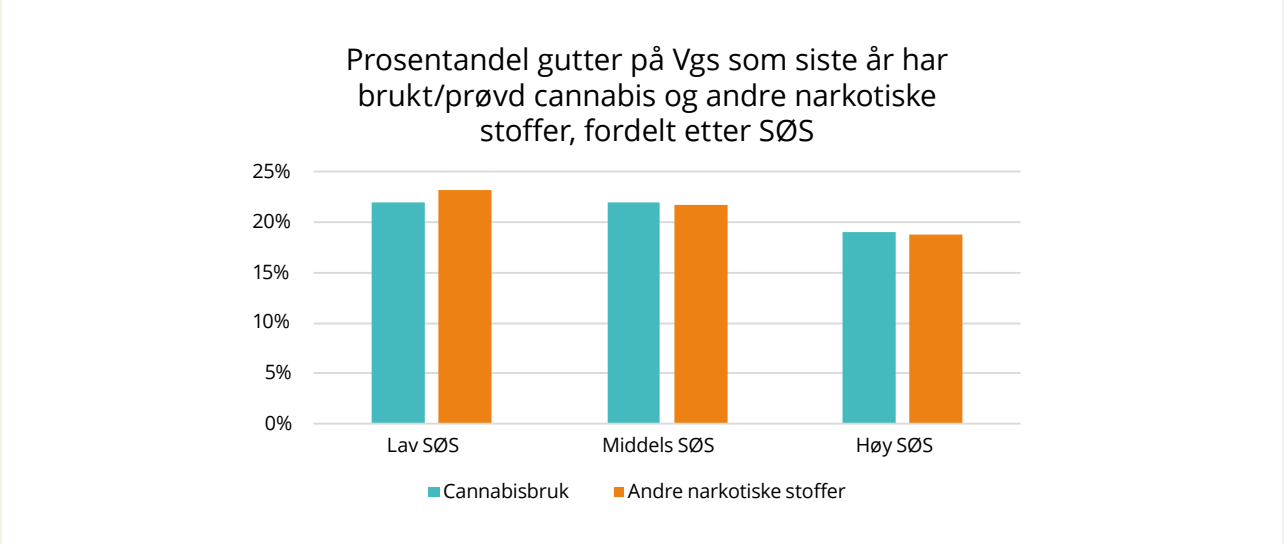
Rusmidler og narkotikabruk

Tall fra Ungdata (2021) viser at det på starten og slutten av ungdomsskolen er store forskjeller mellom andelen som har prøvd og blitt tilbudt cannabis. I 8. og 10. trinn er det henholdsvis 2% og 9% som har prøvd cannabis selv siste året, og 12% og 26% som har blitt tilbudt dette siste år. Utviklingen over tid viser at selv om det har vært en dobling i antallet som har brukt hasj eller marihuana siste år fra 2013 til 2021 (fra 2% til 4%), så er prosentandelen på ungdomsskolen fortsatt lav.

Blant videregående elever er tallene naturligvis høyere, og Ungdata (2020) viser at det på Vg1 og Vg3 er henholdsvis 13% og 25% som har prøvd cannabis det siste året. Blant elever på Vg1 er det 38% som har blitt tilbudt cannabis, mens på Vg3 er det hele 52%. Tidstrender for videregående viser en større økning av elever som har prøvd cannabis det siste året enn i ungdomsskolen, fra 8 og 12% blant Vg1 og Vg2 elever i 2013, til 13 og 21% i 2020.

Data fra kommunehelsa sin statistikkbank (med resultater fra ungdomsskoleelever i Ungdata) viser at både Midtbyen (4%), Lerkendal og Østbyen (5%) har flere ungdomsskoleelever som har prøvd cannabis sammenlignet med resten av landet. Lerkendal og Heimdal har også hatt en liten prosentvis økning fra 2017 til 2021. Blant barn og unge på Østbyen er andelen som har brukt cannabis noe lavere, og ligger på landsgjennomsnittet (3%).

Som Ungdata viser har bruk og tilbud av hasj og marihuana blitt vanligere hos barn og unge i Trondheim, og vi ser en økning hos barn og unge uavhengig av sosioøkonomisk status. Det er flere barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status som rapporterer bruk av cannabis, selv om forskjellene mellom de med lav og høy sosioøkonomisk har minsket med årene. De sosioøkonomiske forskjellene er tydeligere når det gjelder bruk av andre narkotiske stoffer hos gutter på videregående (se figur 50 nedenfor).



Figur 50. Andel gutter (%) på videregående skole som siste år har brukt/prøvd cannabis og andre narkotiske stoffer, fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata 2020.

Røyking og snus

Som vi vet medfører tobakksbruk store mulige helseskader og påvirker folkehelsen negativt, og det er forskjeller i risiko mellom ulike tobakksprodukter (Vedøy et al., 2022). Nasjonale tall fra SSB viser at det har vært en stor nedgang i dagligrøykere både hos unge menn og kvinner (16–24 og 25–34 år) over tid. Andel av-og-til røykere har holdt seg relativt stabilt, men vi ser faktisk en liten økning det siste tiåret hos begge kjønn i aldersgruppen 16–24 år (SSB, 2023).

Tall fra Ungdata (2020/21) understøtter at denne positive trenden også gjelder barn og unge i Trondheim, spesielt på videregående. Blant ungdomsskoleelever er det 1% som røyker daglig og 96% som ikke røyker i det hele tatt. Dette er samme tall som ble rapportert i 2013. På spørsmål om snusbruk ser vi mye det samme som ved røyking, 1% som gjør det daglig og 96% som ikke bruker snus, og vi ser også en liten nedgang over tid fra 2013.

På videregående er andelen som røyker og snuser høyere. Blant dagligrøykere er det 1% og 92% som ikke røyker, og for snusbruk er det 7% som snuser daglig og 84% som ikke snuser. Det positive er at utvikling over tid viser en nedgang i både andelen som røyker og snuser siden 2013, også blant ungdommer i Trondheim.

Nasjonale tall fra kvinner og menn i alderen 25–74 år viser at andelen dagligrøykere har blitt mindre i alle utdanningsgrupper fra 2014 til 2023, men fremdeles er det en markant sosial gradient hvor dagligrøykere er overrepresentert blant de med grunnskoleutdanning. I 2023 er det 20% blant menn med grunnskoleutdanning som røyker daglig versus 3% med universitets- og høgskoleutdanning. Hos kvinner er det 17% mot 2% (SSB, 2023).

At vi ser sosioøkonomiske forskjeller i røyking har en ekstra risikodimensjon i form av utenforskap. Røyking under svangerskapet øker risikoen for helsetap hos barnet (Vedøy et al., 2022), og tall fra kommunehelsa statistikkbank viser at det er forskjeller i bydelene når det kommer til prosentandelen kvinner som rapporterer at de røykte ved første svangerskapskontroll. På den positive siden viser tallene at alle bydelene i Trondheim har lavere prosentandel enn landsgjennomsnittet (2,4%). Heimdal bydel har tidligere skilt seg ut med antall gravide som røykte ved første svangerskapskontroll (6,3%), men prosentandelen er nå kun 1,5%. Hos Midtbyen (1%), Østbyen (0,8%) og Lerkendal (1,5%) er tallene lavere.

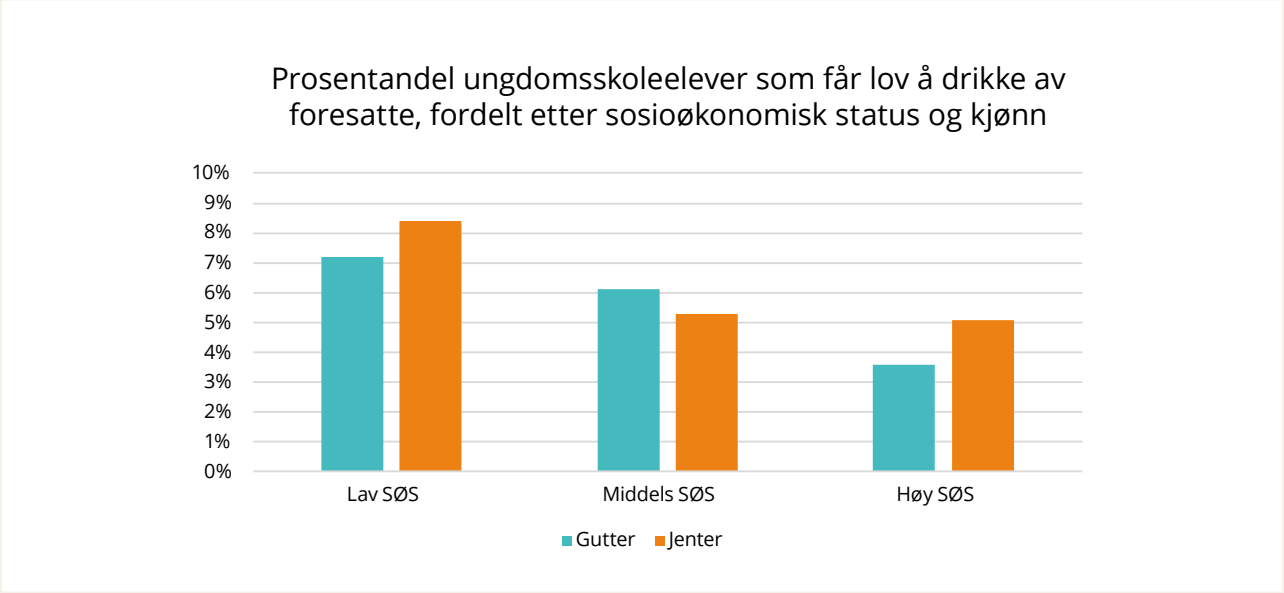
Alkohol

Tall fra Ungdata (2021) viser at ca. en tredjedel av ungdomsskoleelevene har vært beruset en gang i løpet av det siste året, og at det er store forskjeller mellom starten og slutten på ungdomsskolen. Blant elevene på 8. trinn er det 4% som rapporterer at de har vært beruset i løpet av det siste året, og blant elevene på 10. trinn er det 28% som rapporterer det samme. Det har også vært en liten økning i prosentandelen som har vært beruset på alkohol det siste året blant elevene i Trondheim, fra 10% i 2013 til 13% i 2021. Blant elevene på 10. trinn er det også 1 av 10 som sier at de får lov til å drikke alkohol av foreldre/foresatte.

Vi ser samme trender på videregående skole, hvor det er 57% av elevene på Vg1 og 87% på Vg3 som har vært beruset i løpet av det siste året. Også på videregående ser vi en økning over tid fra 2013 til 2020 som har vært beruset siste år, fra 45% til 57% hos Vg1-elevene og 62% til 70% hos Vg2 elevene. Også på videregående ser vi at prosentandelen som får lov av foreldre/foresatte å drikke alkohol øker med klassetrinn, fra 30% hos elevene på Vg1 til 93% av elevene på Vg3.

Det er verdt å merke seg at både prosentandelen som har vært beruset siste år og som får lov av sine foreldre/foresatte å drikke alkohol er høyere i Trondheim enn i resten av landet. Generelt har det vært en nedgang i alkoholbruk hos barn og unge i Norge de siste tiårene (Lund et al., 2022), en trend det virker som at Trondheimsungdommene ikke har vært med på. Dette understøttes i en viss grad av kommunehelsa sin statistikkbank, som ved bruk av Ungdata (2021) viser tydelige ulikheter over tid mellom de ulike bydelene i Trondheim. I Midtbyen og Østbyen bydel har det vært en nedgang over tid fra 2013 til 2021 i prosentandelen ungdomsskoleelever som rapporterer at de har vært tydelig beruset siste år, fra henholdsvis 13% til 11% og 16% til 11%. På Lerkendal har det vært stabilt og ingen endring (14%), mens på Heimdal har det vært en relativt stor økning fra 12% til 18%.

Ungdata (2021) viser også at den sosioøkonomiske gradienten er tydelig på mange av de alkoholrelaterte variablene hos ungdomsskoleelevene, slik som debutalder, frekvens i drikking, drukket seg synlig beruset, og får lov av foreldre/foresatte å drikke alkohol. For barn og unge som var 14 år eller yngre første gangen de drakk alkohol er det 71% jenter og 74% gutter fra familier med lav SØS som rapporterer dette, sammenlignet med 58% jenter og 62% gutter fra familier med høy SØS. Prosetandelen som sier at de har drukket seg synlig beruset er 20% hos jenter og 14% hos gutter med lav SØS, sammenlignet med henholdsvis 13% og 10% hos de fra familier med høy SØS. Blant de som drikker alkohol minst en gang i måneden er det 8% og 7,4% hos jenter og gutter fra familier med lav SØS, og 5,2% og 3,5% av de fra familier med høy SØS. Avslutningsvis ser vi også forskjeller hos de som rapporter at de får lov å drikke av foreldre/foresatte (figur 51, nedenfor).



Figur 51. Andel gutter og jenter (%) i ungdomsskolen som sier at de får lov å drikke alkohol av sine foreldre/ foresatte, fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata 2021.

Vold

En av de virkelige bekymringsfulle trekkene vi ser blant barn og unge, er økningen i vold og regelbrudd. Denne økende trenden i voldsbruk er noe vi ser i hele landet, noe også en relativt ny rapport fra Trondheim kommune viser (Rolseth et al., 2021). Se tabell 3 nedenfor.

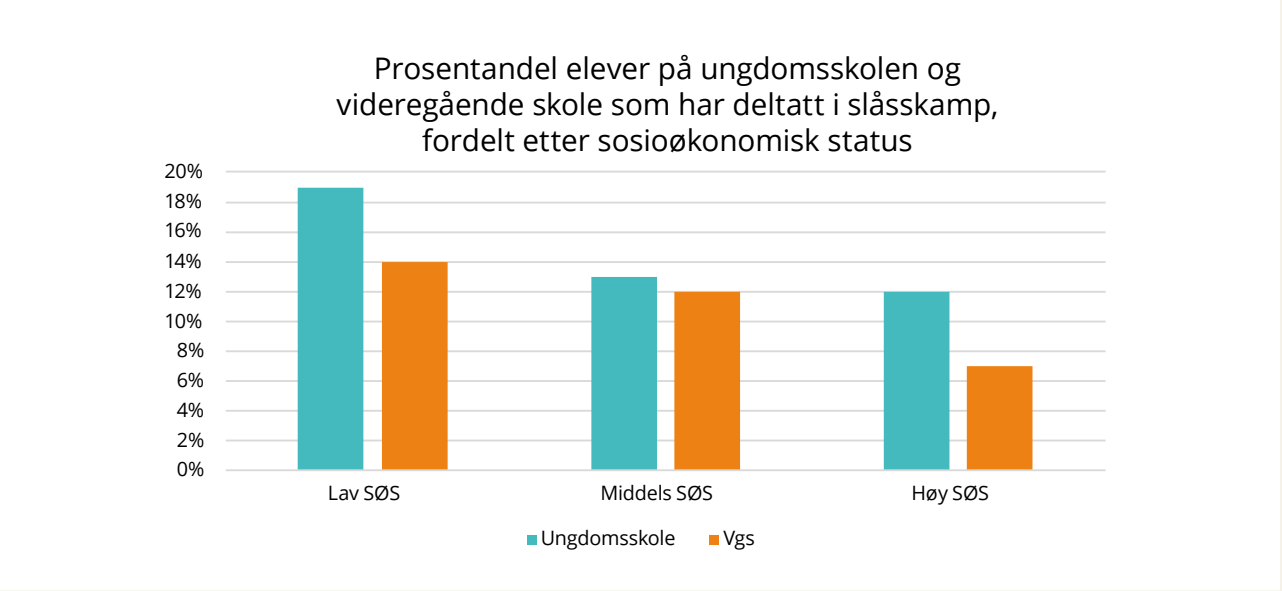
Vold og trussellovbrudd										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unike personer	54	47	30	32	34	57	61	83	97	112
Lovbrudd	80	60	31	40	51	67	97	134	156	226
Hendelser	61	45	22	33	35	46	80	98	115	139
Lovbrudd per person	1,5	1,3	1	1,3	1,5	1,2	1,6	1,6	1,6	2
Lovbrudd per hendelse	1,3	1,3	1,4	1,2	1,5	1,5	1,2	1,4	1,4	1,6

Tabell 3. Volds og trussellovbrudd utført av ungdom under 18 år i Trondheim for perioden 2011–2020. Hentet fra rapport om vold blant barn og unge i Trondheim (Rolseth et al., 2021)

Det er forskjeller i levekårssonene i Trondheim når det kommer til andelene volds- og trusselutøvere. Per 1000 innbyggere i Trondheim var det 6% i perioden 2017–2019. I de ulike levekårssonene er det Lademoen (14,1%), Møllenberg (13,1%) og Åsheim (11,4%) som skiller seg ut, og spesielt sentrumsnære områder er registrert med særlige høye antall voldskriminelle episoder.

I rapporten nevnt ovenfor blir det også nevnt at ikke-norske ungdommer blir behandlet helt annerledes enn norsk ungdom, og at det er forskjell på hvordan vi behandler norsk

ungdom ut fra foreldrenes sosiale status (Rolseth et al., 2021). Det er også kjent at vold i hjemmet sjeldnere kommer i politiets kunnskap der høystatushusstander er involvert. Når det kommer til vold (målt ved deltagelse i slåsskamp) viser tall fra Ungdata (2021) en sosioøkonomisk gradient, hvor flere barn og unge med lav sosioøkonomisk status, både på ungdomsskolen og videregående skole, har vært i slåsskamp enn jevnaldrende med høyere sosioøkonomisk status (figur 52 nedenfor).



Figur 52. Prosentandel ungdomsskole- og videregåendeelever som har svart ja på spørsmålet om de har deltatt i slåsskamp. Samlemål for kjønn fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata 2020/21.

Et eksempel på en lovende praksis i tilknytning til det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Trondheim kommune finnes i prosjektet «Innbyggernes modell», der blant annet delprosjektet «Veien til førerkortet» dokumenterte en betydelig reduksjon i anmeldelser blant ungdommene som deltok (Heimburg et al., 2024).

Overvekt og fedme

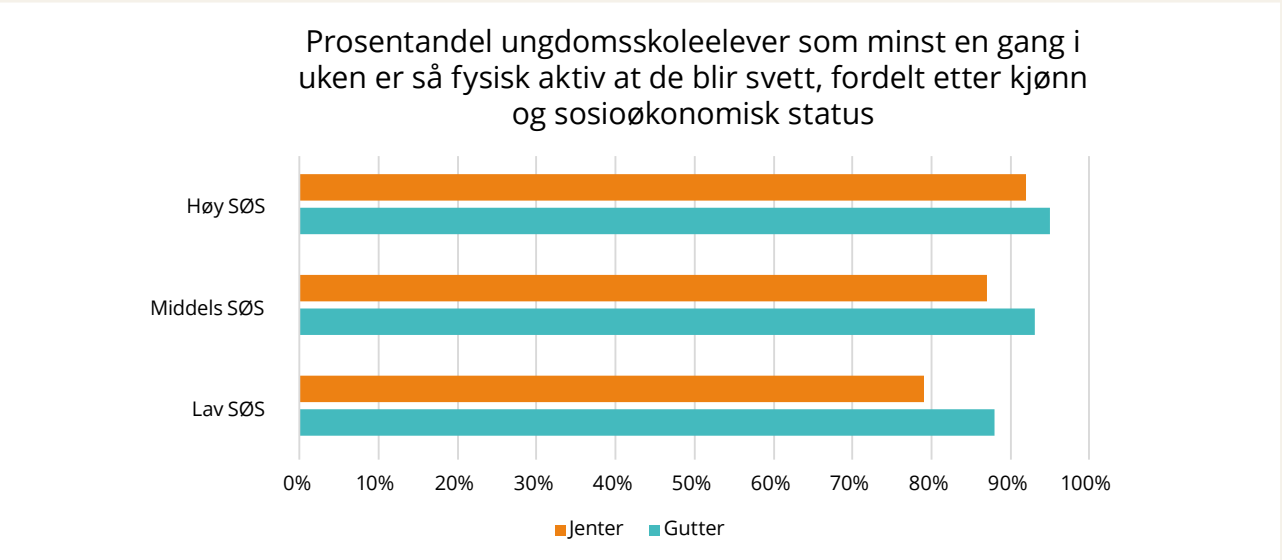
Fedme er et økende og alvorlig helseproblem i Norge. Norske data viser at mellom 15 og 21 prosent av barn og ungdom har overvekt, inkludert fedme. Resultater fra Helseundersøkelsen i Trøndelag (Ung-HUNT4) viste at 18 prosent av jentene og 17 prosent av guttene hadde overvekt, mens rundt syv prosent hadde fedme. Samlet sett hadde om lag en av fire ungdommer i alderen 13 til 19 år overvekt og fedme i Trøndelag (Rangul & Kvaløy, 2020). Det finnes ikke bydelsdata på forekomsten av overvekt og fedme i Trondheim. Blant barn er det sosioøkonomiske forskjeller i overvekt og fedme. Andelen med overvekt er 30 prosent høyere blant barn av mødre med kort utdanning sammenlignet med barn av mødre med lang utdanning (Biehl et al., 2013), og sosial ulikhet i barns kroppsmasseindeks er synlig allerede fra spedbarnsalder (Mekonnen et al., 2021).

Fysisk aktivitet

Barn og unge i Trondheim er fysisk aktive. Blant ungdomsskoleelever er det ca. 85% som trener minst en dag i uka, og blant elever på Vgs er det mellom 72% og 87% som rapporterer det samme. Blant de som trener mye (minst 5 dager i uka), rapporterer både ungdomsskole- og videregåendeelever høyere gjennomsnitt enn i resten av landet (Ungdata 2020/21). Dette understøttes fra kommunehelsa statistikkbank (med data basert på svar på spørsmål om treningshyppighet oppgitt i den nettbaserte sesjon 1 til forsvaret), hvor vi ser at prosentandelen som trener sjeldnere enn 1 gang i uka er relativt mye høyere i resten av landet (28%) enn i Trondheim (19%) i 2022/2023.

Med tall fra Ungdata viser også kommunehelsa sin statistikkbank at det er store forskjeller i de ulike bydelene i Trondheim blant barn og unge som er lite fysisk aktive. I Trondheim er det 11% som rapporterer at de er lite fysisk aktive (sammenlignet med 15% i resten av landet), og i Midtbyen (8%) og Østbyen (10%) finner man en mindre andel enn gjennomsnittet i Trondheim. Ungdomsskoleelevene på Lerkendal ligger på gjennomsnittet, mens prosentandelen som bor i Heimdal bydel er noe høyere (15%).

Tall fra Ungdata viser også at det er sosioøkonomiske forskjeller i hvor ofte ungdomsskoleelever er fysisk aktive, se figur nedenfor.



Figur 53. Andel jenter og gutter (%) på ungdomsskolen som rapporterer at de minst en gang i uken er så fysisk aktive at de blir svett, fordelt etter sosioøkonomisk status. Ungdata, 2021.

Som vist i flere andre delkapitler i denne rapporten (f.eks. 4 B, E og H) fins det en rekke tiltak som stimulerer til fysisk aktivitet blant barn og unge i Trondheim. Likevel viser gjennomgang av foreliggende data at tiltakene ikke virker godt nok for alle, og at det fremdeles er betydelige sosiale forskjeller i fysisk aktivitetsnivå. Relativt store kostnader tilknyttet populære aktiviteter (eksempelvis fotball og håndball) for barn og unge har gjort det enda mer utfordrende for barnefamilier. Dette har gjort at flere barn og unge dropper (i den grad dette har vært frivillig) aktiviteter som koster penger, og bruker heller tiden på gratis

tilbud slik som Fellesverket i Trondheim, som har vist seg å være av stor betydning for barn og unge.

Kosthold

En rekke internasjonale og norske studier viser at kostholdet i grupper med lav sosioøkonomisk status er mindre gunstig helsemessig sett enn i bedre stilte grupper (Holmboe-Ottesen et al 2004). Norske barnefamilier må i snitt bruke 21,3 prosent av sin disponible inntekt for å ha et kosthold i tråd med SIFOs referansebudsjett, som er basert på kostholdsrådene. Det tilsvarende tallet for de ti prosent med lavest inntekt er 39 prosent av inntekten, og for de med høyest inntekt er tallet 11,9 prosent. Dersom lavinntektsgrupper ikke har råd til nok og sunn mat representerer det en folkehelseutfordring i seg selv. I tillegg vil det stå i konflikt med retten til mat og nasjonale målsetninger om utjevning av sosial ulikhet i helse (Uldahl & Bere, 2023).

I Trondheim så er det også slik at barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status i mindre grad spiser frokost før skolen, og matpakke. Tall fra Ungdata (2021) viser relativt store forskjeller mellom ungdomsskoleelever, hvor det blant gutter og jenter fra familier med høy SØS er henholdsvis 81% og 70% som spiser frokost før første time på skolen, sammenlignet med 60% og 45% fra familier med lav SØS. Og prosentandelen som spiser matpakke på skolen er 79% blant gutter og 74% blant jenter fra familier med høy SØS, sammenlignet med henholdsvis 66% og 62% fra familier med lav SØS.

I forbindelse med en økende andel barn og unge som ikke spiser mat på skolen startet Ung i Trondheim med prosjektet «Reservemat», som et tiltak i form av tilbud for barn og unge som av sosiale og økonomiske grunner ikke har med seg skolemat. Også Lademoen kirke har gjennom tiltaket Barnas Katedral tilbud til barn, unge og barnefamilier som ikke har tid eller råd til å lage middag etter barnehage, skole eller jobb – og som kan få erfare det å bare sitte i ro sammen med andre rundt måltidsfellesskapet.

Innsats for å fremme helse og forebygge psykisk sykdom blant barn og unge

Innen sykdomsforebygging og helsefremming er det viktigere enn noen gang å dreie fokus bort fra medikalisering og personlige opplevelser, til god psykisk helse og til hvilken rolle unge bør ha i samfunnet (Krokstad, 2021). WHO definerer psykisk helse som: «en tilstand av velvære der individet kan realisere sine muligheter, kan håndtere normale stress-situasjoner i livet, kan arbeide på en fruktbar og produktiv måte og har mulighet til å bidra overfor andre og i samfunnet». Det er en relativt liten andel av befolkningen som kjenner til denne definisjonen, og folks kunnskap om psykisk helse er lav. Dette er et paradoks ettersom psykiske helseplager er hovedårsaken til vansker med å fullføre utdanning og lykkes i arbeidslivet. Det er mye vanskelig tilgjengelig informasjon på nettsider, og det er kanskje på tide at vi stiller spørsmål ved «influensere» og organisasjoner som konkurrerer om å kapitalisere på sine konsepter knyttet til helse, kropp og utseende. Det er også slik at folk

assosierer som oftest plager, sykdom og behov for helsehjelp til begrepet psykisk helse, noe som ikke bedrer deres evne til å nettopp fremme egen og andres psykiske helse med enkle og gode grep i hverdagen. Innsatsen for å fremme psykisk helse har frem til nå vært svak, og man har ikke lykkes med noen gjennomgripende tiltak. Folkehelsekampanjen ABC for god psykisk helse søker å rette på dette gjennom et enkelt budskap og et rammeverk som kan tas i bruk av alle, på individ samt gruppe-, organisasjons- og samfunnsnivå. ABC egner seg godt for rask psykisk helsehjelp og for helsesykepleiere til å hjelpe ungdom (Donovan et al., 2021). Dette er beskrevet i casen under.

Case: ABC for god psykisk helse

ABC og god psykisk helse er en folkehelsekampanje for å øke folks forståelse av hvilken atferd som fremmer psykisk helse: A) gjør noe aktivt (fysisk, mentalt, sosialt, spirituelt) B) gjør noe sammen og C) gjør noe meningsfullt (bidra med noe av verdi for andre og deg selv).

Disse rådene støtter opp om Verdens helseorganisasjons definisjon av psykisk helse, og er gode råd alle kan bruke i hverdagen for å hjelpe andre og seg selv i enhver sammenheng; i helse- og sosialtjenesten, på arbeidsplassen, i skolene, i frivilligheten og privat. ABC er utformet med tanke på at budskapet er lett tilgjengelig i alle sosiale lag. Disse rådene bør bli allemannseie. På denne måten kan vi utjevne sosiale forskjeller og heve befolkningens egen kapasitet i det helsefremmende arbeidet og (Donovan et al., 2021).

Kilde: https://www.abcforgodpsykiskhelse.no/

Kunnskapen bak ABC viser at det som fremmer god helse og normal utvikling blant unge er å være i aktivitet med fysiske, mentale, spirituelle eller sosiale aktiviteter, gjøre noe sammen med andre i sosiale nettverk og gjøre noe som gir mening, ikke minst bidra med noe av verdi i hverdagen. Denne tenkningen må fremmes slik at atferd kan dreies i denne retningen for alle unge. ABC-rammeverket peker også på at det å involvere alle unge, og legge til rette for at alle unge, også for de som ikke går i skole, kan bidra med noe av verdi, er en prioritert oppgave (Prilleltensky, 2020).

Mer alvorlige psykiske helseproblemer bør avdekkes tidlig, og adekvate tiltak igangsettes uten unødvendig sykeliggjøring av de unge. Hjelpepersonell bør være klar over at risiko for utenforskap, med de langsiktige negative konsekvensene det innebærer, er drevet av tre viktige faktorer: lav sosioøkonomisk status hos foreldre, den unges psykiske helseproblemer og/eller flere negative livshendelser. Behovet for livsløpsperspektiv understrekes (Veldmann et al., 2024). Casen under viser en lovende praksis knyttet til helsefremmende og forebyggende lavterskeltilbud i skolen.

Case: MEST i skolehelsetjenesten.

MEST i skolehelsetjenesten tilbys til alle elever på 8. trinn. Dette er et målrettet, helsefremmende og forebyggende tilbud med fokus på helsekunnskap. Det er et lavterskelarbeid til elever ved ungdomsskole og videregående skole, og fokuset er på mestring av normale hverdagsutfordringer.

MEST er et samarbeid mellom skolehelsetjenesten (helsesykepleier, ergoterapeuter og fysioterapeuter deltar) og skolen (kontaktlærere og skoleledelsen). Arbeidsformene i MEST gir anledning til å bli godt kjent med den enkelte elev og får i gang gode diskusjoner og samtaler. Tilbudet får gode tilbakemeldinger fra både elever og lærere. Evaluering gjennomføres med elevene, kontaktlærere på trinnet og evt. skoleledelsen.

MEST i skolehelsetjenesten er et målretta, helsefremmende og forebyggende folkehelsearbeid for å styrke elevenes helsekompetanse, uavhengig av bakgrunn og forutsetning. MEST er et lavterskeltilbud som ønsker å være synlig og tilgjengelig for alle elever. Dette gjøres blant annet ved å møte ungdommene på deres arenaer i skolen, og gjennom systemarbeid for å påvirke skole- og hverdagslivskontekst.

Forskning har vist at MEST er en lovende arbeidsstrategi for skolehelsetjenesten, les mer om Exploring MEST (https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2616959).

For mer info se: https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/mestalle/hva-er-mest-i-skolehelsetjenesten

Vaksinasjon

Deltakelse i barnevaksinasjonsprogrammet er høy både nasjonalt og i Trondheim. Tall fra kommunehelsa sin statistikkbank viser at det ikke er noen forskjeller i vaksinasjons-dekningen mellom de ulike bydelene i Trondheim. Vi kan trekke frem vaksine mot Humant Papillomavirus (HPV), hvor Norge er i verdenstoppen i dekning. HPV-vaksine ble innført i barnevaksinasjonsprogrammet for jenter på 7. klassetrinn i 2009, og er en vaksine som beskytter mot flere kreftformer. Fra høsten 2018 fikk også gutter på 7. trinn samme tilbud. I perioden november 2016 til og med juni 2019 fikk unge kvinner født i 1991 eller senere tilbud om gratis HPV-vaksine gjennom et midlertidig vaksinasjonsprogram. Tall fra kom-munehelsa statistikkbank viser også at Trondheim har en oppslutning rundt HPV-vaksinen som er større enn i landet ellers, 70% mot 59%. Heimdal bydel har imidlertid en noe lavere dekningsgrad av HPV vaksinen enn de øvrige bydelene med knapt 62% vaksinerte.

Oppsummering og anbefalinger

De nasjonale velferdsordningene med økonomiske ytelser, permisjonsordningene i forbindelse med svangerskap og fødsel, svangerskapsomsorgen, helsestasjonen, fastlegeordningen og muligheter til henvisning til spesialisthelsetjenesten har mange elementer av sykdomsforebygging i seg, som vist i tidligere delkapitler. I Trondheim, som i landet for øvrig, er det en utfordring å få til godt tverrfaglig samarbeid og bedre samspill mellom tiltakene og styrke innsatsen i det helsefremmende og forebyggende arbeidet. Dette gjør at vi i Trondheim, som i resten av landet, ser at barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status i større grad rapporterer høyere og mer risikabel helseatferd, enn barn og unge fra familier med høyere sosioøkonomisk status – og familier og foreldre spiller en viktig rolle i mange sammenhenger. På noen områder ser vi også at denne gruppen barn og unge også (og i ulike bydeler) rapporterer om helseatferd- og forhold som er lavere og/eller dårligere enn landsgjennomsnittet.

Alle norske undersøkelser som følger trender i psykisk helse blant unge, viser en negativ trend. Dette gjelder både psykiske og fysiske helseforhold (Potrebny et al.,2024; Krokstad et al., 2022). Det er paradoksalt at helsetilstanden til unge i dag forverres og er så sosialt lagdelt selv om de objektive sosioøkonomiske forholdene i landet er så gode (Krokstad et al., 2022; Krokstad et al., 2024). Trolig har utbredelsen av smarttelefoner fra ung alder og sosiale medier hatt en stor negativ påvirkning (Twenge et al., 2018). Vi ser en økning i andelen unge som blir arbeidsuføre (Bragstad 2018). Mange unge som ikke lykkes i utdanningssystemene kommer ofte inn i meningsløse tilværelser, og er ikke til nytte for andre. Individualiseringen som pågår i samfunnet drevet av både politiske strømninger og næringslivsinteresser, bidrar til at skylden legges på den enkelte (Prilleltensky, 2020). På den andre siden har vi også sett noen positive trender i ungdomsbefolkningen, slik som nedgangen i røykere. Men selv slike positive helsetrender kan ha negative effekter og skape sosial ulikhet. Både nasjonalt og i Trondheim har vi sett en drastisk nedgang i antall daglig-røykere, som er veldig positivt i en folkehelsesammenheng. Problemet er at de som fortsatt er daglig-røykere, og som derfor sitter igjen med de mulige helseutfordringene dette medfører, stort sett er individer fra familier med lav sosioøkonomisk status. Man kan se at de sosiale ulikhetene i helse dermed har økt når det kommer til røyking, selv om utviklingen har vært positiv. Dette ser vi også når det kommer til alkohol, hvor barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status har foreldre/foresatte som i større grad aksepterer eller tillater at deres barn (under 18 år) drikker alkohol.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å styrke rollen til og virkningen av sykdomsforebyggende innsatser:

Styrke forebyggende innsats ved å:

→ Omfordele ressurser til forebyggende tiltak, og prioritere tidlig innsats hos barn, unge og deres familier.

→ Finne og skalere praksiser som legger prinsippet om proporsjonal universalisme til grunn for tiltak som reduserer sosiale forskjeller i helseatferd.

4 H: Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig

For å utvikle bærekraftige steder og lokalsamfunn er det avgjørende at tilnærminger som skal sikre miljømessig bærekraft samtidig fremmer rettferdighet og sosial utjevning (Maass et al., 2021; United Nations, 2015). I urbane sammenheng handler dette blant annet om en rettferdig fordeling av grøntstruktur, kollektiv/ aktiv transport og det å redusere miljøbelastninger lokalt og generelt uten at dette medfører urettferdig høye belastninger på allerede utsatte grupper, eller tilbyr muligheter for å «betale seg ut» av ansvar. Samtidig innebærer utvikling av sosialt bærekraftige steder også et fokus på å sikre rimelige bolig-er, gode og tilgjengelige offentlige tjenester, trygge nabolag og mulighet for deltagelse i beslutningsprosesser. Mange av aspektene som trekkes frem under «bomiljø» i kapittel 4 E illustrerer de tette sammenhengene mellom en sosial og miljømessig bærekraftig utvikling, som for eksempel ordninger for lån av utstyr: ved siden av å utjevne sosiale forskjeller bidrar slike ordninger til redusert forbruk og behov for å håndtere avfall, da utstyr brukes lengre og av flere. Også tilgang til (helst sammenhengende) grøntstruktur på tvers av bydelene gagner både sosial rettferdighet, så vel som det økologiske mangfoldet, luftkvalitet og klimaregulering (Maass et al., 2021).

I dette kapitelet fokuseres det på eksplisitte mål knyttet til både sosial og miljømessig bærekraft. Kapitlet tar blant annet opp muligheter og eksisterende virkemidler i Trondheim kommune mht. aktiv og kollektiv transport, opprustning av kommunale boliger med hensyn til både energieffektivisering og universell utforming; gjenbruksløsninger og utlånsordninger som bidrar til redusert forbruk og bidrar til sosiale rettferdighet, og Norges lengstlevende byøkologiske forsøksprosjektet, som har bidratt il innbyggerinnovasjon på en rekke områder.

Transport

Som studentby har Trondheim en relativ stor andel av unge voksne, som ofte ikke disponerer bil og er derfor avhengig av muligheter for kollektiv og aktiv transport (Leknes et al., 2021). Sammenlignet med Bergen og Oslo er det flere som sykler i Trondheim, både sommers- og vinterstid (Lunke et al., 2018). Dette til tross for at Trondheim har over 100 meter høydeforskjell innad i byen, og det er til dels bratte stigninger (Leknes et al., 2021). På den andre siden er avstandene til ulike fasiliteter relativ korte, noe som kan bidra til å øke andelen som sykler. Rundt 35% av alle innbyggere sier at de er svært fornøyde med tilgang til gang- og sykkelveier, men andelen varierer mellom 20 og 50% mellom bydelene (Heimburg et al., 2021b). Samtidig oppleves det en del mangler og ulikhet knyttet til vedlikehold og brøyting av gang- og sykkelveier (se bilde nedenfor).

Å etablere bedre systemer for vedlikehold av gang- og sykkelstier vil kunne øke andelen som velger aktiv transport, og bidra til direkte og indirekte helsegevinst. I tillegg kan det å kombinere etablering av sykkelnettverk i sammenheng med grøntområder gi tilleggsgevinst i forhold til både sosiale og miljømessige bærekraft på tvers av bydeler (se også kap. 4E om «bomiljø»).

Når det kommer til kollektivtransport, finner vi tydelige geografiske forskjeller i tilfredshet og bruk. I overkant av 40% av alle innbyggerne sier at de er fornøyde med tilgang til kollektivtransport, men andelen varierer betraktelig mellom bydelene (Heimburg et al., 2021b). Tilgang til kollektivtransport setter seg sammen av flere faktorer, som avstand til holdeplasser, frekvens og total reisetid til relevante steder (Tennøy et al., 2021). I Trondheim er det dermed store forskjeller mellom ungdom som bor nærme sentrum (også lokale sentrum) og langs hovedferdselsårer, og ungdom som er bosatt et stykke unna kollektivnettet:

> *«Det vises godt at sentrumsområdene har den laveste relative reisetiden. Det synes også at områder nært kollektivårer og busstopp med høy frekvens har en lav relativ reisetid sammenlignet med områdene som ligger et stykke unna kollektivtrafikken. For eksempel har områdene som ligger nært de lokale sentrum som Byneset-sør og Klæbu lavere reisetider enn områdene like utenfor.» (Fåkvam, 2023)*

Samtidig ser vi at det er en tydelig sammenheng mellom foreldrenes inntekt og formue og god tilgang til kollektivtransport, noe som bidrar til å forsterke sosial ulikhet: ungdom fra familier med høyere SØS har bedre tilgang til kollektivtransport, samtidig som vi kan anta at denne gruppen også i større grad har mulighet til å bli kjørt til aktiviteter. Dette kan medføre stor ulikhet ift. deltagelse og opplevelse av tilgengelige aktivitetstilbud innen rimelig reiseavstand.

Ulikheten blir enda tydeligere når en tar belastningen gjennom bomringen med i betraktning, som også rammer skjevt: det er folk i den nest-laveste inntektsklassen som reiser oftest gjennom bomringen og dermed også betaler mest i bomavgift, mens vi finner lite forskjell mellom de med lavest og de med høyere inntekt. Hvis vi legger til grunn at folk i den laveste inntektsklassen i mindre grad disponerer bil enn folk i de høyeste klassene, forsterkes bilde at folk med relativ lav inntekt belastes i større grad enn folk med god inntekt gjennom hvordan bomringen er utformet (Eriksen, 2020). Å kreve avgifter for passeringer til og fra sentrum handler ikke bare om vegprising, men brukes også i stor grad for å regulere atferd, og minske biltrafikk i sentrum. At ordningen rammer skeivt kan bidra til et inntrykk som tilsier at folk med god råd kan betale seg ut av ulempene an bærekraftig utvikling kan medføre, og dermed bidra til inntrykk av urettferdighet og minske motivasjon til å reise kollektiv.

Et godt utbygd kollektivnett muliggjør selvstendig mobilitet for barn og unge, og gagner dermed alle ungdommer uavhengig av foreldrenes SØS. Erfaringer fra andre byer har vist at det er mulig å øke bruk av kollektivtransport gjennom målrettet innsats. Å redusere avstand til holdeplass og total reisetid, og øke frekvensen av avganger øker bruk av kollektivtransport, særlig i sammenheng med arbeid og regelmessig aktivitet. Samtidig vises det at enkle grep som takstreduksjon, informasjonskampanjer og det å bedre fremkommelighet og punktlighet for kollektivreiser (for eksempel ved å dedikere traseer til kollektivtrafikk) kan ha stor betydning for hvor mange som reiser kollektiv, og redusere bilavhengighet (Tennøy et al., 2021).

Samtidig må dette nyanseres med bredere sosioøkonomiske og miljømessige perspektiver på konsekvensene av økt kollektivtransport utenfor bysentrum. En subsidiert økning i tilbudet kan føre til bieffekter som høyere boligpriser over tid, og dermed mulig ekskludere lavinntektsgrupper og samtidig øke miljøbelastningen fra underutnyttede tjenester, eksempelvis tomme busser (Hansen, 2021). Å utforske mer tilpassede løsninger, som for eksempel spesifikke taxi- og kjøreordninger tilpasset ungdom, kan bidra til å finne gode løsninger som ivaretar både kortsiktige og langsiktige behov i henhold til å utjevne sosiale ulikhet.

Opprustning av kommunale boliger

Energieffektivisering av boliger og offentlige bygg er en viktig strategi innen bærekraftig samfunnsutvikling, og berører sosial ulikhet på flere måter: folk med lavere inntekt og i kommunale boliger bor oftere i boliger som er lite energieffektive, dvs. at det koster mer å varme opp og holde boligen varm. Beboere kan være tvunget til å spare på utgifter i forbindelse med oppvarming, noe som bidrar til dårligere inneklima- og dermed rammer familier med lav inntekt dobbelt (Temeljotov-Salaj et al., 2020), som også vist i kapittel 4 D der vi omtaler energifattigdom. Innbyggere peker på elektrisitetskonstander og innendørsklima som de største utfordringene (Temeljotov-Salaj et al., 2020), og ønsker seg mer finansiell støtte til å dekke energikostnader.

Å ruste opp kommunale boliger med hensyn til energibruk åpner samtidig for modernisering med tanke på andre utfordringer, som for eksempel beskrevet i kapittel 4 E i forbindelse med universell utforming av kommunale leiligheter, og kan på den måten bidra til å utjevne sosiale ulikhet på flere områder samtidig – som er kjernen i bærekrafts-tankegangen.

Gjenbruk og utlån

I de senere årene har Trondheim kommune etablert en rekke gjenbruks- og utlånsordninger, som inkluderer både gratis- og gjenbruksbutikker med ulike profil og en rekke ulike hensikter. Felles for gratisbutikkene er målet om å redusere forbruk og utjevne sosial ulikhet. Samtidig fungerer de som arenaer for sosial kontakt og inkludering. Noen av gratisbutikkene, som for eksempel gratisbutikken Te & Tøy har fokus på det sosiale bidraget spesielt mot flyktninger, og fungerer også som praksis-/arbeidsplass og arena for å lære det norske språket (informasjon finnes på Facebook-siden: Gratisbutikken Te & Tøy). Andre gratisbutikker, slik som gjenbrukstorget ved Heggstadmoen avfallshåndtering eller Gratisbutikken på Svartlamon har hovedfokus på ressursdeling og redusert forbruk, men fungerer likevel utjevnende ved å tilby gratis ressurser til folk med dårlig råd. I tillegg har kommunen også etablert gjenbruksbutikker slik som BrukOm, som tilbyr et rimelig alternativ til de private og til dels kommersielle (og tilsvarende dyre) gjenbruksbutikkene en finner i sentrum (Trondheim renholdsverk, u.å.).

Det tilbys flere ordninger for utlån av utstyr til innbyggerne i Trondheim kommune. Noen bygger på samarbeid med nasjonale organisasjoner som Bua, Fritidsbanken og Frilageret, mens det også finnes lokale tilbud, som SjentneBODEN i regi av Sjetne frivillighetssentraler. Gjennom ordningene kan det lånes alt fra sykler, fotballer og ski til kanoer, soveposer og telt. Formålet er å gjøre det enklere for alle barn og unge å delta i aktiviteter og oppleve gleden ved friluftsliv og idrett, og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Flere av utlånsordninger driftes av kommunen selv for å gi innbyggerne muligheten til å låne utstyr uten eller til en lav kostnad gjennom for eksempel skolen/SFO, biblioteket eller offentlig støttede idrettslag. Casen nedenfor gir et eksempel på gjenbruk og utlån av sport- og friluftsutstyr i Trondheim:

Case: Gjenbruk og utlån av sport- og friluftsutstyr

Å kunne låne sports- og friluftsutstyr gratis bidrar til å gi alle like muligheter til å delta i fritidsaktiviteter og senker terskelen for å prøve nye aktiviteter, som camping,skateboard eller langrenn. Dessuten reduseres forbruket.

De siste årene har det blitt etablert en rekke utlåns- og gjenbruksordninger som gagner både sosial rettferdighet og reduserer forbruk. Flere av disse drives av Trondheim Kommune selv, slik som BrukOM, gratisbutikken på Heggstadmoen, og utlånsordninger som drives gjennom bydelsbiblioteker, skoler og SFO. I tillegg finnes det en rekke tilbud i regi av frivillige, til dels landsdekkende organisasjoner som BUA.

BUA ble grunnlagt i 2014 som ideell organisasjon, med mål om å bedre inkludering i helsefremmende aktiviteter for barn og unge. Dyrt sports- og friluftsutstyr er en barriere for deltakelse i fritidsaktiviteter. BUA ble grunnlagt som et alternativ til utstyrssentre, som siden 90-tallet har tilbud utlån av sportsutstyr for barn og unge i fattigere familier. Ordningen fungerte ikke spesielt godt: Utstyret var utilgjengelig, og mange opplevde det som stigmatiserende å bruke disse sentrene. I 2014 satt mottok BUA tilskudd til et pilotprosjekt fra Gjensidigestiftelsen og NAV i samarbeid med 12 utstyrssentraler. Samtidig mottok BUA et stipend for å utvikle en digital tjeneste, samt en sosial franchise konsept – BUA utstyrsnettverket. BUA-nettverket har vokst kraftig med 30–40 nye BUA-utstyrsarrangementer per år siden 2016. I 2022 var det 216 BUA-ordninger. Mer enn 1,1 millioner ski, skøyter, telt, skateboard, osv., har vært lånt ut. Syv prosent av befolkningen sier at de har benyttet seg av BUA det siste året (BUA nettverket 2022). Flere kommuner bruker også BUA som arena for arbeidstrening, hvor personer som har falt ut av arbeidslivet kan ha praksis.

Basert på dette eksempel har Trondheim kommune etablert en rekke utlånsordninger i tilknytting til ankerinstitusjoner og offentlige tilbud. Skoler og idrettslag i Trondheim tilbyr utlån av utstyr til barn og unge som deltar i skoleaktiviteter eller idrettsaktiviteter. Mange skoler i Trondheim har egne skolebiblioteker som også låner ut utstyr, som for eksempel bøker, leketøy, datamaskiner, og annet pedagogisk materiale.

Aktivitetsskolen, tidligere kjent som SFO, kan også tilby utlån av utstyr og materiale til barn som deltar på AKS. Dette kan inkludere leketøy, spill, idrettsutstyr og annet materiale som bidrar til å gi barna et variert og stimulerende fritidstilbud etter skoletid. Utlånsordninger varierer fra skole til skole, og kan i noen tilfeller være knyttet til SØS gjennom bedre tilgang til ressurser i bedre stilte nabolag.

Trondheim kommune eier og driver også flere idrettshaller og idrettsanlegg som tilbyr utlån av idrettsutstyr til lokale idrettslag og innbyggere. I tillegg tilbys det utlån av utstyr til kulturaktiviteter: flere av kulturhusene og ungdomsklubbene drevet av Kulturenheten tilbyr og utlån av utstyr til ulike aktiviteter og deltagelse på arrangement. Dette kan inkludere utstyr for sceneproduksjon, lyd- og lysutstyr, møterom og annet. Trondheim kulturskole tilby utlån av musikkinstrumenter og annet utstyr til elever som deltar i undervisningen.

Trondheim folkebibliotek tilbyr heller ikke bare utlån av bøker, men også andre ressurser som filmer, musikk, dataspill, og til og med verktøy og utstyr gjennom konseptet «biblioteket som verksted». Her kan det lånes alt fra symaskiner og 3D-printere til verktøysett og annet utstyr som kan være nyttig for kreative prosjekter. Bydelsbibliotekene fungerer i økende grad som ankerinstitusjoner inn i nærmiljøet, og kan også tilby utlån av relevant utstyr lokalt: for eksempel etablerte Buran bydelsbibliotek et vellykket samarbeid med BUA om utlån av skøyter, i tilknytting til gjen-etablering av skøytebane på Buranbanen i umiddelbar nærhet.

Den økte tilgjengeligheten av utlånsordninger og det utvida fokuset på bærekraft og redusert forbruk har bidratt til å redusere stigma og gjort ordningen mer tilgjengelig. Utlån av dyrt utstyr for fritidsaktivitet utligner sosial ulikhet, men dekker samtidig et reelt behov for flere enn de mest utsatte gruppene. Utlånsordninger som er knyttet til andre offentlige tilbud fungerer som sosiale møteplasser, og kan bidra til å bygge nettverk og skape aktivitet og engasjement lokalt.

Kilder:

BrukOm butikk – Trondheim Renholdsverk (trv.no)
https://www.facebook.com/gratisbutikkenteogtoy/
BUA | BUA – Gratis utlån av sports- og fritidsutstyr

Gjenbruk- og utlånsordninger kan bidra til å fremme inkludering og trivsel blant barn og unge i kommunen, og samtidig fremme miljøhensyn. Slike ordninger er en viktig del av kommunens innsats for å fremme kultur, fritid og deltakelse blant innbyggerne, og gjøre det enklere for alle barn, unge og familier i Trondheim å utforske ulike interesser og aktiviteter og oppleve en meningsfull fritid uten å måtte investere i dyrt utstyr.

Innbyggermobilisering og byøkologiske forsøk

Byøkologiske tilnærminger som urban dyrking har de siste årene fått større plass i utforming av byen, og har blant annet blitt brukt for å skape engasjement, bruke steder som ligger brakk mellom utbygginger og etablere midlertidige strukturer til aktiv transport og rekreasjon. Her kan Trondheim kommune bygge på erfaringer fra Norges eldste byøkologiske forsøksprosjekt, etablert i 2001 i samarbeid mellom kommunen og innbyggere, som vist i casen nedenfor:

Case: Svartlamon

Svartlamon ble etablert som Norges første byøkologiske forsøksprosjekt, etter flere års konflikt mellom kommunen og beboere om utviklingen av bydelen. I 2001 ble Svartlamon bolig- og Svartlamon næringsstiftelse opprettet, som fikk ansvaret for å forvalte leieforholdene og implementere reguleringsplanen.

Med dette inngikk Trondheim kommune og Svartlamon beboerforening et unikt samarbeid om å skape konkrete og innbyggerdrevne løsninger for bærekraft og gode sosiale miljø.

Et sentralt virkemiddel i det byøkologiske forsøket er reguleringsplanen, som ble utviklet i samarbeid mellom beboere og kommunen. Planen skisserer fire hovedmål for den lokale utviklingen:

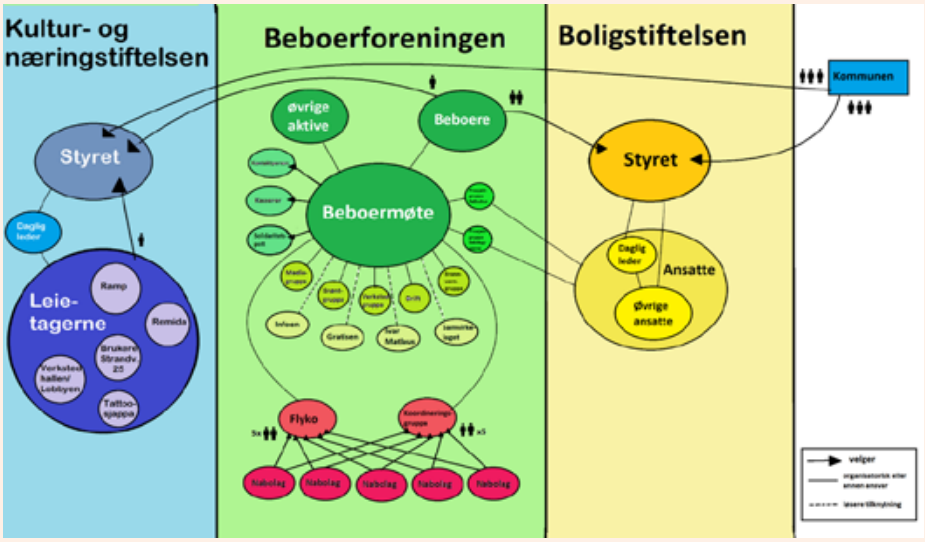
- → å sikre området som et byøkologisk forsøksområde,
- → bevare og utvikle det eksisterende kulturmiljøet,
- → tilrettelegge for lave leiepriser og
- → basere utviklingen på utstrakt beboermedvirkning.

Dette inkluderer å involvere beboerne i alle beslutningsprosesser så vel som den daglige driften av prosjektet, og har bidratt til å gi beboerne handlingsrom til innbyggerinnovasjon og utprøving av ulike løsninger på ulike nivå.

I løpet av de siste 20 årene har området gjennomgått omfattende vedlikeholdsarbeid, samt gjennomført forsøk på bærekraftig bygging og utvikling av et miljø som fremmer en fremtidsrettet byutvikling. Blant annet er det på Svartlamon Trondheims første gratisbutikk ble opprettet. Løsninger som innebærer deling av utstyr og husholdningsapparater, men også felles inne- og uterom er del av hverdagen. Beboere har en felles hage til matproduksjon, i tillegg til flere små prosjekter innen urban dyrking. Området er delt inn i 5 nabolag, som har egne «nabolagspott», et budsjett for felles prosjekter- som kan handle om alt vedlikehold av fellesområder til sosiale arrangement. Svartlamon huser også et betydelig antall kulturaktører, og leier ut rom til ulike kreative og kulturelle formål. «Verkstedhallen », drevet av Svartlamon kulturstiftelse, er en av byens største konsertarena, og har huset alt fra internasjonale artister til smale dans- og teaterproduksjoner- og er samtidig tilgjengelig

for arrangement i regi av beboerforeningen. På området har de blitt samlet inn mye erfaringer om bygging og vedlikehold basert på gjenbruk, egeninnsats og kreative løsninger. Ikke minst har Svartlamon gjort seg bemerket innen arkitektmiljøet, blant annet ved å bygge Norges (daværende) høyest hus i heltre, som blant annet har inspirert trehusene på Moholt studentby, og bygging av 5 rekkehus gjennom egeninnsats og utstrakt gjenbruk av materiale. Dette har fått oppmerksomhet både nasjonalt, internasjonalt og lokalt, og gir en del pekepinn mot hvordan bærekraftige løsninger kan omsettes lokalt.

For å omsette målene i reguleringsplanen har beboerne etablert omfattende strukturer for så vel praktiske som organisatoriske løsninger som skal sikre falt struktur og utstrakt medvirkning i alle ledd- ikke minst det på konkrete og praktiske plan (se organisasjonskart).



Figur 54. Organisasjonskart Svartlamon Bolig- og næringsstiftelse. Fra Maass, 2023.

Beboerforeningen har forpliktet seg til å legge ned kollektive 1000 dugnadstimer i utviklingen og driften av området. Beboerforeningen har ansvar for å utvikle og vedlikeholde grøntstrukturen på området, eier og drifter verkstedet som brukes av både beboere og boligstiftelsen, og sikrer at både for brannvern og at interne kommunikasjonen ivaretas både innad i beboerforeningen og mellom beboerforeningen og styret. Beboerforeningen velger hhv 2/1 representant til styret i bolig- og kulturstiftelsen, og drives etter prinsipper om flat struktur og konsensus-avgjørelser. Viktige beslutninger tas på det månedlige allmøte, som er åpen for alle beboere og aktive på området.

Formålet om å holde leieprisene lave har bidratt til å realisere kommunens mål om å utjevne sosiale forskjeller ved å tilby rimelige boliger for ulike grupper, inkludert barnefamilier, studenter og deltidsansatte. Beboersammensetningen har endret seg, og antallet barnefamilier og eldre har økt. De lave leieprisene har gitt beboere muligheten til å satse på ulike prosjekter og bidra til verdiskapning i byen, og har blant annet inspirert forsøk innen den tredje boligsektor som Trondheim har gjort seg

bemerket med de senere årene (se også «bomiljø»).

Svartlamon er en levende bydel, som drives og utvikles kontinuerlig av beboerne i tråd med deres behov, ideer og muligheter. Løsningene som utvikles svarer dermed til reelle behov og er utviklet i konteksten, noe som gjør det lettere å omsette og ta i bruk i dagliglivet. Det som kjennetegner Svartlamon, og er hoveddrivkraft bak all aktivitet, er følelsen av tilhørighet i og felles ansvar for bydelen (ref. sosiokulturellstedsanalyse LAMON). Beboernes mulighet til å ta del i utvikling og driften av nabolaget som del av hverdagen har bidratt til et sterkt eie- og felleskapsfølelse hos beboerne, som bidrar til et robust sosialt miljø og er en motivasjon for deltakelse i nabolaget.

Erfaringer fra Svartlamon har bidratt til byutviklingen i Trondheim gjennom å utvikle og prøve ut løsninger innen bærekraftig bygging, gjenbruks- og deleordninger og til og med økonomiske virkemidler som «nabolagspotten», som har inspirert kommunens praksis på en rekke områder. Et uutnyttet innovasjonspotensiale ligger i de erfaringene og løsningene som har blitt utviklet med hensyn til beboerdemokrati og utstrakt medvirkning, og løfte disse erfaringene med tanke på å integrere strategier for medvirkning og innbyggerinnovasjon inn i det systematiske utviklingsarbeidet i kommunen. Samtidig er det avgjørende at ikke beboerengasjementet og medvirkning ikke blir instrumentalisert for å oppnå kommunens strategiske mål. En reell overføring av makt over bydelen til beboerne er avgjørende: om innsats oppleves som et krav, mål for innsats er styrt ovenfra eller kravet om medvirkning individualiseres, mistes mye av de positive effektene. Et krav om utstrakt individuell medvirkning i forhåndformulerte målsettinger kan til og med øke sosial ulikhet og kan i verste fall bidra til diskriminering av leietagere som av ulike årsaker ikke kan bidra like mye til felleskapet enn andre.

Kilder:

https://svartlamon.org/
Maass , R. (2020). Svartlamon og beboermedvirkning. Foredrag, Styreseminar Svartlamon boligstiftelse. Februar 2020.

Svartlamon har bidratt til å inspirere flere av praksisene som i dag trekkes frem som bærekraftige som vist i casen. Beboerne har vært ansvarlige for å utvikle og ta vare på grøntområder, og har utviklet prosjekter innen urban dyrking inklusive birøkt, ustrakt bruk av dele- og gjenbruksløsninger og gjennomføring av bærekraftige vedlikeholds- og byggeprosjekter som har fått mye oppmerksomhet innen arkitekturmiljø (selvbyggerhusene, Nyhuset). Svartlamon kulturstiftelse er en viktig aktør innen byens kulturliv, og driver blant annet Verkstedhallen, en av byens største konsertarena. Også på andre områder har Svartlamon bidratt til et rikt kulturliv. Et uutnyttet potensial ligger i den omfattende kunnskapen og de praktiske erfaringene med beboermedvirkning og -involvering fra Svartlamon, der den lokale utviklingen i stor grad styres gjennom ansvarsgrupper og etablert strukturer for beboermedvirkning (Maass, 2023). Svartlamon er et eksempel på hvordan et lokalsamfunn kan ta ansvar for sin egen utvikling og bidra til en bærekraftig fremtid. Her kan Trondheim

kommune dra fordel av å omsette sin vedtatte strategi for medvirkning og involvering av innbyggere og videreutvikling av innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024).

Oppsummering og anbefalinger

Trondheim har på flere områder vært en foregangsby når det gjelder å utvikle løsninger som fremmer sosial rettferdighet samtidig som miljømessig bærekraft, blant annet ved å gi rom til Norges første byøkologiske forsøksprosjekt og et fokus på aktiv transport, som har bidratt til en høy andel syklende året rundt. Likevel vises det en del ulikhet mellom bydelene når det kommer til tilgang til aktiv eller kollektiv transport, såvel som annen infrastruktur som kan fremme sosial og miljømessig bærekraft samtidig. Et stort forbedringspotensial ligger også i bedre, og mer rettferdig brøyting ag vedlikehold av gang- og sykkelveier: i dag er deler av Trondheim nærmest utilgjengelig i vintermånedene for mennesker som er avhengig av hjelpemidler.

Utfordringer oppstår også i forbindelse med dårlige isolasjon og energiløsninger i kommunale boliger, som både medfører belastning på miljøet, og på økonomien til familien- som ofte er vanskelig i utgangspunkt. Et stort innovasjonspotensial ligger i å involvere innbyggere i den kontinuerlige byutviklingen, gi beboere handlingsrom og ansvar og det å støtte opp under eksisterende initiativer. Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger for å fremme miljømessig bærekraft og rettferdig fordeling av helse samtidig:

Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig ved å:

- → Utvikle sammenhengende og helhetlig infrastruktur som sikrer rettferdig tilgang til aktiv og kollektiv transport og strukturer for utlån og gjenbruk av utstyr i hele kommunen.
- → Øke innsats rundt energieffektivisering og miljøvennlige oppvarmingsløsninger i kommunale boliger, og øke incentiver i privat sektor
- → Bygg videre fra erfaringer fra byøkologiske prosjekt og tilnærminger ved å gi innbyggere handlingsrom og ansvar til å forme sine egne nabolag og bidra med utvikling av bærekraftige løsninger gjennom innbyggerinnovasjon.

KAPITTEL 5:

Mot et system for rettferdig og grønn omstilling i Trondheim

Foto: Christopher robbins

Dette kapittelet omhandler samfunnssystemet som rammer inn barn, unge og deres familiers liv, og som påvirker deres livsvilkår. Samfunnsfloker knyttet til ungt utenforskap kan ikke håndteres isolert eller reduseres til enkeltstående faktorer, men må håndteres som en del av et større samfunnssystem. Et samfunnssystem kan beskrives som måten et samfunn er organisert på (Slagstad, 2015). De ulike delene av samfunnssystemet og måten de virker sammen utgjør underliggende faktorer som påvirker barn og unges deltakelse i utdanning, arbeid og samfunnsliv, både positivt og negativt. Både fordeling og utforming av eksisterende infrastruktur, men også forvaltning og systemer for tildeling av tjenester og ytelser kan forstås som en driver på systemnivå som kan bidra til å opprettholde og forsterke ungt utenforskap (slik vi blant annet viste i kapittel 4 C og D).

For å løse samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv kreves en omstilling av samfunnssystemet som helhet, slik at det kan bidra til å bygge opp under fellesskap, inkludering og deltakelse (Mulder, 2018). Vi anbefaler derfor å se samfunnsoppdraget i sammenheng med en grønn og rettferdig omstilling av samfunnssystemet, der øverste samfunnsmål for omstillingen er livskvalitet for alle, både nåtidige og fremtidige generasjoner. En slik omstilling, som er både grønn og rettferdig samtidig, vil også innebære å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

En omstilling som er både grønn og rettferdig krever systeminnovasjon. Systeminnovasjon kan defineres som «et sammenhengende sett av innovasjoner som virker inn på hverandre, med innovasjon både i de enkelte delene av systemet og i måten de henger sammen på» (Mulgan & Leadbeater, 2013) s. 7). Et system kan beskrives som «sammenkoblede og gjensidig avhengige handlingsmønstre som involverer et mangfold av institusjoner» (Mulgan and Leadbeater, 2013, s. 7). Denne sammenkoblingen innebærer blant annet at endringer i én del vil påvirke de andre delene i systemet» (Muligan & Leadbeater, 2013, s. 7). Sammenhenger mellom årsaker og virkninger i et system er både direkte og indirekte, og som regel ikke lineære. Denne avhengigheten mellom delene i et system og de ikke-lineære årsaksforholdene kan sammenlignes med et flokete garnnøste som speiler utenforskapsfloken; dersom man trekker i én tråd, beveger hele nøstet seg. Denne typer avhengigheter i et system, kan utnyttes for å lykkes med systeminnovasjon gjennom å identifisere sentrale områder (leverage points) for systemforandring (Meadows, 1999) og utnytte lokale handlingsrom enda bedre. Samtidig er det viktig å jobbe systemisk og systematisk for å fremme det som virker og det som potensielt kan virke for å løse samfunnsfloker. Denne tanken danner grunnlaget for arbeidsmetodikken for denne rapporten, der det søkes å forbedre Trondheim som system ved undersøke hvordan lovende praksiser som allerede gjøres i deler av kommuneorganisasjonen kan bidra til å utvikle Trondheim som helhetlig system. En illustrert kortversjon av kunnskapsgrunnlaget for systemforandring og systemdesign fins i vedlegg 2.

Trondheim kommune er en sentral del av samfunnssystemet – i kraft av sin rolle som tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler, lokalpolitisk arena og arbeidsgiver. Gjennom sine ulike roller har Trondheim kommune mulighet til å påvirke faktorer som muliggjør systemendring på samfunnsnivå i retning av en grønn og rettferdig omstilling. Det betyr at Trondheim kommunes virkemidler som tilbyder av infrastruktur, tjenesteutøver, myndighet, samfunnsutvikler, lokaldemokrati og arbeidsgiver kan påvirke øvrige deler av samfunnssystemet. I sum gir dette Trondheim kommune handlingsrom for endring på systemnivå. I tråd med kunnskapsbaserte anbefalinger til utvikling av nasjonal politikk (Goldblatt et al., 2023), bør følgende prinsipper for handling legges til grunn i arbeidet med å omstille det lokale systemet i Trondheim:

- Utvikle samfunnssystemet gjennom å fremme en livskvalitetsøkonomi (wellbeing economy).
- Innovasjon i offentlig sektor, inkludert tjenesteutvikling/tjeneste- og systemdesign
- Demokratisk deltakelse og involvering av lokalsamfunn i beslutninger om programmer, innsatser og politikk gjennom samskaping.
- Sterke partnerskap og samskaping mellom lokale og nasjonale myndigheter, og mellom sektorer, organisasjoner og innbyggere.
- Systematiske konsekvensvurderinger knyttet til sosiale forskjeller i helse og livskvalitet.

Disse prinsippene kan forstås som muliggjørende faktorer for grønn og rettferdig omstilling (Hill, 2022), og er i tråd med forståelser av sammenhenger mellom innovasjon og systemforandringer som vi legger til grunn for utredningen (se vedlegg 2, Vink, 2024).

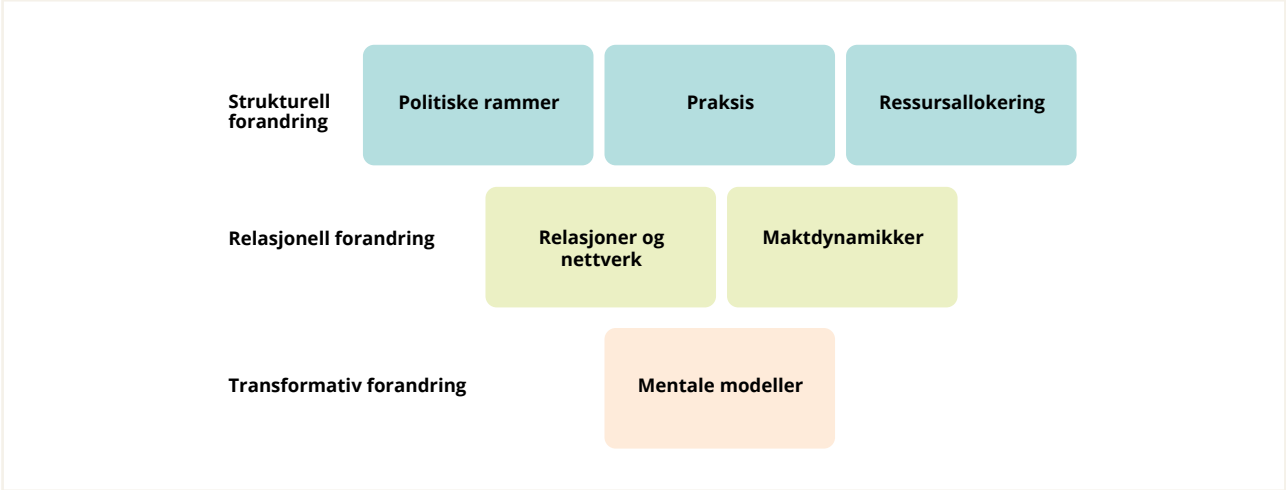
For at Trondheim kommune skal kunne bidra inn mot en grønn og rettferdig omstilling av samfunnssystemet i tråd med disse prinsippene er det imidlertid behov for systeminnovasjon på flere nivå i organisasjonen. Det vil særlig være behov for å styrke kommunens kapasiteter (evnen til å mobilisere ressurser og gjennomføre handlinger) og kapabiliteter (evnen til å utvikle og tilpasse seg) i komplekse omstillingsprosesser. I tillegg er det behov for å utvikle et system for å kontinuerlig finne ut av hvilke kapabiliteter og kapasiteter som bør få fokus i organisasjonsutviklingen. Å måle, evaluere og justere kapasitetene og kapabilitetene over tid kan bidra til å sikre kontinuerlig forbedring og tilpasning slik at Trondheim kommune som organisasjon settes bedre i stand til å samskape løsninger med resten av Trondheimssamfunnet.

I dette kapittelet peker vi på innovasjonsutfordringer og -potensialer i Trondheim kommune knyttet til å bygge kapasiteter og kapabiliteter i organisasjonen for å jobbe med omstilling i tråd med prinsippene beskrevet ovenfor. Basert i sentrale funn fra litteraturgjennomgangen og innsiktsarbeidet i utredningsprosessen har vi valgt å dele diskusjonen inn i følgende åtte undertema: 1) samskaping og samstyring, 2) demokrati og politikk, 3) ledelse og kompetanse, 4) organisering og forvaltning, 5) nettverk og partnerskap, 6) finansiering og budsjettering, 7) forskning, utvikling og innovasjon, og 8) data og samfunnsanalyser. Disse temaene henger gjensidig sammen med hverandre, og samspillet mellom dem kan bidra til å forsterke eller forhindre en grønn og rettferdig omstilling. For hvert undertema løfter vi frem lovende innsatser som kan gi inspirasjon til systeminnovasjon.

Innovasjonsutfordringene og -potensialene som diskuteres under disse åtte undertemaene kan knyttes til tre sentrale dimensjoner av systeminnovasjon (Kania et al., 2018; Senge et al., 2014):

1. Strukturelle forhold, som politikk, operasjonalisering av lovverk og finansiering;
2. Relasjonelle forhold, som samarbeid i nettverk og maktfordeling;
3. Mentale modeller, som påvirker holdninger og handlinger blant aktører som inngår i systemet.

For å lykkes med systeminnovasjon som kan bidra til omstilling må man jobbe med å bygge organisatoriske kapasiteter og kapabiliteter innenfor alle disse tre dimensjonene, samtidig. Figur 55, nedenfor, illustrerer hvordan systeminnovasjon henger sammen med en rekke betingelser for å utvikle parallelle og koordinerte sammenhenger i flere dimensjoner av systemet (Kania et al., 2018).



Figur 55. Systemendringer krever parallelle og koordinerte innsatser som forsterker hverandre (Kania et al., 2018), oversatt til norsk i Heimburg et al., (2024, s. 178).

Avslutningsvis i dette kapittelet legger vi frem anbefalinger til innovasjonsområder i kommunen som kan bidra inn mot å designe og videreutvikle et system for grønn og rettferdig omstilling.

Samskaping og samstyring

Grønn og rettferdig omstilling av samfunnssystemet som kan bidra til å bygge opp under fellesskap, inkludering og deltakelse kaller på nye styringsformer i kommunen der samarbeid med eksterne aktører står sentralt. Både forskningslitteraturen innen planlegging og samstyring så vel som policy-dokumenter fra f.eks. WHO og FN, peker på at alle sektorer og hele samfunnet, på tvers av styringsnivåer, må spille på lag dersom samfunnsfloker skal kunne løses (Ansell & Torfing, 2021; United Nations, 2015; WHO Council on the Economics of Health for All, 2021). I FN's bærekraftmål er samarbeid for å nå de øvrige målene vektlagt

som et mål i seg selv for å synliggjøre dette (mål nr. 17, «Partnership for the goals»). I Norge har denne tankegangen blant annet blitt styrende for en ny reformbølge i offentlig sektor, og utviklingen av en kommuneorganisasjon basert på dialog, tillit og samskaping (Kobro, 2018; Regjeringen, 2023; Røiseland & Lo, 2019). Å fremme samarbeid på tvers innebærer måter å styre hele samfunnet for å oppnå viktige fellesskapsverdier, slik som livskvalitet for alle innbyggere og bærekraftig samfunnsutvikling.

Sentrale og lokale myndigheter som er ansvarlige for å sikre sentrale fellesskapsverdier, har tradisjonelt styrt samfunnet gjennom topp-ned hierarkiske prosesser; der de politiske verdiene og preferansene til politiske beslutningstakere ble oversatt til lover og forskrifter, og implementert og håndhevet av offentlig ansatte byråkrater (Sørensen & Torfing, 2004). I løpet av 1970-tallet vokste det imidlertid fram argumenter om at tradisjonelle styrings-modeller basert i tradisjonelle og hierarkisk styrkte byråkratimodeller ikke kunne være demokratiske, økonomisk rasjonelle og effektive på samme tid (Arrow, 1963; Sørensen & Torfing, 2004). Svikt i tradisjonell styring førte til en ny form for styring, basert i en neoliberal logikk som fremmet ‹mindre stat og mer marked›, der markedets usynlige hånd skulle sørge for ikke bare en optimal tildeling av private goder, men også å regulere produksjonen av offentlige goder mer effektivt (Jessop, 1995; Pierre, 2000, Rhodes; 1997; Røiseland & Vabo, 2008). Denne styringslogikken ble etter hvert kjent som «New Public Management» (NPM), som indikerte samarbeid mellom privat og offentlig sektor, og introduserte insentivstrukturer, som markedskonkurranse i offentlig tjenesteyting (Rhodes, 1996). Imidlertid ble den økte avhengigheten av markedskrefter også kritisert for å avpolitisere offentlig styring og for å bidra til å opprettholde ustabilitet og ulikhet, og dermed øke statlig kontroll (istedenfor å redusere den) (Jessop, 1998; Sager, 2013; Sørensen & Torfing, 2004). Styrings-måtene ‹stat› og ‹marked› har vist seg å ikke fungere optimalt fordi de satte sin lit til makt og penger, og dermed undergravde de sosiale båndene og dydene i det sivile samfunnet (Greve et al., 2018; Sørensen & Torfing, 2004; Torfing et al., 2020). Som et resultat ble ‹sam-styring› (governance), introdusert som en ny styringsmåte og styringslogikk, utledet av samarbeid og forhandlinger mellom stat, marked og det sivile samfunnet. Beslutninger ble ikke lenger kun håndhevet gjennom lovgivningsmessige tiltak, økonomiske insentiver eller normativ kontroll, men snarere utviklet gjennom dialog og samhandling (Scharpf, 1994).

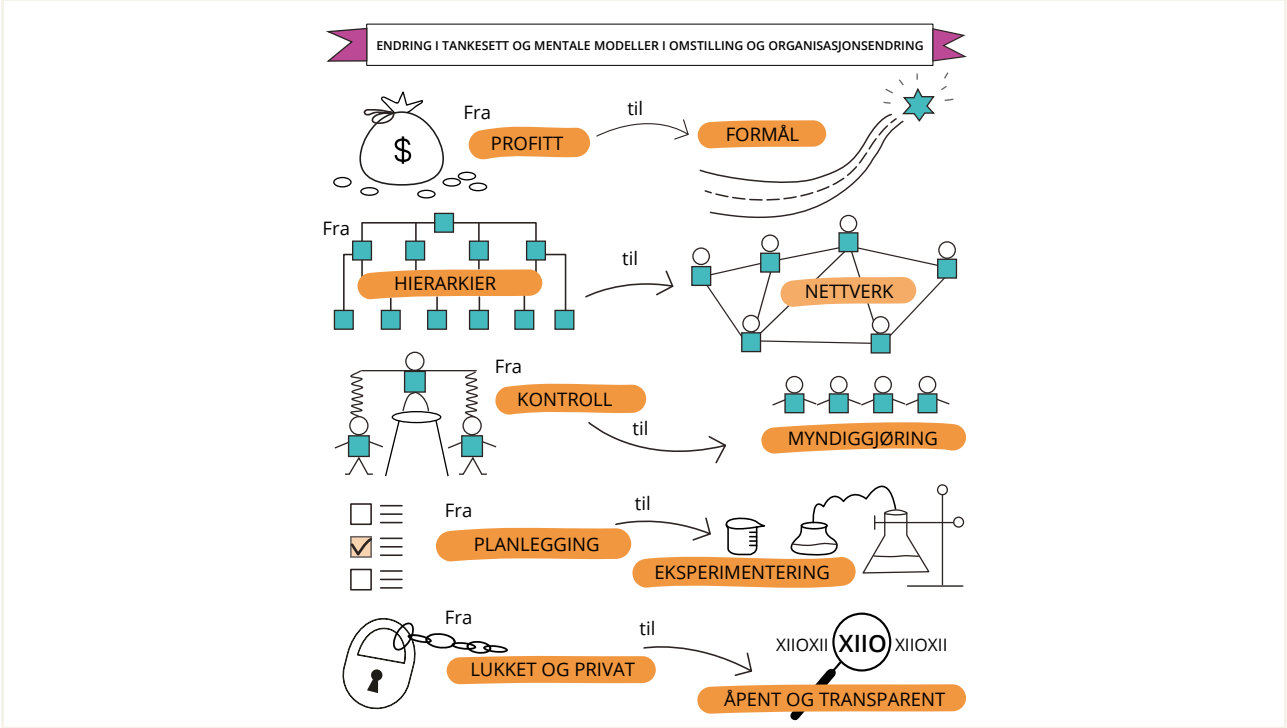
Samstyring/Governance kan defineres som: «måten interessenter samhandler med hver-andre for å påvirke utfallet av offentlig politikk» (Bovaird, 2005, s. 220) eller systemet gjen-nom en form for orden som oppnås blant flere aktører som samarbeider og bidrar med ressurser til forhandlingsprosessen (Jessop, 1998) for å oppnå et kompromiss, selv om partene kan ha motstridende interesser. I samstyring « skaper kommunen styringsmakt på nye måter», gjennom at styringen delvis flyttes fra politiske institusjoner til nettverk og partnerskap, og derigjennom utvider «kommunens innflytelsesområde» (Aars et al., 2004, s .4). Man kan da si at «den offentlige politikken blir til som et resultat av samstyring», eller «governance» (Aars et al., 2004, s .4).

Samstyring som styringsform innebærer at behov knyttet til kommunens samfunns-oppdrag i møtet med komplekse samfunnsutfordringer – som omstilling, kunnskaps- og kompetansebygging – søkes løst i samspill med eksterne aktører og innbyggerne.

På system/makronivå, kan samstyring beskrives som en «styringsmodus», der inngåelse av partnerskap, eller mer eller mindre formaliserte nettverk, med eksterne aktører er et virkemiddel blant flere for å nå strategiske (politiske) mål (Aars et al., 2004, s .4, m/ref. til Kooiman, 1993). På aktør/mikronivå kan begrepet samstyring/governance anvendes for å beskrive selve samhandlingssituasjonen i nettverk/ partnerskap (Rhodes, 1997), der et mangfold av aktører samskaper løsninger (Sørensen & Torfing 2012).

Systemforståelser i offentlig sektor har tradisjonelt fokusert på hvordan ulike forhold på et system/makronivå virker inn på hverandre, som for eksempel sammenhenger mellom lover, regler, politiske beslutninger og budsjetter. Anerkjennelsen av at systemer er komplekse (slik vi skrev om i kapittel 2), utfordrer en slik tilnærming. Kunnskapsbaserte tilnærminger til systeminnovasjon vektlegger i større grad sammenhenger mellom sosiale makrobetingelser og individuelle forhold på mikro/aktørnivå, og hvordan folk påvirker og påvirkes av systemene de inngår i (Rod et al., 2023; Vink, Wetter-Edman, et al., 2021). For samstyring som styringsform innebærer dette at samskaping må forstås både som et strategisk styringssett og operativ tilnærming til kollektiv handling.

For offentlige organisasjoner slik som Trondheim kommune krever omstilling av styringslogikk i retning av samskaping og samstyring en endring i tankesett, og hvordan man ser på organisasjonen og dens handlingsrom for å skape samfunnsforandring[12]. En slik omstilling er visualisert i figur 56.



Figur 56. Logikkskifte for organisatorisk forandring, basert på illustrasjon av Tanmay Vora, Qaspire.

12 Se rapporten om Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024) for en mer detaljert beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget bak systemendring, samskaping og samstyring.

Systemforandringer og skifte i organisatoriske logikker som beskrevet ovenfor har en rekke konsekvenser for tradisjonelle rolleforståelser. Som en introduksjon til samskaping både som et strategisk styringssett og operativ tilnærming til kollektiv handling, skisserer vi kort hvilke implikasjoner samskaping og samstyring kan ha for ulike roller. Vi omtaler dette som «samskapingsutfordringen» kommunen står ovenfor (Heimburg & Ness, 2020; Mortensen et al., 2020; Torfing et al., 2023; Vedeld, 2024):

Rolleoppfatning	Tradisjonelle styringsformer	Samskapingsutfordringen
Innbyggere i alle aldre	... er passive brukere eller kravstore forbrukere, og inkluderes i demokratisk styring gjennom formelle valg	... er aktive, har ressurser, og kan bidra i samskaping av egne tjenester, og deltar aktivt i utvikling av fellesskapsverdier gjennom praktisk handling og demokratisk deltakelse
Ansatte	... forventes å bruke sin fagekspertise til å levere tjenester av høy kvalitet gjennom standardiserte prosedyrer og rutiner	... forventes å lytte til og aktivt involvere innbyggere og andre relevante aktører i tjenester og utvikling av møteplasser med vekt på tilpasset støtte gjennom relasjons- og nettverksbygging
Tillitsvalgte	... forventes å forsvare og fremme sin egen profesjon og medlemsmasse	... inviteres til dialog for å finne løsninger på tvers til det beste for innbyggerne, og samtidig fremme ansattes arbeidsvilkår på solidarisk vis
Administrative ledere	... forventes å sikre en regelbundet og hierarkisk styrt organisasjon for å sikre effektiv forvaltning av rettigheter og kommuneøkonomien	... forventes å delegere myndighet og bidra i etablering av plattformer og arenaer for å samskape fellesskapsverdier på tvers av sektorer og aktører
Folkevalgte politikere	...utøver suveren politisk makt og bærer ansvaret for konsekvenser av vedtak og kontroll av kommuneorgansiasjonen	... inviterer til kontinuering dialog med innbyggere og relevante aktører i samfunnet, og tar ledelse i utvikling av lokalsamfunnene

Tabell 4. Tradisjonelle roller og samskapningsutfordringer.

Samstyring med mål om samskapte løsninger krever politisk ledelse som mobiliserer kollektiv handling for å oppnå samfunnsmål og verdier som er viktige for folk, fellesskap og organisasjoner.

Samskapingsutfordringen som skisseres til høyre i tabell 4 innebærer videre at både innbyggere, ansatte, ledere og folkevalgte inntar rollen som brobyggere og fellesskapere – både mellom folk og aktører, sektorer og tjenester, organisasjoner og institusjoner, mellom kommuneorganisasjonen og kommunesamfunnet, og på tvers av nivå (Douglas et al., 2021; Durose et al., 2019; Sørensen et al., 2020; van Meerkerk & Edelenbos, 2020). I sum danner dette aktørkartet det som i økende grad blir omtalt som en samskapingsøkologi (Ansell & Torfing, 2021; Strokosch & Osborne, 2020). De ulike rollene er gjensidig avhengig av hver-

andre for å utvikle nye og forbedrede løsninger, der toppstyrte initiativer og grasrotmobilisering virker sammen til det beste for alle barn og unge.

I de siste 5–10 årene har Trondheim kommune gjort en rekke spennende grep når det gjelder samskaping og samstyring. Ambisjonen om å bli en samskapende kommune, der samfunnsplanlegging baseres på styringslogikker i tråd med samstyring, kommer for eksempel tydelig til uttrykk i Trondheimsløftet (kommuneplanens samfunnsdel 2020–2032) (Trondheim kommune, 2022), samt i tilhørende planverk som for eksempel «Stein Saks Papir – sterke barnefellesskap» (Trondheim kommune, 2018). Et viktig grunnlag for utviklingen av «Den samskapte byen» ble lagt gjennom politisk sak om innbyggerinvolvering som ble vedtatt i bystyret 29.08.19 (Trondheim kommune, 2019a) (se case om Trondheimsløftet nedenfor).

Å bruke kommuneplanene som en uformell samfunnskontrakt for samstyring har vist seg å være en lovende tilnærming i andre kontekster, som Trondheim kommune har hentet inspirasjon fra. For eksempel har lokale myndigheter i Wigan i England utarbeidet kommuneplanen «The Wigan Deal», som i likhet med «Trondheimsløftet» er bygd på prinsipper om samskaping, styrkebaserte tilnærminger og relasjonell velferd (Wigan Council, u.å.). I en evaluering av oppfølgingen av «The Wigan Deal» fant forskere ved The Kings Fund ut at Wigan hadde greid å snu en negativ trend – både når det gjelder sosial og økonomisk bærekraft. Wigans reise viser at det er mulig å oppnå betydelige innsparinger samtidig som man bevarer eller forbedrer innbyggernes liv og levekår, men bare hvis tjenestene virkelig forandres og det investeres i forkant for å få til nye måter å jobbe på (Naylor & Wellings, 2019).

Århus kommune i Danmark er et annet eksempel Trondheim kommune har hentet inspirasjon fra og etablert samarbeid med. Siden Århus kommune begynte prosessen med å «gjentenke velferden» (Mandag morgen, 2015) og måten kommunen løste samfunnsoppdraget sitt på, har de jobbet systematisk med å endre grunnleggende tenkning, holdninger, handlinger i kommunen (Højberg & Jacobsen, 2023).

En av grunnpilarene i «Århuskompasset» som er Århus kommune sin kommuneplan[13], er prinsippet om å forstå samfunnsfloker før man er i stand til å gjøre noe med dem. I tillegg er målet i Århuskompasset «Mindre system, mer innbygger», som handler om å styrke fokuset på hva som er verdifullt for innbyggerne og samfunnet, der de øker samskapingen med innbyggerne i sin tilnærming til velferdsutvikling og forvaltning. Dette for å kunne arbeide, utvikle, styre og lede på en mer kunnskapsbasert måte. Spesielt fordi velferd handler om gode liv, må også innbyggernes kunnskap være med når vi følger opp hvordan det går. Et resultat av denne tilnærmingen til samstyring er økt fokus på verdi, påvirkning, effekt og kvalitet fra flere perspektiver og ut fra et bredere kunnskapsbegrep når innsatser evalueres. Et eksempel fra Århus som er relevant for denne utredningen er deres arbeid med å

13 https://aarhus.dk/demokrati/planer-og-politikker/medborgerskab-frivillighed-og-samskabelse/aarhuskompasset

utvikle en mission om barn og unge helse og livskvalitet[14]. Basert på en politisk bestilling har de sammen med barn og unge, forskere, frivillige, næringsliv og andre aktører arbeidet med å utvikle en problemforståelse og utforske mulighetsrommet. Deretter utviklet de følgende mission for arbeidet:

> *«I fremtiden er vi fælles om unges mentale sundhed og trivsel. Alle unge trives og er en del af positive frirum og fællesskaber. Unge oplever at blive set som dem, de er. De har indflydelse på de beslutninger, der påvirker dem. I fremtiden har unge redskaberne til at komme igennem svære perioder af ungdomslivet, fordi det er nemt at snakke med venner og familie om behovet for hjælp og støtte, og fordi hjælp og støtte er lettilgængelig. I fremtiden er skole- og uddannelsessystemet designet, så det fremmer trivsel for alle unge.»*

I sine dokumenter bygger de på den kunnskapen om at for å snu den negative trenden når det gjelder barn og unges trivsel og livskvalitet, er det behov for et mangfold av løsninger. Det må jobbes med løsninger som styrker unges evne til å mestre livet, myndiggjør dem og fremmer deres deltakelse i frirom, lokalsamfunn og fellesskap. I tillegg må det arbeides med å endre de strukturene og forholdene som skaper opplevelsen av press i skole- og utdanningssystemet blant unge. Det må arbeides på flere nivå samtidig. Nå er de i en fase der de eksperimenterer med prøvehandlinger innenfor tre spor; (1) De unge mestrer livet, (2) Unges psykiske helse og livskvalitet som et felles anliggende, og (3) Trivsel i skole og utdannelse.

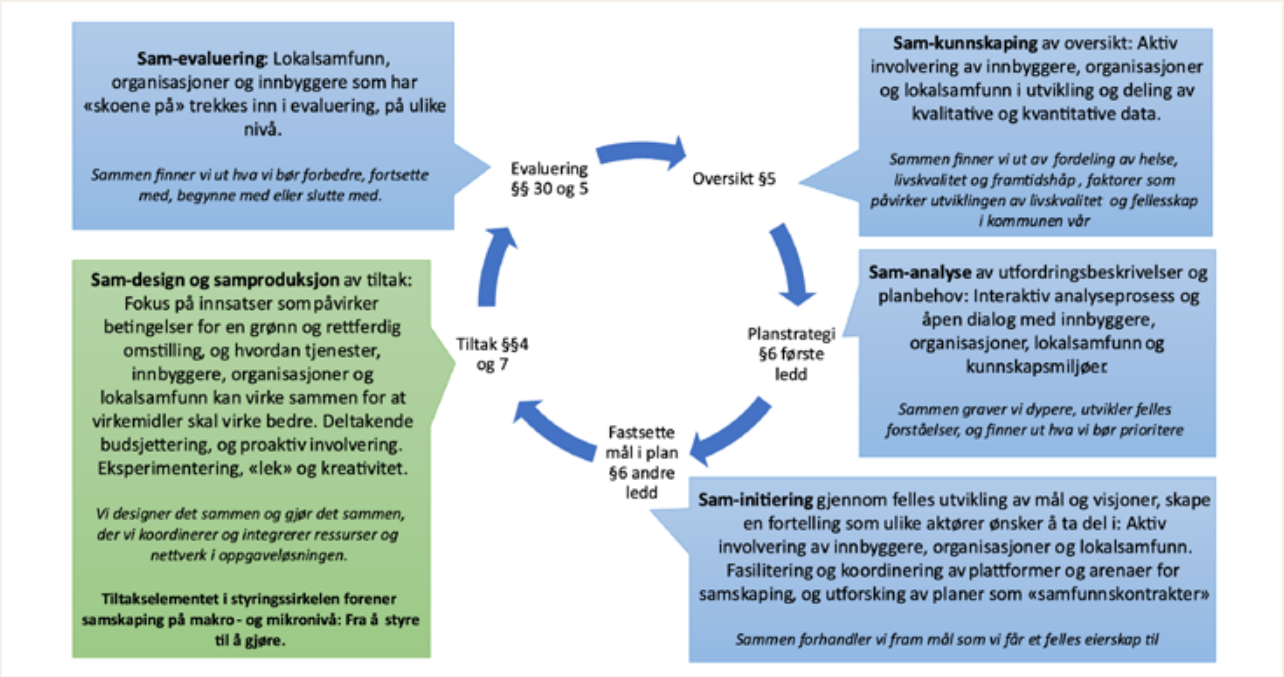
Begge eksemplene gjengitt ovenfor bygger på prinsippet om at planleggingsdokumenter må kunne tilpasses nye innsikter, og justeres slik at relevante og berørte aktører opplever mål og strategier som legitime og motiverende for kollektiv handling. Systematisk innsiktsarbeid, slik vi også gjør i dette utredningsarbeidet, er dermed et vesentlig grunnlag for samstyring- og samskapingsprosesser slik som både Århuskompasset, the Wigan Deal og Trondheimsløftet legger opp til. Gjennom utredningsarbeidet har vi imidlertid sett at Trondheim kommune står ovenfor en rekke utfordringer for å kunne omstilles i en mer samskapende og samstyrende retning.

Til tross for utfordringer med å kombinere strategier med praktisk handling, har Trondheim kommune mange gode forutsetninger for en grønn og rettferdig omstilling. Strategiske planer som oppvekstplanen Stein Saks Papir Sterke barnefellesskap og Trondheimsløftet staker ut en lovende kurs som legger godt til rette for anbefalingene vi har gitt i kapittel 4. I høringsutkast til ny klimaplan er også sammenhengen mellom grønn og rettferdig omstilling tatt inn for første gang i klimaplanleggingen. I planforslaget stiller Trondheim kommune spørsmål som: «Hvordan kan klimaomstillingen bidra til å omfordele goder og ressurser?», «Hvordan åpner vi prosessene i klimaarbeidet for inkludering, representa-

14 https://faellesomaarhus.aarhus.dk/vilde-problemer/unges-mentale-sundhed-og-trivsel

sjon og aktiv involvering av sosiale grupper som ofte utelates i beslutningsprosesser?», «Hvordan kan vi i klimaomstillingen ta hensyn til mangfoldet av interesser og behov i samfunnet?» og «Hvordan kan klimaomstillingen bidra til å bøte på skaden som allerede har skjedd?» (Kommunedelplan for energi og klima 2024–2030, Trondheim kommune 2024a, s. 69). Å få innsikt i disse viktige spørsmålene vil betinge utforsking av et bredt kunnskapsgrunnlag på tvers av fagområder og sektorer, og i samspill med innbyggere og lokale aktører. Med andre ord: kunnskapsgrunnlaget og virkemidler for å løse samfunnsfloker bør samskapes gjennom hele styringssirkelen, selv om ledere og folkevalgte politikere fremdeles må bære ansvaret for utviklingen (Ansell et al., 2017; Ansell & Torfing, 2021; Strokosch & Osborne, 2020).

Figuren under viser en måte å operasjonalisere samskaping inn i alle deler av styringssirkelen, med vekt på samspillet mellom Kommuneloven, Plan- og bygningsloven og Folkehelseloven. Figuren tar utgangspunkt i folkehelselovens paragrafer om kommunens ansvar i utviklingen av et systematisk og kunnskapsbasert folkehelsearbeid:



Figur 57. Styringssirkelen sett med samskapingsbriller, basert på Heimburg og Hofstad (2019).

Å realisere strategisk planlegging på måter som beskrevet ovenfor stiller store krav til kapasitetsbygging i kommuneorganisasjonen, og utvikling av organisatoriske kapabiliteter som vi beskriver i øvrige deler av dette kapitlet. Trondheim kommune har allerede tatt spennende grep i flere av styringsdimensjonene i figuren ovenfor. Likevel blir behovet for kapasitet- og kompetansebygging synlig, særlig i sammenheng med å tydeliggjøre ansvar og deutvikle metoder for felles aktivitet og samskapning gjennom hele styringssirkelen. Casen under beskriver noen av de mest sentrale milepælene for utvikling av Trondheim som en samskapingskommune, og innovative grep i kommunens strategiske planlegging:

Case: Trondheimsløftet

Trondheimsløftet er kommunens samfunnsplan. En arbeidsgruppe fra ulike faggrupper i kommunedirektørens fagstab ledet prosessen. Trondheimsløftet bygget videre på erfaringene fra arbeidsmåten i SteinSaksPapir, og senere initiativ som Bærekraftspanelet.

Trondheimsløftet er drevet frem gjennom åpen og målrettet medvirkning[15]. Alle innbyggere fikk muligheten til å gi sine innspill gjennom en digital plattform, via plakater med QR-koder på bussholdeplasser og ønsketrær på ulike arrangement og ved bibliotekene. I tillegg ble det arrangert innspillsmøter med grupper som ble definert som særlig viktige å nå. Dette var blant annet næringslivet, kultur og idrett. Kirkens Bymisjon gjennomførte verksted med sine gjester og vi hadde møter med brukerorganisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette for å sikre at innbyggere som lever i særlig utsatte livssituasjoner også kom til ordet. En rekke fremtidsverksteder ble gjennomført med ledere, enheter, ansatte og tillitsvalgte for å reflektere over bærekraft, utfordringer og muligheter.

Trondheimsløftet bidro til at et bredt spekter av Trondheims innbyggere og interessenter ble hørt, og dette preger sluttresultatet. Dette skyldtes delvis den tverrfaglige og felles retningen til kommunedirektørens fagstab, som fasiliteterte arbeidet.

Kommunen har hatt søkelys på innovasjon, samskaping og nye arbeidsmåter i lang tid. Med kommunedirektøren i front har kommunen åpnet opp og latt seg inspirere av miljøer utenfor, i andre kommuner og land, og i ulike forskningsmiljøer, tenketanker og nettverk. Det har gjort at organisasjonen er årvåken på «det som holder på å skje». På den måten er det bygd nettverk slik at erfaringer og kunnskap har kunnet flyte og utvikle seg. Samarbeid med NTNU, Århus kommune og miljøet tilknyttet Relasjonell Velferdskonferansene er et eksempel på dette.

Selv om mye nytt er skapt og mange av kommunens initiativer har vært vellykkede, er det noen utfordringer med å gjennomføre de overordnede strategiene på tjenestenivå. Det er mange prosjekt og piloter som er igangsatt, samtidig som de ordinære tjenestene ikke i stor nok grad har vært en del av dette. Det trengs bedre kommunikasjon og forståelse for å knytte de strategiske målene til daglig praksis i kommunen. Det er viktig å forsterke den daglige utførelsen samtidig som nye retninger gjennomføres, og ikke bare i separate «lommer». Dette er en utfordring som må håndteres for å sikre en mer sømløs integrasjon av strategiske mål og praktisk tjenesteutførelse.

15 Se også case om Borgerpanel, barneborgerpanel, samt case om sorteringsmodell for å koble medvirkning til statistikk, data og styringsmodeller.

Som casen over viser, har samskaping raskt blitt et dominerende prinsipp i kommunens utviklingsarbeid, og et bærende prinsipp i arbeidet med å bygge sterke fellesskap som motvirker utenforskap. Til tross for lovende tilnærminger til samstyring og planleggingspraksiser, tyder imidlertid litteraturgjennomgangen og innsiktsarbeidet på at store deler av kommuneorganisasjonen henger etter i realisering av de strategiske satsingene i kommuneplanen. Vektleggingen av samskaping og samstyring kompletterer, men kommer også i konkurranse med, mer etablerte styringsformer i kommunen med fotfeste i det tradisjonelle byråkratiet og innføringen av mer service- og markedsorienterte logikker som har preget kommune-Norge siden reformbølgene i retning av New Public Management (NPM) på 1990-tallet. Slike konkurrerende og kompletterende styringsparadigmer stiller store krav til samspill mellom politiske og administrative ledere i kommunen (Torfing et al., 2020). Styringsparadigmer har også store implikasjoner for kommunens organisering og arbeidsmåter, som kan «henge igjen» og vanskeliggjør overgangen til nye styrings- og samarbeidsformer (Maass et al., 2022). Å realisere målet om samskapningskommunen krever derfor også økt fleksibilitet i forhold til å endre strukturer og prosesser i tråd med nye målsettinger og tilnærminger (Lillefjell et al., 2023). Det er også et behov for å styrke kommunens kollektive kapasitet til å jobbe med samskaping og tjenestedesign av kommunale tilbud og tjenester. Dette inkluderer ulike former for samskaping, som vist i figuren om den samskapende styringssirkelen i figur 57. For å få økosystemet til å fungere i praksis kreves nøkkelkapabiliteter som tverrfaglig samarbeid, interessentforståelse, empatisk brukerfokus og metodikk for innovasjon gjennom en iterativ tilnærming (Loeffler & Bovaird, 2020; Sangiorgi, 2011; Bartels & Turnbull, 2020).

Innsiktsarbeidet viser også at mange aktører i Trondheim forstår begreper som «samskaping», «samstyring» og «relasjonell velferd» på svært forskjellige måter, og i enkelte sammenhenger uten å ta høyde for hybriditeten i ulike styringslogikker som både sameksisterer og konkurrerer med hverandre (Torfing et al., 2020). Forventninger til prosess eller måloppnåelse kan ofte være uavklart opp mot ansvar, styring, ledelse, strategi eller politiske prosesser, noe som også var grunnlaget for prosjektet Samverdi som er beskrevet på side 195. Et eksempel på uavklarte forventninger og ansvar er et prosjekt i samarbeid med Husbanken der forskere ved NTNU så nærmere på lokalsenterplanen til Trondheim kommune. Prosjektet undersøkte i hvilken grad planen hadde potensial for å romme behovene for integrering av flyktninger etter at de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Funnene fra prosjektet viste ragmentering av mandater og mangel på koordinering mellom velferdstjenester og planarbeidet (Støa et al., 2018). Flere masteroppgaver vi har gjennomgått som har brukt data fra Trondheim har vist til tilsvarende former for systemfragmentering (Alfer, 2020; Rishi, 2021; Hustad, 2023). Dagens politisk-administrative system har heller ikke et institusjonelt design som er egnet for å mobilisere samskaping i praksis, noe vi omtaler videre i dette kapittelet.

I Trondheim kommune er det imidlertid en rekke aktører som jobber aktivt for å utvikle et system som kan fremme grønn og rettferdig omstilling gjennom samskaping og samstyring. Aktørene som har deltatt i innsiktsabreidet fra Trondheim kommune uttrykker optimisme og håp om at slike arbeidsformer kan bidra til å løse samfunnsfloker, noe som også understøttes av forskningslitteraturen vi viser til i dette kapittelet. I innovasjon- og omstillingsarbeid er det imidlertid viktig å være klar over fallgruver og «mørke sider» ved samskapings-tilnærminger som i verste fall kan forsterke sosiale forskjeller og utenforskap. Noen av fallgruvene forskningslitteraturen peker på er blant annet at samskaping kan føre til 1) bevisst ansvarsfraskrivelse og tap av rettigheter, 2) feilende ansvarsplassering og ansvarliggjøring, 3) kamuflerte agendaer (særlig knyttet til effektivisering), 4) økte transaksjonskostnader og implisitte krav (samskaping krever mye av kommuneorganisasjonen og samarbeidsaktører som også koster noe), og 5) ignorering/manglende mobilisering og inkludering av innbyggere som har «usynlige» eller «kritiske» stemmer. I sum kan slike mørke sider og fallgruver bidra til å samskade i stedet for å samskape fellesskapsverdier som kommunen har et ansvar for (Glimmerveen et al., 2018, 2020, 2022; Heimburg & Ness, 2021; Steen et al., 2018).

Oppsummering og anbefalinger

En gjennomgående problemstilling Trondheim kommune ser ut til å stå ovenfor handler om systemfragmentering, og mangel på helhetlig, sammenhengende ledelse og innsats for å fremme livskvalitet og fellesskap, og redusere utenforskap blant barn og unge. Innsiktsarbeidet viser at:

- Strategier (visjoner, mål, planer) ikke henger tilstrekkelig sammen med prioriteringer (penger, folk, kompetanse)
- Utvikling av en samskapende styringslogikk ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i praktisk handling
- Det er sprikende forståelser for samspill mellom kommuneorganisasjonen og kommunesamfunnet
- Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

- **Anbefalinger:**
- Forenkle og forbedre kontinuerlig bruk av plan- og styringssystemet, der koordinert innsats og et helhetlig hensyn til barn, unge og fremtidige generasjoner prioriteres i all samfunnsplanlegging og tjenesteutvikling.
- Forsterke systematisk evaluering og vurdering av måloppnåelser som en integrert del av plansystemet, og sørge for å avslutte tiltak og virkemidler som ikke virker.
- Utvikle nye måter å involvere barn og unge i realiseringen av Trondheimsløftet, gjennom samskaping av aktiviteter/tiltak rettet mot barn og unges livskvalitet, livsmuligheter og samfunnsdeltakelse.
- Styrke kommunens kollektive kapasitet til å jobbe med samskaping og tjenestedesign av kommunal infrastruktur, tilbud og tjenester, inkludert kapasiteten til å fordele og følge opp ansvar på tvers av sektorer.

Demokrati og politikk

Utjevning av sosiale forskjeller i livsmuligheter er en sentral målsetting innen helsefremming, og nedfelt som et kommunalt ansvar i Folkehelseloven (2011). Hvordan dette målet omsettes lokalt er imidlertid først og fremst et politisk valg. I et system som skal fremme grønn og rettferdig omstilling er derfor lokaldemokratiet helt avgjørende. Til tross for at demokratiet som styringsform har høy legitimitet og tillit i den norske befolkningen, er tilliten til folkevalgte politikere og politiske institusjoner under press. Tillitskrise, økende polarisering, populistiske tendenser, kortsiktig symbolpolitikk, korporatisme, lobbyisme og engasjement for enkeltsaker i det politiske landskapet er generelle trender som sees både nasjonalt og internasjonalt, og det er grunn til å anta at disse trendene også gjør seg gjeldende i Trondheim (Allern et al., 2023; Heimburg et al., 2024).

Vi har tilstrekkelig med forskningsbasert kunnskap om hva som kan gjøres for å fremme helse og livskvalitet for alle, og å redusere utenforskap i Norge (Goldblatt et al., 2023). En av de største barrierene for å løse samfunnsfloker som tas opp i denne utredningen er derfor å mobilisere langsiktig politisk forpliktelse og sikre legitimitet for beslutninger og prioritering av innsatser. Professor Sir Michael Marmot (en av de fremste forskerne internasjonalt innen utjevning av sosiale helseforskjeller som sammen med sitt team står bak de 8 prinsippene vi har lagt til grunn for denne utredningen) sier det slik: «We know what we need to do to improve health and reduce inequalities, now we need politicians to act» (Marmot, 2024).

Politiske prosesser og beslutninger og legitimitet for prioriteringer henger nært sammen med strategisk planlegging og samstyring, og rammes inn av nasjonale føringer og lovverk som for eksempel Kommuneloven (2018), Plan- og bygningsloven (2008), Folkehelseloven (2011) og en rekke andre lover og reguleringer som kommunen må forholde seg til. Demokratisk deltakelse, og aktivering av medborgerskap (se nedenfor), såvel som samskaping skjer dermed både i formelle og uformelle prosesser, der kommunen «oversetter» formalkrav til medvirkning og deltakelse der folk lever og bor gjennom et mangfold av møteplasser og planprosesser (betydningen av og eksempler på innbyggerinvolvering og medvirkning er beskrevet flere steder i kapittel 4).

I det videre omtaler vi to sentrale forhold knyttet til demokrati og politikkutvikling som har stor påvirkning på utvikling av et helhetlig system for grønn og rettferdig omstilling: 1) medborgerskap og demokratisk deltakelse og, 2) representasjon gjennom politiske og demokratiske institusjoner.

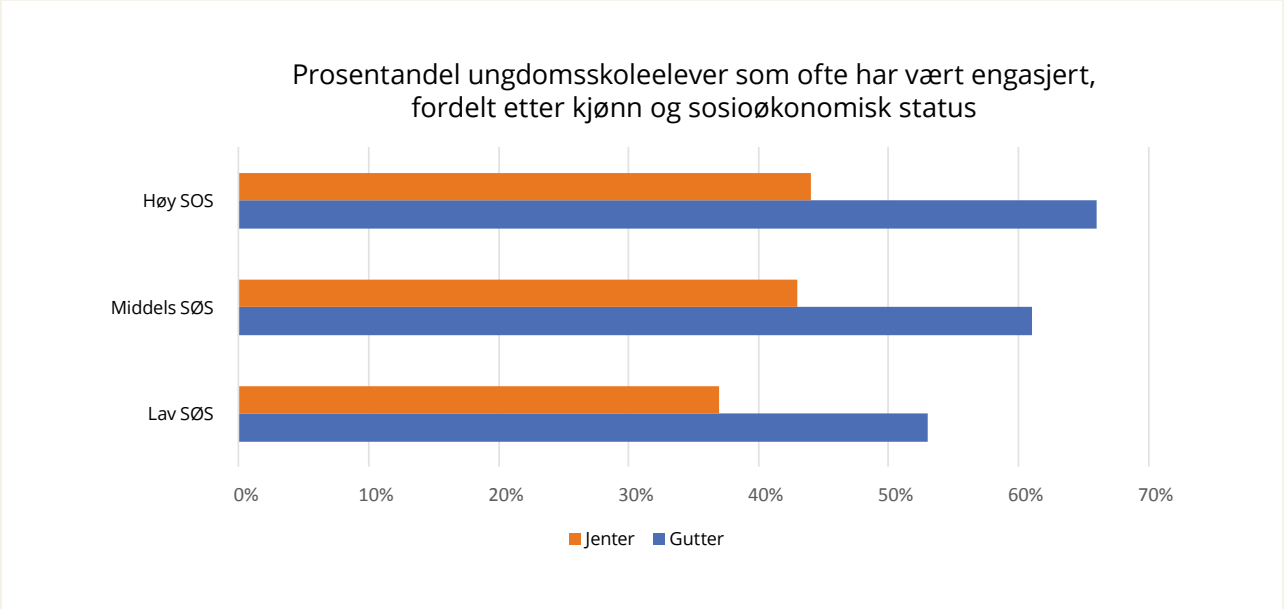
Medborgerskap og demokratisk deltakelse

Demokratisk deltakelse er en viktig del av å løse samfunnsfloker knyttet til fellesskap og utenforskap, og utvikle systemer i retning av grønn og rettferdig omstilling (Agger, 2021; Lightbody & Escobar, 2021; WHO, 2019). Det er imidlertid en stor utfordring at unge inn-

byggere som har størst behov for støtte til å utvikle god livskvalitet og delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv er underrepresentert i den demokratiske dialogen (Hegna, 2018).

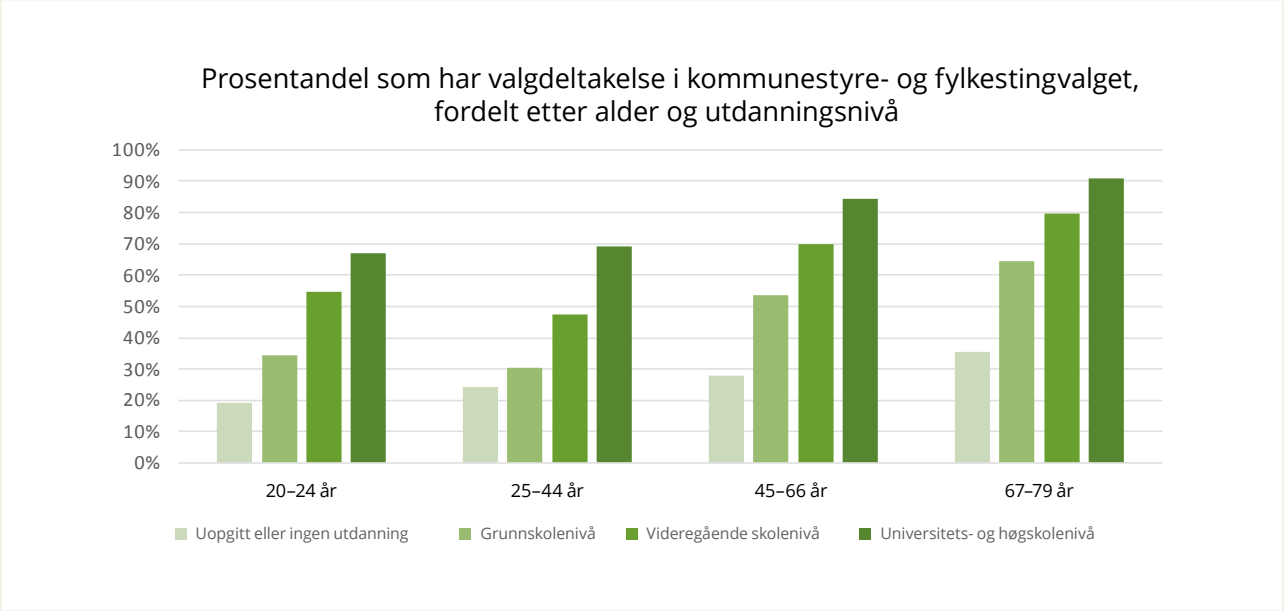
Oppnåelse av et fullverdig medborgerskap i samfunnet avhenger av personens sosiale miljø, inkludert sosiale forbindelser og den støtten og kapitalen som disse forbindelsene gir (Harper et al., 2017). Med utgangspunkt i arbeidet til Michael Rowe (2015) og hans kolleger (Clayton et al., 2020) defineres medborgerskap som en sammenheng mellom rettigheter, ansvar, relasjoner, roller og ressurser knyttet til det å være et fullverdig medlem av samfunnet. Dette kalles også medborgerskapets 5 R-er, og er et grunnlag for livskvalitet, integrering og deltakelse i samfunnet (Clayton, et al., 2020; Rowe, 2015).

Barn og unge under 18 år, personer med store funksjonstap og asylsøkere er eksempler på grupper/stemmer som er underrepresentert i politiske beslutningsprosesser (Goldblatt et al., 2023). I Ungdata-undersøkelsen i Trondheim (2021) ble ungdomsskoleelever blant annet spurt «tenk på hvordan du har hatt det den siste uka, hvor ofte har du vært engasjert»? Selv om dette spørsmålet ikke knyttes direkte opp mot demokratisk deltakelse, gir figur 58 et bilde av en ungdomspopulasjon der vi ser både kjønnsforskjeller og sosioøkonomiske forskjeller i opplevd engasjement.



Figur 58. Selvrapportert opplevelse av å være svært ofte eller ofte engasjert, fordelt på kjønn og sosioøkonomisk status (Ungdata, 2021).

Data fra SSB om deltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalget for 2023 viser at de yngste aldersgruppene i Trondheim i mindre grad bruker stemmeretten sin sammenlignet med eldre aldersgrupper. I alle aldersgrupper vinner vi en sterk sosial gradient i valgdeltakelse (Se figur 59 nedenfor). Blant unge innbyggere i Trondheim i aldersgruppen 20–24 år med ingen eller uoppgitt utdanning, var det 19,4% som brukte stemmeretten sin, sett i kontrast med eldre velgere i aldersgruppen 67–79 år med universitets- og høgskoleutdanning, der hele 90,9% brukte stemmeretten sin.



Figur 59. Kommunestyre- og fylkestingsvalget. Valgdeltakelse (prosent) i Trondheim kommune, etter alder og utdanningsnivå. SSB 2023 (tabell 12812).

Intervjuer med innbyggere i utsatte situasjoner i Trondheim tegner et bilde av et lokaldemokrati der de opplever at det ikke er noe vits i å engasjere seg, og at de ikke har mulighet til å påvirke politiske beslutninger (Heimburg et al., 2024). Problemstillingene vi skisserer her er imidlertid ikke unike, hverken i Norge eller internasjonalt. Det er bred enighet om at «demokratikrisen» og «ulikhetskrisen» må sees i sammenheng; lavere sosial status henger sammen med redusert opplevelse av politisk innflytelse, og mindre tillit til velferdssystem, demokratiske institusjoner, og folkevalgte politikere (Goldblatt et al., 2023; Hanefeld et al., 2019; Støren et al., 2020).

At politisk engasjement og valgdeltakelse er sosialt skjevdelt er et demokratisk problem som kan forsterke politiske ekkokammer og øke sosiale ulikheter. Populisme, nyhetsunngåelse, falske nyheter, og at stadig større deler av den offentlige samtalen flyttes inn i sosiale medier som påvirkes av logaritmer som kan forsterke politiske ekkokammer bidrar til et nytt demokratisk landskap som kan forsterke populisme og skygge for en opplyst og empatisk demokratisk samtale.

Demokratiet knaker i sømmene når så store andeler av befolkningen ikke deltar, og der de som har størst behov for støtte til å leve et likeverdig liv deltar minst. Det er særlig kritisk å gi mer oppmerksomhet og plass til barn og unge i lokaldemokratiet, med stort innovasjonspotensiale for å aktivere medborgerskap og samfunnsengasjement blant barn og unge. Dette gjelder alle barn og unge, men særlig barn og unge i utsatte situasjoner. Mange bekymrer seg over lav valgdeltakelse blant unge, mens studier tyder på at den største bekymringen bør knyttes til de sosiale forskjellene mellom de ungdommene som deltar i demokratiet og de som står utenfor, og hvem sine stemmer som ikke blir hørt (Jøsok & Kjøstvedt, 2023). I tillegg til (fravær av) politisk engasjement, er det andre former for samfunnsengasjement som ungdom i større grad er med i, slik som digitale aksjoner,

kampanjer etc. En utfordring med «en-saks-engasjement» er at slike former for mobilisering diskuteres enkeltsvis og langs emosjonelle skillelinjer, med begrenset innsikt i relevante forhold og konsekvenser, og uten klare oppfølgingsansvar.

Det er et stort innovasjonspotensial for å utvikle inkluderende løsninger der unge i utsatte situasjoner ser seg selv som en del av den offentlige samtalen, der folk lever, leker, lærer og bor – i stedlige og digitale fellesskap. Barn under 18 år har ikke stemmerett i Norge, men de har gjennom Barnekonvensjonen rett til å delta og bli hørt. En viktig del av å arbeide med å redusere utenforskap er å fokusere på inkluderende medborgerskap (Heimburg et al., 2021c). Den politiske mestringstroen blant unge er viktigere enn både skoleresultater og kunnskap om demokratiet for om unge velger å delta i demokratiet senere i livet (Jøsok & Kjøstvedt, 2023). Det er derfor sterke argumenter for å skape lavterskel, lokale tilbud for å utøve medborgerskap og samfunnsengasjement i praksis som oppleves som relevant og motiverende for barn og unge, både i og utenfor skolekonteksten (Ødegård & Svagård, 2018).

Medborgerskap i skole og hverdagsliv

Skolen og dens fokus på medborgerskap er en viktig arena for forming av demokratisk deltakelse. En stor norsk studie av samfunnsfagundervisning på ungdomsskolen fant at hvordan lærerne forholdt seg til kontroversielle temaer i undervisningen, hadde avgjørende betydning for sosial utjevning av elevenes politiske mestringstro. På skolene som klarte å utjevne den sosiale politiske mestringstroen blant elevene la lærerne vekt på politiske og kunnskapsbaserte begrunnelser når de skulle vurdere om et tema var kontroversielt. På skoler med større sosiale skillelinjer i politisk mestringstro blant elevene, var lærerne mer opptatt av den emosjonelle begrunnelsen (Jøsok & Kjøstvedt, 2023).

Å utvikle medborgerskap og demokrati i praksis (gjennom å gjøre, ikke bare gjennom å høre) er viktig for at barn og unge skal oppleve at de har en betydningsfull rolle i samfunnet, der de får erfaringer med at deres engasjement nytter og at deres stemme teller. Det er gjennom slik demokratisk deltagelse at barn og ungdom forstår og får troen på demokrati, både i og utenfor skolekonteksten (Ødegård & Svagård, 2018). Demokratiske og empatiske uenighetsfelleskaper kan sette barn, unge og voksne bedre i stand til å innta andres perspektiver og finne nye løsninger sammen, til det beste for alle barn, unge og familier (Bartels, 2016; Smith, 2021).

Demokratiske innovasjoner

I det siste tiåret er det initiert flere initiativer som kan omtales som demokratiske innovasjoner, både i Norge og internasjonalt. Slike initiativer har ofte som formål å både utvide demokratiet med antall stemmer som deltar i den offentlige samtalen, og samtidig forbedre kvaliteten på den demokratiske dialogen der mennesker i ulike aldre, med ulike bakgrunner, kunnskaper og ståsteder kommer sammen for å forstå samfunnsfloker og drøfte mulige politiske løsninger (Smith, 2009, 2021; Young, 2000).

Til tross for systemfragmenteringer beskrevet ovenfor fins det flere lovende initiativer i Trondheim som kan vise vei til utvikling av innhold i et langsiktig innovasjonsprogram. I Trondheim er det de siste årene testet ut flere demokratiske innovasjoner som har hatt mål om å forsterke både kvantitet i engasjement og kvalitet i den demokratiske dialogen. Trondheim har også vært en foregangskommune i utprøving av digitale plattformer for demokratisk deltakelse gjennom Borgerkraft (Decidim). Arbeidet med å teste ut Decidim som en plattform for digital medvirkning ble initiert gjennom Smartbynettverket, der Trondheim og Stavanger gikk først ut som pilotkommuner i 2020[16]. I tillegg har Trondheim testet ut en ordning med borgerpanel (Trondheimspanelet) i utviklingen av Trondheimsløftet. Disse to initiativene er beskrevet i casen på neste side:

16 https://borgerkraft.no/

Case: Borgerpanel i Trondheim

Borgerpaneler er en stadig mer populær form for demokratisk innovasjon, både internasjonalt og i Norge. Denne økende interessen er det OECD kaller «den deliberative bølgen» (OECD 2020). I Trondheim har man gjennomført to borgerpaneler: «Borgerkraft» i 2020, og «Trondheimspanelet» i 2021–2022. For mer om disse, og andre borgerpaneler i Norge, se Ohren (2022).

Et borgerpanel består av uavhengige og fasiliterte gruppediskusjoner mellom en (nær) tilfeldig trukket ut gruppe mennesker som tar imot informasjon fra eksperter og interessegrupper (Smith and Setälä 2018). Borgerpaneler har derfor to kjerneelementer: a) tilfeldig utvalg av deltakere gjennom loddtrekning, og b) disse deltakerne gjennomgår en deliberativ prosess.

Når deltakere velges tilfeldig, brukes stratifisert utvalg, hvor befolkningen deles inn i grupper (strata). Deltakere plukkes deretter ut fra hver gruppe gjennom to-stegs loddtrekning. Først sendes invitasjoner til tilfeldige personer, som deretter velger å delta eller ikke. Blant de som takker ja, gjøres en ny loddtrekning etter at de er delt inn i grupper (f.eks. kjønn, alder, geografi, utdanning), for å sikre at borgerpanelet speiler befolkningen så godt som mulig.

Deliberasjon innebærer gjensidig kommunikasjon hvor deltakerne veier og reflekterer over preferanser, verdier og interesser angående felles saker (Bächtiger et al., 2018). Det er derfor en prosess der man utforsker alle sider ved problemet, som fakta, argumenter og erfaringer, gjennom åpen, grundig og kritisk diskusjon. Målet er å finne den beste løsningen på problemet. For å legge til rette for deliberasjon, kan man si at borgerpanelene deler opp prosessene i tre faser:

1. Den første fasen, kalt kunnskaps- og læringsfasen, kombinerer ekspertise, forskning og personlige erfaringer for å gi deltakerne bedre forståelse av problemet og dets konsekvenser. Deltakerne kan stille spørsmål og utfordre presenterende personer for å sikre klarhet.

2. Den andre fasen, diskusjons- og refleksjonsfasen, innebærer at deltakerne vurderer ulike løsninger og veier dem opp mot hverandre. Borgerpanelet kan deles inn i mindre grupper ledet av en moderator, som sikrer deltakelse og bidrag fra alle.

3. Den tredje og siste fasen, beslutningsfasen, resulterer i produksjonen av et sluttprodukt, for eksempel en spørreundersøkelse eller en rapport.

Rapporten fra Trondheimspanelet med anbefalinger til nye samfunnsmål kan leses her: https://borgerkraft.no/uploads/decidim/attachment/file/775/Trondheimspanelet_-_anbefalinger.pdf

Bruk av borgerpaneler og digitale demokratiske plattformer, er eksempler på demokratiske innovasjoner som Trondheim kommune kan bygge videre på i utvikling av nye innovasjonsprosjekter som har til hensikt å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Det er imidlertid viktig å være klar over slagsider ved slike tilnærminger. Til tross for at borgerpaneler har ambisjon om representativitet, vil det alltid være en viss grad av selv-seleksjon. Til syvende og sist er det kun innbyggere som takker ja til å delta etter invitasjon som blir deltakere i et borgerpanel. En slagside kan dermed være at innbyggere i de mest utsatte livssituasjonene ikke takker ja til å delta. Skam, manglende selvtillit, språkbarrierer, mangel på overskudd, eller at deltakelsen krever reise eller andre praktiske eller tidsmessige barrierer kan være årsaker til at innbyggere ikke deltar (Bartels, 2016; Lightbody & Escobar, 2021).

På samme måte kan mangel på tilgang til digitalt utstyr eller digital kompetanse skape barrierer for å ta del i digitale demokratiske innovasjoner. Slike barrierer for demokratisk deltakelse ble også dokumentert gjennom intervjuer med levekårsutsatte innbyggere i Innbyggernes modell i Trondheim (Heimburg et al., 2024), og er viktig å ta i betraktning i utvikling av inkluderende demokratiske innovasjoner.

Barnehager og skoler som demokratiske ankerinstitusjoner

En mulig inngang til å inkludere flere barn, unge og familier i utsatte situasjoner kan være å oppsøke målgrupper for demokratisk inklusjon der de lever, leker, lærer og bor. Eksempler på dette er bruk av barnehager og skoler som ankerinstitusjoner som også kan fungere som nærdemokratiske arenaer, slik vi skrev om i kapittel 4 E. Slike tilnærminger til å anvende universelle institusjoner som utgangspunkt for å mobilisere medborgerskap og demokratisk deltakelse i planlegging og politikkutvikling har tidligere vist lovende resultater med tanke på demokratisk inklusjon (Bibby & Deacon, 2020; Heimburg et al., 2023; Heimburg & Røiseland, 2023). Skoler, barnehager og folkebiblioteker er naturlige hverdagslivsarenaer der mangfold allerede møtes, noe som gjør disse institusjonene godt egnet for å fasilitere og teste ut demokratiske dialoger som kan kobles til samstyring og planlegging gjennom direkte styringslinjer til de folkevalgte organene. I Trondheim er det også gjort erfaringer med å anvende barnehager som plattform for medborgerskap blant de yngste, noe vi beskriver i casen nedenfor:

Case: Barneborgerpanel

I arbeidet med Trondheim kommunes nye samfunnsplan ble det gjennomført et barnehagepanel med en gruppe 5-åringer tilhørende en av byens barnehager.

Med mål om å løfte og synliggjøre barns perspektiv på eget liv, fremtid, by og verden jobbet barnehagepanelet med temaer og dilemmaer knyttet til kommuneplanen, og levert sin innstilling til Kommunedirektøren. I prosessen med å utvikle barnehagepanelet var det viktig at det ble gjennomført på barnas premisser, på deres

kjente arenaer og i regi av ansatte i barnehagen, fordi de kjenner barna og har god kompetanse på å observere og lytte til barns ulike uttrykk. For å ivareta det mangfoldet av uttrykksmåter barn har, utforsket barnehagen ulike innfallsvinkler, og la til rette for at barna kunne finne sine unike og naturlige uttrykksformer. Dette ga barna en god mulighet til å dele sine perspektiver, tanker og meninger, på den måten de best uttrykker det på.

I barnehagepanelet gikk barna på oppdagelsesferd i byen og nærmiljøet, og byttet på å være turfotografer. I ettertid bearbeidet de bildene, og hvert barn holdt samling for de andre barna og delte sine opplevelser fra turen. Barna hadde forberedt seg i barnehagen og tok blant annet med seg en liste over hva en by trenger. Nye materialer ga nye ideer, og barna bygde fram en bystrand, ulike dansegulv og svømmebasseng både ute og inne. Svømmebassengene kan også fungere som skøytebaner på vinteren. En by er kompleks, og dette kom godt fram i det barnas presentasjoner. Å få frem barns bilde og forståelse av seg selv som en del av omgivelsene gir en unik mulighet til å gi barn demokratiske erfaringer ved å sette barn i en demokratisk posisjon. Barnas uttrykk skal heller ikke betraktes som meningene til fremtidige voksne, men som et verdifullt innblikk i hvordan barn opplever det samfunnet de er en del av.

En grunnleggende verdi i arbeidet med barnehagepanelet er at barn er innbyggere på lik linje med alle andre, og dermed viktige bidragsytere inn i overordnede planverk. Det bygger også på et sterkt ønske om at barn skal være aktive deltakere i de endringsprosessene som har konsekvenser for deres liv, ikke bare tilskuere. Omgivelsenes bilde av barn er en avgjørende faktor for hvilke muligheter barn får, og gjennom å betrakte barn som kompetente individer som har et ønske om, og er i stand til å skape mening med tilværelsen vil deres deltakelse være naturlig. Barn formidler mening og meningsfylte fortellinger, og det er samfunnets plikt å lytte på ulike måter for å høre det som prøver å gjøre seg hørt. Ikke er det bare verdifullt for at barn skal få medvirke og uttrykke seg om livet her og nå, men det blir en viktig kilde til kunnskap for kommunens samfunnsplanleggere. Våre felles samfunnsdilemma er i aller høyeste grad gyldige og aktuelle også for de yngste. Dilemmaer knyttet opp imot miljø, klima og bærekraft uttrykkes sterkt fra empatiske 5-åringer. Barnehagepanelet er et eksempel på at innbyggerinvolvering ikke trenger å ha en aldersgrense.

De yngste innbyggerne i byen er opptatt av det samme som samfunnet for øvrig; «Ungdomman treng en plass å heng, og dæm treng nånn å snakk med». Og et felles gjennomgående ønske fra alle representative grupper som bidro i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel: et dansegulv for alle midt på torget i Trondheim.

Kommuneplanen – Samfunnsdelen (google.com)

Representasjon gjennom politiske og demokratiske institusjoner

Det lokaldemokratiske systemet krever ideelt sett et generativt samspill mellom innbyggernes aktive medborgerskap og representasjon av stemmer som kan fremme ulike interesser og behov. Som alle andre norske kommuner er også Trondheim kommune en politisk styrt organisasjon, med representanter som er stemt fram gjennom nominasjonsprosesser og valg.

Som vist innledningsvis i dette kapitlet er imidlertid valgdeltakelse svært sosialt skjevdelt, og det hviler derfor en ekstra forpliktelse på folkevalgte politikere å jobbe aktivt for å sikre inkludering (både i representasjon og i deltakelse), oppsøke og lytte til ulike stemmer i samfunnet, og ta hensyn til mangfoldet av behov og interesser blant innbyggerne. Dette kan blant annet gjøres gjennom dialog, medvirkningsprosesser og involvering av ulike interessenter i beslutningstakingen som vi omtaler i dette kapitlet. I det videre omtaler vi to særlige hensyn for representasjon gjennom politiske og demokratiske institusjoner med betydelige innovasjonspotensialer for å fremme en grønn og rettferdig omstilling; 1) Den politiske lederrollen og overgangen til et parlamentarisk styringssett og 2) Råd, utvalg og ombudspersoner.

Den politiske lederrollen og overgangen til et parlamentarisk styringssett

I Trondheim kommune er bystyret det øverste politiske organet for representasjon, der folkevalgte politikere drøfter og tar beslutninger på vegne av fellesskapet. Trondheim kommune har tradisjonelt vært styrt etter formannskapsmodellen; en styringsform som blant annet innebærer at utøvende organ (formannsskapet) ikke kan stilles til ansvar av de folkevalgte i bystyret, samt et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, der kommunedirektøren innstiller basert i faglige råd. 13.juni 2024 innfører imidlertid Trondheim kommune parlamentarisme som politisk styreform. Parlamentarisme innebærer blant annet at utøvende organ (byrådet) både har innstillingsrett og dermed formelt sett kan styre administrasjonen i større grad, og kan stilles til ansvar av de folkevalgte i bystyret, som i ytterste konsekvens kan fremme forslag om mistillit (Saxi, 2015). Parlamentarisme som politisk styringsform åpner dermed potensielt for en tydeligere politisk ledelse av samfunnsutviklingen, samtidig som det gir økt politisk ansvar for retning på og gjennomføring av politikk.

Overgangen til parlamentarisme byr både på utfordringer og muligheter i politisk ledelse i retning en grønn og rettferdig omstilling. På den ene siden kan ordningen med et utøvende organ med innstillingsrett bidra til å forsterke en uheldig utvikling med økt sektorisering og kortsiktig symbolpolitikk, ettersom politikerne i kommunerådet kan »initiere saker og ...å påvirke sakene politisk før de skal behandles i andre folkevalgte organer...» (Saxi, 2015). Dersom byrådene har fokus på sektorinteresser framfor felles samfunnsmål kan det på sikt bidra til fragmentering. På den andre siden kan et parlamentarisk styringssett bidra til å fremme samskapte løsninger. Det forutsetter at byrådet har fokus på å lede lokalsamfunnet, etablere sterke koalisjoner med legitimitet og skape oppslutning rundt felles for-

pliktende og langsiktige samfunnsmål som muliggjør kollektiv handling. Et slikt overordnet perspektiv på politisk ledelse er avgjørende for å lykkes med en grønn og rettferdig omstilling som kan fremme fellesskap og motvirke utenforskap (Ansell, 2021; Douglas et al., 2021; Torfing et al., 2019).

Det ligger et betydelig politisk innovasjonspotensial i å utvikle politisk lederskap som fremmer samskaping og politisk brobygging. Dette kan imidlertid kreve ny kompetanse, særlig med hensyn til å kombinere det overordnede ansvaret for å fatte og omsette politiske vedtak, med arbeidsmåter som vektlegger dialog, samarbeid og samstyring. (Ansell, 2021; Douglas et al., 2021; Torfing et al., 2019). Ikke minst krever det politiske ledere som evner å mobilisere, lytte til og ta ansvar for å hensynta perspektiver utviklet av og med innbyggere, og særlig grupper som står i fare for å havne i et utenforskap, og som evner å mobilisere grupper som ikke deltar i den demokratiske dialogen (Fung, 2015; Smith, 2009). Bruk av borgerpanel og politisk representasjon på «hverdagslivsarenaer» slik vi skrev om i forrige delkapittel er mulige innganger til å mobilisere flere barn og unge i demokratisk dialog og samfunnsliv. Erfaringer fra arbeidet med «pilot 0–24 Innbyggernes modell» viste også potensialer i å bringe sammen politiske utvalg i felles diskusjoner om samfunnsfloker og felles målsettinger for å fremme fellesskap og forebygge utenforskap (Heimburg et al., 2024).

Samskapende og brobyggende former for politisk ledelse krever et velfungerende treparts-samarbeid som sikrer demokratisk dialog med administrasjon, tillitsvalgte og ansatte, og med relevante og berørte aktører i lokalsamfunnet. Et viktig poeng med slike dialoger er at det representative demokratiet settes i stand til å ta informerte beslutninger, med legitimitet og forankring i kommuneorganisasjonen og i befolkningen. Samtidig kreves det at administrasjonen har en felles og faglig fundert forståelse for hvordan de politiske målene kan oppnås lokalt, og kan utvikle den kapasiteten, kompetansen og motivasjonen som kreves for å omsette politiske vedtak på en formålstjenlig måte (Maass et al., 2022; Maass et al., 2023).

En utfordring i Trondheim kommune er at det over år er etablert en kultur med stor avstand mellom administrasjon og politikk, noe som kan bygge barrierer for en samskapt og godt informert politikkutvikling (Gohari, Ahlers, et al., 2020; Gohari, Baer, et al., 2020; Heimburg et al., 2024). Samtidig tegner innsikt fra utredningsarbeidet et bilde av at administrative ledere løper foran i planlegging og strategiutvikling, mens politisk ledelse og ansatte bare er delvis påkoblet. Dette kan skape et gap som vanskeliggjør «oversettelser» av strategiske mål og nye styringslogikker til praktisk handling (se også Lillefjell et al., 2023; Maass et al., 2022). En konsekvens av dette kan utvikle seg til å bli en forsterket frustrasjon og svekket legitimitet blant mangfoldet av aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå felles mål.

I møtet mellom komplekse samfunnsutfordringer og dagens fragmenterte offentlige og private/sivile aktørbilde oppstår det som tidligere omtalt ulike former for sammensatte styringslogikker som både kompletterer og konkurrerer med hverandre. Dette gjør at kommunens politiske og administrative ledere møtes med legitime, men også motsetningsfylte og krevende forventninger: de skal styre og ivareta forpliktende ansvar, og samtidig involvere og innovere i samspill med innbyggere og en rekke andre relevante aktører og organ-

isasjoner. Dette utfordringsbildet er lite utforsket og konkretisert med tanke på utvikling av ny ledelsespraksis i kommunene. Casen nedenfor beskriver et lovende initiativ som tar tak i slike paradokser med mål om å bygge kapasitet til å lede fram løsninger på samfunnsfloker slik som ungt utenforskap:

Case: Samverdi

Samskaping i kommunal sektor –Implikasjoner for politiske og administrative ledelsesprosesser.

Trondheim og Levanger kommuner, i samarbeid med flere norske kommuner og universiteter i Norge og Danmark, har utviklet et treårig prosjekt kalt «SAMVERDI», eller Samskaping i kommunal sektor – implikasjoner for politiske og administrative ledelsesprosesser. Prosjektet skal resultere i en ny ledelsesmodell for hvordan kommuner som samskaper skal ledes og utvikles for å oppnå de fellesskapsverdier man ønsker å utvikle, og verktøy som adresserer spørsmål om hva utviklingsrettet og tillitsskapende ledelse betyr for ledere på ulike nivå, i samspill med interne og eksterne aktører.

SAMVERDI skal identifisere de nye lederrollene som oppstår som følge av forventninger om tillit, likeverdig og reell samskaping, og undersøke hva disse rollene betyr for ledelse på ulike nivå i kommunene. Forskningsarbeidet er case-basert, og legger grunnlag for en åpnere dialog mellom politiske og administrative ledere rundt dilemmaer og spenninger knyttet til egen lederfunksjon, og mellom ulike typer lederansvar. Sammen skal vi teste ut og utvikle samskapende og tillitsskapende kommunalt lederskap, tilpasset samtidens og framtidens behov. Det handler om å utvikle den enkelte leders egenskaper, og samtidig sette samskaping, tillit og kapasitetsbygging i system. Resultatet er en ny ledelsesmodell for hvordan kommuner som samskaper skal ledes og utvikles for å oppnå de fellesskapsverdier man ønsker å utvikle, og verktøy som adresserer spørsmål om hva utviklingsrettet og tillitsskapende ledelse betyr for ledere på ulike nivå, i samspill med interne og eksterne aktører. Verktøyene skal samles til temabaserte kompetansepakker. En slik pakke kan for eksempel være 'Slik leder du på tvers av administrative og organisatoriske grenser'.

Prosjektet gjennomføres i nært samarbeid mellom Trondheim og Levanger kommuner og norske og danske forskere ved NTNU WellFare, NIBR, OsloMet, Aalborg University Business School og Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse (Aarhus Universitet). Drammen, Lom og Lesja kommuner og Nettverk for helsefremmende samfunn (Fremsam) utgjør prosjektets ressursgruppe.

Prosjektet er finansiert av Statsforvalteren i Trøndelag, og varer fra 2024 til 2026.

Foreløpig nettside for prosjektet: https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/samverdi/samverdi

Råd, utvalg og ombudspersoner

I Trondheim finnes det i dag en rekke formelle råd og utvalg som representerer en stemme for ulike interessentgrupper; Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (KFU), Trondheim eldreråd, Trondheim studentråd, Mangfoldsrådet og Ungdommens bystyre. Alle disse rådene har viktige funksjoner som kan tilby innsikt og drøftingsarenaer for å fremme fellesskap og motvirke utenforskap blant barn, unge og familier i Trondheim. Det er imidlertid fremdeles usikkert hvordan slike råd, utvalg og ombudspersoner skal fungere i en ny parlamentarisk styringsmodell. Det er dermed et åpent mulighetsvindu for å teste ut nye former for koblinger som kan forsterke en informert politikkutvikling gjennom byrådet og dets kobling til bystyret og rådgivende organer. En utfordring som er løftet fram gjennom utredningsarbeidet er imidlertid at eksisterende rådgivende organer ikke nødvendigvis er representative for gruppene de representerer, der innbyggere i særlig levekårsutsatte situasjoner i liten grad er deltakende og representert. Deres ansvar for å representere utsatte grupper kunne møtes gjennom å planlegge prosesser med tanke på å gi rom for å forankre innspill i målgruppa. Samtidig har ikke rådene mandat til å påvirke beslutninger direkte, eller at rådene tas med i det videre arbeidet. Deres rolle i samstyringsprosessen er derfor også begrenset strukturelt (Arnstein, 1969; Bjørgen et al., 2021).

Til tross for en satsing på å styrke oppvekstfellesskaper, ble det kommunale foreldrerådet i Trondheim kommune lagt ned i 2021[17]. Forlaget om etablering av felles kommunalt oppvekstråd ble ikke vedtatt av formannskapet. Det fins per i dag ikke et overordnet råd for foresatte på tvers av de ulike FAU-ene ved skoler og barnehager i Trondheim, noe som kan svekke medvirkning og innflytelse til det beste for barn og unge på systemnivå. I Trondheim kommune er det imidlertid definert en 60% stilling som Barnas representant i plansaker; en administrativt oppnevnt stilling som følger valgperioder i bystyret, og som understøttes av en tverrsektoriell referansegruppe. Per i dag er mandatet for barnas representant hovedsakelig et oppfølgingsansvar i arealplansaker, og i mindre grad knyttet til øvrig samfunns- og tjenesteutvikling.

17 https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50014469 / https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50016039

For å utvikle et system som kan ivareta grønn og rettferdig omstilling er det også en stor utfordring at framtidige generasjoner ikke har en direkte stemme til å påvirke framtiden (Howe, 2023). Det er behov for demokratiske innovasjoner som kan ivareta hensynet til mennesker som står utenfor fellesskap og samfunnsliv, og alle fremtidige innbyggere i Trondheim som enda ikke er født. Til tross for at Trondheim kommune har ulike råd, utvalg og ombudsordninger som er viktig for å fremme fellesskap og motvirke utenforskap, fins det i dag ingen definerte funksjoner med mandat og myndighet til å ivareta interessene til fremtidige innbyggere.

Internasjonalt finnes det noen få eksempler på institusjonelle ordninger (f.eks. uavhengige ombudspersoner og utvalg) som har som har mandat å fremme fremtidige generasjoners interesser. Et eksempel på dette er «Future generations commissioner» i Wales, som er en pådriver og vokter for implementering av den mye omtalte loven «Wellbeing of future generations Act» fra 2015 (WHO, 2023). Denne lovgivningen, i kombinasjon med ordningen om å etablere en egen «commissioner», tar sikte på å motvirke kortsiktighet i demokratier, og samtidig bygge sterke allianser og partnerskap og forpliktende oppfølging på tvers av alle sektorer (Howe, 2023). Den anerkjente demokratiforskeren Graham Smith (2020) peker på at det er behov for å integrere systematisk offentlig deltakelse i samspill med slike lovverk og ombudskontor, særlig gjennom institusjonalisering av deliberative borgerpaneler (mini-publics) slik vi omtalte ovenfor (se case om borgerpanel og barneborgerpanel). Det ligger et betydelig innovasjonspotensial i å utforske slike koblinger videre i Trondheim.

Foto: Windowintime

Foto: TKs bildedatabase

Oppsummering og anbefalinger

Innsikten fra gjennomgangen av relevant litteratur og data fra workshops og spørreundersøkelser tyder på at Trondheim kommune har en særlig utfordring med å skape et sammenhengende system for inkluderende demokratisk deltakelse og representasjon. Sett i lys av samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv, vil det være nødvendig å ta tak i systemfragmenteringen og utvikle mekanismer for å tette gap mellom den offentlige samtalen (deltakende, deliberative praksiser) og det representative demokratiet. Oppsummert tyder innsikt fra utredningsarbeidet på at:

- Demokratisk deltakelse er sosialt skjevdelt, der unge og innbyggere som er mest utsatt for utenforskap er minst inkludert i den demokratiske dialogen. Dette kan bidra til å forsterke sosiale forskjeller og utenforskap blant barn og unge.

- Systemfragmentering og mangelfulle sammenhenger mellom trepartssamarbeid og strategisk planlegging kan true legitimitet og åpenhet for å fremme en informert politikkutvikling.

Eksemplene vi har valgt å trekke fram i dette delkapitlet viser at det kan være et innovasjonspotensiale i å se demokratisk deltakelse blant barn, unge og deres støttespillere i samspill med institusjonelle ordninger som kan styrke deltakelse og legitimitet for langsiktige prioriteringer som ivaretar hensynet til barn, unge og framtidige generasjoner. Samtidig er det viktig å bevare frirom for uavhengige og spontane former for politisk engasjement som blant annet vist i kapittel 4 E og kapittel 4 H.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

→ Videreutvikle fysiske og digitale plattformer og arenaer for demokratisk deltakelse som gjør det intuitivt, enkelt og naturlig for utsatte barn, unge og familier å delta i den demokratiske dialogen.

→ Teste ut nye måter å koble sammen inkluderende demokratisk deltakelse med formell representasjon i politiske organer.

→ Utnytte mulighetsvinduet i overgangen til ny parlamentarisk styringsmodell til å videreutvikle folkevalgtopplæring for et godt samspill mellom administrasjon og politikk, og for å styrke politikernes rolle som samfunnsledere og brobyggere.

→ Prøve ut demokratiske innovasjoner som motvirker sektorisering og symbolpolitikk, og som ivaretar langsiktige perspektiver og hensynet til framtidige generasjoner

Ledelse, kompetanse og organisatorisk kapasitet

Utenforskap og ekskludering fra fellesskap, utdanning, arbeid og samfunnsliv blant barn og unge er som vist komplekse problemer som må forstås før de kan løses, og der løsningene må ledes fram i mellomrommene mellom folk, kompetanser, sektorer og organisasjoner. Det er derfor avgjørende å bygge opp kollektive kapabiliteter i kommunene som kan sikre utvikling i retning av målrettede samfunnsoppdrag. En slik utvikling krever helhetlige sammenhenger mellom nivå, på tvers av tilbud og tjenester i de ulike sektorene, og samspill med relevante og berørte aktører i samfunnet (sivilsamfunn, frivillighet, privat sektor, UH-sektor osv.). At alle sektorer og hele samfunnet skal virke sammen til det beste for alle barn, unge og familier krever at kommunen tar nye grep for å fremme relasjonelle arbeidsformer og samskaping på tvers. En forutsetning for å bygge et system som fremmer grønn og rettferdig omstilling samtidig handler derfor mye om å mobilisere organisatorisk kapasitet og kapabiliteter som sikrer nødvendig kompetanse og evne til innovasjon og læring. I det følgende omtaler vi to sentrale forhold som vurderes som viktige områder for innovasjon og omstilling som kan fremme fellesskap og motvirke utenforskap: 1) Ledelse, og 2) organisatorisk kapasitet og kompetanse.

Ledelse

Administrative ledere har formell og uformell makt og ressurser (inkludert kunnskap) som både kan hindre og fremme realisering av strategier (Bryson et al., 2014: Hartley et al., 2019). Å lede fram fellesskapsverdier (public value) krever finstilte balanser mellom hva som er verdifullt (for Innbyggere/brukere/velgere og politikere), hva som er politisk mulig med tanke på legitimitet og makt, og hva det praktisk sett er mulig å få til med tanke på administrativ kapasitet (Moore 1995:O`Flynn 2021). Lokalpolitikken definerer mål og setter prioriteringer, og setter dermed kursen for den administrative ledelsen som har ansvar for å omsette beslutningene. Utfordringer kan oppstå knyttet til sprikende verdier, mål og kunnskap om virkemidler- både mellom politiske og administrative ledere, men også på tvers i kommuneorganisasjonen (Maass & Lillefjell, 2022).

Både ansatte, ledere og politikere i Trondheim har tegnet et bilde av stor avstand mellom administrasjon og politikk, slik vi beskrev i forrige delkapittel. Samtidig må administrative ledere lede i et system der mange strukturer og incentiver fortsatt henger fast i hierarkiske styringsmodeller som «premierer» sektorisering og ansvarsfraskrivelse for utvikling av helhetlige løsninger. I tillegg er det også mulig at ledere innehar samskapende egenskaper og ferdigheter som benyttes i sin utøvelse av ledelse, men at den fremstår usynlig for organisasjonen fordi den ikke etterspørres i formelle styringsstrukturer. På den måten kan ledelseskompetanse bli til en blindsone og deretter skape dårlige vilkår for erfaring - og læringspotensial for organisasjonen. Å ta tak i slike paradokser der kommuneorganisasjonen er i utakt vil være nødvendig for å lykkes i en grønn og rettferdig omstilling. I det videre omtales to tema som ut fra innsiktsarbeidet bør adresseres i det planlagte innovasjonsprogrammet; et ledelsesgap mellom sektorer og nivå, og det å lede fram en kultur for innovasjon og omstilling.

Ledelsesgap mellom sektorer og nivå

Innsiktsarbeidet (relevant litteratur, workshops og spørreundersøkelse) tyder på at en sentral systemfragmentering i Trondheim knyttes til ledelse. Fragmentert sektorledelse skaper dårlige vilkår for utvikling av helhetlig innsats ovenfor utsatte barn, unge og familier. Manglende samhandling og ledelse på tvers kan føre til at utenforskap oppstår i overganger mellom sektorer, tjenester og livsfaser.

Disse ledelsesutfordringene handler om et gap mellom sektorledelse og samfunnsledelse, og fragmentering mellom ulike ledelsesnivå der særlig mellomledere ser ut til å havne i en skvis: De er både ansvarlige for å omsette de strategiske målene i sine virksomheter, og må samtidig passe på sine ansatte og de rammene som ligger i dagens organisering og lovverk knyttet til sektoren (Maass et al., 2022; Maass et al., 2023). Ansatte og ledere beskriver det som krevende å jobbe i en politisk styrt organisasjon og i et hierarkisk administrativt system, der mange aktører på feltet utfordrer oversikt, helhet og sammenheng. Beslutningslinjer og lederlinjene i kommunen oppleves av flere som uklare, lange og ukoordinerte på tvers av sektorer når det gjelder å skape ansvarlig oppfølging av sammenhenger mellom strategier og praksis. Ledelsesgapet er med dette beskrevet som en «organisasjon i utakt» (Alfer, 2020). Utsagn fra kommuneansatte gjennom spørreundersøkelsen vi gjennomførte i innsiktsarbeidet støtter opp under en slik forståelse:

> *«Byråkratiet er for stort. Nivået over enhetsleder er enormt stort og uoversiktlig. Ansvar smuldrer bort» (Leder, oppvekst).*

> *«Ledelsens kjepphester og linjeledelse som oppleves som hviskeleken, og kan føre til at informasjon ikke blir riktig» (Leder, oppvekst).*

> *«Vi må bli enda bedre på å jobbe på tvers, «rive ned siloene». Innad i kommunen og på ulike nivå» (Leder, helse og velferd).*

> *«Skulle ønske en enda tydeligere sammenheng mellom enhetsavtalene og Trondheimsløftet» (Leder, kultur).*

Mye tyder på at strategisk planverk og sentrale toppledere i kommunen vektlegger samstyring og tillitsbasert ledelse og praksis, men at forståelsesrammer og utøvelse av slike lederpraksiser spriker i lederlaget. Kompetansebehovet knyttet til faglig rammeverk og nyttige verktøy og tilnærminger for tillitsbasert ledelse blir tydelig. Samtidig tyder både litteraturgjennomgangen og innsiktsarbeidet på at både enkelte ledere og ansatte rapporter om kontrollstyring og frykt for å gjøre feil (Heimburg et al., 2024). Slike tema ble også

løftet i innsiktsworkshopene. Å lede frem samarbeid gjennom å være både brobygger og «oversetter» blir derfor viktige lederoppgaver. Det ligger et betydelig innovasjonspotensial i å utvikle samskapende, relasjonelle, helhetlige og tillitsskapende former for ledelse for å bygge et system som ivaretar grønn og rettferdig omstilling samtidig (Ansell & Torfing, 2021; Bentzen & Bringselius, 2023).

Ledere i offentlig sektor må kunne lede oppover, nedover og bortover, både i egen organisasjon og i relasjon til andre relevante aktører og organisasjoner som kan bidra til å skape fellesskapsverdier og løse samfunnsfloker (Mazzucato et al., 2020; Moore, 2019). Målrettede samfunnsoppdrag kaller på ledelse som organiserer samarbeid rundt felles mål og samfunnsoppdrag gjennom innovasjon, eksperimentering og kontinuerlig læring, utvikling og evaluering (Brix et al., 2020; Kattel & Mazzucato, 2018). Studier av blant annet innovasjonsprosjektet Innbyggernes modell 0–24 i Trondheim tyder på at enkelte ledere opplever å måtte lede på en bestemt og driftsorientert måte i «linja», men de får frihet til å lede på en annen og mer samskapende, lærende og nettverksorientert måte når de leder fram prosjekt (Heimburg et al., 2024). Samtidig forteller andre ledere om at de finner løsninger til å lede nettverksbasert og samskapende innenfor eksisterende rammer, der de begrunner at dette først og fremst handler om måter å tenke på. Ledere i Trondheim kommune skrev for eksempel følgende i spørreundersøkelsen om pågående praksiser i kommunen:

> *«Å være en kulturbærer, bygge en kultur er viktigere enn å organisere på detaljnivå. Kulturen vinner alltid over organisering» (leder, oppvekst).*

> *«Struktur og gamle mønster kan lede prosessen bort fra det det egentlig handler om» (leder, oppvekst).*

Slike paradokser tyder på et behov for å trene opp kommunale ledere og organisasjonens evne til å håndtere organisatorisk ambideksteritet – det vil si, evne til å være effektiv i håndtering av dagens virksomhet og drift og samtidig tilpasningsdyktig for å takle framtidas utfordringer og innovasjonsbehov. Begrepet «ambidekstral» betyr å kunne bruke både venstre og høyre hånd på samme måte. Organisatorisk ambideksteritet handler om å håndtere drift samtidig med omstilling og innovasjon. Det ligger med dette et stort innovasjonspotensiale i ledelse og virkemidler som kan utvide handlingsrom for grønn og rettferdig omstilling, og samtidig ivareta ansvarlig drift (Ansell et al., 2021; Brix, 2019; Brix et al., 2021).

I de senere årene er det tatt flere initiativer (f.eks. kompetansehevingsprogram for ledere og enhetslederavtaler) som vektlegger Trondheimsløftet og samskapende former for ledelse. Et relevant eksempel er programmet FOKUS[18], som skal strukturere arbeidet med å realisere et organisasjonsløft for Trondheim kommune. Ambisjonen er å «øke kommunens

18 https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/fokus/forside

ledelses- og gjennomføringskraft og bygge opp under kommunens evne til å levere gode tjenester til innbyggere og næringsliv i takt med samfunnsutviklingen». FOKUS består av fire prosjekt: 1) Lederløftet, 2) Kompetansestrategi, 3) Porteføljestyring, og 4) Virksomhetsløft. Det vil være naturlig at et innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv sees i sammenheng med denne satsingen, noe vi omtaler videre i kapittel 6.

I sum tyder innsiktsarbeidet på at det finnes både institusjonelle, strukturelle, organisatoriske, relasjonelle og mentale barrierer i Trondheim kommune for å lede fram innovasjoner på samskapende og tillitsbaserte måter. Det vil være viktig å gripe fatt i slike utfordringer i utviklingen av et innovasjonsprogram som skal bidra til at flere barn og unge deltar i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Organisasjonen vil her kunne dra nytte av å sette søkelys på langsiktig utdanning og opplæring som grunnlag for fremtidens behov innen samskapende, relasjonell og tillitsskapende ledelse. Dette krever samarbeid både mellom ledere og medarbeidere, samt et helhetlig samfunnsperspektiv som inkluderer UH-sektoren. Investering i kapasitetsbygging for ledelse bør derfor vektlegges, med spesiell oppmerksomhet rettet mot å tilpasse seg et komplekst og raskt skiftende landskap, med behov for å øke demokratisk deltagelse.

Å lede fram kultur for innovasjon og omstilling

I spørreundersøkelsen som ansatte har svart på fremheves det et behov for å ha ledelse som anerkjenner behovet for og evner å bygge robuste tjenester, og som utforsker tillitbaserte relasjoner til innbyggere, ansatte og samarbeidspartnere. Å lede fram en grønn og rettferdig omstilling vil på den måten kreve ledere som trenes i å stå i det usikre og uferdige i møte med spenninger og samspill som oppstår når det kalles på samhandling på tvers av profesjoner og fragmenterte sektorer. Leder i Trondheim kommune skrev følgende:

> *«Godt ytringsklima og anerkjennende ledelse gir gode arbeidsbetingelser og tillit til å utvikle tiltak sammen med målgruppen, dvs. robuste tjenester.» (leder oppvekst)*

Vi kan forstå det som at utøvelse av ledelse som er anerkjennende og tillitsbasert skaper et ytringsklima og deretter handlingsrom for å jobbe eksperimenterende og fleksibelt i møte med omgivelsene. OECD uttrykker at en toppleders rolle er å utvikle en tillitskultur og et rom for delegering og ansvarsplassering (OECD, 2017). Å skape kultur for innovasjon og psykologisk trygghet, og ha mot til å dele makt og stå i spenningsfeltet mellom det kontrollerbare og ukontrollerbare vil her være et sentralt ledelsesanliggende. Utvikling, læring og innovasjon oppstår når en tørr å gi plass til det ukontrollerbare og uforutsigbare (Brix et al., 2021; Hersted & Fikse, 2023). Bringselius (Bringselius, 2017; Bringselius et al., 2021) beskriver tillit som viljen til å utsette seg for risiko på et område som er betydningsfullt for en selv, uten å vite sikkert om den man velger å stole på kommer til å leve opp til forventningene. Å jobbe eksperimenterende sammen med målgruppa vil i stor grad innebære å utsette

både seg selv og andre for risiko. Det aktualiserer behovet for kunnskap om nye former for ledelse hvor ansvar og lederskap distribueres.

Innovasjoner som kan bidra til å fremme fellesskap og motvirke utenforskap krever at ledere og medarbeidere på tvers av sektorer fritt kan bidra med ideer, dele informasjon, stille spørsmål og uttrykke uenighet, noe som bidrar til et felleskap kjennetegnet av gjensidig respekt, åpenhet, kreativitet og samarbeid (Edmondson, 2020). Dette er grunnlaget for i fellesskap å skape en læringskultur som frigjør og setter i spill både individuelt og kollektivt potensial og særlig viktig i tverrfaglig samhandling i skiftende team (Harvey & Edmondson, 2020). I motsatt fall vil muligheter til å dra nytte av ulike styrker og ressurser gå tapt, der perspektivbevissthet, situasjonsforståelser, kreativitet og innovasjonsevne kan svekkes. Casen nedenfor viser et eksempel på medarbeiderdrevet innovasjon i hjemmetjenesten, med overføringsverdi til andre områder:

Case: Medarbeiderdrevet innovasjon i Lade hjemmetjeneste

av Oscar Amundsen

I NFR-prosjektet #Læringslivet ble Trondheim kommune v/Lade hjemmetjeneste valgt ut som en av fire arbeidsplasser innenfor kommunal omsorg. De andre kommunene var Skedsmo, Frøya og Egersund. Hensikten med prosjektet var å prøve ut og innføre arbeidsmetoden 'Medarbeiderdrevet innovasjon' (MDI) på de fire arbeidsplassene. Dette skulle skje parallelt med at alle deltakere fra arbeidsplassene i prosjektet fikk uformell/formell utdanning innenfor MDI-metodikken på sitt eget nivå (kursnivå, bachelornivå eller masternivå).

Samarbeidspartnere: Institutt for Yrkesfaglærerutdanning ved OsloMet, Institutt for pedagogikk og livslang læring ved NTNU og NAV Arbeidslivssenter Trøndelag. I tillegg hadde prosjektet en internasjonal referansegruppe med Danske, Engelske og Norske forskere innenfor fagfeltet.

Hva ble gjort: Prosjektet ble gjennomført over en 3-årsperiode, der år 2 besto av gjennomføring av samlinger og innføring av MDI på de fire arbeidsplassene. På slutten av dette året tok deltakerne eksamen i MDI.

Resultater: Arbeidsplassene klarte å øke sin evne til innovasjon gjennom prosjektet. Lade hjemmetjeneste er en av de arbeidsplassene der det har blitt varige kulturelle og strukturelle endringer. Her fortsatte man altså å praktisere MDI etter at prosjektet var ferdig og forskerne var borte. Her brukes nå MDI som 'reklame' i rekruttering, f.eks. ved utlysninger av nye stillinger. For faglig drøfting av resultater, vises til boken i kildeliste nedenfor.

Suksessfaktorer: MDI handler om at ansatte selv skal identifisere og definere hva de skal jobbe med. ('Hva er viktig for deg for at du skal kunne gjøre en god jobb?') Dette er

kanskje noe uvant for noen av de ansatte i omsorgssektoren, men det viser seg å gi en meget sterk forankring for relevans og motivasjon til å bidra inn i arbeidet.

Læring i prosjektet: Det ble utgitt en fagbok fra prosjektet som tar for seg dette. Se referansen nedenfor.

Spredning: I tillegg til nevnte fagbok, ble det laget en håndbok i prosjektet – som et samarbeid mellom forskerne og deltakerne. Se referanser nedenfor.

Kilder:

Fagbok: Amble, N., Amundsen, O. & Rismark, M. (red.) (2020) Medarbeiderdrevet innovasjon. Oslo: Gyldendal Forlag. Link: https://www.gyldendal.no/faglitteratur/oekonomi-og-administrasjon/hr-organisasjon-og-ledelse/medarbeiderdrevet-innovasjon/p-10025684-no/

Håndbok: Amble, N., Amundsen, O., Gabrielsen, I.M., Johansen, E., Rismark, M, Stiklestad, S. & Waaler, S. (2020): Håndbok for medarbeiderdrevet innovasjon (MDI) i omsorgsarbeid. Link: https://www.ntnu.no/documents/1266706089/1281735295/H%C3%A5ndbok_MDI_omsorgsarbeid_digi.pdf/9c3a3f93–3af5–822a-db83–0af1abc1b0df?t=1641982698737

Praksisene knyttet til medarbeiderdrevet innovasjon beskrevet i casen ovenfor er imidlertid ikke ledet fram som «mainstream» praksis i andre deler av kommunen. Her er det et uforløst potensial til innovasjon, spredning og oppskalering.

Å lede frem kultur for innovasjon og omstilling vil kreve utvikling av systemer som ivaretar innovasjonspotensial som ligger i lovende praksiser slik at læring, utvikling og sirkulering i organisasjonen skjer (Brix, 2019; Douglas et al., 2021; Mortensen et al., 2020). Gunderson et al., (2022) illustrer systemendring i læringssirkler som kan starte lokalt og videreutvikles i organisasjonen med eventuelle lokale tilpasninger (se vedlegg 2). Systemer utvikler seg her gjennom kortere rekonfigureringssløyfer og lengre stabilitetssløyfer

Å gis tillit og skape handlingsrom for innovasjon og organisatorisk læring handler dermed om å lede fram læringssløyfer basert på utprøving av og refleksjon over nye praksiser. Casen om medarbeiderdrevet innovasjon i eksemplet over og eksperimenteringen i Innbyggernes modell 0–24 viser at småskala prosjekter og piloter kan gi raske endringer på et sted, på en bestemt tid, og med et bestemt sett av aktører. Slike endringer i en del av en organisasjon har potensiale til å utløse endringer i andre deler, eller hele organisasjonen. Men for at systemiske endringer skal kunne skje slik at de påvirker andre deler av systemet, må læring og innovasjon ledes fram og ledes videre, slik at kontekstbasert læring kan påvirke andre aktører og strukturer. På denne måten kan interaksjoner, relasjoner og endringer i liten skala skaper systemiske endringer i større skala (Lawrence et al., 2009; Vink, Wetter-Edman, et al., 2021).

Edmondson og Harvey (2020) fremhever viktigheten av at tverrfaglig samhandling og skriftende team krever en ledelse med felles tydelige mål og prioriteringer som skaper mulighet for involvering og engasjement. I tillegg fremheves ledere som viktige brobyggere i kommunikasjon og felles mentale modeller som gir økt forståelse mellom fagfelt og sektorer. Slike former for brobygging kan styrke smidigheten gjennom myndiggjøring av relevante aktører som kan bidra i oppgaveløsning og deres handlingsrom og psykologiske trygghet. Dette legger til rette for at medarbeiderne skaper bedre resultater gjennom å benytte sin kompetanse, ta større ansvar, vise initiativ og benytte det økte handlingsrommet til å utforske potensielle løsningsmuligheter i egen arbeidshverdag, og dermed skape et miljø for læringsadferd og innovasjon.

Organisatorisk kapasitet og kompetanse

Større samfunnsutfordringer krever nye praksiser for sammenheng mellom strategi og politikk til implementering på tjenestenivået. Kapasiteten til offentlig sektor defineres ofte gjennom et sett av ferdigheter og ressurser som er sentrale for å utvikle fellesskapsverdier og nå bestemte målsettinger gjennom tjenestetilbud, planlegging og iverksettelse av politiske beslutninger (Mazzucato & Kattel, 2023). Mazzucato og Kattel (2023) peker på eksperimentering og læring som tilnærming til å jobbe med flokete problemstillinger som en avgjørende faktor for sammenheng mellom de ulike nivåene i organisasjonen og for konteksten for implementering. Å utvikle kapasitet og kommunikasjonskanaler både horisontalt på ulike nivåer og vertikalt på tvers av sektor/siloer vil dermed være viktige innovasjonsområder for å sikre mindre fragmentering i organisasjonen.

Offentlige organisasjoner kan gjennom dette bildet av kompleksitet forstås som komplekse adaptive system (CAS), og hvordan offentlige organisasjoner håndterer aspekter knyttet til innovasjonspotensialer og utnytter muligheter og responderer på konsekvensene kan forstås som adaptiv kapasitet. Dette viser til evnen til kontinuerlig tilpasning til konteksten (Adger et al.,2004), og gjør seg gjeldende når systemfragmentering speiles i møte med dynamiske omgivelser. Som vist i forrige delkapittel er ledelse avgjørende for å håndtere dette. Men et system som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeids og samfunnsliv krever også andre former for organisatorisk kapasitet. I dette delkapitlet omtaler vi utfordringer og innovasjonspotensialer knyttet til fire sentrale tema 1) organisatoriske barrierer og organisering av team, 2) samhandling og samskaping på tvers, 3) kompetanser og organisatorisk læring og 4) arbeidsmiljø og rekruttering.

Organisatoriske barrierer og organisering av team

Resultater fra spørreundersøkelsen til ansatte og tilbakemeldinger på workshops har gitt innsikt i sentrale utfordringer som Trondheim kommune står ovenfor i arbeidet med å bygge organisatorisk kapasitet. Kronglete byråkratiske regelverk, detaljerte prosedyrer beskrives som barrierer for at ansatte opplever at de ikke kan jobbe på måter de faglig sett mener er riktig, med begrensede muligheter til å gi god hjelp til riktig tid og utvikle kreative løsninger tilpasset innbyggernes behov.

Gjennom workshops og spørreundersøkelsen blant ansatte i Trondheim kom det fram at måten kommunen er organisert på kan være til hinder for å bygge organisatorisk kapasitet som sikrer tverrgående løsninger. For lite samhandling og mangel på møteplasser og utviklingsteam som bygger bro mellom ulike sektorer – både på ledelse-, stab- og tjenestenivå- vektlegges som utfordringer som kan svekke kapasitet til innovasjon og omstilling. Samtidig trekker flere fram at det ikke nødvendigvis er organiseringen i seg selv, men snarere måten folk tenker og handler på som bygger barrierer for samhandling. For eksempel skriver en ansatt i spørreundersøkelsen:

> *«All organisering vil ha barrierer, og mye av arbeidet enheten har fokusert på gjennom relasjonell kapasitet, samtidig innsats og samarbeid fokus har nettopp som mål å jobbe ned disse barrierene. Dette er barrierer som må håndteres, ikke fjernes». (leder, oppvekst)*

Organisering av arbeid for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv vil kreve nye arbeidsformer, desentralisering av beslutningsmyndighet, samt utnytting av nye grenseflater mellom tjenester og aktører der innbyggere aktivt involveres i samskaping av nye løsninger. Erfaringer fra prosjektet Innbyggernes modell viste blant annet hvordan det er mulig å bygge skreddersydde team på tvers av organisatoriske grenser som jobber sammen til det beste for barn, unge og familier, med utgangspunkt i innbyggernes egne verdier og ressurser (Heimburg et al., 2024). Slike erfaringer kan bidra til å videreutvikle kapasitet for å håndtere organisatoriske barrierer gjennom nye prosjekter i det planlagte innovasjonsprogrammet, og fremme samskaping med relevante og berørte aktører på tvers av sektorer og nivå.

Organisatorisk kapasitet til samhandling og samskaping på tvers

Organisatorisk kapasitet til samskaping, innovasjon og omstilling handler mye om å øke evne og vilje til å samarbeide på tvers, både internt i kommunen og i samspill med eksterne samarbeidspartnere. Samarbeid på tvers, både i og mellom sektorer, er også en kilde til organisatorisk læring og utvikling som det vil være naturlig å bygge videre på i utvikling og etablering av innovasjonsprogrammet.

Samhandling og samskaping på tvers kan deles inn i lovpålagte samarbeid, for eksempel som følge av lovendringer, og villet samarbeid som ikke er pålagt. Gjennom innsiktsarbeidet kom det fram at det fins mange små gode satellitter med eksempler på lovende praksiser for samskapte løsninger. Samtidig tyder mye på at det er et godt stykke igjen før Trondheim kommune har etablert et helhetlig og velfungerende økosystem som fremmer og synliggjør helhetlige løsninger til det beste for utsatte barn, unge og familier, i samspill med innbyggerne selv og andre relevante organisasjoner og aktører.

Innsikt fra litteraturgjennomgang, spørreundersøkelsen og workshops viser både evne og vilje til tverrgående løsninger er forbedret og forsterket de siste årene (Alfer, 2020; Heim-

burg et al., 2024). Denne kapasiteten er blant annet utviklet gjennom en rekke innovasjonsprosjekter, nettverk og verktøy som er omtalt flere andre steder i denne rapporten.

Det synes imidlertid å mangel en helhetlig, strategisk tilnærming til samhandling på tvers som et virkemiddel til måloppnåelse i organisasjonen. I noen deler av kommunen og innad i enkelte tjenesteområder formidler kommuneansatte og ledere at de har et utstrakt samarbeid med andre aktører på tvers av sektorer og i samspill med omgivelsene. Andre enheter oppga i spørreundersøkelsen som kartla pågående innsatser i kommunen at de ikke samarbeidet med noen andre enn internt på egen enhet, eller kun hadde et begrenset antall samarbeidspartnere de forholdt seg til. En fellesnevner i tilbakemeldinger fra innsiktsworkshopene i utredningsarbeidet var at mange formildet at de hadde kommet i snakk med aktører i og utenfor kommuneorganisasjonen som jobbet mot samme målsetninger, men som ikke visste om hverandre eller hverandres virkemidler.

Gjennom workshops og spørreundersøkelser blant ansatte i kommunen trakk flere fram arbeidet med relasjonell kapasitet som en viktig kapasitetsbyggende faktor for å styrke samarbeid og samskaping for å bygge laget rundt barn, unge og familier – både på individ- og systemnivå. Slike initiativer kan være en kilde til ideer og erfaringer som det kan være nyttig å bygge videre på i et langsiktig innovasjonsprogram.

I Trondheim finnes det i dag også en rekke nettverk i organisasjonen med mål om å utvikle organisatorisk kapasitet, som er finansiert av eksempelvis kommunens kompetansemidler, drevet av ledere, og organisert i grupper/ kompetansehevingsteam. Et eksempel som ble trukket fram av kommunens ansatte i spørreundersøkelsen og workshops er nettverket «Barn og Rom» og «Vi skaper rommet», hvor ulike ansatte møtes på tvers i ulike grupper for å utvikle bedre praksiser når det gjelder fysiske miljø i barnehager og skoler. Slike kollektive og profesjonelle læringsfellesskap er strukturelt forankret på enhetsnivå, men støttet både økonomisk og utviklingsmessig av eier. Et annet eksempel er bydelsvise ledernettverk organisert på tvers av Barne- og familietjenesten, skoler og barnehager – hvor kommunen som skole- og barnehageeier organiserer arbeidet og setter agenda sammen med lederrepresentanter i et arbeidsutvalg.

I Trondheim kommune har tidligere erfaringer vist at det finnes et betydelig potensial for innovasjon ved å utvikle evnen til fremtidstenkning i samspill med innbyggere og lokale organisasjoner. Dette understøttes av forskning som peker på betydningen av å trene opp denne kapasiteten (Gohari, Ahlers, et al., 2020; Gohari, Baer, et al., 2020). Å spre og oppskalere nye måter å tenke og handle på, handler også i stor grad om å fasilitere. Et relevant eksempel på hvordan dette kan gjøres i praksis er pilotprosjektet for bærekraftige, sunne fremtider, ledet av AFINO-senteret og NTNU Helse (Ingeborgrud et al., 2023). Dette prosjektet har fokusert på å fremme langsiktig og kreativ tenkning for å møte bærekrafts utfordringer, og har eksperimentert med ulike metoder som hackathons, Future Literacy Lab, verksted for borgerdeltakelse og Three Horizons-workshop. Disse metodene har blitt anvendt på forskjellige målgrupper, inkludert studenter, eksperter, interessenter og borgere.

Erfaringene fra prosjektet viser en klar interesse og blant deltakerne for å delta i denne typen samskaping om fremtidsbilder. Samtidig er det behov for å forbedre kapasiteten for fremtidstenkning. Den største utfordringen ligger i å overføre disse isolerte tiltakene til en systematisk integrering av denne formen for involvering inn i utviklingen av utviklingen av tilbud og tjenester, og i tjenesteforvaltning og planlegging i kommunen. Det er potensialet for at Trondheim kommune kan nyttiggjøre denne type erfaringer inn i strategier for også og sikre kapasitetsbygging som tar sikte på å oppnå felles, forpliktende og langsiktige samfunnsmål. Dette har ikke bare potensialet til å forsterke kommunens innovative kapasitet, men også styrke borgernes engasjement og innflytelse over sin egen fremtid.

Kompetanse og organisatorisk læring

Kompetanse som både fremmer kunnskap, ferdigheter og tilgang til ressurser er viktig for kommunens kollektive endringskapasitet. Utvikling av kunnskap, holdninger og ferdigheter, både kollektiv og individuelt, vil dermed være viktige faktorer i utvikling- og innovasjonsprosesser som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling. Kompetanseutvikling kan skje på mange måter, men en målrettet innsats vil være viktig for å styrke organisasjonen som helhet og unngå ytterligereforsterking av fragmenteringen vi ser innsiktsarbeidet beskriver dagens situasjon. Sentrale kompetanseområder det er behov for å utvikle videre handler blant annet om kompetanse til ledelse og samarbeid på tvers som kan fremme samskaping og innovasjon.

Kommunens tilgang på kompetanse er imidlertid under press innen en rekke områder. Kompetanseutfordringen forsterkes av rekrutteringsutfordringer som følge av demografiske endringer og samfunnets aldersbæreevne. Befolkningssammensetningen preges av at vi blir stadig flere eldre med behov for hjelp og støtte fra det offentlige, med færre hender og hoder til å løse oppgavene. Det ligger derfor et stort innovasjonspotensial i å jobbe smartere, og strategisk utvikle og rekruttere kompetansen som trengs for å nå bestemte samfunnsmål.

Deltakelse på webinarer, kurs, etter- og videreutdanninger, interne fagdager og veiledning trekkes fram av ansatte som viktige virkemidler for å bygge kompetanse og kapasitet. Profesjonelle læringsfellesskap der ansatte og ledere veileder hverandre, samt refleksjon og utviklingsarbeid satt i system nevnes også som viktige tilnærminger til kompetanseutvikling. En leder begrunner dette behovet slik i spørreundersøkelsen:

> *«Med et samfunn som endrer raskt, nye forventninger fra politisk hold m.m. gjør at personalet må holde tritt. Men verdiene, kulturen og holdningene som personalet utøver er viktigst». (leder, oppvekst)*

At riktig kompetanse og personlig egnethet blant ansatte er avgjørende for å nå samfunnsmål kan for eksempel illustreres av foreliggende forskning på barnehagers og skolers potensialer som arena for å utjevne sosiale forskjeller og motvirke utenforskap, slik vi skrev

om i kapittel 3. Barnehager og skoler virker ikke utjevnende i seg selv, men mulighetene for å løse samfunnsfloker avhenger av kvalitet, kompetanse og arbeidsformer. Det er for eksempel godt dokumentert at barnehager av høy kvalitet, med tilstrekkelig, godt utdannet, stabilt og personlig egnet personale som samarbeider godt med laget rundt barnet virker utjevnende, mens barnehager av dårlig kvalitet, med lav kompetanse, høy turnover og manglende samarbeid kan forsterke forskjeller i barnas livsmuligheter (Duncan, 2023; Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Engel et al., 2015). På samme måte viser studier at skolens evne til å utjevne forskjeller og motvirke utenforskap avhenger av lærernes kompetanse, samarbeid med andre yrkesgrupper og andre arenaer barn og unge befinner seg på i fritid og hverdagsliv (Lewallen et al., 2015; Morote et al., 2022; Restad, 2020). Det er dermed ikke nødvendigvis bare antall ansatte det kommer an på, men snarere kvaliteter, komplementære kompetanser og samarbeid på tvers til det beste for barn, unge og deres familier.

På grunn av at ansatte påvirkes av systemene og profesjonene de er en del av, kan uhensiktsmessige praksiser opprettholdes og reproduseres dersom de ikke «forstyrres» til å tenke og handle på nye måter. Til tross for ønsker fra ansatte om endring og forsterket samarbeid på tvers kan derfor systemer og strukturer fange og hermetisere uhensiktsmessig praksis (Seo & Creed, 2002; Vink, Koskela-Huotari, et al., 2021). Ansatte og samarbeidsaktører kan imidlertid bidra til å endre sosiale strukturer gjennom å bygge refleksivitet, synliggjøre det usynlige (bunnen av isfjellet), og bruke det som er synlig (symboler, artefakter, aktiviteter og interaksjoner) til å endre deler av systemet som ligger under overflaten og påvirker alt som skjer (f.eks. lover, regler, normer, roller, verdier og mentale modeller), se vedlegg 2.

Innsiktsarbeidet tyder imidlertid på at Trondheim kommune besitter mulig nødvendig kompetanse som allerede finnes i organisasjonen, men som ikke i tilstrekkelig grad tas i bruk fordi den er skjult og ikke blir etterspurt på relevante arenaer. Et sentralt spørsmål når det gjelder kompetanse og organisatorisk læring handler derfor om å kunne identifisere, oppdage og ta i bruk kompetanse det er behov for i organisasjonen. Bruk av sosial- og helse- og kulturfaglig kompetanse i skoler og barnehager og samarbeid med ressurser i frivillighet, næringsliv og akademia er eksempler på lovende praksiser som kan tilby videre inspirasjon for å utløse innovasjonspotensialer i etablering av et langsiktig program for å fremme fellesskap og motvirke ungt utenforskap i Trondheim.

Å bygge organisatorisk kapasitet gjennom å bli kjent med andres kompetanse og virkemidler handler imidlertid ikke bare om smartere bruk av tradisjonelle yrker og roller i kommunen. Det handler ikke minst om å tenke nytt rundt hvilke kompetanser som trengs for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. I den sammenheng er levd erfaring blant innbyggere som har kjent på kroppen hva det vil si å stå utenfor en viktig kilde til kunnskap og støtte (Åkerblom & Ness, 2023). I Trondheim fins det i dag enkelte tjenester som har ansatt innbyggere som erfaringskonsulenter basert i deres livserfaringer. Prosjektet Innbyggernes modell tydeliggjorde potensialet som ligger i å ansette ungdommer og foreldre med erfaringskompetanse som kan bidra direkte som støttespillere for utsatte barn, unge og familier, mobilisere egenorganiserte nettverk, og bidra med kunnskap

og innsikt som er viktig for systemforanding og strategisk planlegging (Heimburg et al., 2024). Slike lovende praksiser kan tilby inspirasjon til å forløse innovasjonspotensialer i det planlagte programmet – både fordi de tilfører ny kunnskap og handlekraft, og fordi det «forstyrrer» eksisterende kulturer og strukturer, og han utløse nye tankesett, holdninger og handlinger i systemet (Lawrence et al., 2009).

Metoder og verktøy for å spre og kontinuerlig evaluere lovende praksiser - fra bunnen og fra toppen, og på tvers – er nødvendig for å utvikle en lærende og innovativ organisasjon. Unginvest AiB i Buskerud fylkeskommune er et godt eksempel på utvikling av en lærende organisasjon som vektlegger kunnskap fra ungdommer, ansatte, ledere og eksterne samarbeidspartnere, som vist i casen nedenfor:

Case: Unginvest AiB

UngInvest AIB et fylkeskommunalt praksisnært og styrkebasert opplæringstilbud for ungdom i alderen 16–24 år. I tillegg driver de Nasjonalt vitensenter for styrkebasert læring. UngInvest AIB består av fem avdelinger lokalisert i Drammen, Modum, Kongsberg, Ringerike og Gol kommune. Avdelingen i Gol dekker hele Hallingdal. Buskerud fylkeskommune eier UngInvest AIB, som er organisert på linje med de videregående skolene, med egen virksomhetsleder. Hver UngInvest AIB-avdeling har egen avdelingsleder. Ved å bruke en styrkebasert tilnærming skaper UngInvest læringsmiljøer der elever som ikke finner seg til rette i den ordinære skolen, rekrutteres og beholdes i videregående opplæring. Gjennom å identifisere ungdommenes egne styrker, talent og interesser, legges det vekt på å styrke ungdommenes selvverd. Ungdommene får erfare hvor betydningsfulle de er, og at deres kompetanse og erfaringer er verdifulle for samfunnet. Hensikten er at ungdommene skal bli aktive samfunnsborgere med jobb, inntekt og gode liv.

På UngInvest AIB får ungdommene mulighet til å benytte et helt år til å avklare utdanningsretning, oppleve læringsglede og mestring, slik at de igjen får tro på seg selv og egne evner for å stå støtt i det videre utdanningsløpet. Ungdommene oppfordres til å utforske sine styrker, ferdigheter og evner, og involveres ekte i et likeverdig levende læringsfellesskap hvor de selv får bidra inn i forhold til hva de ønsker å lære. Dette skjer i trygge og omsorgsfulle rom met et miljø preget av humor, valgmuligheter og moro. Læringen knyttes til de nasjonale læreplanene. Det legges vekt på dialogisk og relasjonell tilnærming og grunnforståelse. Gjennom dette bygges tillitsfulle relasjoner mellom jevnaldrende, som kalles «yngre læringskolleger» og med medarbeiderne som kalles «eldre læringskolleger». Disse begrepene er tatt i bruk for å understreke likeverdigheten i læringsprosessene og bidrar ril relasjonell ansvarlighet.

Gjennom bruk av aksjonsforskningsstilnæringen (Appreciative Inquiry) og sosialkonstruksjonistisk forståelse har skolen systematisert utvikling, refleksjon og evaluering. Målet er å stadig forbedre ungdommenes og medarbeidernes læring, mestring og ferdihgeter, slik at ungdommene kan fortsette i skoleløpet og videre deltakelse i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Ungdommene får også muligheter til å involvere seg i den daglige og langsiktige utviklingen av UngInvest AIB. Evalueringene og vurderingene foregår i relasjonelle dialoger mellom unge og eldre læringskolleger gjennom hele året, knyttet til de livsmålene ungdommene setter seg for fremtiden og de unike styrkene de har – hver for seg og sammen. Unginvest AIB gjennomfører også regelmessige eksterne evalueringer, blant annet gjennom samarbeid med NTNU (Ness, 2021) og Det Norske Veritas (DNV), og årlige etterundersøkelser.

Evalueringer viser at UngInvest har oppnådd svært gode resultater for – og sammen med – ungdommene. De årlige undersøkelsene viser at over 85% av ungdommene fortsetter i skole eller arbeid, over 90% er samlet sett i positiv aktivitet. Blant annet viste en samfunnsøkonomisk analyse fra DNV GL i 2013 og i 2017 på oppdrag for Kronprinsparets Fond at for hver krone investert i UngInvest AIB, får samfunnet tilbake fire kroner. Rapporten viste at 63% av ungdommene som har vært i UngInvest AIB fullfører videregående opplæring eller høyere utdanning, mens en forventet fullføringsgrad for tilsvarende gruppe ungdommer er på 34%.

En framskriving av tallene viser at den langsiktige lønnsomheten er 541 mill. Nkr per år (Kronprinsparets fond).

Slike systematiske evalueringer kan bidra til å bedre utvikling av tiltak og organisasjoner, og samtidig bygge legitimitet og tillit internt og eksternt. Erfaringene fra Unginvest AIB viser at ledelse er avgjørende for å sette rammer for, og bygge langsiktighet i evalueringsarbeidet.

Les mer på:

https://bfk.no/unginvest/
https://kronprinsparetsfond.no/prosjektene/unginvest/
https://kronprinsparetsfond.no/fondet/samfunnsokonomisk-analyse/

Kontakt: Ingebjørg Mæland, ingebjorgm@viken.no

For å sikre at evalueringer og systematisk dokumentasjon av erfaringer blir en del av læringssystemet, kan det opprettes en «læringsbank». Dette kan gjøres ved å bygge nettverk av personer som er involvert i små intervensjoner, og som samler og deler erfaringer om hva som virker og hva som ikke virker. Dette kan bidra til kontinuerlig læring og forbedring i innovasjonsprosjekter, og gjensidig læring på tvers (Puttick, 2024). I det videre arbeidet kan Trondheim kommune for eksempel hente inspirasjon fra Århus kommune sitt arbeid med organisatorisk læring forankret i kommuneplanen «Århuskompasset», og måten de jobber med å løse «vilde problemer» på[19]. Oppbygging av slike former for materi-

19 Eksempler fra Århus kommune kan finnes her: https://www.resonans.dk/deltag/find-og-forstor/7-vilde-problemer-kan-ikke-stoppe-aarhus og her: https://faellesomaarhus.aarhus.dk/vilde-problemer/saadan-arbejder-vi-med-vilde-problemer

ell og digitale delingsflater vil være viktige forutsetninger for læring, deling og sprending av innovasjoner i systemforandring.

Arbeidsmiljø og rekruttering

Gjennom spørreundersøkelsen og i workshops ble arbeidsmiljøet i kommunen trukket fram som vesentlig for å bygge organisatorisk kapasitet. Profesjonskamper, sykefravær og høy turnover blant nøkkelpersonell som skal danne «laget rundt barn, unge og familier» utfordrer kontinuitet og teamutvikling. Flere trakk fram behovet for å fokusere på at enheter i Trondheim kommune aktivt tar i bruk og forstår Arbeidsmiljøloven som en vesentlig folkehelselov, både for ansatte og til det beste for innbyggerne. Innsiktsarbeidet tyder dessuten på at høyt arbeidspress, rekrutteringsutfordringer, samt mangel på anerkjennelse og arbeidsvilkår som bidrar til å true etablering av stabile, kompetente og egnede «lag» gjennom oppvekstløpet, noe som blant annet illustreres ved følgende utsagn i spørreundersøkelsen blant ansatte, der en barnehageleder oppsummerte det slik:

> *«Det er flukt fra yrket og flukt fra utdanningen. Det er fordi arbeidspresset blir for stort, vi får ikke gjort den jobben vi vet vi kan gjøre, og vi får ikke særlig betalt for det vi gjør heller». (leder, oppvekst)*

Det ligger dermed et betydelig innovasjonspotensial i å utdanne, rekruttere og beholde framtidens arbeidskraft som kan utvikle nye løsninger og jobbe sammen til det beste for barn, unge og framtidige generasjoner i Trondheim. Forsøket med toppet bemanning i barnehager i Trondheim viste at sykefravær og bruk av eksterne vikarbyråer/innleie var vesentlig lavere i prosjektbarnehagene enn øvrige barnehager i Trondheim (Sandgrin, 2023). Forsøket evalueres, og en rapport fra prosjektet legges fram våren 2024. Slike erfaringer kan være nyttige å bygge videre på i utvikling av et innovasjonsprogram for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Oppsummering og anbefalinger

Til tross for at Trondheim kommune har kommet langt i å definere mål om grønn og rettferdig omstilling og samskaping som arbeid- og styringsform i strategisk planverk, viser utredningen at kommunen står ovenfor en rekke utfordringer når det gjelder oppbygging av kommuneorganisasjonens kapasitet og kapabiliteter. Utredningen viser at Trondheim kommune bør adressere:

- → Ledelsesgap og fragmentering mellom sektorer og nivå
- → Sprikende kultur for innovasjon, omstilling, evaluering og organisatorisk læring
- → Kompetanseutvikling og organisering av team hensyntar ikke tilstrekkelig arbeidstakeres og innbyggernes behov for samordning og støtte

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

→ Videreutvikle kompetansehevende tiltak og team som styrker relasjonell og tillitsskapende ledelse, samskaping og brobygging, innovasjonsarbeid knyttet til målrettede samfunnsoppdrag (missions) og framtidstenkning på tvers av sektorer og nivå.

→ Utvikle systemer for å finne, synliggjøre og forstørre lovende og spirende praksiser og tjenester, og arbeidsformer som kan fremme rask og systematisk evaluering som gir organisatorisk læring på tvers av sektorer.

→ Teste ut nye former for nærværsarbeid for å forebygge sykefravær og høy turnover, og utvikle arbeidsformer som skaper motivasjon, mestring, støtte, tverrfaglighet og «stabile arbeidslag» rundt utsatte barn, unge og familier.

Organisering og forvaltning

Hensynet til barnas beste og barn og unges rett til medvirkning skal være et førende prinsipp i all saksbehandling og tjenesteyting. Barnekonvensjonen gir alle barn og unge rett til å bli hørt og gitt innflytelse (UN General Assembly, 1989). Denne rettigheten og hensynet til barnets beste har en rekke konsekvenser for organisering og forvalting av tjenester og ytelser i kommunen.

Kommunen er velferdsstatens forlengede arm, som operasjonaliserer og forvalter rettigheter forankret i lov og avtaleverk i møtet med innbyggerne. Noen lovmessige rettigheter gjelder for alle – de er universelle og ubetingede, uten at det stilles krav til dokumentasjon eller oppfølging fra innbyggerne. Eksempler på slike rettigheter er universell barnetrygd, gratis utdanning og tilgang til helsehjelp. Andre rettigheter knyttes til vurderinger av særskilte behov, der det i noen tilfeller stilles krav til innbyggerne i form av aktiviteter og plikter. Eksempler på slike rettigheter er arbeidsledighetstrygd, sosialhjelp og hjelp til bolig. Mange betingede rettigheter er i dag forbundet med søknadsprosedyrer og kompliserte saksganger som krever mye, både av innbyggere som trenger hjelp, og av hjelpeapparatet som skal bidra til at rettigheter blir realisert.

Systemfragmentering og manglende helhet i tjenester til barn, unge og familier i utsatte situasjoner kan føre til at utsatte grupper får mangelfull hjelp og støtte. Helsetilsynet har dokumentert rettighetsbrudd for særlig utsatte grupper i Trondheim, blant annet når det gjelder økonomisk nødhjelp og akutt hjelp til midlertidig bolig. Tilsynet pekte på svikt i kommunens styringssystemer, som hadde medført at innbyggere i særlig sårbare situasjoner ikke har fått den hjelpen de trengte til rett tid. Tilsynet konkluderte med lovbrudd på so-

sialtjenesteloven §§ 18 og 4, der hensynet til barnets beste ble vurdert som særlig alvorlig (Trondheim kommune, 2023b; Øksnes & Lindseth, 2022).

Eksemplet viser at det eksisterende forvaltningsapparatet kan skape en rekke barrierer for å motta hjelpsom hjelp for innbyggere og familier i utsatte livssituasjoner som har behov for koordinert og helhetlig innsats. Slike barrierer kommer blant annet til syne både gjennom fragmentert ledelse og økonomiske tildelinger, fragmenterte systemer som skiller mellom voksne og barn, bestiller og utfører, og fragmenterte teknologiske løsninger i forvaltning og dokumentasjon. Arbeidet med Innbyggernes modell viste også at familier og ungdommer i sårbare livssituasjoner ikke nødvendigvis vet hvilken hjelp de har rett til å søke om, og hvordan de skal gå fram, og kvier seg for å be om hjelp på grunn av skam eller mistillit til «systemet» (Heimburg et al., 2024). Dette tyder på et behov for å opplyse om rettigheter, og tilrettelegging av hjelp og støtte med utgangspunkt i arenaer innbyggere i sårbare situasjoner allerede ferdes på i hverdagslivet.

Innsikt fra workshops og spørreundersøkelsen i utredningsarbeidet viser også at ansatte opplever fragmentering og det som omtales som tungrodd «silo-jobbing» i hjelpeapparat og dokumentasjonssystemer som ikke snakker sammen, noe som kan eksemplifiseres ved følgende utsagn:

> *«De ulike enhetene i kommunen må jobbe bedre sammen og ikke sitte i hver sin enhet og ta avgjørelser, uten å involvere andre enheter som jobber for samme sak / bruker.» (NAV-ansatt)*

> *«Dokumentasjons- journalsystemene snakker ikke sammen. Dette fører til lite oversikt over enkeltbarn som mottar hjelp, hemmer samarbeid, samarbeid tar lenger tid, vi bruker fremdeles en del utskrift for scanning eller sende per papir i post.» (ansatt, BFT)*

For innbyggere og familier med sammensatte behov for bistand og støtte fra ulike deler av hjelpeapparatet, kan tersklene for å søke om, dokumentere behov og plikter og følge opp saksgang, skape barrierer for at de får den hjelpen de trenger – når de trenger det. Innsiktsarbeidet tyder på at mange får hjelp og støtte for seint, når problemer har utviklet seg til å bli så store at barn og unge risikerer å havne på utsiden av fellesskapet. Som vist i kapittel 3, er det også en stor utfordring at kriterier for tildeling av ytelser og tjenester betinger medisinske diagnoser. Ansatte som jobber i forvaltning av rettigheter eller ytelser og/eller tjenesteutøvelse formidler at mye arbeidskapasitet går tapt i å «håndtere systemet» på måter som kan være til hinder for å nå samfunnsoppdraget om å skape fellesskapsverdier, som også illustrert ved sitatene over. Rigide og uhensiktsmessige regelverk kan være til hindrer i utvikling av de beste løsningene, både for innbyggere og ansatte. (Heimburg et al., 2024; Madsen et al., 2022; Virtanen et al., 2022). Det er derfor et stort innovasjonspotensial i å teste ut nye former for tillitsbasert og skjønnsmessig forvaltning av

rettigheter til støtte og hjelp basert i innbyggernes egne vurderinger av behov, som samtidig ivaretar rettferdig tildeling av tjenester og ytelser.

Forvaltning av rettigheter basert i tillit, faglig skjønn og ubetingede vedtak er tidligere testet ut i Trondheim kommune med lovende resultater. Gjennom Innbyggernes modell testet for eksempel Trondheim kommune ut nye arbeidsformer der ansatte ikke skulle utarbeide nye prosedyrer eller rutiner, og ikke bruke penger på å ansette flere folk. Det var det som innbyggerne selv mente var viktig for at de skulle få et bedre liv og delta i samfunnet som la grunnlaget for skjønnsmessige vurderinger av hva slags hjelp og ytelser som kunne være nyttige for innbyggerne, og hvordan samarbeid kunne bygge på relasjoner og innbyggernes egne ressurser, verdier og behov. Mye av den samme tenkningen er lagt til grunn i utprøving av forenklet og tillitsbasert forvaltning som blant annet beskrevet i casen om «Et enklere NAV» i kapittel 3. En stor utfordring som er løftet fram gjennom utredningen er imidlertid at slike prosjekter har en tendens til å fungere godt som prosjekter, uten at læring tas inn til å påvirke daglig drift og eksisterende forvaltning av regelverk og rettigheter. Innsiktsarbeidet har gitt mange gode eksempler på lovende praksiser i form av piloter og prosjekter, men uten tydelige mål og forankringspunkt for videre utvikling i organisasjonen. Det ligger derfor et betydelig innovasjonspotensial i å videreføre, oppskalere og fortsatt evaluere slike praksiser dersom de testes ut i større omfang.

I det siste årene er det imidlertid etablert et lavterskeltilbud i alle bydeler i Trondheim som en del av det ordinære tjenesteapparatet, som ikke er vedtaksbasert; casen om «Trondheimshjelpa» som vi beskriver nedenfor. En vesentlig driver for å få lavterskel og ikke vedtaksbaserte tilbud til å fungere i praksis er å lytte til og jobbe fram løsninger basert i innbyggere og familiers unike behov, og kontinuerlig tilpasse hjelp og støtte på bakgrunn av dialog og tilbakemeldinger, som beskrevet i casen nedenfor:

Case: Trondheimshjelpa

av Birgit Valla

Trondheimshjelpa er et gratis lavterskeltilbud til gravide, barn, ungdom og familier i Trondheim. Inngangen til tjenesten skal være enkel for innbyggerne, slik at de selv er aktive i hvordan hjelpen skal utformes. De kan selv ta direkte kontakt med tjenesten, og legge frem sitt behov.

Det blir ikke gjort kartlegginger eller brukt sjekklister ved henvendelse. Folk forteller det de selv ønsket å fortelle, om hva de har behov for og hva som er årsaken til at de tok kontakt. Alle får tilbud om hjelp, uavhengig av type problem eller alvorlighetsgrad. De ansatte har tillit til at når innbyggeren tar kontakt, så er det en grunn til det og denne blir lyttet til uten forbehold.

Trondheimshjelpa samarbeider med de andre tjenestene i Barn og Familietjenesten, slik som helsestasjon, skolehelsetjeneste, barnevern og PPT, eller andre instanser som

familien har kontakt med (NAV, psykiske helse for voksne osv.). Trondheimshjelpa er en verdibasert tjeneste som jobber ut fra tilbakemeldinger fra innbyggerne. Det benyttes et systematisk verktøy for dette, Feedback informerte tjenester (FIT), som alle ansatte har opplæring i. Verktøyet er en del av en helhetlig tankegang om hvordan man møter innbyggerne. Det blir derfor ikke benyttet kartleggingsverktøy eller sjekklister, men lagt vekt på åpen dialog og empatisk lytting. Den videre kontakten blir fortløpende utformet i dialog mellom den ansatte, den som hadde oppsøkt Trondheims og eventuelle samarbeidspartnere. Innbyggeren blir sett på som en kompetent samarbeidspart som selv har ressurser som den kan bidra med, og hjelpa skapes sammen med familiene.

Trondheimshjelpa finnes i alle de fire bydelene i Trondheim kommune.

For å lykkes med Trondheimshjelpa var det viktig med en helhetlig satsing der man i starten jobbet mye med verdier og prinsipper for hvordan tjenesten skulle se ut, i tråd med Hjelp som hjelper (Valla, 2022). Alle de ansatte ble involvert og det ble holdt samlinger der man jobbet med verdiene og hvordan disse ville få konsekvenser for den daglige driften. Tilbakemeldingsverktøyet FIT ble implementert, og noen i hver bydel fikk opplæring som FIT-veiledere.

Suksessfaktorer er den helhetlige satsingen og lederne. Lederne har hele tiden satt av tid sammen med de ansatte for å snakke om hvordan de skal jobbe fremover. Vanskelige temaer tas opp, og man erkjenner hva som er utfordringer og jobber med dem. Dette er ikke noe som gjøres «i tillegg til», det er en ny måte å jobbe på for tjenestene. Man gjør fortsatt mye av det man har gjort før, men det settes inn i et nytt rammeverk, og tradisjonell praksis utfordres. Noe av det man har gjort før legges bort.

Slik blir Trondheimshjelpa en tjeneste i kontinuerlig læring. Tilbakemeldingene fra innbyggerne fører til nye tanker, nye erkjennelser og ny praksis. Å la tilbakemeldingene forme tjenesten krever både mot, overblikk og mye refleksjon. Dette settes det av tid til i hverdagen med de ansatte. De ansatte er hele tiden med på å ta avgjørelser om hva man gjør videre, heller enn at dette kommer som bestemmelser ovenfra.

En slik måte å jobbe på kan alle gjøre, hvis man ønsker det. Det som er avgjørende er at tilbakemeldingene (f.eks i form av Feedback Informerte Tjenester; FIT) ikke bare blir noe man gjøre «i tillegg» til alt annet, men at de faktisk blir førende for hvordan tjenestene skal utformes. Da må de ansatte tenke annerledes om hva velferdsstaten skal være og hvordan man skal tilby hjelp. Det krever stor satsing innad i tjenestene, og er noe Trondheimshjelpa har tatt på alvor.

https://www.trondheim.kommune.no/tema/helse-og-omsorg/barn-og-familie/trondheimshjelpa/

Kilde

Valla, B. (2022). Hjelp som hjelper. Universitetsforlaget
Avdelingslederne Trondheimshjelpa (pr. 15.4.2024):
Heimdal: tuva-christina.jensen@trondheim.kommune.no

Lerkendal: merete.bach@trondheim.kommune.no
Østbyen: torhild-olsen.husby@trondheim.kommune.no
Midtbyen: kirsti.aune@trondheim.kommune.no

Oppsummering og anbefalinger

Innsikt fra utredningen viser at både innbyggere, ansatte og ledere opplever at de fanges av eksisterende forvaltningssystemer, som:

- → Er fragmenterte og ikke svarer godt nok på behovene til innbyggere i utsatte situasjoner
- → Oppleves som tungrodde og i noen tilfeller mot sin hensikt av ansatte
- → Vanskeliggjør samarbeid på tvers

Det er dermed et stort innovasjonspotensial i å teste ut og videreutvikle nye former for byråkratisk praksis og forvaltning av tjenester og ytelser.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- → Videreutvikle tillitsbaserte forvaltningsmodeller og videre utprøving av ubetinget, koordinert og helhetlig tildeling av tjenester og ytelser som tar utgangspunkt i skjønnsmessige vurderinger av barn, unge og familiers unike hverdagsliv, ressurser og behov.

Nettverk, partnerskap og samarbeidsdrevet innovasjon

Å videreutvikle nettverk og partnerskap med aktører som kan bidra til å løse samfunnsfloker er en viktig driver for å bygge kapasitet i et system som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling. Nettverksbasert arbeid og forpliktende partnerskap med aktører utenfor kommuneorganisasjonen er nært knyttet til det å fasilitere samskaping, samstyring og organisatorisk kapasitet som vi har skrevet om tidligere i dette kapitlet. Nettverk og partnerskap som springer ut av ulike plattformer for samskaping, kan utløse en rekke relevante arenaer for å mobilisere kollektiv handling og kollektiv påvirkning for å nå bestemte samfunnsmål (Ansell & Torfing, 2021; Kania et al., 2018).

Utvikling og etablering av nettverk og partnerskap setter i økende grad søkelys på nye, kreative og bedre løsninger for å nå målrettede samfunnsoppdrag (missions) (Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2011). Ved å samle og mobilisere et bredt spekter av ulike aktører kan kommunen dra nytte av mangfoldet av erfaringer og ideer for å utvikle mer helhetlige og effektive løsninger. Eksempler på relevante aktører kan være individer eller organisasjoner i offentlig, frivillig og privat sektor, sosiale entreprenører og media, og i forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Målrettet og samordnet innsats i arbeidet med nettverk og partnerskap bidra til at ulike aktører forplikter seg til felles finansiering av felles satsinger, og til kompetanse- og erfaringsdeling på tvers av organisatoriske grenseflater. Slike former for samarbeid som sikter mot å fremme innovasjon omtales gjerne som «samarbeidsdrevet innovasjon» (Aastvedt & Higdem, 2022). Samarbeidsdrevet innovasjon stiller krav til hensiktsmessige institusjonelle design, entreprenørskap i offentlig sektor og nettverksbasert lederskap på tvers av et mangfold aktører som kan bidra. Institusjonelle design handler blant annet om utvalget av relevante aktører, prinsipper som regulerer samskapingen, prosedyrer og mekanismer som gjør det mulig å ta og spore beslutninger, samt å måle og evaluere resultater (Bason, 2023; Torfing et al., 2020).

Trondheim kommune inngår allerede i mange nettverk og partnerskap med eksterne partnere. Slike former for samarbeid muliggjør tilgang til et bredt spekter av ideer, ressurser, kompetanser og perspektiver som i sum kan forsterke og forbedre kommunens evne til å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Gjennom slike nettverk kan ulike aktører også dele praksiseksempler og demonstrasjoner på radikale innovasjoner og systemforanding med hverandre, slik at innovasjoner kan spres og tilpasses nye kontekster (Center for Offentlig-Privat Innovation, 2023). En utfordring som er løftet fram gjennom innsiktsarbeidet er imidlertid at nettverk og partnerskap ofte er forankret i hver sin sektor, der aktører på tvers ikke nødvendigvis vet om hverandre. Dette kan igjen føre til manglende koblinger mellom aktører og nettverk som kunne ha utløst innovasjonspotensialer gjennom samarbeid.

Potensialet for å utløse samskapende praksiser gjennom å etablere slike plattformer er dokumentert i arbeidet med smartbyene (Gohari, Ahlers, et al., 2020; Gohari, Baer, et al., 2020) og i Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024). I perioden 2022–2025 tester også UniversitetskommunenTRD3.0 ut måter å stimulere til etablering av nettverk i form av praksisfellesskap, som metode for å bygge langvarige tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeid mellom forskningsmiljø og fagmiljø i kommunen, basert i målrettede samfunnsoppdrag. Metodikken svarer på et behov for møteplasser og arenaer mellom forskning og praksis, preget av kontinuitet og forutsigbarhet. Denne type nettverk kan også fungere som en arena, eller ramme for samarbeid, som kan bidra til å bygge ned barrierer mellom kunnskapsunivers og samtidig bidra til å bygge innovasjonskapasitet – og kultur i organisasjonen (Bjørnsrud & Gjems, 2019).

De fleste av de etablerte nettverkene som trekkes fram i innsiktsarbeidet, slik som for eksempel SLT, har ikke innovasjon som et hovedformål. Fokuset er snarere å samordne analyser og eksisterende virkemidler for å svare på utfordringer knyttet til utenforskap og kriminalitetsforebyggende innsats. Andre nettverk som er trukket fram vektlegger i stor

grad erfaringslæring og kompetanseheving. Noen eksisterende nettverk og partnerskap har imidlertid et eksplisitt formål om samarbeidsdrevet innovasjon. Eksempler som er trukket fram i utredningen er KS partnerskap om radikal innovasjon, Universitetskommunen TRD 3.0 (se casebeskrivelse), Smartbynettverket og CityXchange. Enkelte enheter i Trondheim trekker også fram at virkemiddelapparatet (f.eks. Innovasjon Norge, Enova, EU) har gitt muligheter for å jobbe i innovasjonsrettede konsortier nasjonalt og internasjonalt.

Samarbeidsdrevet innovasjon er ikke et mål i seg selv, men snarere et middel for å nå bestemte samfunnsmål. Det kan være utfordrende å utvikle partnerskap og nettverksbaserte samarbeid som skal løse konkrete samarbeidsoppgaver «her-og-nå», og samtidig strekke seg lenger i retning av innovasjon og eksperimentering, noe som er forbundet med å ta risiko og å gå inn i ukjente terreng og krever grundig evaluering for å kunne fastslå nytteverdi (Avelino et al., 2019; Aastvedt & Higdem, 2022). I tillegg kan ulike sektorer og organisasjoner ha ulike prioriteringer, budsjetter, arbeidskulturer, systemer og mekanismer, insentiver og mål som kan skape barrierer for likeverdige samarbeid og kollektiv handling (Ansell & Torfing, 2021).

Det er et potensiale for å forsterke innovasjonsfokus i institusjonell design av eksisterende nettverk og partnerskap, og i sammenkobling mellom aktører som i fellesskap kan komme fram til nye og kreative løsninger på samfunnsfloker. I den videre utviklingen av Trondheim kommunes innsats for å fremme en grønn og rettferdig omstilling kan lokale nasjonale og internasjonale allianser, partnerskap og nettverk bidra til å bygge kapasitet for samarbeidsdrevet innovasjon og kollektiv handling. Slike innsatser bør rette seg mot å mobilisere aktører og nettverk som vil det samme.

I institusjonelle design av nettverk og partnerskap bør utvalgte aktører som inngår i plattformer for samskaping både ha forankring på strategisk og operativt nivå, koblet til de ulike organisasjonenes kjerneoppgaver og visjoner. Bred forankring og oppslutning om felles mål kan bidra til økt forpliktelse og vilje til å investere tid, krefter og relasjoner til andre aktører i økosystemet for samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon. Et godt institusjonelt design som vektlegger kollektiv handling og påvirkningskraft for å få felles samfunnsmål kan bidra til at flere jobber i samme retning gjennom hele innovasjonsprosessen (Callon, 2004; Latour, 2007). Ettersom innovasjon også handler om å spre og tilpasse nye praksiser til nye kontekster ligger det et uforløst potensial i deling og spredning gjennom fysiske og digitale plattformer og møteplasser, som vist eksempelvis i casebeskrivelsen av TRD3.0 og eksemplene fra Århus kommune vi viste til i forrige delkapittel.

Innsiktsarbeidet tyder på et innovasjonspotensial i Trondheim kommune i å utvikle en overordnet strategi for samhandling og samskaping innenfor rammen av tverrsektorielle, tverrdisiplinære nettverk på operativt nivå, basert i konkrete samfunnsoppdrag. En mulig tilnærming med relevans for utvikling av innovasjonsprogrammet kan være å stimulere til etablering av denne type nettverk/praksisfellesskap rundt konkrete tematiske innsatser i programmet, der deltakerne utforsker nye handlingsrom for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Foto: TKs bildedatabase

Oppsummering og anbefalinger

Kort sagt er nettverk og partnerskap viktige elementer i systemet for en grønn og rettferdig omstilling. Samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon kan tilgang til ressurser, bygging av tillit og forankring i samfunnet, og dermed bidrar de til å skape mer effektive, inkluderende og bærekraftige løsninger på samfunnsutfordringer. Innsikten vi har samlet viser at:

- Trondheim kommune inngår i en rekke partnerskap og nettverk som kan bidra positivt i arbeidet med å fremme en grønn og rettferdig omstilling
- Manglende samordning, oversikt og bevisste institusjonelle design kan være en barriere for samfunnsinnovasjon og systemforandring

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

→ Videreutvikle metoder for å stimulere til etablering av robuste nettverk, partnerskap og ulike fysiske og digitale læringsarenaer som driver for utvikling og deling av lovende praksiser, og demonstrasjoner på kunnskaps utvikling, innovasjon og systemforandring.

Finansiering og budsjettering

Mye tyder på at Trondheim kommune er i en krevende økonomisk situasjon med et betydelig underskudd i 2023 og forventet underskudd også i 2024 om man ikke lykkes med sparetiltak. Det er noe variasjon i inntektene over tid, hovedsakelig på grunn av variasjon i skatteinngangen, men for Trondheim kommune synes hovedproblemet å ligge på utgiftssiden der utgifter på mange områder har vært til dels betydelig høyere enn det som var forventet i budsjettene. Lite tyder på at den økonomiske situasjonen i Trondheim kommune vil bedres i nær framtid om det ikke tas prioriteringer som kan gjør at kommunen kan jobbe smartere, og prioritere virkemidler på tvers av sektorer som tar tak i rotårsaker til at sosiale og helsemessige problemer oppstår og dermed reduserte kostnader i forbindelse med tiltak for å bøte på slike problemer.

I handlings- og økonomiplanen for 2024–2027 beskrives det at særlig tre områder preges av høyt merforbruk; innen barne- og familietjenesten, bo- og aktivitetstilbudet og innen helse og omsorg. Eksempelvis har det siden 2020 vært en betydelig vekst i antall institusjonsdøgn i barnevern og kostnader knyttet til institusjonsplasseringer. Det er også en økende og kostnadskrevende utfordring at flere barn og unge utvikler psykiske helseplager og funksjonstap som gjør at de trenger hjelp fra kommunen til livsopphold, tjenester og behandling. Dette er problemer som kan forebygges, og som kan spare både innbyggerne det gjelder, ansatte og kommuneøkonomien for store belastninger. Overtid og vikarinnleie

i oppvekst, helse og omsorg trekkes også fram som kostnadsdrivende problemer (Trondheim kommune, 2023a).

Utvikling av intern kompetanse og kapasitet er nødvendig både for å fremme robuste løsninger på tvers av organisatoriske enheter, og for å utvikle innovasjonskapasitet til å nå målrettede samfunnsoppdrag (Mazzucato & Collington, 2023). Investeringer bør dermed rettes mot å utvikle kollektiv intelligens i organisasjoner og lokalsamfunn, i et helhetlig system som skaper innovasjonskraft for grønn og rettferdig omstilling. Trondheim kommune forvalter et stort budsjett, men innsiktsarbeidet tyder på at pengene kan brukes smartere for å løse samfunnsfloker knyttet til fellesskap og utenforskap blant barn og unge. Det er ikke løsningen å ansette flere folk eller øke budsjetter i kommuneorganisasjonen, men snarere å tenke og handle annerledes som utløser nye måter å skape fellesskapsverdier på, og der ansatte organiseres bedre mht samarbeid, innleie og vikarbruk. I det følgende omtaler vi fire tema som det er særlig relevant å se nærmere på i et langsiktig innovasjonsprogram: 1) Utviklingen av en livskvalitetsøkonomi, 2) Kostnader ved å ikke løse utenforskapsfloken og lønnsomhet ved tidlig investering i livsløp, 3) Tverrgående budsjettering og helhetlig ressursforvaltning og 4) deltakende budsjettering

Wellbeing economy – livskvalitetsøkonomi

Å utvikle et system som fremmer en grønn og rettferdig omstilling handler også om samspillet mellom økonomiske ressurser og fellesskapsverdier. Tradisjonelle tilnærminger til markedsøkonomi og sektorisert silobudsjettering har vist seg å virke mot sin hensikt dersom målet er å skape livskvalitet for alle og utjevne forskjeller i livsmuligheter. I internasjonal kontekst brukes begrepet «wellbeing economy», eller livskvalitetsøkonomi, som en betegnelse på en form for sirkulærøkonomi/smultringøkonomi som setter livskvalitet for alle, både for nåværende og framtidige generasjoner i sentrum for samfunnsutviklingen (Birkjær et al., 2021; Kickbusch et al., 2022; Raworth, 2017; World Health Organization, 2023). En livskvalitetsøkonomi vektlegger følgende for å skape gode liv for nåværende og framtidige generasjoner (Wellbeing Economy Alliance):

- **Verdighet:** alle har nok til å leve et liv de setter pris på, der de opplever trygghet og livskvalitet.
- **Sosial rettferdighet:** rettferdighet i alle former er et organiserende prinsipp for økonomiske systemer.
- **Deltakelse:** Innbyggere er aktivt engasjert i sine lokalsamfunn og i økonomiske prioriteringer
- **Naturen vår:** Mennesker er ett med naturen og må gi tilbake like mye som vi tar for å ta vare på jorda vi deler.
- **Mening:** Alle opplever at de er en del av et fellesskap, der våre institusjoner tjener fellesskapets beste.

Livskvalitetsøkonomier snur dermed opp-ned på tradisjonelle økonomiske logikker; økonomien har som hensikt å tjene menneskers felles beste og planeten vi deler, og ikke omvendt. Det er dermed et stort innovasjonspotensial i å forme økonomiske systemer og incentiver som stimulerer til fellesskap og livskvalitet, og solidaritet med kommende generasjoner. En slik økonomisk logikk legger til grunn at økonomiske systemer må formes, og ikke bare håndteres («system and market shaping» i stedet for «market fixing») (Mazzucato, 2021; WHO Council on the Economics of Health for All, 2021). Dette innebærer å vektlegge forebygging for å hindre at problemer utvikler seg, og før-fordeling av ressurser (det vil si, ikke bare omfordele, men sørge for at ressurser deles rettferdig fra start). Selv om mange sentrale virkemidler for omfordeling og før-fordeling fins på nasjonalt nivå, kan innovasjoner og sterke trepartssamarbeider utforske lokale handlingsrom. Utvikling av en livskvalitetsøkonomi krever dermed samskapte løsninger på tvers - med vekt på deltakelse, medborgerskap og verdighet for alle i samfunnet, og der alle opplever at de blir satset på og kan bidra til fellesskapets beste. En slik utvikling krever også nye former for delingsøkonomi og stedsbasert innsats med lokale investeringer der folk lever og bor (Goldblatt et al., 2023). I kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2023–2026 ble det for første gang lagt fram en plan med både levekårsbudsjett, klimabudsjett og økonomisk budsjett samtidig i Trondheim kommune, med forankring i samfunnsmålene i Trondheimsløftet. I sum kan klima-budsjettet og levekårsbudsjettet sees på som steg i retning av ev «livskvalitetsøkonomi» (Heimburg et al., 2024).

Gjennom analyser av relevante levekårsdata og anvendelse av KS sitt verktøy «Utenforregnskapet» ønsker kommunen blant annet å få bedre innsikt i sosiale investeringer og kost-nytte-vurderinger ut fra mulige og ønskede effekter for ulike målgrupper. Utenforregnskapet er først og fremst ett verktøy for å øke bevisstgjøring knyttet til samfunnsøkonomiske kostnader ved utenforskap, og mulige samfunnsgevinster ved å investere i tidlig innsats slik at barn og unge i utsatte situasjoner løftes opp til et gjennomsnittlig nivå på en rekke utfallsvariabler sammenlignet med befolkningen for øvrig (Rambøll, 2019). I løpet av 2022–2023 har kommunen samarbeidet med masterstudenter ved Institutt for samfunnsøkonomi om å videreutvikle og kvalitetssikre bruken av Utenfor-regnskapet. Justerte beregningsmodeller for utenfor-regnskapet ble også anvendt i forskningsarbeidet knyttet til Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024). I videre utvikling av synliggjøring av sammenhenger mellom sosiale investeringer og samfunnsøkonomiske gevinster fins det flere verktøy og metoder som Trondheim kommune kan la seg inspirere av. Relevante eksempel er Happiness Research Institute sitt arbeid med Wellbeing Adjusted Life Years, som kvantifiserer effekter ved å investere i livskvalitet (Birkjær et al., 2020), og The Social Value Database and Simulator (SVDS) for Public Health som er utviklet i Wales (Public Health Wales, 2022; Public Health Wales, u.å.). En slik utvikling, der både budsjettering og rapportering eksplisitt kobles til sosial bærekraft kan være skritt på veien til å utvikle en «livskvalitetsøkonomi» som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling.

Kostnader ved å ikke løse utenforskapsfloken og lønnsomhet ved tidlig investering i livsløp

Utenforskap vil i tillegg til belastningen for de enkelte individene, ha store konsekvenser for samfunnet. For Trondheim kommune vil utenforskap medføre direkte kostnader gjennom økt utgiftsbehov for å håndtere utenforskap og i tillegg ved at utenforskap medfører samfunnsøkonomiske kostnader som reduserer tilgjengelige ressurser for samfunnet. Utenforskap krever mye offentlig ressursbruk både i form av tiltak for å redusere marginalisering og utenforskap og ikke minst ressursbruk rettet mot personer som har havnet i utenforskap. Denne ressursbruken medfører også betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Vista Analyse (Rasmussen et al., 2010) beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene av marginalisering blant ungdom. I en nyere liknende analyse har Oslo Economics laget er beregningsopplegg for samfunnsøkonomiske kostnader ved utenforskap (Hyggen & Ekhaugen, 2021). I rapporten kartlegger Oslo Economics også den offentlige ressursbruken knyttet til marginalisering og utenforskap. Totalt beregner Oslo Economics den offentlige ressursinnsatsen til å være på 314 milliarder kroner i 2021, noe som utgjør vel 58 000 kroner per innbygger. De har også fordelt anslaget på ressursbruk på deler av offentlig sektor og anslår da at 57 milliarder eller om lag 18% er ressursbruk i kommunene. Dette omfatter ressursbruk rettet mot risikofaktorer for marginalisering, personer som er i en marginaliseringsprosess og ressursbruk rettet mot voksne som er i utenforskap.

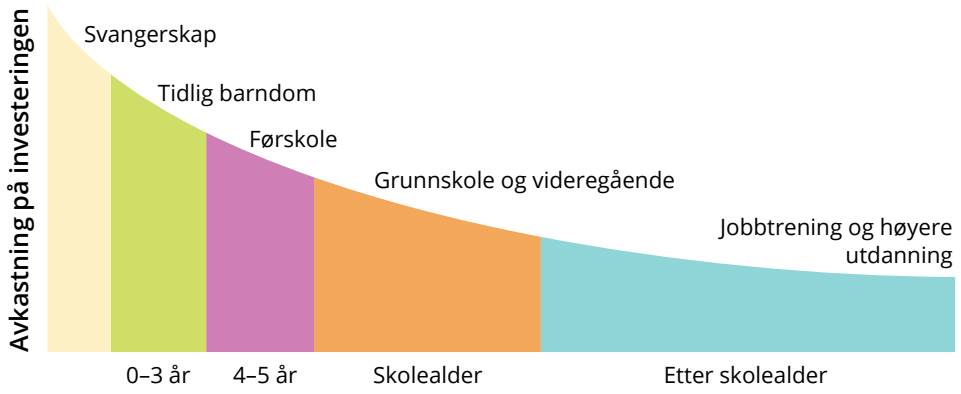
En antakelse om at ressursbruken i Trondheim kommune tilsvarer andelen av folketallet innebærer en ressursbruk på 2,2 milliarder kroner i 2021 på tiltak rettet mot risikogrupper for marginalisering og personer i en marginaliseringsprosess. Dette er noe lavere enn det kommunene selv budsjetterer med å bruke til utenforskap til barn og unge i 2024 som er på 3,2 milliarder. Avviket skyldes sannsynligvis at begge er grove anslag på faktiske utgifter som er vanskelig å anslå.

For beslutningstakere i kommunen er det vanskelig å vurdere de økonomiske konsekvensene av utenforskap og det gjør det også vanskelig å vurdere om eventuelle forebyggende tiltak er økonomisk lønnsomme. Typisk vil utgifter knyttet til tiltak påløpe umiddelbart og vil være lett å måle, mens gevinstene ved å forhindre utenforskap er vanskeligere å kvantifisere og de kommer langt frem i tid. Usikkerhet i forhold til eventuelle gevinster ved forebygging i tillegg til at de kommer langt frem i tid kombinert med synlige kostnader kan bidra til at for lite ressurser allokeres til forebyggende virksomhet. Dette er undersøkt av NIBR (Schou & Lynnebakke, 2017) som finner at kommuner har en tendens til å prioritere tiltak som gir raske og synlige resultater fremfor forebyggende tiltak som kan gi større besparelser på lengre sikt.

Utenforregnskapet utviklet av KS er utviklet for å synliggjøre og kvantifisere langtidseffekter av utenforskap og forebyggende tiltak som forhindrer utenforskap. Utenforregnskapet er tiltaksbasert, det vil si at det beregner effekten av ulike tiltak gjennomført. Modellen tar utgangspunkt i livsløpskostnaden til en gjennomsnittlig person, som så sammenliknes med livsløpet til en person i en av målgruppene i modellen (KS, u.å.; Rambøll, 2019). Gevinsten blir å få en person i målgruppen for tiltaket til å løftes inn i en gjennomsnittspersontil-

værelse. Det må gjøres mange antakelser, for eksempel om sannsynligheten for å lykkes og om kostnader ved ikke å lykkes. Selv om det er knyttet stor usikkerhet til beregninger av effekten av ulike tiltak vil uansett utenforregnskapet være et viktig verktøy i å systematisere gevinster og kostnader ved tiltak og ikke minst synliggjøre tidsperspektivet ved effekten av ulike tiltak. I rapporten Innbyggernes modell i Trondheim kommune beskrives utenforregnskapet mer detaljert og det vises også til hvordan effekten av konkrete tiltak er beregnet (Heimburg et al., 2024).

For å begrunne anbefalinger til innovasjonsområder for finansiering og budsjettering i et system for grønn og rettferdig omstilling vil vi peke på to sentrale hensyn som Trondheim kommune bør ivareta i videre innovasjonsarbeid: 1) at tidlig investering i livsløp er samfunnsøkonomisk rasjonelt og lønnsomt, og 2) at offentlige investeringer bør komme alle til gode, men understøtte de som tenger mest hjelp og støtte aller mest (proporsjonal universalisme)[20], som vi skrev om i kapittel 1. Figur 60 viser «Heckmans kurve», som fremstiller avkastninger av å investere i svangerskap og tidlig barndom. Forskningen viser at de største samfunnsøkonomiske avkastningene oppnås gjennom å investere mest tidlig i livet for levekårsutsatte barn og unge, og peker særlig på potensialet i barnehager av høy kvalitet (Cannon et al., 2018; Duncan, 2023; Heckman, 2006).



Figur 60. Heckmans kurve. Economic impact of investing in early childhood learning ((Heckman, u. å., oversatt og gjengitt i Heimburg et al., s. 53).

Innsikt fra utredningsarbeidet viser imidlertid at Trondheim kommune bruker mer penger på reparasjon senere i livet, enn tidlig forebygging og investeringer som kan endre på rotårsaker til at sosiale ulikheter oppstår.

20 Rapporten om Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024) og kunnskapsoppsummeringen sosiale ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 (Goldblatt et al., 2023) gir en mer inngående beskrivelse av disse hensynene.

Tverrgående budsjettering og helhetlig ressursforvaltning

Videreutvikling av et system som fremmer en grønn og rettferdig omstilling handler om å videreutvikle økonomisk logikk basert i tverrgående budsjettering og helhetlig ressursforvaltning. Dette innebærer samskapte løsninger der kommunens ressurser sees i lys av samspill med aktører og ressurser i omgivelsene, der aktørene kan forsterke hverandres innsats. Med andre ord handler det om hvordan kommunens økonomiske (og andre) virkemidler kan bidra til å skape målrettet og kollektiv handling på tvers av alle sektorer og i hele samfunnet. Investeringer i folk, bygg, møteplasser, infrastruktur og digitalisering er en del av dette bildet. Samtidig handler det også om utvikling av nye arbeidsformer som identifiserer, kobler sammen og mobiliserer aktører som kan skape løsninger i fellesskap, samtidig som kommunen.

Innsiktsarbeidet tyder på at til tross for strategiske ambisjoner om utvikling økonomiske systemer som svarer til strategiske ambisjoner om samskaping og samstyring, så er dagens modeller for økonomistyring ikke godt nok egnet for å finansiere løsninger på tvers. Ansatte trekker også fram et behov for et mer fagstyrt framfor økonomistyrt utvikling, og at kunnskapsbaserte løsninger som fremmer tidlig og riktig innsats på tvers av sektorer også vil være økonomisk effektivt. Det pekes også på mangelfulle kommunikasjonsløyper mellom økonomiplanlegging/tildeling av rammer og behovsanalyse i tjenestene. Eksempelvis skriver to ledere i spørreundersøkelsen:

> *«Det er ingen kommunikasjon mellom økonomitildeling og behovet i skolen» (Leder, oppvekst).*

> *«For å drive noe mer enn en skole, trengs det rammetildelinger ut over «lærernorm» og antall undervisningstimer.» (Leder, oppvekst).*

Disse sitatene illustrerer at økonomiske tildelinger legger handlingsrommet for, og styrer hvordan skolen drives. Oppvekst og utdanning har ikke ansvar for den økonomiske tildelingen, og ressurser forvaltes i liten grad på tvers av sektorer. Tverrgående budsjettering av aktiviteter og tverrfaglige team kan være en mulig inngang til å bygge enda sterkere lag rundt barn og unge der de leker, lærer og bor. Gjennom å samkjøre innsats mellom ulike aktører kan flere finansielle instrumenter utløses for å nå felles målsettinger om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

En vesentlig del av omstilling i retning av en mer samskapende kommune er en økonomisk logikk der kommunens økonomiske handlingsrom sees i lys av samspill med aktører og ressurser i omgivelsene, og hvordan kommunens økonomiske (og andre) virkemidler kan bidra til å skape kollektiv handling på tvers av sektorer og i hele samfunnet. Dette innebærer også investeringer for å mobilisere partnerskap og nettverk med flere aktører som vil det samme, ikke bare drifte tjenester, slik vi har omtalt tidligere i dette kapitlet.

Budsjettering og investeringer som har forankring i felles målsettinger kan også bidra til økt forpliktelse i samarbeidet, slik at aktørene I økosystemet jobber I samme retning.

I Århus kommune og deres arbeid med de «vilde problemer» knyttet til kommuneplanen Århuskompasset, er en av satsingene å utvikle organisatoriske innovasjoner som kan bidra til å løse bemanningskriser og sikre kontinuitet og kompetanse i egen organisasjon.

Erfaringer fra Wigan og oppfølgingen av «the Wigan Deal» som vi beskrev tidligere i dette kapitlet viser til at nye arbeidsformer i tråd med relasjonelle velferdsløsninger og samskaping på tvers av sektorer og med lokalsamfunnet også har hatt en positiv virkning for kommuneøkonomien og skapt handlingsrom til nye investeringer til det beste for fellesskapet (Naylow & Wellings, 2019).

Nye måter å bruke penger på og deltakende budsjettering

Systeminnovasjon knyttet til finansiering og budsjettering som fremmer grønn og rettferdig omstilling handler i stor grad om å finne nye måter å bruke penger på, og sammenkobling av et mangfold ulike ressurser som kan forsterke bruk av penger til å nå samfunnsmål. Internasjonalt er det en økende erkjennelse av at ansettelser, anskaffelser, bruk av kapital og eiendommer og direkte investeringer i folk og fellesskap er sentrale tema i redefinering av økonomiske virkemidler. Slike virkemidler kan aktivt brukes til å utvikle økonomiske systemer som virker miljøvennlig og sosialt inkluderende, og som kan motvirke fattigdom og utenforskap (Devins et al., 2017; Goldblatt et al., 2023)

Eksempler fra Storbritannia viser blant annet svært lovende resultater med å anvende lokale ankerinstitusjoner som utgangspunkt for å jobbe fram lokale og sirkulærøkonomiske systemer (Elwell-Sutton et al., 2019; Reed et al., 2019; Whyman, 2021). Ankerinstitusjoner, som for eksempel barnehager, skoler, universiteter, sykehus og andre store, stedsbaserte organisasjoner og bedrifter – kan investere i lokalsamfunnet som en del av sin virksomhet. Intensjonen er å utnytte lokale ressurser mer effektivt for å stimulere den lokale økonomien, generere ytterligere aktivitet, styrke lokale leverandørkjeder og dermed skape flere arbeidsplasser (Whyman, 2021). På denne måten kan ankerinstitusjoner adressere lokale sosiale behov, og påvirke faktorer som kan bidra til at flere barn og unge inkluderes i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Men nye måter å bruke penger på handler ikke minst om å involvere relevante og berørte aktører i diskusjoner om prioriteringer, og i beslutninger om bruk av penger.

Å la utsatte barn, unge og foreldre delta mer direkte i beslutninger om offentlige midler er ikke nytt internasjonal sammenheng, men relativt uvanlig i norsk kontekst. Som vist fins det imidlertid flere slike initiativer I Trondheim, der barn, unge og familier til dels har vært med på å bestemme hva kommunen skal bruke økonomiske ressurser på, blant annet gjennom områdesatsingene. Gjennom Pilot 0–24 Innbyggernes modell testet Trondheim kommune ut en rekke praksiser der prioriteringer og handlinger i stor grad var i tråd med utvikling av en lokal livskvalitetsøkonomi. Eksempler på dette var at penger brukt i prosjektet skulle komme innbyggerne direkte til gode; de kunne ikke brukes på å ansette flere

folk eller øke omfanget av tjenester. I kapittel 4 A og E skrev vi for eksempel om utvikling av skoler og barnehager som ankerinstitusjoner for samskaping i lokalsamfunnet (Brundalen og Lademoen), og i kap 4 B, D og E skrev vi om forsøk med grunninntekt og investeringer i hjemmet som barn og unges viktigste fritidsarena.

I de fleste av delprosjektene fikk innbyggerne imidlertid delta i beslutninger om bruk av penger på et individuelt nivå, mens noen få eksperimenterte med mer kollektive former for utbetalinger. Slike kollektive tilnærminger kan omtales som «deltakende budsjettering» (participatory budgeting). Deltakende budsjettering handler om at innbyggere går sammen om å påvirke hva offentlige midler brukes til, på måter som kommer både fellesskapet og individene til gode. Studier viser lovende potensialer i å la barn, unge foreldre og ansatte i deltakende budsjettering, men peker på at det er behov for et godt institusjonelt design og god fasilitering for å få slike prosesser til å fungere i praksis (Grillos, 2014; Shybalkina & Nabatchi, 2024).

Case: Deltakende budsjettering i Innbyggernes modell og Veien til førerkortet

«Veien til førerkortet» var ett av delprosjektene i Innbyggernes modell, og det delprosjektet som i størst grad testet ut deltakende og kollektiv budsjettering. En gruppe ungdommer med tilknytning til Uteseksjonen, gutter i alderen 16–20 år med minoritetsbakgrunn, og rus og kriminalitetsutfordringer, ble valgt til å delta i prosjektet på bakgrunn av egen motivasjon til å endre sin egen situasjon. Med utgangspunkt i spørsmål om hva de trengte hjelp til for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv, svarte ungdommene at de hadde bruk for førerkort. De mente at dette kunne gi motivasjon til å holde seg unna rus og kriminalitet, og tilby en viktig forutsetning for relevant arbeid. Med dette ble gruppen enige om at pengene i prosjektet burde gå til kjøreopplæring og førerkort, og aktiviteter som kunne bringe dem på veien mot disse målene.

Samarbeidet med og rundt disse ungdommene ble gjennom prosjektet etablert i samspill med Uteseksjonen, Politiet, ABES trafikkskole og Røde Kors. Prosjektet har gitt Trondheim kommune ny kunnskap om hvordan deltakende budsjettering kan skape fellesskaper der aktørene støtter hverandre i å nå felles målsettinger. Underveis i prosjektet utvidet målgruppa seg til å inkludere flere utsatte unge, av alle kjønn. Prosjektet viste svært lovende resultater. Mange ungdommer greide å ta kortet, antall straffbare handlinger begått av deltakerne i prosjektet gikk ned med 50%, og 22 av 33 av prosjektdeltakerne står nå i jobb, skole eller lærlingeløp. To av ungdommene som deltok i prosjektet ble ansatt som ung-til-ung-formidlere, og ni deltakerne gjennomførte gatemeglingkurs og bidrar i arbeid rundt yngre ungdommer med utfordringer. Flere av

ungdommene har gitt av sin kunnskap til både kommunal og politisk ledelse, lokalt

og nasjonalt. De har formidlet om betydningen av å bli sett og hørt, og hva det faktisk betyr for eget selvbilde og fremtidstro, og dette fremheves av ungdommene som viktigere enn å få ta førerkortet.

Prosjektet illustrerer også at det å ta eierskap til målsettinger om bruk av offentlige midler kan utløse kollektiv støtte blant ungdommer til å finne en felles vei inn mot deltakelse i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Liknende former for deltakende budsjettering ble også identifisert i delprosjektet «Stødig start» som vi skrev om i kapittel 3 F. Foreldre i utsatte situasjoner bestemte seg kollektivt for å kjøpe en felleseid båt og arrangere en rekke møteplasser og aktiviteter med mål om å gi barna gode oppvekstopplevelser. Slike beslutninger om prosjektmidlene kan sies å være i tråd med prinsipper for deltakende budsjettering. Foreldrene etablerte også systemer for å kjøpe inn og dele på fritidsutstyr og andre ting som kom barna til gode; en form for delingsøkonomi med mål om livskvalitet for alle.

Les mer om veien til førerkortet og deltakende budsjettering i Trondheim i Heimburg et al., (2024).

Oppsummering og anbefalinger

Det er langt billigere og bedre å forebygge enn å reparere. Det er også langt billigere å sørge for tilgang på kompetente og stabile ansatte enn høye andeler overtid, innleie og outsourcing. Innsikt fra utredningsarbeidet viser:

- At Trondheim kommune kan bruke penger på smartere måter som både er kostnadseffektive og gir bedre effekter i form av livskvalitet og samfunnsdeltakelse for barn og unge i utsatte situasjoner
- Manglende samsvar og systemfragmentering mellom strategiske målsettinger i kommuneplan og faktiske økonomiske prioriteringer i budsjett- og økonomiplan
- Systemet er ikke tilrettelagt for tverrgående budsjettering og helhetlig ressursforvaltning
- Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- Videreutvikle tverrgående budsjetteringsmodeller som proporsjonalt prioriterer barn, unge og familier i utsatte situasjoner så tidlig som mulig i livet, med livskvalitet for alle som overordnet målsetting
- Teste ut deltakende budsjetteringsmodeller i større skala som vektlegger utsatte barn og unge sine stemmer, behov og drømmer.
- Utvikle lokale programfinansieringer som samordner økonomiske virkemidler og andre ressurser fra et mangfold relevante aktører i offentlig, frivillig og privat sektor (kollektiv påvirkning), og samordne innsatsen slik at ulike finansielle instrumenter aktiviseres og blir en del av porteføljestyring i retning av samfunnsmål.

Forskning, utvikling og innovasjon

Samarbeid med kunnskapssektoren om forskning, utvikling og innovasjon (FoUI) er en viktig forutsetning for at Trondheim kommune skal kunne videreutvikle kapasiteter (evne til å mobilisere ressurser og gjennomføre handlinger) og kapabiliteter (evne til å utvikle og tilpasse seg) i organisasjonen som er nødvendige for å bidra inn mot en grønn og rettferdig omstilling av samfunnssystemet.

I kommunens innsats inn mot samfunnsoppdraget for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv kan samarbeid med kunnskapssektoren bidra til å gi kommunen 1) kapabiliteter: «solid og framtidsrettet kunnskapsutvikling om hva som kan sikre alle barn og unge trygghet, inkludering og utvikling» og 2) kapasiteter: «kompetanse til å ta i bruk kunnskapen i politikkutforming, organisering og i de konkrete tjenestene» ((Forskningsrådet, 2021), s.15). Både punkt 1) og punkt 2) kan sies å forutsette et tett, gjensidig samvirke mellom forskning, utdanning og praksis. Dette for å sikre at forskningen er relevant for innbyggerne og tjenestene, at tjenestene kan formidle kunnskapsbehov, at utdanningene er basert på «oppdatert og kvalitetssikret forskning, og svarer på tjenestenes kompetansebehov (Forskningsrådet, 2021, s. 20). Et slikt gjensidig samvirke mellom forskning, utdanning og praksis utgjør, i en ideell form, et «kunnskapstriangel» ((Forskningsrådet, 2021); Unger & Polt, 2017), der også innovasjon i tjenestene inngår ((Forskningsrådet, 2021), s.20).

Det har imidlertid vist seg utfordrende å anvende kunnskapstriangelet, i den forstand at kunnskapsbasert innsikt om utfordringer og mulige løsninger blir tatt i bruk av praksis, eksempelvis for å skape innovasjon i tjenestene. Som ekspertgruppen for BarnUnge21-strategien peker på, for å oppnå et systematisk samvirke mellom forskning, utdanning, praksis og innovasjon er det nødvendig, «...å finne en hensiktsmessig struktur mellom forskning, utdanning og tjenesteinnovasjon i et tverrsektorielt og tverrfaglig perspektiv» (Forskningsrådet, 2021, s. 15). Forpliktende partnerskap mellom kommune og universitet innebærer en struktur som potensielt muliggjør anvendelse av kunnskapstriangelet på en måte som bidrar til tjeneste- og systeminnovasjon. Imidlertid kan slike partnerskap ta ulik form, og bidrar ikke nødvendigvis til å styrke kommunens omstillingsevner.

Forskningslitteraturen om universitetskommunesamarbeid (CityUniversityPartnerships -CUPs) tilsier at denne type partnerskap i størst grad bidrar til overføring av kunnskap fra forskning og utdanning til praksis når det er innrettet mot å styrke kommunens kapasiteter og kapabiliteter til omstilling (Caughman et al., 2023, m/ref. til Keeler et al., 2019; Wolfram et al., 2019).

For å sikre at CUPs bidrar til å styrke kommunens evne til grønn og rettferdig omstilling er det nødvendig at partnerskapet bidrar til å bygge organisatoriske kapasiteter og kapabiliteter knyttet til kommunens FoUI-arbeid innenfor alle de tre dimensjonene av systeminnovasjon som ble omtalt innledningsvis i dette kapittelet (Kania & Kramer, 2018; Senge et al., 2014; Caughman et al., 2023):

1. Strukturelle forhold, som politikk, operasjonalisering av lovverk og finansiering;
2. Relasjonelle forhold, som samarbeid i nettverk og maktfordeling;
3. Mentale modeller, som påvirker holdninger og handlinger blant aktører som inngår i systemet.

Systeminnovasjon knyttet til strukturelle forhold – politikk, operasjonalisering av lovverk og finansiering

For å sikre at samarbeid om kunnskapsutvikling baseres på kommunens kunnskapsbehov må kommunen utvikle systemer som sikrer robuste, langvarige partnerskap med aktører i kunnskapssektoren, slik at forskningsbasert kunnskapsutvikling og innovasjon kan gå hånd i hånd (Rod et al., 2023; BarnUnge21-strategien, 2023). Trondheim kommune har i mange år hatt fokus på å utvikle hensiktsmessige former for samarbeid med kunnskapssektoren som kan bidra til å styrke organisatorisk kapasitet for omstilling. En viktig tilnærming de siste ti årene har vært å utvikle Trondheim som en universitets- og høgskolekommune:

- → I 2015 inngikk Trondheim kommune et treparts-samarbeid med NTNU og Fylkeskommunen om Universitetsskolesamarbeid;
- → I 2018 ble avtalen om «Universitetskommunen Trondheim 3.0» mellom Trondheim kommune og NTNU signert;
- → I 2019 inngikk Trondheim kommune også formelle avtaler med SINTEF;
- → Trondheim kommune samarbeider også med KS og andre kommuner om radikal innovasjon;
- → Trondheim kommune ble pilot-kommune i kommunenes strategiske forskningsorgan (KSF); en modell for finansiering, strukturering og samordning av samarbeid mellom kommuner og akademia om forskning og kunnskapsutvikling;
- → Trondheim kommune er representert som eier i forsøk med Lærerutdanningbarnehager (LUBA) ved Dronning Maud Minnes Høgskole (DMMH), samt i regionale kompetansenettverk innenfor skole (DEKOM) og barnehage (REKOM), og er også representert i fakultetsstyrer, blant annet ved NTNU.

Listen over partnerskap som Trondheim kommune har inngått med eksterne aktører i kunnskapssektoren de siste ti årene er eksempler på systeminnovasjon knyttet til strukturelle forhold i organisasjonen. Denne type partnerskap tyder på at Trondheim kommune i arbeidet med FoUI allerede har tatt steg i retning av styringsformer som kan beskrives som samstyring. Som vi beskrev under temaet «samstyring og samskaping» ovenfor, er samstyring en form for «styringsmodus» (Aars et al., 2004; Kooiman, 1993), der inngåelse av partnerskap med eksterne aktører i kunnskapssektoren kan forstås som et virkemiddel blant flere for å nå strategiske (politiske) mål (Caughman et al., 2023), som å lykkes med grønn og rettferdig omstilling for å forebygge og motvirke ungt utenforskap. Disse partnerskapene innebærer imidlertid ofte en organisasjonsstruktur med formelle arenaer for dialog og samspill mellom partnerne på strategisk og taktisk nivå, uten tilsvarende struktur for dialog og samspill mellom aktører i begge organisasjoner på operativt nivå (Case-beskrivelsen av TRD3.0 nedenfor gir et konkret eksempel på dette). På denne måten er det en risiko for at systematisk samstyring og samskaping på operativt nivå uteblir.

Manglende strukturer for samskaping av kunnskap på operativt nivå kan innebære at veien blir lang mellom forskning, utdanning og praksis. Guldbrandsen og Høyland (2021) viser at forskning hovedsakelig kan påvirke innovasjonsprosesser gjennom å gi kommunen tilgang til ny kunnskap som kan bidra i videreutvikling av ideer og småskala innovasjoner, følgeforskning av innovasjoner som gir nødvendig kunnskap for en eventuell oppskalering, eller ved å bidra med data eller teoretisk rammeverk som kan sikre ekstern finansiering og/eller legitimitet av utprøvingen (parafrasering Guldbrandsen & Høyland, 2021, s. 64). Denne type samspill gjennom innovasjonsprosesser krever etablering av robuste samarbeidsrelasjoner på operativt nivå, der målet for samarbeidet er langsiktig transformasjon basert for eksempel i et stort samfunnsoppdrag, til forskjell fra samarbeid sentrert rundt et prosjekt med mål om et isolert resultat (Caughman et al., 2023). Bygging av denne type robuste samarbeidsrelasjoner på operativt nivå krever strategisk innsats og ressurser.

Systeminnovasjon knyttet til relasjonelle forhold, som samarbeid i nettverk og maktfordeling:

Nettverk på operativt nivå, i form av praksisfellesskap, kompetansenettverk o.l skaper forutsigbare rammer for å bli kjent på tvers over tid, utveksle kunnskap og kompetanse, og sammen undersøke utfordringsbilder og problemstillinger fra ulike perspektiv. Når nettverkene i tillegg er bygd rundt et overordnet tema eller en visjon av felles faglig interesse er det større sannsynlighet for at nettverkene bidrar til å bygge kapasitet og kapabilitet for omstilling av organisasjonen enn en serie av samarbeidsprosjekter (Caughman et al., 2023).

Innenfor rammen av TRD3.0 har man i perioden 2022–25 jobbet med å utvikle metoder som kan bygge kvalitativt gode, bærekraftige samarbeidskonstellasjoner på tvers av fag og disipliner, der samarbeidspartnere sammen utvikler prosjektideer – og søknader (Se case-beskrivelsen av TRD3.0 nedenfor).

Denne type strategisk bygging av robuste samarbeidsrelasjoner må henge sammen med helhetlige finansieringsmodeller for FoUI-aktivitet i kommunen, samt tilgang til administrative støttesystemer som støtter opp under og muliggjør tverrsektorielt samarbeid over tid. Unger og Polt (2017, s. 25) peker på at «implementering av institusjonelle omstillinger ved høyere utdanningsinstitusjoner og andre organisasjoner krever hensiktsmessige insentivmekanismer». I kommunale organisasjoner er finansieringsmodeller for FOUI-aktivitet vel så viktig for å gi handlingsrom til ansatte gjennom frikjøp.

Systeminnovasjon knyttet til mentale modeller – som påvirker holdninger og handlinger blant aktører som inngår i systemet.

Et viktig grep for å unngå at kommunens FoUI-arbeid blir en plattform for seg selv i organisasjonen er å synliggjøre systematisk samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner som en integrert del av kommunens plan- og styringssystem og budsjett. I Trondheim kommune er FoUI-arbeid som et virkemiddel synliggjort i enkelte deler av planverket, men ikke gjennomgående. Eksempelvis har klima- og miljøenheten i Trondheim kommune skrevet FOUI-samarbeid inn som en del av den nye klimaplanen, som skal gjelde i den neste 10-årsperioden. I ny temaplan Stein Saks Papir er også systematisk samarbeid med universitets- og høgskolesektoren synliggjort.

FoUI-samarbeid er utfordrende, spesielt i en silobasert kompleks organisasjon med ulike fagmiljøer, ulike arbeidsmetoder og faglogikk. Dette blir mer utfordrende når presset på økonomiske og menneskelige ressurser øker. Hva slags FoUI-samarbeid, initiativer, aktiviteter, partnerskap kan bidra til å bryte dyptliggende antakelser og forutsetninger og tatt for gitte måter å mestre på som påvirker hvordan vi tenker, hva vi gjør og hvordan vi snakker? (for nærmere beskrivelse av mentale modeller/mindset of mental models, se (Heimburg et al., 2024). Kapasitet og kapabilitet bygges i/gjennom dype samarbeidsrelasjoner – ved å erfare bygger man ned mentale barrierer for samarbeid, ved at man får innsikt i og anerkjenner andres kunnskapsunivers. Gjennom å knytte forskning og utdanning til innovasjonsprosesser i kommunen bygger man også kapasitet til å ta kunnskapen i bruk i praksis.

Gjennom å investere i samarbeidsarenaer og ressurser for å bygge bærekraftige og robuste kunnskapsrelasjoner, i form av nettverk eller praksisfellesskap, kan man bygge ned mentale barrierer for samarbeid. Forståelsen av læring som en prosess med sosial og personlig endring i praksisfellesskap (Mausov et al., 1994, s. 918, vår oversettelse), er i tråd med behovet og fordelene som oppstår av å jobbe på tvers av sektorer og områder i en organisasjon. Universtetskommunen TRD3.0 tester i perioden 2022–2025 en arbeidsform i tråd med Mausov, E. et al. Sin forståesle av læring (Se case-beskrivelsen av TRD3.0 nedenfor).

Innovasjon stiller store krav til ledelse. Innovasjon er en planlagt forandring (Pedersen, 2020), og vil fordre organisasjoner med et utadrettet (outcome) fokus, men med et samstemt blikk for hvilke verdier og logikker som skal ligge til grunn, og hva man vil oppnå med

innovasjonsarbeidet. Det betyr at innovasjonsarbeid må være åpent, transparent og kommunisere hva innovasjonen skal tilby som et «common good» (fellesskapsverdi). På denne måten kan innovasjon fungere som døråpner til omstilling (OECD, 2015). De to casene nedenfor illustrerer forsøk med samstyring av innovasjon i offentlig sektor og studentaktiv forskning og innovasjon gjennom Universitetskommunen TRD 3.0:

Case: Universitetskommunen TRD3.0: Forsøk med samstyring av innovasjon i offentlig sektor.

Trondheim kommune og NTNU inngikk i 2018 en avtale om universitetskommune-samarbeid, Universitetskommunen TRD3.0 (heretter TRD3.0). Samarbeidet er nå inne i sin andre periode, som går frem til 2025 (NTNU/Trondheim kommune, Samarbeidsavtalen 2022–2025).

Bakteppet for samarbeidet er de komplekse samfunnsutfordringene som kommunen, i likhet med offentlig sektor for øvrig, står overfor, og erkjennelsen av behovet for samarbeid med kunnskapsmiljøer og andre eksterne aktører for å «finne gode, bærekraftige løsninger [på disse]..., gjennom 'samskaping' ...» (Øyum et al., 2021, s.7; Aasen og Øyum 2018). Bystyrets vedtak i 2017 om «åpen kommune» som nytt periodemål, ny ledelsesplattform for «et lederskap som bidrar til å mobilisere idéer og ressurser hos eksterne aktører» (Aasen 2018, s.1), og Formannskapets vedtak i 2017 om Trondheim kommune som universitetskommune (PS 0245/17) kan samlet leses som en opptakt til samarbeidsavtalen med NTNU.

TRD3.0 er et partnerskap formalisert gjennom en forpliktende avtale om samarbeid innen forskning, utdanning, nyskaping, nasjonal modell og formidling, innenfor tematisk prioriterte områder. For å «sikre realisering av avtalens overordnede intensjoner og konkrete mål» (Øyum et al., 2022, s.17) er samarbeidet organisert med en styringsgruppe på strategisk nivå og fire (opprinnelig fem) samarbeidsutvalg på taktisk nivå, med ansvar for hvert sitt tematiske område: Helse og velferd, oppvekst og utdanning, byutvikling og kultur, og innovasjon og omstilling. Både styringsgruppen og utvalgene består av personer med lederansvar på strategisk og taktisk nivå fra begge organisasjoner. Styringsgruppen og de underliggende samarbeidsutvalgene utgjør slik formelle arenaer for dialog og samspill mellom de to organisasjonene, på styringsnivå.

På operativt/aktørnivå (fag/forskningsmiljø) er det ikke etablert tilsvarende formelle plattformer for samarbeid; samarbeidsutvalgene på taktisk nivå er i stedet gitt «et ansvar for å sikre involvering av ansatte i Trondheim kommune og faglig ansatte i NTNU og sørge for at aktivitetene i TRD3.0 forankres i egen linjeorganisasjon» (Øyum et. al., 2022, s.23; NTNU/Trondheim Kommune Styringsdokument til samarbeidsavtalen 2022–2025). Prosjektledere som jobber på oppdrag fra sine respektive utvalg skal i henhold til avtalen blant annet følge opp vedtak og strategiske føringer fra styringsgruppen og 'sitt' samarbeidsutvalg, samt «legge til rette for at

forskningssøknader blir skrevet» (jfr. Samarbeidsavtalens styringsdokument).

TRD3.0 kan sies å utgjøre en organisatorisk modell for samstyring på systemnivå, med en ambisjon om samstyring for samskapte løsninger på aktørnivå. Det reviderte målbildet for samarbeidet (jfr. Samarbeidsavtalen 2022–25), reflekterer i noen grad denne ambisjonen: Etablering av møtearenaer og nettverk for forsknings- og praksissamarbeid er tatt inn i beskrivelsen av målområdene for forskning og utdanning, og antall møteplasser og nettverk mellom forskning, utdanning og praksis er inkludert som en egen indikator på måloppnåelse (Øyum et al., 2022, s.16). Gevinstmålet som kan trekkes ut av avtalen indikerer også en ambisjon om økt samskaping av løsninger på aktør/operativt nivå: samarbeidet resulterer i «[g]ode rutiner for langvarig, faglig samarbeid ... [og] systematisk kapasitets- og kompetansebygging ...er etablert ... i begge organisasjoner» (Samarbeidsavtale TRD3.0 2022–25).

Det er, og har vært, utstrakt samarbeid mellom fagmiljø i kommunen og forsknings-miljø ved NTNU, også før avtaleinngåelsen i 2018. Imidlertid er det, som sluttrapporten peker på, «en vei å gå» med hensyn til å etablere arenaer for dialog som kan legge til rette for en systematikk og en forutsigbarhet i samarbeidet på dette nivået (Øyum et al., 2022, s. 61–70). En mulig forklaring, som følgeevalueringen av TRD3.0 peker på, er det klare «top-down» fokuset i samarbeidet « der det er det strategiske nivå som finner retning, ...», kombinert med det som synes å være en stor avstand mellom strategisk/ taktisk nivå og operativt nivå i samarbeidet. Sluttrapporten foreslår derfor blant annet å styrke den strategiske innsatsen for å «etablere arenaer og strukturer for samspill mellom praksisfeltet og forsknings - og utdanningsmiljøene som sikrer forutsigbarhet og transparens i samarbeidet for alle parter». Sluttrapporten slår videre fast at «dette tror vi utgjør et viktig grunnlag som sikrer at det som igangsettes, blir fulgt opp og nyttiggjort på en god måte».

På bakgrunn av disse anbefalingene tester man i perioden 2022–25 ut en bottom-up tilnærming til samskapte løsninger på operativt nivå innenfor rammen av TRD3.0: Ressurser prioriteres inn mot å bygge strukturer for samarbeid på operativt nivå gjennom etablering av praksisfellesskap (Bjørnsrud & Gjems, 2019) på tvers av fagmiljø i kommunen og forskningsmiljø v/NTNU. Nettverkene er «semi-formelle», i den forstand at de er forankret i linjen i de to partnerorganisasjonene, på lavest mulig nivå, samtidig som de er uavhengige med hensyn til konkret aktivitet i samarbeidet og retningen på denne. TRD3.0 kan likevel, på systemnivå påvirke retning og form på samarbeidet, gjennom incentivordninger knyttet til strategiske satsingsområder, som besluttes på taktisk nivå, utvikling av kriterier for gode samarbeidsformer på tvers av kommune og kunnskapssektor, og videreutvikling av administrative støttesystemer som muliggjør forutsigbarhet og transparens i samarbeidet på operativt nivå. Eksempler på strategiske innsatser i TRD3.0 som bygger opp under tverrgående, robuste praksisfelleskap på denne måten inkluderer:

- → Utlysning av såkornmidler til etablering/konsolidering av praksisfellesskap knyttet til store samfunnsoppdrag, etter modell av kliniske akademiske grupper (KAG) i helseforetakene og såkornutlysninger innenfor Universitetsskolesamarbeidet.
- → Etablering av en transdisiplinær tanke-smie som permanent, lavterskel møtearena mellom praksis og forskning (Kongs-tanken) med en programkomité bestående av ansatte i TK, forskere fra NTNU og andre aktører i kunnskapssektoren, samt kultursektoren.
- → Utvikling av kriterier for gode, bærekraftige samarbeid gjennom prosjektet 'Samarbeidsreisen – BeNET'. Prosjektet skal gi svar på hvordan samarbeid om studentoppgaver kan utvikles på en best mulig måte med utgangspunkt i samarbeidspartnernes behov, og tester samtidig ut en digital løsning for administrasjon av samarbeid på operativt nivå.

Les mer om Universitetskommunen TRD3.0 på nettsiden:
https://www.trondheim kommune.no/aktuelt/om-kommunen/annet/trd3/

CASE: TRD3.0 – Samarbeid med studenter

Trondheim kommune og NTNU har mange pågående samarbeid med studenter som en del av universitetskommunesamarbeid. Også i tilknytning til temaet inkludering av barn og unge i samfunnsliv og arbeidsliv er studentsamarbeid relevant. Caset beskriver tre ulike samarbeid med designstudenter ved Institutt for design ved NTNU.

Studentsamarbeid 1: Fasilitering av workshops i tverrfaglige prosesser med designmetodikk
Samarbeid med designstudentene i i forbindelse med gjennomføring av utrednings-arbeidet som ledet til denne rapporten stilte spørsmålet: Hvordan kan inkludering av designere i utredningsarbeid føre til helhetstenking, kompetanseheving og rikere innsikt?

Tre studenter bidro sammen med prosjektgruppen til planlegging, gjennomføring og oppsummering fra tre workshop (se vedlegg 1).

Studentsamarbeid 2: Masteroppgave
En masteroppgave ved institutt for design er et selvstendig arbeid som skal dokumen-tere vitenskapelig og designfaglig kompetanse innen fagområdet design. Studentene jobbe både teoretisk og praktisk og resultater kan være modeller og prototyper (kan være både fysiske og digitale) som demonstrerer designkonseptet.

Tema for oppgaven: *En systemorientert designtilnærming for å fremme god helse og sterke fellesskap i grunnskolen*

Gjennom en systemorientert designtilnærming adresserer oppgaven inkludering av barn med skolen som kontekst, og identifiserer skolehagen som et område med potensiale for å forbedre dagens situasjon. En skolehage er et område ved skolen for dyrking av for eksempel grønnsaker og åpner for praktisk og tverrfaglig undervisning.

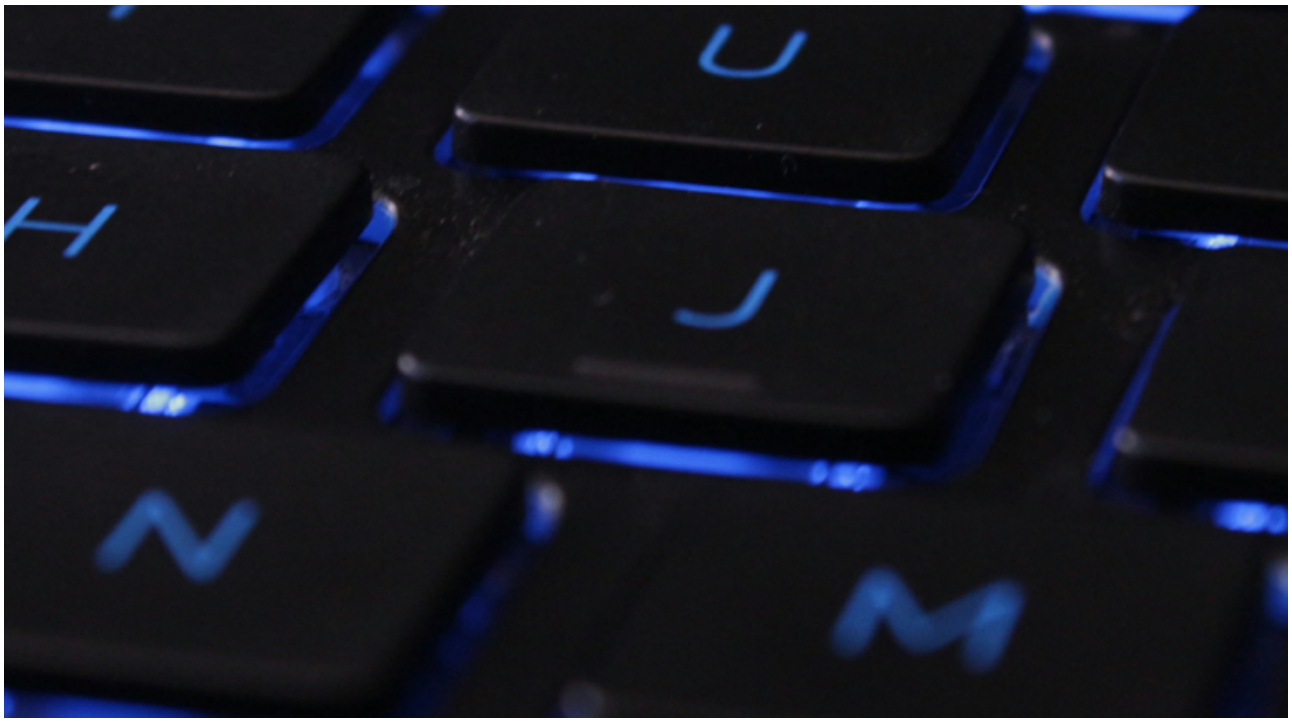
Masteroppgaven foreslår å utvikle en digital plattform som gjør det enklere å bruke skolehagen i undervisningen. Plattformen har som formål å skape en kultur for deling av undervisningsopplegg i skolehagen for å oppmuntre til undervisning som motiverer og engasjerer elevene. Konseptet er demonstrert gjennom en prototype av plattfor-men «Reddik.» På plattformen kan lærere utforske og dele undervisningsopplegg, finne inspirasjon til aktiviteter i skolehagen og bygge nettverk på tvers av skoler.

Studentsamarbeid 3: Eksperter i team
Ved NTNU er eksperter i team et tverrfaglig emne hvor master- og profesjonsstudenter fra ulike fagområder jobbe sammen i tverrfaglige grupper hvor de sammen utfordres på prosjekter knyttet til reelle samfunnsutfordringer. Samtidig skal du aktivt reflektere over samarbeidet i gruppen (https://www.ntnu.no/eit).

Våren 2024 jobbet studenter med følgende tema: *Design for Inkludering – samskaping og frivillighet mot Frivillighetssektoren og ungt utenforskap.*

I denne landsbyen har en tverrfaglig gruppe studenter fokusert på hvordan de kan jobbe med sosial innovasjon og samskaping i praksis for å legge til rette for aktive, informerte og involverte ungdom/unge i godt samspill med Trondheim kommune, frivillige organisasjoner og lokalsamfunnet.

Verdien av samarbeid med studenter
Verktøy og metodikk fra designdisipliner som design thinking, system orientert design og tjenestedesign bidrar inn mot komplekse problemstillinge. Dette er også kompetansebygging og kunnskapsutvikling som fremmer nye måter å jobbe på, samt kapasitet og kapabilitetsbygging både blant studentene, forskerne ved NTNU og ansatte i Trondheim kommune. Gjennom de ulike studentprosjektene får vi demonstrasjoner på ulike måter å adressere komplekse problemstillinger, bred involvering og samskaping, og konkrete løsningsalternativer både til bruk og til inspirasjon.



Oppsummering og anbefalinger

En gjennomgående utfordring vi har fått innsikt i, gjennom utredningsarbeidet er system-fragmentering knyttet til innovasjonsarbeid:

Innovasjon og tidsavgrensede utviklingsprosjekter som isolert sett kan være vellykkede, men som ikke når fram til å påvirke «daglig drift» og langsiktig utvikling av samfunn og tjenester.

- → Manglende, helhetlige strukturer for samskaping av kunnskap på operativt nivå.
- → Manglende helhetlige finansieringsmodeller for FoUI-aktivitet i kommunen, samt tilgang til administrative støttesystemer som støtter opp under og muliggjør tverrsektorielt samarbeid over tid.
- → Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- → Videreutvikle Trondheim kommune som en universitetskommune, gjennom etablering av samarbeidsplattformer for samskaping både på styrings- og operativt nivå, mellom en rekke aktører i offentlig, ideell og privat sektor og UH-sektor, og der barn, unge og familier i utsatte situasjoner inngår som medspillere og bidragsytere.
- → Videreutvikle modeller for kunnskapsoverføring og spredning av kunnskap og kompetanse.
- → Innenfor rammen av samarbeidsplattformer på styrings- og operativt nivå, styrke samarbeid med relevante utdanningsløp om utvikling av kompetanse til innovasjon, tverrsektoriell samhandling og samskaping med utsatte barn, unge og familier.
- → Utforske og utvikle nye innovasjonsløyper og tilhørende virkemidler i innovasjonsøkosystemet mellom kommunen og aktuelle samarbeidspartnere.

Data og samfunnsanalyser

Robuste, oppdaterte, pålitelige og hensiktsmessig disaggregerte data er nødvendig for å identifisere forskjeller i livskvalitet og samfunnsdeltakelse og forbedre betingelser og påvirkningsfaktorer for rettferdig omstilling. Innsiktsarbeidet fra utredningen viser at Trondheim kommune har rikelig tilgang på eksisterende og relevante data (f.eks. HUNT, Ungdata, Elevundersøkelsen, SSB, FHI, statistikk fra politiet, NAV, Husbanken, GSI mv.) som beskriver forhold ved kommunen. Men vi ser samtidig en rekke barrierer for å utvikle helhetlige samfunnsanalyser og tilstrekkelig innsikt for å forstå lokalt utfordringsbilde og mulighetsrom:

Ulike datakilder som vektlegger ulike tema og befolkningsgrupper anvendes oftere isolert sett, enn sett i sammenheng med hverandre. På denne måten ser det ut til at kunnskapsgrunnlaget Trondheim kommune anvender sektoriseres, noe som kan forsterke fragmentering. Dette kan gi et skjørt kunnskapsgrunnlag for utvikling av strategier, tiltak og innovative løsninger (Andersen & Brattbakk, 2020; Hofstad, 2023). Arbeidet i utredningen viser også at det er begrenset hvor mye data som er tilgjengelig på et tilstrekkelig lavt geografisk nivå eller med en disaggregering som kan fange opp ulikheter innad i kommunen. Noen tilnærminger til disaggregering, slik som bydeler, kan bidra til å kamuflere mindre geografiske enheter med opphopning av levekårsproblematikk. I tillegg til de data som er tilgjengelige i kildene beskrevet over finnes mye data i kommunene som ikke er systematisert.

Frem til nå har det ikke vært utviklet systematikk og koordinering i samarbeid om data med eksterne partnere i UH-sektor, frivillighet og i næringsliv. Slike aktører kan besitte viktige kilder med kunnskap om alle områdene vi skrev om i kapittel 3, med styringsdata som kan gjøre kommunens innsats mer treffsikker og effektiv. For å bedre datatilfanget har utvalg for innovasjon om omstilling i universitetskommunesamarbeidet et pågående prosjekt der målet er å utarbeide rutiner for tilgjengeliggjøring av data med personopplysninger i Trondheim kommune. Prosjektet fikk i oppdrag å tilgjengeliggjøre to konkrete datasett fra Trondheim kommune, som i utgangspunktet inneholder personopplysninger. Rutine for hvordan tilgjengeliggjøring kan skje baseres på erfaringene i arbeidet med disse to konkrete datasettene. Det ene datasettet var Helsedata om pasientflyt, og skal publiseres som åpne, anonymiserte data. Det andre datasettet var sykefraværsdata fra GAT. Prosjektet dreide seg mye om hva som skal til for at et datasett som har «særlige kategorier» av personopplysninger kan deles og brukes i forskning. Erfaringene fra prosjektet kan forhåpentligvis bidra til at mer data som per nå ikke er tilgjengelig kan benyttes i fremtidige beskrivelser av virkeligheten og etter hvert også analyser av effekten av gjennomførte tiltak.

En annen utfordring som ble synliggjort gjennom innsiktsarbeidet er en tendens til at kommunen «teller det som kan telles, framfor det som bør telles» – altså en fokusforskyvning mot områder der det faktisk fins tilgjengelige data. Flere trekker også fram behov for bedre innsamling og utnyttelse av kvalitativ styringsinformasjon, som kan «fortelle om det som teller», sett fra innbyggere og relevante aktørers perspektiv, for å få innsikt og oversikt samtidig. En nøkkelutfordring med mangfoldet av «tellekanter» i Trondheim ser imidlertid ut til å være at indikatorer som anvendes først og fremst måler aktivitet, innbyggertilfredshet og tjenesteproduksjon framfor samfunnsmål og fellesskapsverdier, med hensiktsmessige konsekvensvurderinger. Resultatmål, det vil si effekten av tjenesteproduksjon er van-

skelig å operasjonalisere og det er at argument for å utarbeide kvalitative indikatorer som kan supplere de kvantitative målene på aktivitet og tjenesteproduksjon[21].

Et relevant eksempel fra Trondheim som viser behovet for kompetanse og innsikt i data-drevet styring er hentet fra en av de viktigste arenaene for å motvirke utenforskap, men som har dårligst styringsdata: Barnehagen. Skolen gjennomfører regelmessige ståstedsanalyser (etter krav fra staten), men det gjør ikke barnehagene. Gjennom innsiktsarbeidet fikk vi høre om barnehager som hadde fått toppskåre på foreldreundersøkelsen, og som få dager senere måtte stenge etter tilsyn på grunn av kvalitetssvikt og store avvik mht psykososialt miljø for barna. Måling av foreldretilfredshet som sentral styringsindikator kan også bidra til å forsterke innbyggerroller som «kunder og forbrukere» av tjenester, framfor medskapere av fellesskap og oppvekstmiljøer (Pestoff, 2019; Trætteberg & Fladmoe, 2020).

Det er grunn til å stille spørsmål om Trondheim kommune «teller det som teller, og forteller det som teller» basert i de strategiske føringene i Trondheimsløftet og tilhørende planverk, og i tråd med en rettferdig og grønn omstilling. Det ligger et stor innovasjonspotensiale i å bygge opp håndterbare indikatorrammeverk, og i å kombinere kvantitative og kvalitative data som kan brukes gjennomgående både i forskning, innovasjon og samstyring. Casen under illustrerer en pågående lovende praksis:

Case: Utviklingen av en sorteringsmodell for å koble medvirkning til statistikk, data og styringsmodeller

Gjennom kommunenettverket Smartbyene sin satsing på innovasjon innen innbyggerinvolvering, har flere norske kommuner og samarbeidspartnere utviklet et innovasjonsrom for hvordan teknologi kan bidra til god medvirkning, og samtidig støtte arbeidet med sikring av sosial bærekraft. Et voksende fokusområde har vært utviklingen av innsiktdatabaser og måter å håndtere data på.

Innsikt fra medvirkning, som eksempelvis kartlegging av folks behov og opplevelser i et område, brukes i stadig større grad til å tilføre nyanser til annen kunnskap som statistikk eller sektorbaserte fagvurderinger. Denne formen for innsikt og kvalitative data har frem til nå vært vanskelig å sammenligne på tvers av prosjekter, og derfor også vanskelig å sammenligne opp mot overordnede KPIer og mål for sosial bærekraft. Et viktig steg i retning av å tette gapet mellom systemtilnærming og folks meninger og behov, vil være å utvikle og kvalitetssikre systemer for at kvalitative data systematisk kan samles inn lokalt, og kobles til nasjonale og internasjonale indikatorer.

For å kunne koble innsikt fra medvirkning til statistikk, data og styringsmodeller, har vi gjennom mange år jobbet med utviklingen av praktiske modeller og metoder

21 For en diskusjon av dette problemet se for eksempel Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten, senter for statlig økonomistyring 12/2010.

som tar høyde for hvordan medvirkningsdata samles inn, tolkes og analyseres. Kjernen i arbeidet er en sorteringsmodell, en taksonomi, for kvalitative data fra medvirkning og innsiktsarbeid. Modellen er utviklet i Trondheim, sammen med andre norske kommuner. Modellen har de siste 2 årene blitt testet på store mengder medvirkningsdata fra ulike kontekster og aktører, og sammenlignet med ulike indikatorsett og standarder. Modellen baserer seg nå på eksisterende standarder som gjør den kompatibel med andre strukturer, som plan og styringssystemet til kommunene, SSB-data og kjente indikatorsett. Den er videre testet og kombinert med et stort utvalg ulike typer medvirkningsmetoder og formater, for å kunne ta høyde for bredden i medvirkningspraksis.

Sorteringsmodell og innsiktsbase forvaltes og videreutvikles fremover av Stedskaping AS i samarbeid med norske kommuner og innovasjonspartnere. Selv om modellen allerede er testet og verifisert vil det fortsatt gjøres en jobb for å koble modellen enda tettere mot etablerte rapporteringsstandarder, blant annet knyttet opp mot nye rapporteringskrav på bærekraft fra EU. Dette gjøres blant annet ved hjelp av generativ kunstig intelligens.

Eksempel på bruk: https://coda.io/@involverdeg/ressursbank-for-medvirkningsagenter/handtering-av-innsikt-og-medvirkningsdata-19
Kontaktinfo: Kristin Solhaug Næss, Kristin@stedskaping.no

Å jobbe med data-drevet utvikling, samstyring og innovasjon krever høy kompetanse og samarbeid med UH-sektor som vi skrev om tidligere i kapitlet. Gjennom utredningsarbeidet fikk vi innsyn i at enkelte medarbeidere i kommunen er høykompetente på analyse, men at analysemiljøene i kommunen er små og sårbare og dessuten sektorisert slik at de ikke nødvendigvis vet om hverandre. Det er derfor store muligheter i bedre samordning og sterkere felles analyse- og fagmiljøer internt i kommunen, og å bygge kapasitet til samfunnsanalyser i samspill med akademia, teknologiutviklere og andre relevante samarbeidspartnere slik vi skrev om tidligere i kapitlet.

Et konkret eksempel som kan gi svært spennende muligheter i samfunnsanalyser og evaluering er muligheter som ligger i microdata.no. Microdata.no er en tjeneste som gir tilgang til store mengder registerdata om alle som har eller har hatt fast eller midlertidig fødselsnummer og alle familier og husholdninger. Data som ligger i løsningen er opplysninger fra registre som dekker befolkning, arbeid, lønn og utdanning, helse og samfunn, økonomi mm. Opplysningene knyttes til personer via fødselsnummer og gjør det mulig å følge personer i tid og rom. Brukergrensesnittet og konfidensialitetstiltakene sørger for at brukeren ikke får tilgang til de konkrete personopplysningene, men kan avgrense utvalg etter bestemte kjennetegn, analysere og gjøre deskriptive analyser av disse utvalgene.

Det er ikke mulig identifisere individer i løsningen. Det vil derfor heller ikke være mulig å se på effekter av tiltak som ikke finnes som variabler i micordata.no (f. eks sosialhjelp, barnevernstiltak, deltakelse på introduksjonsprogram etc.), men særskilte tiltak igangsatt av Trondheim kommune for enkeltindivider. Det er imidlertid mulig å søke om individdata fra

SSB som kobles til andre opplysninger. Dette må i så fall gjøres av et forskningsmiljø, da det ikke er enkelt å få tilgjengeliggjort individdata fra SSB til andre formål enn forskningsformål.

En ulempe er at selv om data er på individnivå kan de ikke brukes til å analysere effekten av politikk eller tiltak rettet mot individer på grunn av anonymiseringen. For å evaluere slike effekter må det søkes på vanlig måte om tillatelse til å benytte registerdata. Analyser av tiltak rettet mot hele kohorter er imidlertid mulig å gjøre med data fra microdata.

Case: Hvor mange Trondheimsungdommer havner utenfor? Innsikt og analyser basert på microdata.no

Kan vi få innsikt i hvordan oppvekstsvilkårene i Trondheim slår ut i voksenlivet? Det er nok ikke enkelt, men kan vi få en indikasjon ved å se på hvordan det gikk med ungdommene i Trondheim? Vi har tilgang til registerdata[22] fra SSB som gjør det mulig å følge personer over tid og i rom. Her er et eksempel på hvordan dette kan gjøres:

I 2012 var det ca. to tusen 15 åringer i Trondheim. Disse stod på terskelen til voksenlivet og var klare for videregående skole. I 2022 har det gått 10 år og vi kan ta en titt på hvordan det gikk med dem. Har de fått seg utdanning? Er de i jobb? Får de ytelser fra NAV? Bor de i Trondheim eller har de flyttet ut?

Fordi vi har tilgang til registerdata (microdata.no) kan vi se hvordan det har gått med denne gjengen i 2022. Fortsatt bor tre av fire i Trondheim, mens de aller fleste andre bor i andre deler av landet. Noen få er døde eller utvandret. Nesten 84 prosent har fullført videregående opplæring, og 45 prosent har minst ett år med høyere utdanning. 17 prosent har kun ungdomsskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Det er fortsatt nesten 50 prosent som i utdanningssystemet, noen i kombinasjon med jobb. Over 85 prosent er enten i jobb eller utdanning. Nesten 40 prosent har jobb som hovedaktivitet, mens 11 prosent er jobbsøkere med eller uten tiltak. Ca 3 prosent er registrert med uføregrad. De aller fleste ser det ut til å gå bra med etter ti år, men 12 prosent er verken i jobb, utdanning eller i noen form for tiltak. Ser vi bort fra de med førepensjon, gjenstår fortsatt 8–9 prosent som synes å være helt utenfor[23].

En slik analyse kan gjøres for andre aldersgrupper lokalisert i Trondheim på ett eller flere tidspunkt. Med tilgang til registerdata er det enkelt å lage indikatorer for utfall som sammenfaller med å ha oppvekst i Trondheim. Dette kan også gi kunnskap om hvordan en gruppe personer beveger seg fra barn/ungdom, inn i voksenlivet. Vi kan få innsikt i størrelsen på gruppen som er disponert for utenforskap og om den varierer for ulike kohorter. Vi kan også relativt enkelt gjøre en nærmere analyse av hva som

22 www.microdata.no

23 Det er definert som utenfor utdanning, jobb, tiltak/opplæring på samme tidspunkt.

kjennetegner disse ved å inkludere andre registervariabler i analysene våre. Eksempler på slike variabler er innvandringsbakgrunn, arbeidsstiltak, sosialhjelpsmottak, kriminalitet, valgdeltakelse, mm[24].

Mulige indikatorer basert på microdata.no, med eksempler fra tre grupper med 15-åringer født i henholdsvis 1997, 1995 og 1993.

Den tekniske innretningen til microdata.no kan oppleves å ha høy brukerterskel dersom en ikke har noen erfaring med programmering. Dette er imidlertid svært overkommelig pga den omfattende dokumentasjon og brukerveiledningen som microdata.no tilbyr. Innsikt i variablene i microdata.no krever faginnsikt i de ulike temaene. Registerdata kommer med fordeler og utfordringer. Trondheim kommune bør jobbe for å tilrettelegge et robust analysemiljø som opparbeider seg kompetanse på microdata.no spesielt og registerdata generelt. Dette kan gjøres i samarbeid med NTNU som har miljøer med kompetanse på begge deler.

Mulige indikatorer basert på microdata.no			
	15 år i 2012	15 år i 2010	15 år i 2008
	Status 2022	Status 2020	Status 2018
Andel som bor fortsatt i Trondheim 10 år etter	75%	77%	77%
Andel som har fullført vg opplæring etter 10 år	83%	80%	81%
Andel i utdanning eller arbeid	87%	79%	85%
Andel i utdanning etter 10 år	49%	44%	45%
Andel i arbeid etter 10 år	30%	20%	27%
Andel verken i jobb, utdanning eller registrert som jobbsøker 10 år etter	12%	19%	17%
Andel uføre	3%	3%	3%

Variabler i microdata.no brukt til case over er framstilt i vedlegg 3

Denne løsningen gir offentlige aktører, som Trondheim kommune, en helt ny og unik mulighet til å følge spesifikke grupper av personer over tid. Det er blant annet mulig å se på:

- Hva kjennetegner personer, bosatt i Trondheim, som har vært/er utenfor arbeid, utdanning og opplæring (NEET).
- Hvordan gikk det med personer som gjennomførte vg opplæring i Trondheim, med tanke på f. eks jobb etter 10 år?
- Hvor stor er andelen som ikke er registrert i utdanning, arbeid eller hos NAV? Hva kjennetegner denne gruppa?

24 https://microdata.no/discovery/variables?sortBy=NAME&sortType=ASC

Oppsummering og anbefalinger

Uhensiktsmessig bruk av styringsdata kan bidra til målforskyvning og systemfragmentering, og i verste fall brukes for å legitimere beslutninger som påvirker samfunnsfloken om utenforskap i negativ forstand. Eksemplene over viser også behovet for å fokusere på helhetlige og håndterbare samfunnsanalyser framfor enkeltindikatorer. Innsiktsarbeidet viser:

- → Bruk av data og samfunnsanalyser er per i dag sektorisert og fragmentert, med store potensialer for bedre samordning internt og nettverk med omgivelsene
- → Det er et stort innovasjonspotensial i å utforske videre handlingsrom for å bryte ned data og kombinere kvalitative og kvantitative indikatorer, og kombinere hensyn til styring og innovasjon samtidig med hensyn til forskning.
- → Det ligger et stort innovasjonspotensial i å framstille og anvende hensiktsmessige data i utvikling av et system for grønn og rettferdig omstilling.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- → Forsterke kompetanse og bruken av koblede og delte datasett og bruk av KI i analyse- og modellering av styringsdata i samfunnsplanlegging.
- → Forbedre og forsterke bruk av kvalitative data og indikator-triangulering i styring som kombinerer data- og folkedrevet styringsinformasjon.
- → Utvikle en brukervennlig oversikt som utnytter og framstiller tilgjengelige data, for eksempel i form av et dashboard med nøkkelindikatorer, koblet til relevante taksonomier (eks. SDG, EU-taksonomi).
- → Initiere nasjonalt utviklingsarbeid for å inkludere mer registerdata i Mikrodata for å legge til rette for indikatorutvikling og rammeverk for evaluering.

KAPITTEL 6:

Utvikling av et innovasjonsprogram

I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi våre forslag til fokusområder og innhold i et langsiktig innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Vi kommer videre med vurderinger og forslag til hvordan et slikt innovasjonsprogram kan organiseres, og evalueres, som en del av en bredere portefølje av programsatsinger i kommunen.

I kapittel 4 undersøkte vi utfordringsbildet Trondheim kommune står overfor relatert til å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv, i lys av de åtte Marmot-prinsippene. Videre vurderte vi innovasjonspotensialer i kommunens innsats for å løse samfunnsoppdraget med utgangspunkt i de samme prinsippene. På grunnlag av disse innovasjonspotensialene formulerte vi anbefalinger til innsatsområder som bør prioriteres i et langsiktig innovasjonsprogram.

I kapittel 5 så vi nærmere på innovasjonsutfordringer og -potensialer i Trondheim kommune knyttet til å bygge kapasiteter og kapabiliteter i organisasjonen for å jobbe med grønn og rettferdig omstilling. Vi pekte på at for å lykkes med systeminnovasjon som kan bidra til omstilling må man jobbe med å bygge organisatoriske kapasiteter og kapabiliteter innenfor flere dimensjoner, samtidig (Kania et al., 2018; Senge et al., 2014):

- → Strukturelle forhold, som politikk, operasjonalisering av lovverk og finansiering;
- → Relasjonelle forhold, som samarbeid i nettverk og maktfordeling;
- → Mentale modeller, som påvirker holdninger og handlinger blant aktører som inngår i systemet.

Kapittel 5 gir anbefalinger til systeminnovasjon lokalt i Trondheim kommune som organisasjon, som kan understøtte en omstilling av tjenestene i kommunen, og bidra inn mot en grønn og rettferdig omstilling av samfunnssystemet som helhet.

I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi våre forslag til fokusområder og innhold i et langsiktig innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Vi kommer videre med vurderinger og forslag til hvordan et slikt innovasjonsprogram kan organiseres, og evalueres, som en del av en bredere portefølje av programsatsinger i kommunen.

Vurdering og anbefalinger for utvikling av innovasjonsprogrammet

For å lykkes med et innovasjonsprogram rettet mot fellesskap og ungt utenforskap er det avgjørende at programmet bygger på kunnskapsbaserte prinsipper for å mobilisere kollektiv handling og utviklingskraft. I dette delkapitlet vil vi foreslå mulige tilnærminger til å utvikle et innovasjonsprogram som både har forankring i kommunens strategiske planverk og som kan ivareta anbefalingene vi har gitt i kapittel 4 og 5[25]. I det følgende beskriver og vurderer vi utvikling av et tiårig innovasjonsprogram sett i lys av målrettede samfunnsoppdrag som en tilnærming til samfunns- og systeminnovasjon.

Målrettede samfunnsoppdrag (missions) som utgangspunkt for samfunnsinnovasjon

Mission-drevet innovasjon er en tilnærming til samfunnsinnovasjon som vektlegger en helhetlig og koordinert innsats for å nå ambisiøse målsettinger. Hvordan man best kan nå målene er ikke kjent på forhånd. De målrettede oppdragene stimulerer snarere til utvikling av en rekke ulike løsninger for å møte store utfordringer, og belønner de aktørene som er villige til å ta risiko og eksperimentere. Gode «missions» kjennetegnes av følgende kvaliteter (Mazzucato & Dibb, 2019), ved at de:

- → Er modig, inspirerende og har bred samfunnsrelevans
- → Angir en tydelig retning som er målrettet, målbar og tidsbestemt
- → Er ambisiøse, men realistiske
- → Oppmuntrer til innovasjon på tvers av fagområder, sektorer og aktører
- → Involverer et mangfold løsninger som har forankring nedenfra og opp

Et sentralt element i mission-drevet innovasjon er å stimulere til tverrsektorielt og transdisiplinært samarbeid og å fremme nye samarbeidsformer mellom offentlige, private og frivillige sektorer som forplikter seg til å bidra til å løse spesifikke samfunnsutfordringer gjennom koordinerte innovasjonsaktiviteter. En koordinering av innovasjonsaktiviteter krever kollektiv innsats over tid, og en sammenhengende kjede av innsatser som er med på å skape nye samhandlingsmuligheter og handlingsrom. En felles problemforståelse, forpliktelse til å mobilisere ressurser, og kapasitet til å inngå i innovasjon- og samskapingsprosesser er sentrale forutsetninger for å lykkes med helhetlig og koordinert innsats (Ansell & Torfing, 2021; Callon, 1986, 2004).

25 Se kapittel 1 for oppsummering av alle anbefalinger vi gir i denne rapporten

Inkludering av barn og unge er et eksempel på et område med behov for målrettet og koordinert innsats. Dette er erkjent og kommet til uttrykk gjennom regjeringens initiativ til det nasjonale målrettet samfunnsoppdrag for å motvirke utenforskap (Meld. St. 5, 2022). For å lykkes med mission-orienterte-arbeidsformer er det viktig å mobilisere ressurser og kanalisere investeringer, forskning og utvikling mot områder hvor det er et tydelig behov for innovasjon. I denne utredningsrapporten er anbefalingene vi har gitt i kapittel 4 og 5 eksempler på slike innovasjonspotensialer og innovasjonsbehov.

Perspektiver på samfunnsinnovasjon og endring: tre horisonter

Mission-drevet innovasjon kan beskrives som prosesser som tar sikte på å forbedre, forandre og forsterke praksiser, virkemidler og systemer som kan lede fram mot felles målsettinger. Dette kan gjøres gjennom å etablere porteføljer av programmer som retter seg mot målrettede samfunnsoppdrag som beskrevet ovenfor. Prosjekter som inngår i missions-drevne programmer kan ha ulik innovasjonshøyde/ambisjoner, fordelt i tre hovedkategorier: (1) forbedringer i dagens praksiser (inkrementelle hverdagsforbedringer) til uttestingsprosjekter som kan ses som (2) demonstratorer for ny praksis og til større (3) transformative endringer som kan gjenspeile nye paradigmer for hvordan samfunnet møter utfordringen med inkludering og fellesskap i et livsperspektiv. Bill Sharpes (2020) «Three Horizons» rammeverk kan være nyttig for å tenke på fremtidige endringer og innovasjoner, spesielt når det gjelder å utforske ulike framtidsscenarier og hvordan disse kan utvikle seg over tid. Rammeverket deler inn fremtiden i tre forskjellige «horisonter» som representerer ulike faser av endring og innovasjon; Horisont 1: Nå-situasjonen, Horisont 2: overgangen, og Horisont 3: fremtidsvisjonen.

- **Horisont 1, *Nå-situasjonen***, representerer det nåværende systemet eller den nåværende måten å gjøre ting på. Denne horisonten fokuserer på det som fungerer godt i dagens situasjon, men som over tid vil være utilstrekkelig for å møte fremtidige utfordringer eller behov.
- **Horisont 2, *overgangen***, kan ses som en overgangsfase der nye ideer og innovasjoner begynner å utvikle seg, men ikke har fullt overtatt ennå. Dette er ofte en periode med eksperimentering og utvikling, hvor både nye og gamle systemer eksisterer side om side. Innovasjonene i denne horisonten søker å løse problemene identifisert i Horisont 1 og er rettet mot å etablere nye måter å operere på som kan bli mer dominerende i fremtiden.
- **Horisont 3, *fremtidsvisjonen***, inneholder ideer, konsepter og måter å jobbe på som representerer fremtidige løsninger. Her finner vi ofte ideelle visjonene for fremtiden og det vi ønsker å oppnå. Ofte er disse visjonene radikale, transformative endringer som foreslår helt nye måter å tenke på eller prioritere på. Nye ideer og visjoner om noe som kan bli, virke ofte urealistiske eller uoppnåelige fra dagens perspektiv, men samtidig kan det å bygge kapasitet i kommunen til å utfordre på denne måten å tenke på å bidra til banebrytende og dyptgående samfunnsmessige endringer.

De ulike horisontene eksisterer samtidig og påvirker hverandre. Innovasjoner i Horisont 2 hjelper med å bro mellom den nåværende tilstanden (Horisont 1) og fremtidens visjon (Horisont 3). For Trondheim kommune kan det i en innovasjonsportefølje være viktig å balansere ressurser og oppmerksomhet mellom å opprettholde dagens måter å levere og forbedre eksisterende tilbud og tjenester, utforske og spre nye og lovende praksiser (eksempelvis framstilte caser i denne utredningen), og samtidig tenke radikalt om nye og framtidsformende løsninger. I en innovasjonsportefølje kan denne formen for rammeverk være til hjelp for å navigere i endring og sikre en smidig overgang fra dagens situasjon til fremtidens potensialer og målbilder.

Fasilitering av samarbeidsdrevne og inkluderende innovasjonsprosesser der ulike aktører og interessenter er involvert både i utforming og gjennomføring av nye og forbedrede løsninger, kan bidra til å sikre systemiske løsninger som understøtter nødvendige endringer i samfunnssystemet. Følgende prinsipper vil være avgjørende i utvikling av et innovasjonsprogram (Bason, 2017; Bason, 2023):

- **Bevissthet** omkring kompleksiteten i utfordringene sikrer at innovasjoner blir målrettet og relevante
- **Kapasitet** sørger for at nødvendige ressurser er tilgjengelige;
- **Samskaping** sikrer at løsningene er utviklet i samarbeid med relevante og berørte aktører som vil bli påvirket av innovasjonene
- **Mot** til å innovere tross risiko kan føre til gjennombrudd i hvordan vi adresserer og løser samfunnsproblemer

Å integrere disse prinsippene i strategisk planlegging og daglig drift kan føre til mer robuste og transformative tilnærminger til samfunnsutfordringer, hvilket er essensielt i en stadig mer kompleks og sammenkoblet verden.

10
9
7
8
6
4
5
3
2
1

Utforming, etablering og porteføljestyring av innovasjonsprogrammet

Våre anbefalinger til utforming og etablering av et innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv bygger på perspektiver om samfunnsinnovasjon og målrettede samfunnsoppdrag som beskrevet over. Mission-rettet innovasjon krever andre typer innovasjonssystem enn de tradisjonelle strukturene for innovasjon. Som omtalt i kapittel 2 og 5, vektlegger systemtenkning hvordan innovasjoner er gjensidig avhengig av hverandre, og av den grunn både kan forsterke hverandre, og ha utilsiktede konsekvenser. Det er derfor viktig å bygge en struktur for utforming og etablering av et innovasjonsprogram som kan plasseres i en større sammenheng, koblet til overordnede framtidsvisjoner for Trondheimssamfunnet.

Denne utredningen skal bidra som et kunnskapsgrunnlag for utvikling av et innovasjonsprogram som er koblet til det målrettede samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Dette samfunnsoppdraget er i Trondheimsløftet koblet til samfunnsmålet om at «Trondheim skal være en mangfoldig by med et sterkt fellesskap», der et av delmålene er «Trondheims innbyggere har tilgang til arbeid, utdanning og annen verdifull aktivitet i sine liv».

I arbeidet med denne utredningen har vi lagt til grunn at samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv må sees i et livsløp- og generasjonsperspektiv, der alle sektorer og hele samfunnet har relevante områder og virkemidler som bør tas tak igjennom et langsiktig innovasjonsprogram. Disse forutsetningene gir følgende implikasjoner for utforming og etablering av innovasjonsprogrammet:

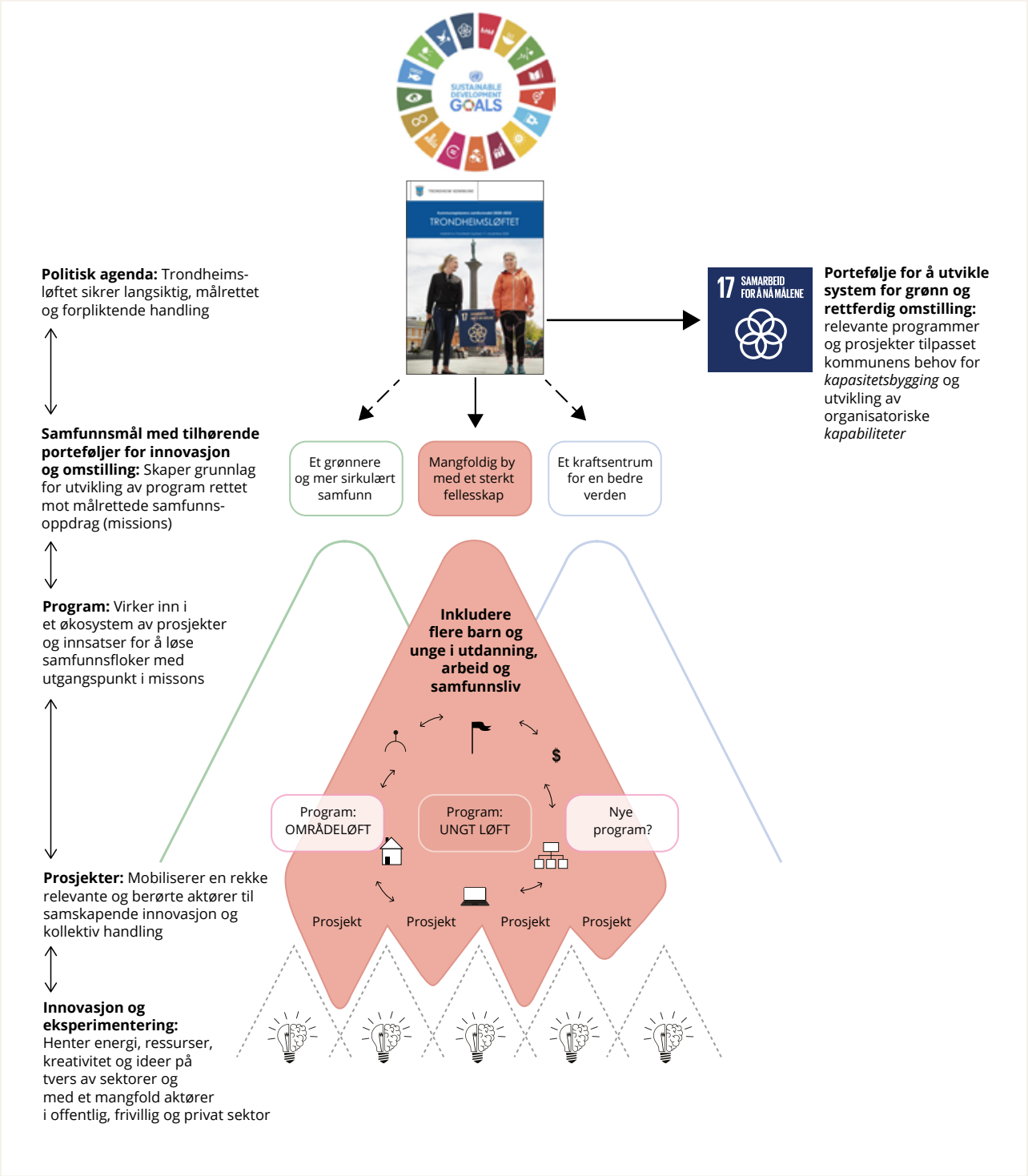
Programmet bør ikke:

- → avgrenses til spesifikke målgrupper eller aldersgrupper
- → avgrenses til spesifikke tjenesteområder eller sektorer

Programmet bør:

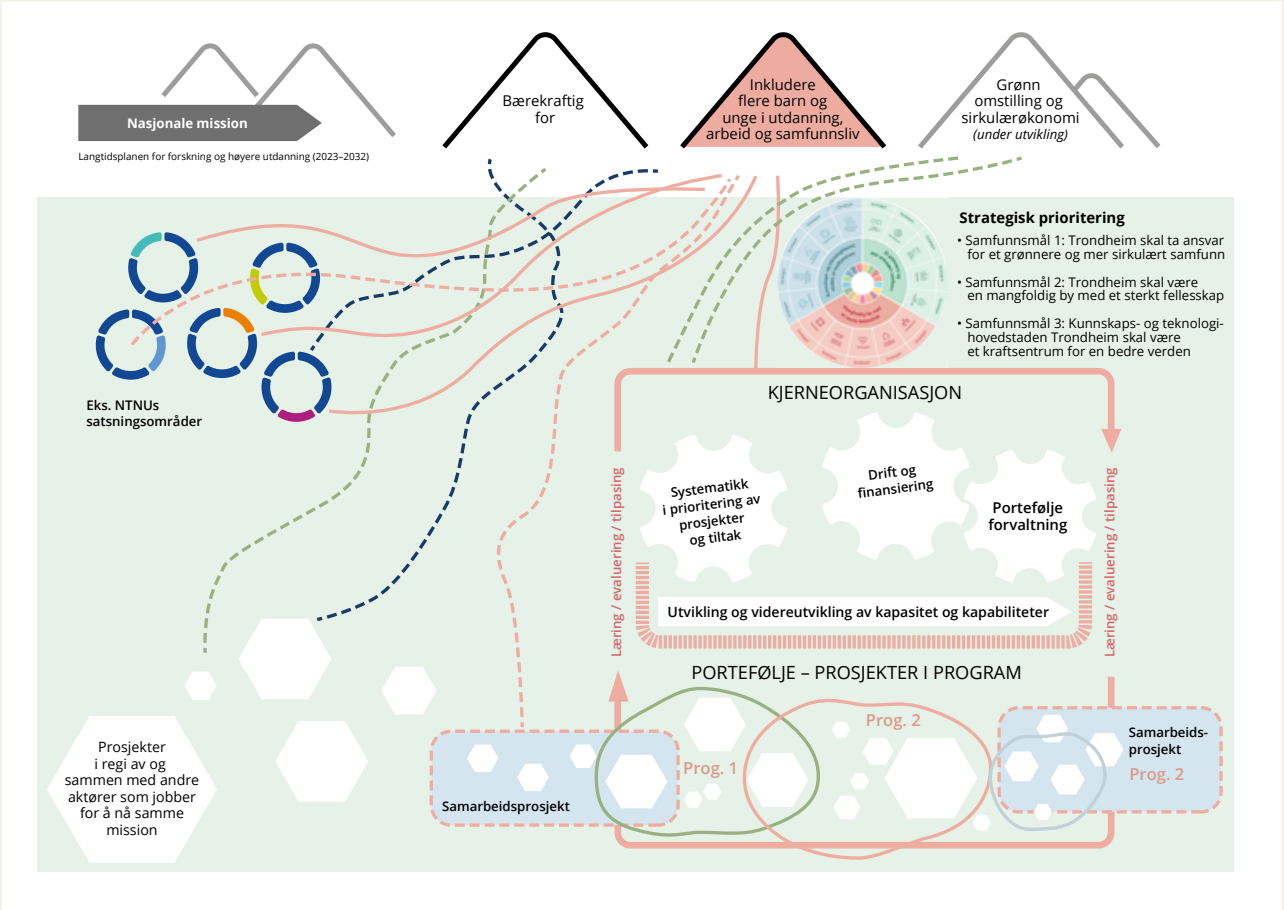
- → kobles til andre målrettede samfunnsoppdrag i en bredere porteføljestyring av program-satsinger, basert i overordnede samfunnsmål i kommunen og de åtte Marmot-prinsippene vi har lagt til grunn for anbefaling til innhold beskrevet i kapittel 4.
- → kobles til en tverrgående satsing på samfunnsinnovasjon, basert i et system som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling beskrevet i kapittel 5.

Figur 61 viser hvordan programmet kan kobles til en bredere tilnærming til porteføljestyring av innovasjonsprogrammer som kobles til de tre samfunnsmålene i Trondheimsløftet. Slike sammenkoblinger er nødvendige forutsetninger for samfunnsinnovasjon med systemer som kan fremme en grønn og rettferdig omstilling samtidig. Fordi enkeltstående prosjekter koblet til ulike programmer kan bidra til løsninger som går på tvers av målsettingene, kreves en helhetlig og samordnet tilnærming til kommunens innovasjonskapasitet.



Figur 61 . Mission-rettet porteføljestyring av innovasjonsprogrammer. Figuren er basert på illustrasjon utviklet av Hilde Aurvoll, Wilhelmsen Græe, Aurora Myhrum, inspirert av modell for mårettede samfunnsoppdrag i rapporten «Barn og unge først – vårt felles ansvar».

Figur 62 viser hvordan programmet kan utformes gjennom å bygge et økosystem for innovasjon, rettet mot samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.



Figur 62. Et økosystem for samskaping og innovasjon rettet mot målrettede samfunnsoppdrag (missions). Figuren er utviklet av Trude J. Arntsen.

Organisering av innovasjonsprogrammet

Våre forslag om en helhetlig inngang til porteføljestyring av innovasjonsprogrammer rettet mot samfunnsmål og forutsetninger for å nå disse gir også implikasjoner for anbefalinger om organisering. I tråd med en tilnærming som anerkjenner at hele samfunnet og alle sektorer må virke sammen for å løse samfunnsfloker, kan en nyttig tilnærming være å bygge opp programmet i tråd med prinsipper for kollektiv påvirkning (collective impact). Forslaget begrunnes med at de øvrige anbefalingene vi har gitt i kapittel 4 og 5 krever samtidig innsats og kunnskap fra ulike interessenter på tvers av ulike roller, sektorer og nivå, der de ulike aktørene forsterker hverandres innsats snarere enn å konkurrere eller skape barrierer for samordning (Brown, 2019; Kania et al., 2018; Realdania, 2022; Senge et al., 2014).

Kollektiv påvirkning kan forstås som en dynamisk problemløsningsprosess som bygger på en felles forpliktelse fra ulike aktører og sektorer som former en felles agenda for å løse et spesifikt sosialt problem. Organisering av helhetlig og samordnet innsats for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv muliggjør innovative løsninger gjennom samskaping på tvers av aktører og roller, organisatoriske skillelinjer, sektorer og forvaltningsnivå (Brown, 2019; Kania et al., 2018; Realdania, 2022). Fokus i samarbeidet er dermed å oppnå endringer på systemnivå gjennom koordinerte samskapingsprosesser der kommunen samarbeider med eksterne aktører både på system- og operativt nivå, som lag og foreninger, offentlige organisasjoner, private selskaper, sosiale entreprenører og aktører fra akademia (Christens & Inzeo, 2015; Rod et al., 2023).

I grove trekk er det fem sentrale betinger for å lykkes med kollektiv påvirkning, som vist i figur 63:

Figur 63. Fem betingelser for kollektiv påvirkning (collective impact) (Preskill, 2014, gjengitt i Heimburg et al., 2024, s. 55).

Organisering av programmet bør med dette ha forankring i en plattform for samskaping som kan forstås som en «kjerneorganisasjon» (Backbone organisation), som kan fungere som en operativ gruppe og sekretariat[26] for programmet som kan designe programmet og sette det i gang, og koordinere aktører og aktiviteter gjennom tiårsperioden. Felles møteplasser er en grunnpilar for å kunne snakke bedre sammen, få oversikt over muligheter, og sørge for samordnet og helhetlig innsats for å nå felles målsettinger.

Mikrointervensjoner, indikatorer og evalueringer bør være en integrert del av styringsstrukturen. Det er også viktig å samarbeide med økonomer som kan gjennomføre kostnytteanalyser av intervensjoner underveis for å sikre politisk støtte. Antallet prosjekter i programmet bør være håndterbart, med en portefølje som inkluderer piloter (og prøvehandlinger). Start gjerne i mindre skala og skaler opp basert på evaluering og erfaringer.

Casen under viser et eksempel på hvordan Esbjerg kommune i Danmark har organisert et 12-årig program etter prinsippet om collective impact:

Case: MedVind i Østerbyen (Danmark) – alle barn og unge har rett til et godt liv

MedVind i Østerbyen er et 12-årig Collective Impact-initiativ som ble lansert av et partnerskap mellom Esbjerg kommune og Lauritzen Fonden i 2018, med mål om å øke den sosiale mobiliteten blant barn og unge i alderen 0–25 år i Østerbyen i Esbjerg. Østerbyen er et område i Danmark som har vært preget av sosiale utfordringer og en gruppe barn og unge som føler seg mer ensomme, presterer dårligere på skolen, ikke deltar i idrett og ikke kommer seg videre i ungdomsutdanningen sammenlignet med resten av kommunen.

Collective Impact er et rammeverk som tar sikte på systemisk endring gjennom tverrsektorielt samarbeid - å endre systemet som omgir barn og unge. MedVind i Østerbyen arbeider ut fra de fem hovedprinsippene i Collective Impact:

(1) Felles visjon: Vi har formulert og jobber ut fra et felles mål om at innen 2030 skal alle unge fra Østerbyen ha fullført videregående utdanning eller være i arbeid innen de er 25 år - i dag snakker vi mye mer om å skape gode liv for barn og unge.
(2) Felles målemetoder: Vi baserer innsatsen vår på data og måler kontinuerlig fremdriften mot målet på ulike relevante indikatorer som vi er enige om å følge. I tillegg til lokale demografiske nøkkeltall består datagrunnlaget også av forskning,

26 På mange måter sammenlignbart med mandatet for operativ gruppe i det nasjonale arbeidet med samfunnsoppdrag om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv knyttet til Langtidsplanen for forskning- og høyere utdanning 2023–2032: https://www.forskningsradet.no/forskningspolitikk-strategi/ltp/ungt-utanforskap/mandat-operativ-gruppe/

observasjoner og utprøvende tiltak. (3) Gjensidig forpliktende aktiviteter: Vi utvikler og setter i gang aktiviteter som bidrar til å nå det felles målet. Initiativene drives frem av aktørene i alliansen, tett støttet av backbone. (4) Hyppig og åpen kommunikasjon: Vi kommuniserer gjennom partner- og styringsgruppen, løpende kontakt med/og mellom aktørgruppen i MedVind, og ved å utvikle et felles språk for hele alliansen. (5) Felles sekretariat: Vi har etablert et felles backbone-sekretariat med base på kultur- og samfunnshuset Platformen i Østerbyen, som støtter fremdriften i alliansen gjennom løpende koordinering, tilrettelegging av tiltak, data og analyser, og innsamling av erfaringer og kunnskap.

MedVind består av en partner- og styringsgruppe, som blant annet består av lederen i barne- og familieutvalget i Esbjerg kommune, skoleledere, jobbsenterleder, områdeleder for dagtilbud, direktør for Lauritzen-stiftelsen, leder for Game StreetMekka og direktør for Business Esbjerg.

En evaluering utført av Moos-Bjerre i 2022 viste at MedVind i Østerbyen har lykkes med å skape:

- → Styrket samarbeid og nettverksbygging på tvers av interessenter.
- → Økt legitimitet og eksperimentering i den kommunale forvaltningen.
- → Ambisiøs og nysgjerrig bruk av data som grunnlag for initiativer.
- → Tettere og mer fleksibelt tverrsektorielt samarbeid.
- → En nøytral plattform har legitimert å utfordre eksisterende logikker og strukturer.

Det har tatt lang tid å skape en bred forståelse av hva MedVind i Østerbyen er, og at endringskraften ligger hos aktørene som representerer organisasjonene som til sammen utgjør systemet rundt de unge. Å jobbe tverrsektorielt på et langsiktig og forpliktende nivå krever mot til å «gå nye veier», men dette omfatter ikke bare intervensjoner og prøvehandlinger, men også å våge å utfordre vår egen forståelse av hvordan og hvorfor vi evaluerer innsatsen.

For mer informasjon, besøk https://medvind-oesterbyen.dk/
eller kontakt Backboneleder Claus Julius: claus@medvind-oesterbyen.dk

Med utgangspunkt i en helhetlig tilnærming til program- og porteføljestyring som bygger på prinsipper om samskaping og kollektiv påvirkning for å nå felles samfunnsmål, vil vi i det følgende kort omtale ulike aktørers mulige roller i utvikling av et langsiktig innovasjons-program for å fremme fellesskap og forebygge og håndtere utenforskap blant barn og unge.

Mulige roller for ulike aktører i et innovasjonsprogram

I det følgende beskriver vi mulige roller blant aktuelle aktører som kan inngå som nøkkel-interessenter i innovasjonsprogrammet. Ambisjonen er at aktørene kan utvikle innovative samarbeid og løsninger, og forsterke hverandres innsats i konkrete prosjekter som kan inngå i programmet.

Kommunen

Alle anbefalingene vi har gitt så langt i denne rapporten forutsetter at kommuneorganisasjonen, med dens koblinger til fagforeninger og folkevalgte politikere, har en sentral og aktiv rolle i utvikling, etablering, gjennomføring og evaluering av innovasjonsprogrammet. Det vil være naturlig at kommuneorganisasjonen fungerer som et «anker» for etablering av en kjerneorganisasjon koblet til en operativ gruppe som kan drifte innovasjonsprogrammet, og sørge for sterke koblinger til linjeorganisasjonen. Uten slike sammenkoblinger vil det bli krevende å spre, oppskalere og forankre nye praksiser inn i et helhetlig samfunnssystem som kan sørge for at innsatser henger sammen og forsterker hverandre. En kjerneorganisasjon som ledes av kommunen kan for eksempel ta form som et sekretariat for samarbeidet i programmet som kan organisere og lede fram det operative arbeidet med koordinering i programmet, i samspill med øvrig porteføljestyring av kommunens innovasjonsarbeid. En slik sekretariatfunksjon bør ha tette koblinger til, og kanskje aller helst være samorganisert med en overordnet og tverrsektoriell utviklingsstab for koordinering av de ulike innovasjonsporteføljene (noe for eksempel Asker kommune og Århus kommune har formidlet at de har gode erfaringer med).

Andre aktører i offentlig sektor

Det er mange andre aktører i offentlig sektor, på tvers av sektorer og nivå, som både har ansvar for, og ambisjon om å løse samfunnsfloker knyttet til fellesskap og utenforskap blant barn, unge og deres støttespillere. I organisering av et innovasjonsprogram vil det være naturlig at slike aktører kobles på, og inviteres til å ha aktive roller i kjerneorganisasjonen, enten direkte som medlemmer av en operativ gruppe, eller i en utvidet koalisjon i form av et rådgivende utvalg/referansegruppe eller liknende.

Uavhengig av organiseringsform er hensikten er å skape regelmessige fysiske og digitale møtepunkter for å dele kunnskap og ressurser i prioritering av konkrete prosjekter, og mobilisere relevante aktører til deltakelse i prosjekter som velges ut. Aktuelle aktører kan være: Statsforvalteren i Trøndelag, Trøndelag fylkeskommune, KS, NAV, politiet, og Bufetat (f.eks. barne- og ungdomsinstitusjoner og familievernkontor). KS-satsingen «Fellesløft Trøndelag» (KS Trøndelag, 2023), Program for folkehelsearbeid (Trøndelag fylkeskommune, 2024.), Partnerskap for radikal innovasjon (KS, u.å.) og oppfølging av «Pilot for programfinansiering 0–24» (0–24-samarbeidet, u. å.) er eksempler på tilgrensende satsinger i regi av

offentlig sektor som det vil være naturlig å se i sammenheng med innovasjonsprogrammet i Trondheim.

Forskning og utdanning

UH-sektoren har en viktig rolle i både i forskning, eksperimentering, utvikling og innovasjon. Vi må ha forskning for å forstå, for å skape løsninger og for å evaluere og utvikle kunnskapsbasert praksis. Samtidig er det nødvendig å sørge for at utdanningene utvikler seg slik at studentene får relevant kompetanse, og kan bidra direkte i samfunnsinnovasjon gjennom praksis, studentaktiv forskning og andre former for samfunnsengasjement. Innovasjonsprogrammet bør derfor legge til rette for et bredt samarbeid med UH-sektor om kunnskapsutvikling, med en bred portefølje av virkemidler som kan komme til nytte i utvikling, gjennomføring og evaluering av politikk, praksis og konkrete tiltak.

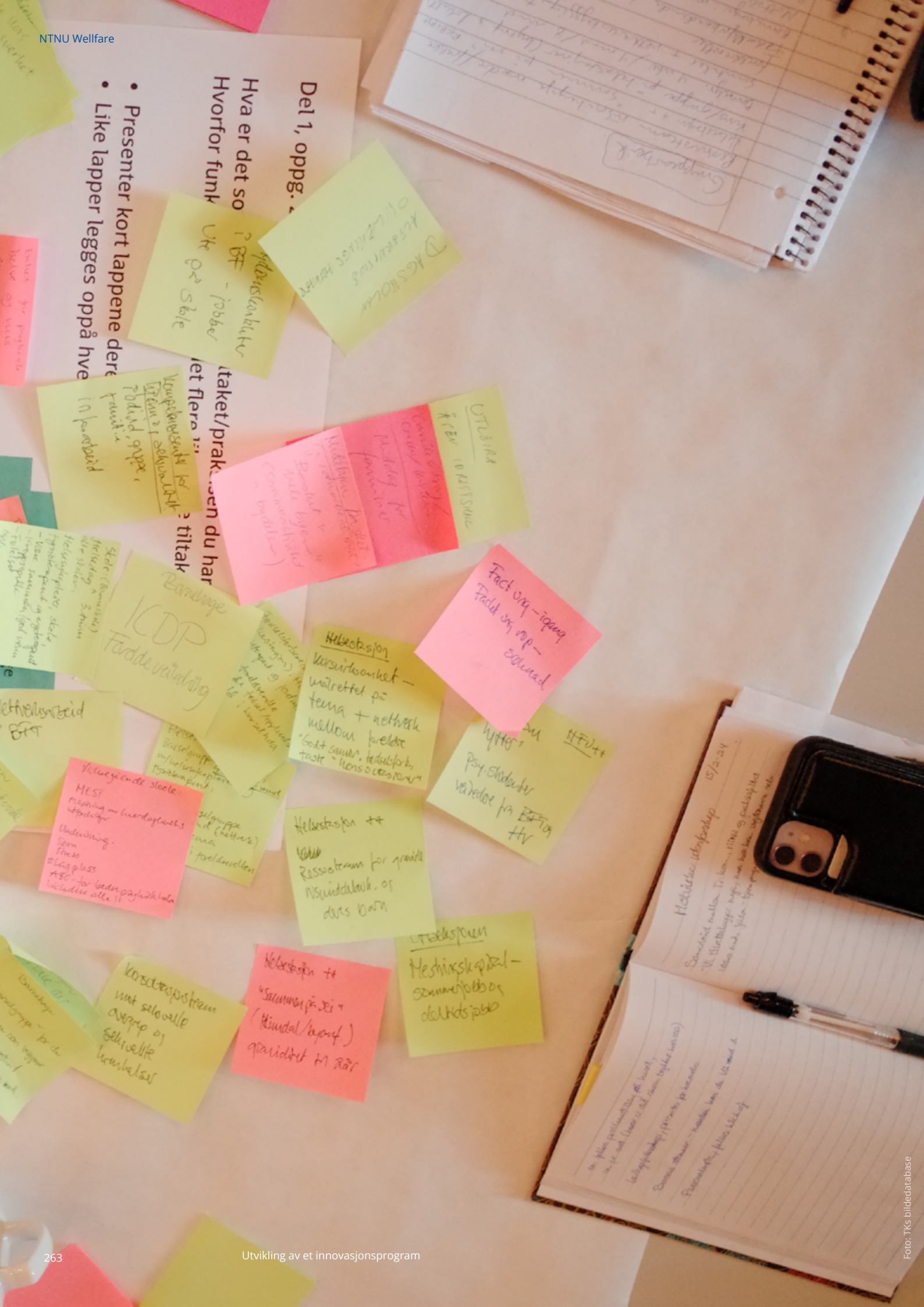
Etablerte samarbeidsstrukturer på systemnivå som f.eks. universitetskommunesamarbeidet TRD 3.0, og erfaringer med etablering av kompetansenettverk/praksisfellesskap på operativt nivå, både i TRD3.0 og andre samarbeidsplattformer med eksterne aktører i Trondheim kommune omtalt i denne rapporten, bør derfor videreutvikles og styrkes i retning av forskning og innovasjon på samfunnsinnovasjon. På **systemnivå** vil det for eksempel være naturlig med sterke koblinger mellom en kjerneorganisasjon for samarbeidsdrevet innovasjon og kollektiv påvirkning, og de strategiske satsingsområdene ved NTNU. I et innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv vil særlig NTNU sine strategiske satsingsområder Fellesskap, Helse- og livsvitenskap og Samfunnsikkerhet være høyst aktuelle som vist i figur 62 [27].

På operativt nivå vil UH-sektoren både kunne bidra med forskningskompetanse i konkrete samarbeids- og innovasjonsprosjekter, og koble på ressurser som kan innovasjonsmetodikk. Ansatte ved NTNU og andre relevante institusjoner vil i samarbeidet ha potensial til å bidra med integrering av kunnskap gjennom ulike roller, som fagpersoner, forskere, undervisere, innovatører, formidlere, og deltakere i den offentlige samfunnsdialogen. Utvikling av modeller for kunnskapsoverføring og spredning av kunnskap og kompetanse opparbeidet på området, vil være sentralt; dette vil også utfordre behovet for nye innovasjonsløyper og tilhørende virkemidler (Arntsen et al., 2023; Kaloudis et al., 2023).

Sivilsamfunnet og frivillig sektor

Sivilsamfunnet og frivillig sektor er avgjørende samarbeidspartnere i et program rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Lag og foreninger skaper fritids- og aktivitetsarenaer og tilbud som kan gi barn og unge mestring, aktivitetsglede og tilhørighet, der barn og unge kan bidra inn i fellesskap og oppleve at de har en viktig sosial rolle. Frivilligheten er også en viktig arena for å gjøre medborgerskap i praksis, og har en

27 En beskrivelse av de fem strategiske satsingsområdene ved NTNU kan leses her: https://www.ntnu.no/forskning/satsingsomraader


Del 1, oppg.
Hva er det so
Hvorfor funk
ıtaket/prak
ıet flere
tiltak
Presenter kort lappene dere
Like lapper legges oppå hve
Fact org – igang
Fadd org op –
Edward
Helsestasjon
Kursirksomhet –
målrettet på
tema + network
mellom foreldre
Helsestasjon ++
Rassoteam for gravide
Helsestasjon ++
"Sammen på tei"
(Hjemdal/Lapouf)
gravidbrev til år
Helsestasjon
Hestehrskapital –
sommerjobb og
deltidsjobb
Kortstrekningsteam
mot selvvalte
overvekt og
selvvalte
hverdagsliv
Bandage
ICDP
Fordde veiledning
Velkjente steder:
MEST
Undervisning.
Gym
Fitness
Lag gjøs
ABC – for barn og ungdom
inkludere alle
Helsestasjon
Psy. Sykdomer
Veiledere fra BFT og
HV
Helsestasjon
Kompetanseskapende for
Familie og selvverdighet
Podcast, gruppe,
familie
10 fordeld
Helsestasjon
Bruker
Familie
Community
Helsestasjon
Kommunikasjon
Helsestasjon
Helsestasjon
Helsest

viktig rolle i utvikling av et velfungerende demokrati med økt samfunnsdeltakelse. Frivillig sektor er også en arena for kvalifisering, og kan gi barn og unge ferdigheter, kunnskaper og attester de kan ta med seg videre i utdanning og arbeidsliv (Jacobsen et al., 2021; Loga, 2018; Putnam, 2015).

I tillegg tilbyr frivillig og ideell sektor i Trondheim en rekke tjenester og møteplasser med potensial for bedre samordning med kommunens virkemidler og andre aktører i samfunnssystemet. Helse, bolig, mat- og klesutdeling, selvorganisert selvhjelp, og veiledning til å navigere i arbeidsliv og samfunnsliv, rettsvesen, og veien ut av institusjon og fengsling er eksempler på viktige funksjoner som frivilligheten bidrar til å ivareta, med høy relevans for partnerskap og samarbeid i det planlagte innovasjonsprogrammet.

Sivilsamfunnet og frivillig sektor kan innta ulike roller i organiseringen av programmet. Det kan være naturlig at representanter fra frivillighet og sivilsamfunn (felles råd/utvalg/frivilligsentraler) har en tilknytning til kjerneorganisasjonen, evt. gjennom deltakelse i rådgivende utvalg/referansegruppe. Sivilsamfunnet kan også ha en direkte rolle i et innovasjonsprogram gjennom stedsbaserte «anker» i ulike bydeler og nabolag, slik vi viste i kapittel 4 E, eller gjennom lokalbaserte utvalg, for eksempel knyttet til områdesatsingene i Trondheim.

Det vil være naturlig at aktører i sivilsamfunnet og frivilligheten har aktive roller i utvikling, gjennomføring og evaluering av de konkrete innovasjonsprosjektene som vil inngå i programmet.

Næringsliv

Næringslivet har en sentral rolle i samfunnsutviklingen, både som kulturskaper, verdiskaper og arbeidsgiver. Alle disse rollene er relevante i et innovasjonsprogram rettet mot å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Anstendig lønn og helsefremmende arbeidsplasser, tilstrekkelig antall gode lærlingeplasser, arenaer for arbeidskvalifisering, sponsing av relevante aktiviteter, utbygging av møteplasser, boliger og øvrig infrastruktur er eksempler på virkemidler i næringslivet med høy relevans for det planlagte innovasjonsprogrammet. Store bedrifter kan også ta en rolle som stedsbaserte ankerinstitusjoner i samspill med lokale aktører, med potensial for kobling til programmet (Mazzucato, 2021; Whyman, 2021).

Det vil være naturlig å invitere Næringsforeningen i Trondheim og evt. bedrifter/klynger som ønsker å ta en aktiv rolle i programmet til å ha koblinger til kjerneorganisasjonen, enten gjennom direkte representasjon eller i form av deltakelse i rådgivende utvalg/referansegruppe eller lignende. Aktører i næringslivet kan også innta ulike roller i utvikling, gjennomføring og evaluering av de konkrete innovasjonsprosjektene som vil inngå i programmet.

Fond, stiftelser og finansinstitusjoner

Fond, stiftelser og finansinstitusjoner kan innta et mangfold roller og funksjoner i et innovasjonsprogram. For det første kan slike aktører tilføre økonomiske ressurser i programmet som helhet (se egent avsnitt om finansiering i kapittel 5), noe som aktualiserer deltakelse i kjerneorganisasjonen for å sikre eierskap og forankring. For det andre har finansinstitusjoner i bank og kreditt viktige virkemidler i økonomisk rådgivning og lånetaking. Som vist i kapittel 4 D er gjeld og inkasso sentrale utfordringer som kan bidra til at unge havner i utenforskap, ofte i kombinasjon med psykiske problemer både som årsak og konsekvens av økonomiske problemer. I den nasjonale Marmot-rapporten (Goldblatt et al., 2023) viste vi blant annet til en case om Bank 2; der ansatte får opplæring i psykisk helse og jobber aktivt med å fremme psykisk helse og forebygge sykdom og selvmord blant kundene sine, i samspill med relevante helsetjenester. Eksemplet viser hvordan finansinstitusjoner også kan ha en direkte rolle i konkrete innovasjonsprosjekter som kan inngå i programmet.

Media og sosiale media

Media har en sentral rolle i samfunnsforandring fordi de påvirker verdier, holdninger og handlinger generelt i befolkningen og blant alle aktørene vi har omtalt i dette kapitlet. Media har også en sentral rolle i utviklingen av et informert demokrati. Som tidligere beskrevet i kapittel 3 og 4 har «krisejournalistikk» og clickbaits vært med på å drive fram nyhetsunngåelse, og kan påvirke barn og unges psykiske helse negativt. Media, inkludert sosiale media, har dermed makt til å forme selvforståelser og framtidstro.

Selv om mediene skal ha en fri rolle i samfunnssystemet og i demokratiet, er det et stort potensial for et bedre og tettere samarbeid. I de senere årene har det innen media utviklet seg det som kalles for konstruktiv journalistikk (Holmaas, 2019). Dette benyttes nå av flere mediehus. Konstruktiv journalistikk handler om å arbeide med nyhetssaker som setter søkelyset på fremtiden veien videre, fremgang, utvikling og/eller løsninger. Målet er å gi publikum et mer korrekt bilde av hva som foregår i samfunnet og i verden enn det mediene som regel presenterer i dag (Alvsen, 2020). Konstruktiv journalistikk er et supplement til andre former for nyhetsjournalistikk og handler ikke om å kun ta for seg løsninger eller gode eksempler, for det kan innebære at man samtidig ignorerer problemene, slik at sakene kan stå i fare for å fremstå som propaganda for makthavere eller næringsinteresser, eller at de blir sett på som uviktige gladsaker (Alvsen, 2020). Gjennom konstruktiv journalistikk kan mediene bidra til å skape fremtidstro, og å spre eksempler på lovende praksiser og dermed skape nye forbindelser mellom aktører i samfunnssystemet. Aktiv og refleksiv bruk av sosiale media kan også bidra til å dele og spre eksempler på lovende praksis, og finne læringspunkter fra gjennomførte forsøk andre steder.

Ledelse og organisering av innovasjonsprogrammet

Anbefalingene vi har gitt i kapittel 4 mht. innhold i programmet avhenger av anbefalinger i kapittel 5 som omhandler innovasjonspotensialer for kapasitets- og kapabilitetsbygging i Trondheim kommune inn mot utvikling av et helhetlig system for en grønn og rettferdig omstilling. Dette gir også implikasjoner for organisering av innovasjonsprogrammet, som

vist over, men ikke minst til hvordan programmet bør ledes. For å sikre effektiv realisering av programmet er det nødvendig å fokusere på å operasjonalisere læring og erfaring fra bunnen av organisasjonen til toppledelsen, og beskrive hvordan denne overføringen av erfaring og læring kan sikres organisatorisk. En mulig tilnærming kan være å implementere en pilot i programmet som spesifikt fokuserer på dette aspektet. Det vil være hensiktsmessig å vurdere en helhetsmodell for styring som innebærer felles mål på tvers av ulike områder og et delt budsjett. Dette krever at ledere på øverste nivå tar ledelsen og eierskap til det delte budsjettet, som omtalt i kapittel 5.

- Ledelse på strategisk-/systemnivå: Som følge av at alle sektorer og hele samfunnet må samarbeide om å utvikle løsninger som kan bidra til at flere barn og unge inkluderes i utdanning, arbeid og samfunnsliv, vil det være naturlig at hele direktør-gruppen i Trondheim kommune fungerer som en styringsgruppe for programmet. I overgangen etter parlamentarisme bør Trondheim kommune redefinere hvilke strategiske ledere som bør inngå i ledelse av programmet på systemnivå.

For å sikre eierskap og sammenhenger til linjeorganisasjonen kan det være hensiktsmessig at beslutninger om hvilke prosjekter som skal inngå i programmet tas av kommunens overordnede strategiske ledelse, men basert i råd og medvirkning fra nøkkelaktører i kjerneorganisasjonen. Det bør derfor vurderes å etablere et rådgivende utvalg med representanter fra eksterne samarbeidsaktører representert på strategisk nivå, som kan bidra til forankring og eierskap rundt strategiske satsinger i retning av felles målsettinger. Et slikt rådgivende utvalg trenger ikke nødvendigvis mange felles møtearenaer; samordning på strategisk nivå kan også skje gjennom at kommunen drøfter felles agendaer med nøkkelaktører på et mangfold av arenaer, for eksempel i kraft av universitetskommunesamarbeidet, næringsforum eller andre etablerte samarbeidsstrukturer. I tillegg bør det vurderes å etablere et ekspertutvalg bestående av forskere, innbyggere og samarbeidsaktører med tilknytning til kjerneorganisasjonen som kan gi råd til styringsgruppen for programmet i utvelgelse og prioritering av prosjekter (se tabell 5).

Kriterier for prioritering av prosjekter bør bygge på vurderinger knyttet til:

1. innovasjonsbehov (områder med stort behov for og potensialer til innovasjon og omstilling som er etterspurt i praksisfeltet)
2. potensial for å oppnå langsiktige effekter på befolkningsnivå med mulighet til å utgjøre en endring for mange, og som virker best for de som trenger det mest (proporsjonal universalisme)
3. forpliktende samarbeid mellom relevante aktører med gjennomføringsevne og prosjektplan med definerte milepæler
4. et tydelig potensial for skalering og spredning
5. egnet evalueringsdesign av høy metodemessig kvalitet, fortrinnsvis i samarbeid med relevante forskningsmiljøer

6. sannsynliggjør samfunnsøkonomiske effekter og evaluerer kost-nytte-vurderinger
7. vurderes som viktige av barn, unge og andre medborgere som er målgrupper i programmet.

Tabell 5. Anbefalte kriterier for prioritering av prosjekter i innovasjonsprogrammet.

- **Ledelse på operativt og taktisk nivå:** Den foreslåtte kjerneorganisasjonen trenger ledelse som bør ha forankring i kommuneorganisasjonen, gjennom et programteam/sekretariat for det tiårige programmet som holder orden på og støtter strategis ledelse i samordning, framdrift og finansiering. Et slikt programteam bør ha forankring i kommunens utviklingsmiljøer, og sørge for sterke koblinger til linjeorganisasjonen gjennom dialog med styringsgruppen og tilhørende råd og utvalg på strategisk nivå. Tett og god styringsdialog mellom ledelse på operativt og strategisk nivå vil være en forutsetning for aktivt spredningsarbeid av vellykkede innovasjoner, der programteamet bør ha en sentral rolle i formidling. Programteamet kan eksempelvis bestå av 2–4 personer som i praksis fungerer som kommunens overordnede prosjektledere, som har i oppgave å få «økosystemet» av samarbeidspartnere til å fungere i praksis. Det kan være aktuelt å etablere et formelt nettverk med nøkkelaktører som samarbeider tett gjennom en felles kjerneorganisasjon (backbone organization), og som sørger for sammenhenger med tilgrensende innsatser (for eksempel KS-satsingen «Fellesløft Trøndelag» og oppfølging av «Pilot for programfinansiering 0–24»). En slik kjerneorganisasjon kan samtidig bidra til å knytte relevante aktører og organisasjoner til de konkrete innovasjonsprosjektene som vil inngå i programmet.

- **Ledelse på prosjektnivå:** prosjektledere for prosjekter som blir valgt ut til å ta del i programmet kan være både ansatte i kommunen, eller representere samarbeidspartnere som skissert i forrige delkapittel om kollektiv påvirkning. Prosjektledere for de enkelte prosjektene bør ha løpende kommunikasjon med hverandre på relevante arenaer, og med kjerneorganisasjonen/plattformen som programmet springer ut fra for å sikre sammenhenger og at prosjektene kan forsterke og multiplisere hverandres innsats.

På tvers av ledelsesnivå, vil Trondheim kommune sin rolle være å fasilitere felles forpliktelse til, og kollektiv påvirkning i samspill med et mangfold aktører mot å nå felles samfunnsmål, på alle nivåene beskrevet ovenfor. Dette innebærer at samtlige ledere på strategisk, operativt og prosjektnivå inntar roller som tillitsskapende og framtidsformende endringsagenter. Videre vil de kunne bidra til å forankre og skape eierskap til programmet og dets målsettinger i organisasjonen, og anerkjenner og aktivt etterspør deltakelse og medvirkning fra målgrupper i programmet og andre samarbeidsaktører som kan bidra i utvikling avløsninger. Inspirert av arbeidet med «Wellbeing of future generations» i Wales, kan ledelse i samfunnsforandring skje gjennom både formelt og uformelt lederskap, der barn og unge selv har viktige roller som endringsledere, eller «constructive disruptors», som evner å forstyrre eksisterende tankesett, (sam)handlinger og strukturer for å skape handlingsrom til utvikling av nye løsninger (Howe, 2023). Tilsvarende mønstre i ledelse av

forandring ble også dokumentert i arbeidet med Innbyggernes modell (Heimburg et al., 2024). Å lede fram forandring basert i ulike aktørers styrker og det man ønsker å oppnå er sentralt for å få samskaping til å fungere i praksis (Douglas et al., 2021). Endringsledelse handler om å lede frem endringer og utvikling gjennom å planlegge og gjennomføre endringsprosesser i en organisasjon (Hennestad & Revang, 2017). Det er viktig at ansvaret for endringsledelsen ligger hos strategisk ledelse i kommunen.

Innsiktsarbeidet gjennom utredningen tyder på at Trondheim kommune har gode læringspunkter å bygge videre på i ledelse av innovasjonsarbeid. Casen under illustrerer at måten innovasjonsprosesser ledes fram på er avgjørende for å lykkes:

Case: Å lede fram innovasjon – erfaringer fra Innbyggernes modell

Pilot 0–24 Innbyggernes modell i Trondheim ble organisert som et samarbeid mellom oppvekst-, helse/velferd- og kultursektoren, ledet av to prosjektledere fra henholdsvis oppvekst-, og helse-/velferdsområdet i kommunen.

Prosjektlederne ledet prosjektet på oppdrag fra ei styringsgruppe bestående av områdedirektører fra de to sektorene, samt direktør for finans i Trondheim kommune. Direktørene representerer sine områder som strategisk ledelse på vegne av Kommunedirektøren i Trondheim. I tillegg har prosjektet benyttet seg av ressurser fra både ei referansegruppe, og ei prosjektgruppe. Begge gruppene med representanter fra administrativ ledelse fra ulike tjenesteområder i Trondheim kommune.

Evalueringsrapporten om Innbyggernes modell har fremhevet viktigheten av prosjektlederrollen for å lede frem innovasjon og endring (Heimburg et al., 2024). Det har handlet om at det viktig å ha dedikerte roller som jobber i mellomrommene i organisasjonen og ut mot sivilsamfunnet ved å være nysgjerrige og interesserte for å forstå og å motivere, samt å støtte nye løsninger. De har bidratt med å bringe inn nye stemmer som kan overraske og forstyrre «etablerte sannheter». De har også hjulpet organisasjonen til å stoppe opp og stille spørsmål ved det etablerte, støtter ansatte til å ta mer risiko og bygge bro til relevante samarbeidsaktører, og har bidratt til at ansatte og tjenester kan se og utnytte i større grad sitt lokale handlingsrom. Dette er viktige roller i arbeid med å bidra til å lede frem innovasjoner for å løse samfunnsfloker. Evalueringen av innbyggernes modell viste at det var en fordel at de var to prosjektledere som utfylte hverandre både faglig og personlighetsmessig, men forankret i felles verdigrunnlag og med felles evne til å få med seg folk og motivere, og dytte innovasjonsprosessene framover (Heimburg et al., 2024). Slike personlige egenskaper er viktig for å «bygge laget» i økosystemet som skal jobbe med innovasjonsarbeid (van Meerkerk & Edelenbos, 2018, 2020; Williams, 2002).

Barn og unges medvirkning og involvering i innovasjonsprogrammet

BarnUnge21-strategien fremhever at barn og unge ikke blir systematisk involvert og hørt, verken i hjelpetjenestene i kommunene eller i statlige annenlinjetjenester (Forskningsrådet, 2021). Inkludering av barns synspunkter og deres muligheter til aktiv medvirkning i saker som angår dem er viktige prinsipper og eksplisitte mål for tjenester knyttet til barn og unge, og er forankret i artikkel 3 (hensyn til barnets beste) og 12 (barns rett til å fremme sine interesser og synspunkter) i barnekonvensjonen (UN General Assembly, 1989). Fra et menneskerettslig perspektiv er barns medvirkning begrunnet i barns medvirkning kan ses på som en naturlig konsekvens av å ivareta barns interesser (Olsen, 2024). Det er derfor helt sentralt at barn og unges stemmer involveres ikke bare når det gjelder sine egne liv og tjenester, men også på systemnivå, samt i utviklingen av innovasjonsprogrammets tema og hvordan disse temaene arbeides med i programmet. Formen for dette arbeidet bør kommunen utvikle sammen med barn og unge i Trondheim.

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- → Programmet kan organiseres i tråd med prinsipper om «kollektiv påvirkning» (collective impact), både på strategisk og operativt nivå. Dette innebærer at kommunen fasiliteter samarbeid med andre aktører i offentlig sektor, sivilsamfunn og frivillighet, næringsliv, fond, stiftelser og finansinstitusjoner, forskning og utdanning, media, fagforeninger, politiske institusjoner og andre relevante aktører som kan bidra med ideer, ressurser og virkemidler i programmet for å oppnå felles målsettinger.
- → Programmet kan operativt organiseres gjennom en plattform for samskaping med et egnet programteam som legger til rette for sammenheng mellom utvalgte innovasjonsprosjekter, kommunikasjon med samarbeidspartnere, og styringsdialog med administrativ og politisk ledelse. Dette innebærer å rigge en organisatorisk struktur for å fasilitere nettverk og samarbeid som etableres på kryss og tvers i programmet. Vurder å knytte programteamet til mulig etablering av et overordnet sekretariat som koordinerer innovasjonsporteføljer med forankring i samfunnsmålene i Trondheimsløftet.
- → Sørge for at alle sektorområder i kommunen er representert i programmet og porteføljens styringsstruktur, med tydelige forbindelser til kommunens linjeorganisasjon og politiske ledelse som sikrer betingelser for spredning og oppskalering av vellykkede forsøk.
- → Sikre at barn og unges stemmer blir hørt og har påvirkningskraft. Sørge for at målgrupper i programmet er aktivt deltakende og representert i programmets organisasjons- og styringsstruktur og i de konkrete innovasjonsprosjektene som velges ut.

Foto: Yelizaveta Tomashevska

Finansiering av innovasjonsprogrammet

Som vist i kapittel 5 er systemfragmentering knyttet til silobudsjettering en stor utfordring. Statlige virkemidler som har til hensikt å fremme innovasjon og utvikling har også tradisjonelt sett blitt fordelt fragmentert, til isolerte prosjekter, basert på søknader fra kommuner.

Et sentralt hensyn i utvikling av et langsiktig innovasjonsprogram er å kunne frigjøre, kanalisere og prioritere de ressursene som trengs for å nå målsettinger for programmet. En stabil grunnfinansiering vil være viktig for å sikre kontinuitet og stabilitet i samarbeid som rettes mot kollektiv påvirkning av samfunnsmål. På bakgrunn av anbefalinger om at Trondheim kommune bør eie og forankre plattformen/kjerneorganisasjonen samarbeid i programmet springer ut fra, vil det være naturlig at grunnfinansieringen kommer fra Trondheim kommune gjennom lokale prioriteringer og tverrgående budsjettering (se kapittel 5) som fullfinansierer programorganisasjonen/programteamet, og bidrar i delfinansiering av prosjekter aktiviteter på operativt nivå. En lokal programfinansiering kan øke handlingsrom for innovasjon og lokale tilpasninger uten å være avhengig av eksterne tilskudd. Grunnfinansieringen kan, i tillegg til å finansiere administrasjon av programmet, bidra til å støtte opp under/stimulere til etablering av praksisfellesskap rundt innsatsområder på prosjektnivå. Samtidig kan aktiviteter og konkrete prosjekter i programmet bli ytterligere styrket gjennom økonomiske bidrag og andre ressurser fra samarbeidsparter, gjennom tilgang til friske prosjektmidler for eksperimentering, kompetanse og kollektiv handlekraft (Mazzucato, 2021).

Flere av aktørene vi omtalte under avsnittet om organisering gjennom kollektiv påvirkning har finansielle instrumenter som potensielt kan samordnes med og forsterke innsats i Trondheim. Et aktuelt eksempel er midler satt av til strategiske satsingsområdene i UH-sektor (som for eksempel «Fellesskap», «Helse og livsvitenskap» og «samfunnssikkerhet» ved NTNU, og det målrettede samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv som beskrevet i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023 – 2032). Et annet eksempel er skjønnsmidler gjennom statsforvalteren i Trøndelag (Fellesløft Trøndelag). I Trondheim og omegn fins det også et bredt spekter store og små stiftelser som finansierer allmennyttige formål i tråd med målsettingene i programmet. Noen av disse stiftelsene har også etablert praksiser der de inngår i langsiktige samarbeid med aktører om finansiering av bestemte allmennyttige formål.

En tilnærming basert på samfinansiering der Trondheim kommune søker overordnet samarbeid med robuste finansieringsaktører som en del av kjerneorganisasjonen kan suppleres med konkrete samarbeid om finansiering av enkeltstående prosjekter i programmet. Det er også en mulighet å inngå samarbeid med rike filantroper som ønsker å støtte målsettinger i programmet. Casen nedenfor, basert i et initiativ om å etablere et tiårig innovasjonsprogram i Agder, illustrerer hvordan et slikt initiativ både kan eies og finansieres av private fond og stiftelser:

Case: Program «Ungt utenforskap» på Agder

I Agder har Stiftelsene Sparebankstiftelsen Sparebanken Sør, Sørlandets Kompetansefond og Aust-Agder Utviklings- og Kompetansefond gått sammen om å utvikle et program som er rettet mot forebygging av ungt utenforskap. Aktørene har en felles ambisjon om en felles langsiktig satsing på levekår, og programmet ble lansert i mars 2024.

Programmets formål er at flere barn og unge mellom 0–25 år på Agder skal få bedre muligheter til læring, utvikling, utdanning og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Programmet skal ha en operativ profil og rette seg inn mot praksisnære, kunnskapsbaserte og systematiske utprøvinger som kan bidra til bedre løsninger og tjenester innenfor de tematiske områdene som er valgt. Prosjektene skal på den ene siden være relevante, realistiske og etterspurte i praksisfeltet. På den andre siden skal forskningen og forskningsmetodene som anvendes være av høyeste kvalitet. For at et prosjekt skal komme i betraktning forutsettes det forpliktende samarbeid mellom relevante aktører i praksisfeltet og forskningsmiljøene. Det vil ikke bli gitt støtte til grunnforskning.

Programmet er planlagt med en varighet på 10 år, og i gjennomsnitt et samlet årlig tildelingsvolum i størrelsesorden 20–30 millioner kroner fordelt på anslagsvis fire til seks ulike parallelle prosjekter. Endelig tildelingsvolum avhenger av tilfang av prosjekter med tilstrekkelig kvalitet og stiftelsenes finansielle utvikling i perioden. De ulike stiftelsene vil også kunne ha ulike roller og andeler av finansieringen i de ulike prosjektene. Det åpnes for at andre aktører kan inviteres inn og forsterke det samlede tildelingsvolumet.

Det er stiftelsenes ønske at prosjektene skal være ambisiøse, og:

1. ha betydelig relevans
2. være tilstrekkelig store og gjennomførbare
3. ha høy vitenskapelig kvalitet
4. ha stor påvirkningskraft, slik at positive resultater kan skaleres i praksis.

Det legges vekt på innbyggerinvolvering og brukermedvirkning i prosjektene. Stiftelsene har engasjert et ekspertutvalg («levekårsrådet») som bistår med faglig kvalitetssikring av utlysninger og prosjektevaluering.

Les mer her: https://www.aaukf.no/levekarsprogram-for-agder/

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

→ Utvikle finansieringsordninger i tråd med programfinansiering, der offentlige, private og ideelle aktører kan bidra inn med økonomiske ressurser til en grunnfinansiering og andre relevante virkemidler og ta eierskap til programmet.

→ Utvikle incentiver som fremmer felles budsjettering og risikovillig kapital, og teste ut sosiale investeringsmodeller i samspill med investorer

→ Søke samarbeid og samkjøre finansielle virkemidler hvor det er felles satsinger og interesser med UHR-sektor

Evaluering og læring

Organisering av kollektiv påvirkning gjennom samskaping tar høyde for at intervensjoner og endringer i komplekse systemer ikke kan forutsies, planlegges eller kontrolleres i detalj. For å kunne vite om samskaping skaper mer innovative, effektive, demokratiske og robuste løsninger enn byråkratiske og markedsbaserte problemløsningsstrategier, er det behov for løpende evaluering.

Utfordringene med evalueringer er hvordan man skal evaluere fremvoksende former for samskaping, der problemer, mål og midler oppstår i komplekse lærings-, samarbeids- og innovasjonsprosesser som stadig endres og justeres etter hvert som deltakerne lærer gjennom felles diskusjon og handling. Samskaping er en kompleks, spiralformet utviklingsprosess der mål, midler og resultater er dynamiske og påvirker hverandre gjensidig, noe som stiller krav til evalueringsmetoder som benyttes i tilknytning til programmet og dets prosjekter.

Ifølge Torfing (2018) kreves det en systematisk bruk av evaluering dersom det store potensiale med samskaping og innovasjoner skal utnyttes. Videre påpeker han at mer etablerte evalueringsmetoder ikke tar nok høyde for samskapingens «fremvoksende/utviklende» natur, som innebærer at problemforståelser, mål og løsningsforslag er i stadig endring. Forskningen har imidlertid utviklet en ny tilnærming til evaluering av fremvoksende og mer komplekse samskapingsprosesser, som går under navnet utviklingsorientert evaluering. Dette handler om å forholde seg kritisk spørrende til om problemforståelsen holder, om målsettingene er relevante og dekkende de relevante aktørene, at nye løsninger gir ønskede resultater, og om innovative tiltak skaper utilsiktede konsekvenser osv. Dette tar utgangspunkt i at fraværet av faste og forhåndsbestemte mål og aktiviteter som kan evalueres ved hjelp av formative og summative evalueringer, har skapt et behov for en alternativ

evalueringsmetode som er mer i samsvar med samskapings- og innovasjonsprosesser (Torfing, 2018; Pedersen, 2023; Samskabelsesbevægelsen, 2018). Se tabell 6. under.

Evalueringstype	Beskrivelse
Summativ evaluering	Brukes oftest ved avslutning av innsatser/tiltak. Her hjelper en evaluering med å avgjøre om en bestemt innsats/tiltak lever opp til de eksternt stilte krav, typisk stilt legitimt gjennom en politisk styringskjede. Den typiske beslutningssituasjonen handler om positive eller negative sanksjoner og endelig om innsatsen/tiltaket skal fortsette eller avsluttes.
Formativ evaluering	Evalueringen benyttes til å forbedre ideen bak en innsats/tiltak, forbedre implementeringen av innsatsen, avhjelpe feil, skape ideer til bedre måter å gjøre tingene på osv. Innsatsenes/tiltakenes eksistens er i den forbindelse ikke oppe til debatt, det er kun fokus på innsatsenes/tiltakenes form og implementering.
Utviklingsorientert evaluering	Evalueringen fokuserer på å understøtte og forbedre komplekse og dynamiske tiltak og innsatser. Evalueringen fungerer som en lærende prosess som hjelper til med å identifisere, forstå og reagere på uforutsette utfordringer og muligheter. Utviklingsorientert evaluering er velegnet der det er behov for å justere strategier og aktiviteter i takt med at man lærer mer om hva som virker og ikke virker.

Tabell 6. Evalueringstyper (Pedersen, 2023, s.181).

Dette evalueringsrammeverket stemmer også overens med det foregår i kunnskapsfronten av intervensjonsforskningen innen folkehelse, der de påpeker at det er behov for med komplekse rammeverk for å forske på, evaluere og utvikle innovasjoner også basert på komplekse adaptive systemer (Rod et al., 2023; Vink 2024). Dette handler om å:

1. å identifisere fremvoksende sårbarhetsmønstre (hvilke typer sårbarhet grupperer seg for hvem, hvor og hvordan?)
2. Kartlegge biososial dynamikk og tilbakekoblingsmekanismer (Hvordan kan spesifikke sårbarhetsmønstre forklares?)
3. utnytte systemendringer (hvordan kan systemet(ene) endres?)

For å utvikle kunnskapsbaserte intervensjoner og innovasjoner for å løse samfunnsfloker er det derfor behov for å utvide intervensjoner og innovasjoner gjennom å gå ut over de individuelle rammen, men også ha et system- og strukturelt fokus (Chater & Loewenstein, 2023; Rod et al., 2023). Et slikt system- og strukturelt fokus kan ivaretas gjennom å:

1. sette inn innsatser på flere nivå og områder samtidig og undersøke om hvordan de påvirker hverandre
2. ha tverrsektorielle og tverrfaglige innsatser
3. adaptiv kapasitet, at man lærer av prosessen og endrer på innsatsene underveis

For at prosjekter i programmet og porteføljen gjensidig skal kunne lære av hverandre og omverdenen, vil det være nødvendig å utvikle mekanismer og plattformer for deling av erfaringer og resultater underveis.

Kontinuerlig monitorering og evaluering er nødvendig for å lære av erfaringer som gjøres, og for å ta raske avgjørelser og justere kursen underveis. Det vil være hensiktsmessig å utvikle et rammeverk med evalueringsprinsipper knyttet til ulike faser av innovasjonsprogrammet. Småskala og eksperimentelle innovasjonsprosjekter krever som regel evalueringsdesign med vekt på utviklingsorienterte tilnærminger. Mellomskala-endring i tiltak og innsatser (når innovasjoner er spredt/tilpasset flere nye kontekster) aktualiserer formative evalueringsdesign. I storskala endring av praksiser og systemer basert i innovasjoner vil det være aktuelt å gjennomføre mer summative former for evaluering, der det kan være relevant å sammenligne Trondheim med andre relevante kontekster. I alle tilfeller vil det være hensiktsmessig å benytte et hensiktsmessig rammeverk av indikatorer som kan tilpasses ulike skaleringer og tematikker. I sum kan en slik tilnærming med gjennomgående elementer på tvers av evalueringsdesign muliggjøre evaluering av innovasjonsprogrammet som helhet.

Indikatorer og system for å evaluere langsiktig innsats og kollektiv påvirkning

I dette avsluttende kapitlet foreslår vi et rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer som kan anvendes og tilpasses i utvikling og evaluering av innovasjonsprosjekter og programmer i tråd med en missions-tilnærming til programutvikling (Goulden & Kattel, 2024). Vi foreslår samtidig at disse indikatorene kan anvendes i en overordnet evaluering av innovasjonsporteføljer og monitorering av utvikling i retning av overordnede samfunnsmål som også er beskrevet i Trondheimsløftet.

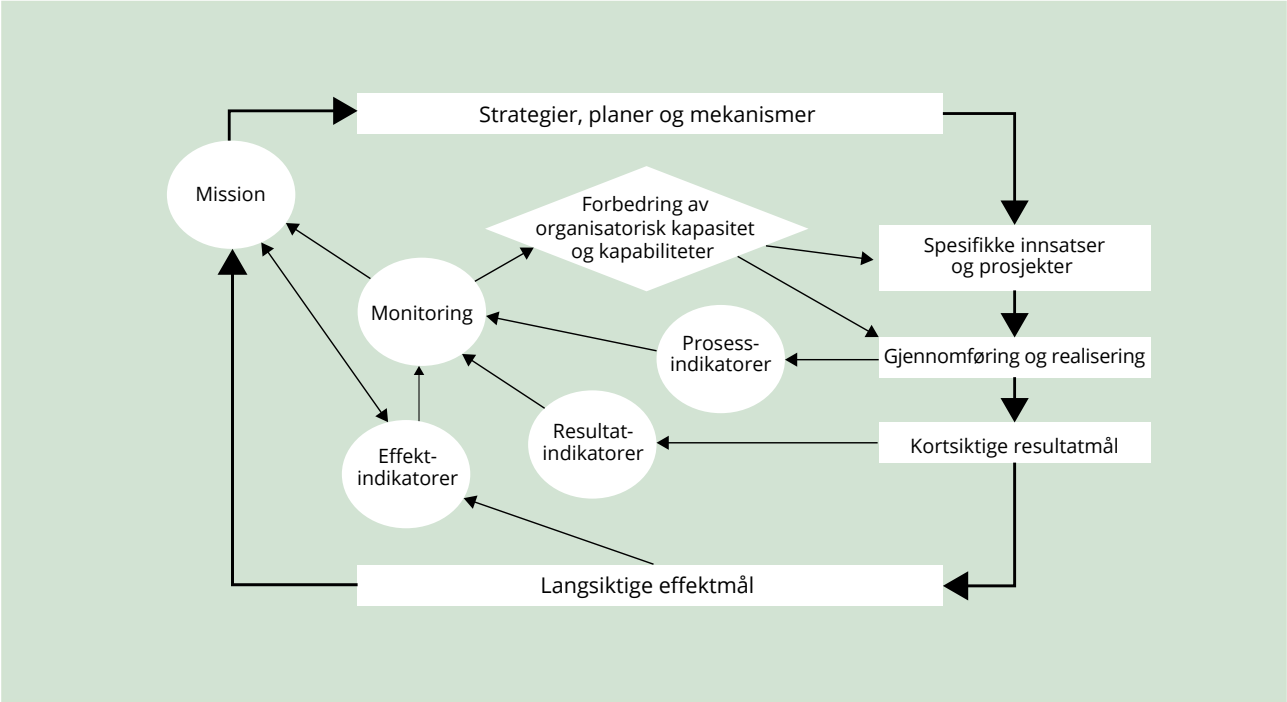
Basert i anbefalinger gitt i kapittel 4 og 5 foreslår vi at Trondheim kommune utvikler to sammenkoblede rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer som kan guide evalueringer av prosjekter og programmet, sett i lys av målsettingene i Trondheimsløftet. Hvert av disse rammeverkene bør utformes for å evaluere den generelle fremgangen i programmet og den bredere innovasjonsporteføljen som programmet hører inn under.

→ Vi foreslår at det første rammeverket fokuserer på kortsiktige og langsiktige tegn på utvikling av **fellesskapsverdier** knyttet til livskvalitet og samfunnsdeltakelse, basert i tema beskrevet i kapittel 3 og 4. Der det er mulig er det ønskelig at data disaggregeres etter kjønn, alder, sosioøkonomisk status ((foreldrenes) inntekt, utdanningsnivå, yrkesgruppe), innvandrerstatus og funksjonsnivå. Hvis mulig er det også ønskelig å bryte ned data på geografi (bydel/levekårssone) for å fremme og evaluere innsatser der de trengs mest. En mulig tilnærming er å sortere indikatorer ut fra de åtte kunnskapsbaserte Marmot-prinsippene vi har lagt til grunn for denne utredningen, og sortere

relevante indikatorer på ulike aldersgrupper, i et livsløpsperspektiv (se vedlegg 4, 5 og 6)

→ Vi foreslår at det andre rammeverket fokuserer på **organisatorisk kapasitet og kapabiliteter** i kommunen, for å følge med på utviklingen av systemet vi beskrev i kapittel 5. Dette rammeverket vil i hovedsak basere seg på kvalitative vurderinger av relevante indikatorer. Å følge med på organisatoriske kapasiteter handler blant annet om 1) kapasitet til å sette strategisk kurs for utviklingen, 2) kapasitet til samstyring og bærekraftig omstilling, og 3) kapasitet til å bygge infrastruktur og systemer som fremmer helhet og samordnet innsats. Å følge med på dynamiske kapabiliteter handler blant annet om 1) Evne til å forutse, tilpasse og lære, 2) evne til å fremme og fasilitere innbyggerinitiativ og innovasjon, og 3) Evne til å forvalte data og ta i bruk digitale plattformer (Mazzucato et al., 2021). I tillegg til slike kvalitative evalueringer vil det være relevant å systematisk anvende kvantitative data basert i arbeidsmiljøunderøkelser, sykemeldingstatistikk, strategisk kompetanseheving osv, se vedlegg 7.

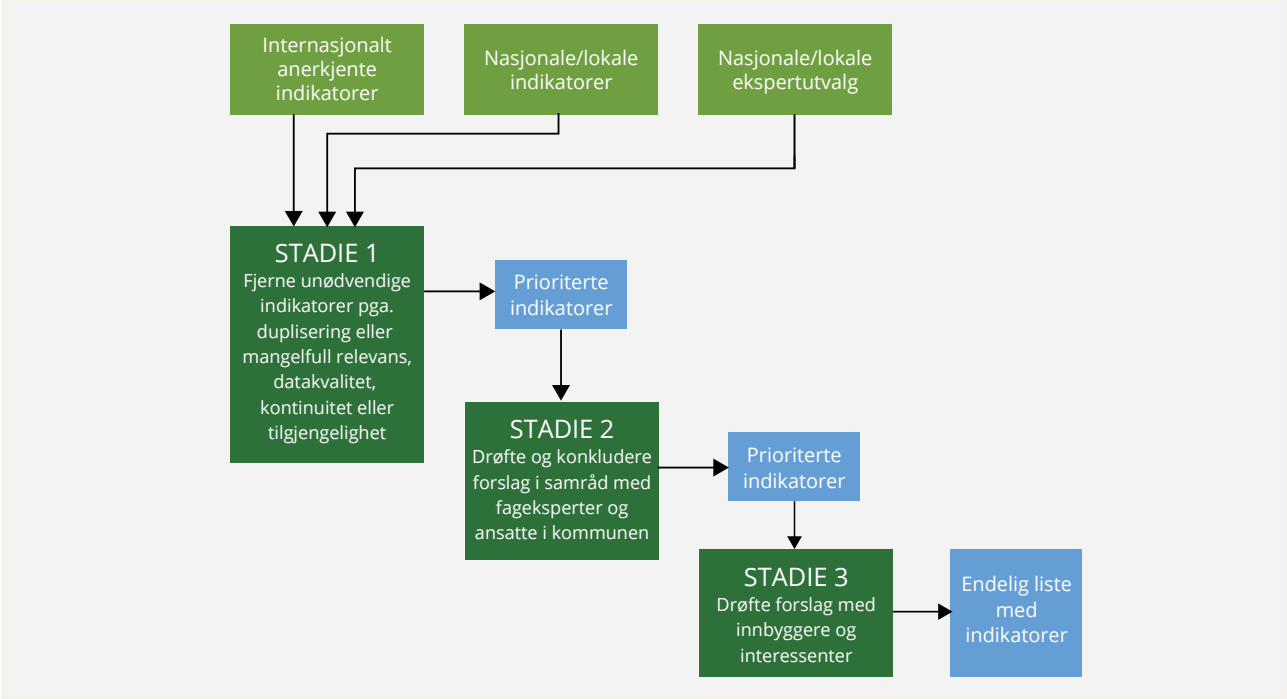
Utviklingen av de to indikator-rammeverkene bør ha som formål å evaluere både prosesser, kortsiktige resultater og langsiktige effekter, og se utviklingstrekk i lys av FN's bærekraftmål. Spesifikke innovasjonsprosjekter som inngår i programmet, bør «oversette» og justere relevante indikatorer slik at de kan sees i sammenheng med de bredere innovasjonsporteføljene koblet til samfunnsmål for Trondheim. Figur 64 viser hvordan de foreslåtte indikatorrammeverkene henger sammen med hverandre og må sees i sammenheng.



Figur 64. Rammeverk for utvikling av indikatorsystem, basert på Marmot et al., (2010, s. 164).

Det er viktig at programutvikling og evaluering av spesifikke innovasjonsprosjekter i utformes slik at nedenfra-og-opp-innspill og kvalitative data fra innbyggere og relevante interessenter sees i sammenheng med kvantitative måleindikatorer. Som vist i kapittel 5 kan innsamlede kvalitative data analyseres tematisk og brukes til å evaluere måloppnåelser i den bredere porteføljestyringen. På denne måten kan kvalitative data (deltakende, kontekstuelle, «people-powered») og data-drevne, kvantitative indikatorer anvendes i kombinasjon for å oppnå økt innsikt og justering av kurs underveis – både i realisering og evaluering av programmet, og med kobling til kommunens plan- og styringssystem. Det vil være hensiktsmessig å bruke begge rammeverk av indikatorer i kommunens årsberetning, og styrke rapportering utover økonomirapporteringen. Forslag til de foreslåtte rammeverkene for indikatorer fremstilles i vedlegg 4 (liste over mulige indikatorer fordelt på aldersgrupper), vedlegg 5 og 6 (oversikt over koblinger mellom indikatorer og bærekraftsmål med særlig relevans for kommunenivået), og vedlegg 7 (indkator-rammeverk for evaluerig av organisatorisk kapasitet og kapabiliteter).

Disse forslagene kan danne utgangspunktet for en videre prosess med utvikling av et endelig indikator-rammeverk for evaluering av programmet, der lokale forhold, medvirkning fra programmets målgrupper og andre innbyggere inkluderes i utvelgelsesprosessen. Poenget er å utvikle et stabilt, men samtidig fleksibelt rammeverk av langsiktige indikatorer som gjør det mulig å følge med på, og kommunisere utviklingen i Trondheim til innbyggere, beslutningstakere, og samarbeidspartnere. Se figur 66 for en mulig videre prosess i utvelgelse av indikatorer:



Figur 65. Prosess for utvelgelse av indikatorer, oversatt fra Goldblatt et al., (2023, s. 179).

Gjennomgangen av foreliggende forskning og dokumentasjon fra innsiktsarbeidet begrunner følgende anbefalinger:

Anbefalinger:

- → Utvikle prinsipper for adaptiv evaluering i programmet som gjør det mulig å tilpasse og justere innsats og planer underveis.
- → Utvikle to fleksible rammeverk av kvalitative og kvantitative indikatorer som legger til rette for adaptive og utviklingsorienterte evalueringer, og som kan tilpasses og justeres til å evaluere hvert enkelt innovasjonsprosjekt. Det første rammeverket bør fokusere på fellesskapsverdier/ønskede effekter, og det andre rammeverket på kapasitet og kapabiliteter i offentlig sektor.
- → Skissere ulike tilnærminger til evaluering tilpasset nivå og skalering – småskala piloter og eksperimentelle innovasjonsprosjekter krever andre evalueringsdesign enn storskala og «mainstream» oppskalering av en innovasjon
- → Integrere kost-nytte-beregninger i evalueringsdesignet dersom det er mulig
- → Sørge for at barn, unge, og familier i utsatte situasjoner har en viktig stemme i evalueringsprosessene
- → Fortell om forandring, og utvikle en læringsbank for å dele og spre erfaringer fra innovasjonsprosjektene
- → Bygge organisatoriske strukturer og partnerskap på strategisk og operativt nivå som sikrer langsiktige og transdisiplinære forskningssamarbeid for å ivareta helhetlig evaluering av prosjekter og aktiviteter i programmet over tid. Dette vil innebære at ulike fagfelt kommer sammen for å belyse aktuelle forskningsspørsmål i samarbeid med praksisfeltet, og gjennom tverrfaglig studentaktiv forskning i relevante utdanningsløp.

Referanser

Adger, W., Brooks, N., Bentham, G., Agnew, M., & Eriksen, S. (2004). *New Indicators of Vulnerability and Adaptive Capacity*. Tyndall Centre for Climate Change Research.

Agger, A. (2021). Democratic innovations in municipal planning: Potentials and challenges of place-based platforms for deliberation between politicians and citizens. *Cities*, *117*, 103317. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103317

Akin, D. (2017). *Queer challenges to the norwegian policies and practices of immigration: Asylum seeking in norway on the grounds of sexual orientation-based persecution* [Doctoral thesis, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2448634

Alfer, K. (2020). *En organisasjon i utakt? En studie av hvordan rådgivere erfarer handlingsrom og samhandling ved overgang til kommune 3.0* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2657747?show=full

Allender, S., Owen, B., Kuhlberg, J., Lowe, J., Nagorcka-Smith, P., Whelan, J., & Bell, C. (2015). A community based systems diagram of obesity causes. *PLoS ONE*, *10*(7), e0129683.

Allern, E. H., Arnesen, D., Hansen, V. W., & Røed, M. (2023). Mellom korporatisme og lobbyisme: Norske interesseorganisasjoners tilgang til politiske beslutningsprosesser *Norsk sosiologisk tidsskrift*, *7*(4-5), 26-44. https://doi.org/10.18261/nost.7.4-5.3

Alvsen, I. L. (2020). Konstruktiv journalistikk: Å se verden med begge øynene. *Aftenposten*. https://www.aftenposteninnsikt.no/kulturtrender/konstruktiv-journalistikk-se-verden-med-begge-ynene

Andersen, B., & Brattbakk, I. (2020). Områdesatsinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *Tidsskrift for boligforskning*, *3*(2), 130-147. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-03

Anderssen, N., Eggebø, H., Stubberud, E., & Holmelid, Ø. (2021). *Seksuell orientering, kjønnsmangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020*. Universitetet i Bergen. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2825850/Seksuell_orientering_kj%25C3%25B8nnsmangfold_levek%25C3%25A5r.pdf?sequence=2

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, *45*(3), 467-486. https://doi.org/10.1332/030557317x14972799760260

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). When Governance Theory Meets Democratic Theory: The Potential Contribution of Cocreation to Democratic Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, *4*(4), 346-362. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab024

Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge University Press.

Begnum, M.E.N. (2020). Universal Design of ICT: A Historical Journey from Specialized Adaptations Towards Designing for Diversity. In: Antona, M., Stephanidis, C. (red.) *Universal Access in Human-Computer Interaction. Design Approaches and Supporting Technologies*. HCII 2020. Lecture Notes in Computer Science(), vol 12188. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-49282-3_1

Arbeids- og velferdsdirektoratet & Helsedirektoratet. (2021). *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse* (IS - 3023). https://www.helsedirektoratet.no/tema/arbeid-og-helse/Strategi%202021%20%E2%80%93%20Strategi%20for%20fagfeltet%20arbeid%20og%20helse.pdf/_/attachment/inline/5a1a73df-bed0-4d3c-890f-ff15839ed62a:98d8d6eae6112f26604646c874a70fe49f472fe9/Strategi%202021%20%E2%80%93%20Strategi%20for%20fagfeltet%20arbeid%20og%20helse.pdf

Armstrong, M. I., Birnie-Lefcovitch, S., & Ungar, M. T. (2005). Pathways between social support, family well being, quality of parenting, and child resilience: What we know. *Journal of child and family studies*, *14*(2), 269-281.

Arnesen, H. S. (2024, 4. januar). *Lavere livskvalitet blant ikke-heterofile*. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/lavere-livskvalitet-blant-ikke-heterofile

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners, 35*(4), 216-224.

Arntsen, T. J., Berndtsson, C. H., Dybvig, D. D., Emstad, A. B., Farshchian, B. A., & Gaustad, S. E. (2023). *Tjenesteinnovasjon i helse og velferd.* Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. https://www.ntnu.no/documents/1268391802/0/Rapport_Tjenesteinnovasjon_121223_web+%281%29.pdf/ce465892-31ff-4e8a-4b20-f465024debdf?t=1702458494457

Arnø, T. L. (2023). *Veien til førerkortet og samfunnsdeltakelse: en kvalitativ studie av hvordan deltakere av "Veien til førerkortet" opplever at prosjektet påvirker livene deres, og hva de vektlegger som betydningsfullt*. [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3115401

Arrow, K. J. (1963). *Social choice and individual values*. John Wiley & Sons.

Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., Kemp, R., Jørgensen, M. S., Bauler, T., Ruijsink, S., & O'Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis)empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, *145*, 195-206. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002

Bania, E. V., Eckhoff, C., & Kvernmo, S. (2019). Not engaged in education, employment or training (NEET) in an Arctic sociocultural context: the NAAHS cohort study. *BMJ Open*, *9*(3), e023705. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-023705

Barnehageloven. (2022). Lov om barnehager (*LOV-2022-06-10-40)*. Lovdata. https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64

Bartels, K. (2024). Relational Ecosystems: Sustaining Prefigurative Change by Creating Conditions for Mutual Learning and Change. *International Journal of the Commons*, 18(1), pp. 231–245. DOI: https://doi.org/10.5334/ ijc.1228

Bartels, K., & Turnbull, N. (2020). Relational public administration: a synthesis and heuristic classification of relational approaches. *Public Management Review*, *22*(9), 1324-1346. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1632921

Bartels, L. M. (2016). *Unequal democracy*: the political economy of the new Gilded Age (2. utg.). Princeton University Press.

Bason, C. (2017). *Leading public design: Discovering human-centred governance*. Policy Press.

Bason, C. S. & Striegler S. G. (2023). Design af missionorientert innovation - en ny vej for mental trivsel. I S. W. Nielsen (Red.), *Vilde Problemer. Værktøjskasse til politikere, praktikere og policy-entreprenører* (s. 190-216). Nord Academic.

Bentzen, T. Ø., & Bringselius, L. (2023). Translating trust as a magic concept in public sector reforms: A comparative study of the Danish and Swedish trust reform. *International Public Management Journal*, *26*(5), 764-784. https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2223198

Berg, I. (2016). *"Just because you look different, doesn't mean you're evil": a study of Muslim girls' experiences with stigma,'othering'and minority status in Trondheim, Norway [Masteroppgave]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*.

Bergsli, H. (2013). *Helse og frafall i videregående opplæring. Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Sosialforsk, Høgskolen i Oslo og Akershus. https://www.forebygging.no/globalassets/bergsli-helse-og-frafall-i-videregaende-opplaring-2.pdf Bibby, W., & Deacon, C. (2020). *Parents Helping Parents. It takes a village to raise a child*. Nesta. https://media.nesta.org.uk/documents/Parents_Helping_Parents_-_Final_version.pdf

Biehl, A., Hovengen, R., Grøholt, E.-K., Hjelmesæth, J., Strand, B. H., & Meyer, H. E. (2013). Adiposity among children in Norway by urbanity and maternal education: a nationally representative study. *BMC Public Health*, *13*(1), 842. https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-842

Birkelund, G. E., Rogstad, J., Heggebø, K., Aspøy, T. M., & Bjelland, H. F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet - Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift*, *22*(4), 352-382. https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2014-04-02

Birkjær, M., Gamerdinger, A., & El-Abd, S. (2021). *Towards a Nordic wellbeing economy*. Nordic Council of Ministers.

Birkjær, M., Kaats, M., & Rubio, A. (2020). *Wellbeing Adjusted Life Years. A universal metric to quantify the happiness return on investment.* The Happiness Research Institute . https://www.happinessresearchinstitute.com/_

files/ugd/928487_4a99b6e23f014f85b38495b7a-b1ac24b.pdf

Bjørgen, A., Fossheim, K., & Macharis, C. (2021). How to build stakeholder participation in collaborative urban freight planning. *Cities, 112*, 103149.

Bjørnsrud, H., & Gjems, L. (2019). *Praksisfellesskap for læring og profesjonsutvikling*. Universitetsforlaget.

Bjørntvedt, J. S., Bøe, I. V., & Tjora, A. (2024). *Erfaringer med ensomhet og frivillig arbeid blant studenter i Trondheim* (Sosiologisk poliklinikk rapport 24-1).

Blindheim, T., Nordgreen, L. C., & Økland, M. A. (2022). Bærekraftige lokalsamfunn gjennom medvirkning og kollektiv mobilisering? Erfaringer fra utfasing av områdesatsing i Ytre Arna og indre Laksevåg. I *Kollektiv mobilisering: Samfunnsarbeid i teori og praksis*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing.

Bloch, P., Toft, U., Reinbach, H. C., Clausen, L. T., Mikkelsen, B. E., Poulsen, K., & Jensen, B. B. (2014). Revitalizing the setting approach–supersettings for sustainable impact in community health promotion. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, *11*(1), 1-15.

Bolton, R., Logan, C., & Gittell, J. H. (2021). Revisiting Relational Coordination: A Systematic Review. *The Journal of Applied Behavioral Science*, *57*(3), 290–322 https://doi.org/10.1177/0021886321991597

Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, *71*(2), 217-228. https://doi.org/10.1177/0020852305053881

Bragstad, T. (2018). Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd*, *2*(2018), 69-87.

Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning: Ett ramverk (2. utg).* Tillitsdelegationen.

Bringselius, L., Adenskog, M., Benner, M., Bergh, A., Bornemark, J., Dellve, L., Hall, P., Lindgren, M., Packendorff, J., Persson, V., & Svensson, K. S., L.G. (2021). *Tillit och omdöme - Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Studentlitteratur AB.

Brix, J. (2019). Ambidexterity and organizational learning: revisiting and reconnecting the literatures. *The Learning Organization*, *26*(4), 337-351. https://doi.org/10.1108/TLO-02-2019-0034

Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*, *46*(2), 169-185. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530

Brix, J., Tuurnas, S., & Mortensen, N. M. (2021). Creating opportunity spaces for co-creation: professional co-producers in inter-organizational collaborations. I A. O. Thomassen & J. B. Jensen (Red.), *Processual Perspectives on the Co-creation Turn in Public Sector Organizations* (s. 157-175). IGI Global.

Brown, M., Moore, T.L. . (2019). Addressing Complex Public Problems Through Coalition-Based Approaches: Collective Impact and the CEP Competencies. *International Journal of Research on Service-Learning and Community Engagement*, *7 (1)*. https://doi.org/https://doi.org/10.37333/001c.11491

Trondheim renholdsverk. (u.å.). *BrukOm butikk*. https://trv.no/produkter-og-tjenester/brukom/files/1554/brukom.html

Bruselius-Jensen, M., Sørensen, N. U., & Katznelson, N. (2023). Fællesskaber i ungdomslivet: Når de gør godt, og når de gør ondt. (Ungdomsliv 13). Aalborg Universitetsforlag. https://vbn.aau.dk/files/520934879/F_llesskaber_i_ungdomlivet_OA.pdf

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, *74*(4), 445-456. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12238

Butikofer, A., Løken, K. V., & Salvanes, K. G. (2015) . Long-Term Consequences of Access to Well-child Visits (NHH Dept. of Economics Discussion Paper No. 29/2015). Norges Handelshøyskole. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2719404

Bøe, T., Serlachius, A. S., Sivertsen, B., Petrie, K. J., & Hysing, M. (2018). Cumulative effects of negative life events and family stress on children's mental health: The Bergen Child Study. *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, *53*(1), 1-9.

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops of St. Brieuc Bay. *The Sociological Review, 32(1_suppl), 196-233.* https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x

Callon, M. (2004). The role of hybrid communities and socio-technical arrangements in the participatory design. *Journal of the center for information studies*, *5*(3), 3-10.

Cannon, J. S., Kilburn, M. R., Karoly, L. A., Mattox, T., Muchow, A. N., & Buenaventura, M. (2018). Investing Early: Taking Stock of Outcomes and Economic Returns from Early Childhood Programs. *Rand health quarterly*, *7*(4), 6-6. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30083418

Caspersen, J., & Hermstad, I. H. (2023). Mechanisms of Persisting Inequality – Case Studies of Norwegian Daycare Facilities for Children.*IJREE–International Journal for Research on Extended Education, 10(2)* 28-39. https://doi.org/10.3224/ijree.v10i2.03

Caspersen, J., Hermstad, I. H., Johansen, W., Leiulfsrud, H., Lillebø, O., Nyhus, O. H., & Wendelborg, C. (2023). *Tett på – nye arbeidsmåter og samspill mellom skole, barnehage og PPT. Delrapport 1 fra et modellutprøvingsprosjekt i tre kommuner.* NTNU Samfunnsforskning A/S. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU__Rapport_TettPaa_UU.pdf

Caughman, L., Beaudoin, F., & Withycombe Keeler, L. (2023). The project-partnership cycle: managing city-university partnerships for urban sustainability and resilience transformations. *Urban Transformations*, *5*(1), 10.

Center for Offentlig-Privat Innovation. (2023). *Sprednings-guiden*. CO-PI – Center for Offentlig-Privat Innovation. https://co-pi.dk/media/ozylnrtt/2023-sprednings-guiden-tilgaengelig.pdf

Chater, N., & Loewenstein, G. (2023). The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray. *Behavioral and Brain Sciences*, *46*, e147. https://doi.org/10.1017/S0140525X22002023

Christens, B. D., & Inzeo, P. T. (2015). Widening the view: situating collective impact among frameworks for community-led change. *Community Development*, *46*(4), 420-435. https://doi.org/10.1080/15575330.2015.1061680

Clayton, A., Miller, R., Gambino, M., Rowe, M., & Ponce, A. N (2020). Structural Barriers to Citizenship: A Mental Health Provider Perspective. *Community Mental Health Journal*, *56(1)*, 32-41. https://doi.org/doi:10.100710597-019-00490-w

Cockerham, W. C. (2005). Health lifestyle theory and the convergence of agency and structure. *Journal of health and social behavior* , *46*(1), 51-67. https://doi.org/10.1177/002214650504600105

Cottam, H. (2018). *Radical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionise the welfare state*. Hachette UK.

Cottam, H. (2020). *Welfare 5.0: Why We Need a Social Revolution and how to Make it Happen*. (IIPP WP 2020-10). UCL Institute for Innovation and Public Purpose https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-10

Deloitte. (2023). *Evaluering av bransjeprogram som virkemiddel i IA-avtalen. Evaluering for Arbeids- og inkluderingsdepartementet Desember 2023*. https://kudos.dfo.no/dokument/67572/evaluering-av-bransjeprogram-som-virkemiddel-i-ia-avtalen-evaluering-for-arbeids-og-inkluderingsdepartementet-desember-2023

Samskabelsesbevægelsen. (2018, 4. desember). *Vi skal evaluere samskabelse*. Den Offentlige. http://www.denoffentlige.dk/tnketanke/samskabelsesbevaegelsen-1/vi-skal-evaluere-samskabelse

Devins, D., Gold, J., Boak, G., Garvey, R., & Willis, P. (2017). *Maximising the local impact of anchor institutions: a case study of Leeds City Region*. Joseph Rowntree Foundation, York.

Donovan, E., Martin, S. R., Seidman, L. C., Zeltzer, L. K., Cousineau, T. M., Payne, L. A., Knoll, M., Weiman, M., & Federman, N. C. (2021). The Role of Social Media in Providing Support from Friends for Adolescent and Young Adult (AYA) Patients and Survivors of Sarcoma: Perspectives of AYA, Parents, and Providers. *Journal of Adolescent and Young Adult Oncology* . https://doi.org/10.1089/jayao.2020.0200

Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., Head, B., Moynihan, D., Nabatchi, T., O'Flynn, J., Peters, B. G., Raadschelders, J., Sancino, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 1-11. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1972517

Drugli, M. B. (2023a, 3. juli). *Overgang fra hjem til barnehage – en prosess i tre faser*. https://www.barnehage.no/overgang-fra-hjem-til-barnehage-en-prosess-i-tre-faser/247238

Drugli, M. B. (2023b, 22. juni). *Den tredje uka er faktisk den tøffeste*. https://www.barnehage.no/den-tredje-uka-er-faktisk-den-toffeste/246953

Drugli, M. B., Brenne, A. S., & Midtsand, M. *Development of a parent-active transition model for toddlers starting in childcare – a case study,* upublisert.

Drugli, M. B., Nystad, K., Lydersen, S., & Brenne, A. S. (2023). Do toddlers' levels of cortisol and the perceptions of parents and professional caregivers tell the same story about transition from home to childcare? A mixed method study. *Frontiers in Psychology*, *14*, 1165788. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1165788

Duncan, G., Kalil, A., Mogstad, M. & Rege, M. (2023). Investing in early childhood development in preschool and at home. I A. M. Hanushek, S. & Woessmann, L. (Red.), *Handbook of the Economics of Education* (s. 1-9). Elsevier.

Durose, C., Escobar, O., Gilchrist, A., Agger, A., Henderson, J., Van Hulst, M., & van Ostaijen, M. (2019). Socially smart cities: Making a difference in urban neighbourhoods. University of Edinburgh.

Dyrdal, G. M., & Løvoll, H. S. (2023). Windjammer: Finding Purpose and Meaning on a Tall Ship Adventure. *Social Sciences*, *12*(8), 459. https://www.mdpi.com/2076-0760/12/8/459

Edmondson, A. (2020). *Den frygtløse organisation: skab psykologisk tryghed på arbejdspladsen og styrk læring, innovation og vækst.* Djøf forlag.

Eiksund, S., Sliper, J. O., Opdahl, S., Kvistad, K., Moa, P. F., Rangul, V., Krokstad, S., Heimburg, D. v., Gravaas, B. C., & Sund, E. R. (2022). *Deltakelse, helse, og helsedeterminanter i HUNT4 blant trøndere med og uten innvandrerbakgrunn i 2019* (Helsestatistikk-rapport nummer 9 fra HUNT4) HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. https://www.ntnu.no/documents/10304/1269212242/Delrapport+9+Innvandrerhelse.pdf/9b9e0933-a4ef-0d22-60da-7d1b3e0dc0ec?t=1656321420844

Ekren, R., & Arnesen, H. S. (2022). *Hvordan påvirker foreldres utdanning og inntekt barnas karakterer?* Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole/artikler/hvordan-pavirker-foreldres-utdanning-og-inntekt-barnas-karakterer

Ekspertgruppen om barn i fattige familier. (2023). *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/

Ekspertutvalget. (2018). *STEIN, SAKS, PAPIR - En strategi for å bygge sterke Barnefellesskap*. Trondheim Kommune. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/02-skoler/skoler-p-a/stavsetskole/stein-saks-papir-strategidokument.pdf

Elwell-Sutton, T., Tinson, A., Greszczuk, C., Finch, D., Holt-White, E., Everest, G., Mihaylova, N., Wood, S., & Bibby, J. (2019). *Creating healthy lives. A whole-government approach to long-term investment in the nation's health.* The Health Foundation. https://www.health.org.uk/sites/default/files/upload/publications/2019/Creating%20healthy%20lives.pdf

Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y., & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review:Norway.* OECD. https://www.oecd.org/education/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf

Eriksen, M. (2020). *Hvem møter bommen? En analyse av hvilke sosioøkonomiske grupper som betaler mest i bomringen i Trondheim* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnu-uopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2663749

Falch, T., & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet,28*(4).

Finnvold, J. E. (2021). *Integrating Students with Disabilities in Schools. Lessons from Norway*. Palgrave.

Folkehelseinstituttet. (2023, 18. august). *AmmE-læring*. https://www.fhi.no/le/amming-og-morsmelk/kompetanseutvikling/amme-laring/

Folkehelseinstituttet. (2023, October 2023). *Kommunehelsa statistikkbank*. https://khs.fhi.no/webview/

Folkehelseloven. (2011). Lovdata. https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-20110624-029-eng.pdf

Forskningsrådet. (2021). *Ut av blindsonene. Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge.* https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2021/bu-21-strategi-ut-av-blindsonene.pdf

Franck, K. (2022). The educational context in expert assessments. A study of special education documents of children in ECEC institutions. *European Journal of Special Needs Education*, *37*(5), 819-833. https://doi.org/10.1080/08856257.2021.1954346

Frøyland, L. R., Bakken, A., & von Soest, T. (2020). Physical Fighting and Leisure Activities among Norwegian Adolescents—Investigating Co-occurring Changes from 2015 to 2018. *Journal of Youth and Adolescence*, *49*(11), 2298-2310. https://doi.org/10.1007/s10964-020-01252-8

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, *75*(4), 513-522.

Fyhn, T., Radlick, R., & Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET-kategorien.* (2-2021). NORCE. https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2770190/Sluttrapport%2bNEET.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Fåkvam, E. (2023). *En GIS-analyse av kollektivtilgjengeligheten i Trondheim kommune* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3095038

Glimmerveen, L., Ybema, S., & Nies, H. (2018). Empowering citizens or mining resources? The contested domain of citizen engagement in professional care services. *Social Science & Medicine*, *203*, 1-8. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.03.013

Glimmerveen, L., Ybema, S., & Nies, H. (2020). Engaged yet excluded: The processual, dispersed, and political dynamics of boundary work. *Human Relations*, *73*(11), 1504-1536. https://doi.org/10.1177/0018726719875494

Glimmerveen, L., Ybema, S., & Nies, H. (2022). Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts. *Administration & Society*, *54*(4), 543-574. https://doi.org/10.1177/00953997211034137

Gohari, S., Ahlers, D., F. Nielsen, B., & Junker, E. (2020). The Governance Approach of Smart City Initiatives. Evidence from Trondheim, Bergen, and Bodø. *Infrastructures*, *5*(4), 31. https://www.mdpi.com/2412-3811/5/4/31

Gohari, S., Baer, D., Nielsen, B. F., Gilcher, E., & Situmorang, W. Z. (2020). Prevailing Approaches and Practices of Citizen Participation in Smart City Projects: Lessons from Trondheim, Norway. *Infrastructures*, *5*(4), 36. https://www.mdpi.com/2412-3811/5/4/36

Goldblatt, P., Castedo, A., Allen, J., Lionello, L., Bell, R., Marmot, M., Heimburg, D., & Ness, O. (2023). *Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014 - Full Report*. Institute of Health Equity. https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/rapid-review-of-inequalities-in-health-and-wellbeing-in-norway-since-2014/read-the-full-report.pdf

Goulden, A., & Kattel, R. (2024). *Designing and implementing mission-oriented policies: Tools and resources from the field.* (Policy Report 2024/01). UCL Institute for Innovation and Public Purpose . https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2024/feb/designing-and-implementing-mission-oriented-policies

Government of Western Australia. (2020). *Public Sector Capability Profiles*. https://www.wa.gov.au/government/publications/public-sector-capability-profiles

Granone, F., Reikerås, E., Sæbø, J., Solheim, K., Kaltvedt, E., Ree, M., Esmaeeli, S., Furskog-Risa, E.C. & Dybvig-Joner, M.. (2022). *Tidlig innsats, tidlig i livet*. Universitetet i Stavanger. https://www.ks.no/contentassets/75280f2b713645eca38e665be9dcdfc7/Fou-Tidlig-innsats-tidlig-i-livet.pdf

Greve, C., Lægreid, P., & Rykkja, L. (2018). Nordic Bureaucracy beyond New Public Management: Comparative Perspectives. I H. Byrkjeflot & F. Engelstad (Red.) *Bureaucracy and Society in Transition* (s. 205-224). Emerald Publishing. https://doi.org/10.1108/S0195-631020180000033014

Grillos, T. (2014). *Youth lead the change: The city of Boston's youth-focused participatory budgeting process*. *Pilot Year Evaluation*. https://scholar.harvard.edu/files/grillos/files/pb_boston_year_1_eval_0.pdf

Gulbrandsen, M., & Høiland, G. C. L. (2021). The relationship between research and innovation in the public sector–an analysis of five cases from labour and welfare services. *Nordic Journal of Social Research*, *12*(2), 46-69.

Gunderson, L. H., Garmestani, A., & Allen, C. R. (2022). Panarchy: nature's rules. IL.H. Gunderson, A. Garmestani & C.R. Allen (red.), *Applied panarchy: applications and diffusion across disciplines* (s. 3-26). Island Press..

Halvorsen, K., & Stjernø, S. (2021). Økonomisk og sosial ulikhet i Norge. Universitetsforlaget.

Hanefeld, J., Reeves, A., Brown, C., & Östlin, P. (2019). Achieving health equity: democracy matters. *The Lancet*, *394*(10209), 1600-1601. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32128-2

Hansen, I.L.S (2021) Bolig som grunnleggende levekårsfaktor. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I.L.S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevold, V. Nordvik & J. Sørvoll (Red.), Boligsosialt arbeid. (s. 47-70). Universitetsforlaget

Harper, A., Kriegel, L., Morris, C., Hamer, H. P. & Gambino, M. (2017). Finding citizenship: What works? American Journal of Psychiatric Rehabilitation, *20*(3), 200-217. https://doi.org/10.1080/15487768.2017.1338036

Hartley, J., Parker, S., & Beashel, J. (2019). Leading and recognizing public value. *Public Administration*, *97*(2), 264-278. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12563

Harvey, J.-F., & Edmondson, A. C. (2020). *Ekstrem teaming: ledelse på tværs af organisationer*. Dansk Psykologisk Forlag A/S.

Haug, K. H., & Storø, J. (2013). Kindergarten — a Universal Right for Children in Norway. *International Journal of Child Care and Education Policy*, *7*(2), 1-13. https://doi.org/10.1007/2288-6729-7-2-1

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, *312*(5782), 1900-1902. https://doi.org/10.1126/science.1128898

Hegna, K. (2018). Endringer i samfunnspolitisk engasjement og deltakelse blant ungdom 2009 - 2016: Økte sosiale forskjeller og polarisering? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, *18*(1). https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2996

Heimburg, D. v., Langås, S. V., & Ytterhus, B. (2021a). Feeling valued and adding value: a Participatory Action Research project on co-creating practices of social inclusion in kindergartens and communities. *Frontiers in Public Health, 9*. https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.604796

Heimburg, D. v., Rangul, V., Gravaas, B., Eiksund, S., Sliper, J. O., Opdahl, S., Kvistad, K., Moa, P. F., Krokstad, S., & Sund, E. R. (2021b). *Nærmiljø i Trøndelag 2019: trivsel, opplevd trygghet, tilgjengelighet til tjenester og nærmiljøressurser, og støy.* (Helsestatistikk-rapport nummer 5 fra HUNT4). HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. https://www.ntnu.no/documents/10304/1269212242/N%C3%A6rmilj%C3%B8rapport.pdf/4bb45859-d980-e584-0f8e-973e715c7849?t=1609860581185

Heimburg, D. v., Ness, O., & Storch, J. (2021c). Co-Creation of Public Values: Citizenship, Social Justice, and Well-Being. I A. O. Thomassen & J. B. Jensen (Red.), *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations* (s.20-41). IGI Global.

Heimburg, D. v., & Ness, O. (2021). Relational welfare: a socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*, *49*(6), 639-652. https://doi.org/10.1177/1403494820970815 https://doi.org/10.4018/978-1-7998-4975-9.ch002

Heimburg, D. v., Ness, O., Svensson, H. B., Krokstad, M. A., Kojan, B. H., Nielsen, H. H., Kaspersen, S. L., Eilertsen, M., Nes, R. B., Hofstad, H., & Vedeld, T. (2024). *Innbyggernes modell i Trondheim kommune. Hovedrapport.* (IPLs rapportserie nr: 9/2024) Institutt for pedagogikk og livslang læring, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. https://www.ntnu.no/documents/1266706089/1283906963/Rapport+N9_2_Innbyggernes+modell.pdf/f1f23a7e-259a-9a83-d0ab-e1afb0ec0cb9?t=1710313161772

Heimburg, D. v., Prilleltensky, I., Ness, O., & Ytterhus, B. (2022). From public health to public good: Toward universal wellbeing. *Scandinavian Journal of Public Health*, *50*(7), 1062-1070. https://doi.org/10.1177/14034948221124670

Heimburg, D. v., Langås, S. V., & Røiseland, A. (2023). From co-creation to public value through collaborative platforms—the case of Norwegian kindergartens. *Public Money & Management*, *43*(1), 26-35. https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2120295

Heimburg, D. v., & Røiseland, A. (2023). Barnehager som plattform for samskapt og bærekraftig samfunnsplanlegging. I A. K. Lund, M. Nilssen & A. Tjønndal (Red.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv* (s. 82-103). Universitetsforlaget. https://doi.org/doi:10.18261/9788215061191-23-05

Helgeland, A., & Lund, I. (2017). Children's Voices on Bullying in Kindergarten. *Early Childhood Education Journal*, *45*(1), 133-141. https://doi.org/10.1007/s10643-016-0784-z

Helsebiblioteket. (2023). *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom*. https://www.helsebiblioteket.no/innhold/nasjonal-faglig-retningslinje/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten

Helsedirektoratet. (2021). *Skole og utdanning*. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/sektorrapport-om-folkehelse/oppvekst/skole-og-utdanning

Hennestad, B. W., & Revang, Ø. (2017). *Endringsledelse og ledelsesendring: fra plan til praksis*. Universitetsforlaget.

Hermstad, I. H., S., M., J., C., & Utmo, I. (2023). *Bedre skolestart i Trondheim kommune. Utleira- og Åsvangmodellen*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_SamForsk_Rapport_Skolestart_UU.pdf

Hersted, L., & Fikse, C. (2023). Ledelse i et relasjonelt perspektiv. I S. Lindemann & L. Lorås (Red.), *Håndbok i relas-*

jonelt arbeid (s. 85-104). Fagbokforlaget.

Hill, D. (2022). *Mission-oriented innovation - a handbook from Vinnova. VR 2022:02*. https://www.vinnova.se/contentassets/1c94a5c2f72c41cb9e651827f29edc14/designing-missions.pdf?cb=20220311094952

Hjulstad, J. (2017). *Embodied Participation In the Semiotic Ecology of a Visually-Oriented Virtual Classroom* [Doktorgradsavhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2434026

Hofstad, H. (2023). Well understood? A literature study defining and operationalising community social sustainability. *Local Environment*, *28*(9), 1193-1209. https://doi.org/10.1080/13549839.2023.2195620

Holmboe-Ottesen, G., Wandel, M., & Mosdøl, A. (2004). Sosiale ulikheter og kosthold. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 1526-1528.

Holmaas, V. (2019). *Konstruktiv journalistikk: Kritisk og løysingsorientert*. Fagbokforlaget.

Horn, S. (2023). *Fritid og fattigdom*. Voksne for barn. https://vfb.no/vart-arbeid/arkiv/fritid-og-fattigdom/

Howe, S. (2023). Implementing intergenerational fairness – the Welsh approach. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, *2*(1), 59-62. https://doi.org/10.18261/njwel.2.1.6

Hustad, J. (2023.) *Å lede fram en helhetlig og samordnet innsats ovenfor levekårsutsatte barn, unge og deres familier: administrative ledere og støttefunksjoners erfaringer fra en kommune*. [Masteroppgave, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3126338?show=full

Hyggen, C., & Ekhaugen, T. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. (2021-42). Oslo Economics. https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf

Højberg, N., & Jacobsen, C. B. (2023). Nye tendenser i forholdet mellem politikere og topembedsmænd i danske kommuner? Samarbejde, sociale medier og fokus på driften. *In P. B. Mortensen, & S. Serritzlew (*Red.*), I Statskundskabens Tjeneste: Festskrift til Jens Blom-Hansen*, (s. 48-57). Politica.

Ihlebæk, C., Castellan, C., Flobak, J., & Ese, J. (2021). The School as an Arena for Co-Creating Participation, Equity, and Well-Being—A Photovoice Study from Norway. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(16), 8252. https://www.mdpi.com/1660-4601/18/16/8252

IMDi. (2024). *Kapittel 4. Introduksjonsprogrammet*. https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-4-introduksjonsprogrammet/

Ingeborgrud, L., Koch, P., de Grandis, G., Bonnevie, T., & Arntsen, T. J. (2023). *Framtidslaboratorium om bærekraftig helse i Norge i 2070* (NIFU Innsikt nr. 12 – 2023). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/3108242

Jacobsen, S. E., Andersen, P. L., Nordø, Å. D., Sletten, M. A., & Arnesen, D. (2021). Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2728534

Jensberg, H. (2024). *Deltakelse i arbeid, utdanning eller opplæring blant unge i Trondheim 2021 - hva kan vi få innsikt i gjennom microdata.no*. Byplankontoret, Trondheim kommune. https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/databank-oppvekst-og-utdanning/oppvektsomr%C3%A5det-i-tall/deltakelse-i-arbeid-utdanning-eller-oppl%C3%A6ring-blant-unge-i-trondheim

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, *50*(155), 29-45. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107

Jøsok, E., & Kjøstvedt, A. (2023). Politisk mestringstro og kontroversielle spørsmål i samfunnsfag. *Nordidactica: Journal of Humanities and Social Science Education*, *13*(2023: 3), 109-130.

Kalkman, K. (2017). *Day care as an integrational arena and inclusive environment* [Doktorgradsavhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Kaloudis, A., Skjølsvik, K. O., Nisja, R., Andreadakis, Z., Koren, I. K., & Forø, C. (2023). *NTNUs brede innovasjonsbidrag - hovedfunn fra pilotprosjektet indikatorer for synliggjøring av innovasjonsbidragene fra UH-sektoren*. https://www.ntnu.no/documents/1272503658/1276139892/NTNUs+brede+innovasjonsbidrag.pdf/8ace54ff-1aa1-68ee-ecc2-eec68b564e91?t=1679410497331

Kania, J., Kramer, M., & Senge, P. (2018). *The waters of*

systems change. FSG. https://policycommons.net/artifacts/1847266/the-water-of-systems-change/2593518/

Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change, 27(5), 787-801.*

Kattel, R., & Mazzucato, M. (2023). Mission-oriented innovation policies in Europe: From normative to epistemic turn? (IIPP WP 2023-09) *UCL Institute for Innovation and Public Purpose* https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-09

Keeler, L. W., Beaudoin, F., Wiek, A., John, B., Lerner, A. M., Beecroft, R., Tamm, K., Seebacher, A., Lang, D. J., & Kay, B. (2019). Building actor-centric transformative capacity through city-university partnerships. *Ambio*, *48*, 529-538.

Kickbusch, I., Demaio, S., Grimes, A., Williams, C., de Leeuw, E., & Herriot, M. (2022). The Wellbeing Economy is within reach—let's grasp it for better health. *Health Promotion International*, *37*(4). https://doi.org/10.1093/heapro/daac055

Kjevik, M. H. (2023). *Universell utforming: En casestudie om mobilitet og tilgjengelighet i Trondheim sentrum* [Master thesis, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3094595

Kjølle, K. H., Loe, M., Semundseth, I., Røe, M., & Bruteig, R. (2022). *En sosiokulturell stedsanalyse av Lademoen*. https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/3049877

Kobro, L. U. (2018). La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. KS. https://www.ks.no/globalassets/handbok-for-samskaping.pdf

Kommuneloven. (2018). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83

Kooiman, J. (Red.) (1993). *Modern governance : new government-society interactions*. Sage. Krokedal, L. (2023). *Rekordlav fruktbarhet i 2022*. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte/artikler/rekordlav-fruktbarhet-i-2022

Krokstad, M. A., Sund, E., Rangul, V., Bauman, A., Olsson, C., & Bjerkeset, O. (2024). Secular trends in risk factors for adolescent anxiety and depression symptoms: the Young-HUNT studies 1995–2019, Norway. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 1-9.

Krokstad, S. (2021). Hva skal til for å få flere i arbeid? *Tidsskrift for Den norske legeforening*. https://doi.org/10.4045/tidsskr.20.0760

Krokstad, S., Johnsen, R., & Westin, S. (2002). Social determinants of disability pension: a 10-year follow-up of 62 000 people in a Norwegian county population. *International Journal of Epidemiology*, *31*(6), 1183-1191.

Krokstad, S., Heimburg, D. v., Rangul, V., Gravaas, B. C., Eiksund, S., Sliper, O., Opdahl, S., Kvistad, K., Moa, P. F., & Sund, E. R. (2020). *Psykisk helse i Trøndelag 2019.* (Helsestatistikk-rapport nummer 6 fra HUNT4). HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Krokstad, S., Weiss, D. A., Krokstad, M. A., Rangul, V., Kvaløy, K., Ingul, J. M., Bjerkeset, O., Twenge, J., & Sund, E. R. (2022). Divergent decennial trends in mental health according to age reveal poorer mental health for young people: repeated cross-sectional population-based surveys from the HUNT Study, Norway. *BMJ Open*, *12*(5), e057654. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-057654

KS. (u.å) *Utenfor-regnskapet*. Kommunesektorens organisasjon (KS). https://www.ks.no/utenforregnskapet

KS. (u.å.). *Om Partnerskap for radikal innovasjon*. https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon/

KS. (2023). *Nedgang i sykefraværet i barnehager fortsetter*. https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/ia-bransjeprogram/bransjeprogram-barnehage/nedgang-i-sykefravaret-i-barnehager-fortsetter/

KS. (2024). *Trondheim: Barnehage*. http://ks.no/asss-hjem/arlige-publiseringer/asss-2024/artikler/nokkeltall-og-tjenesteprofil/trondheim/trondheim-barnehage/

KS Trøndelag (2023). *Fellesløft Trøndelag – Ungt utenforskap*. https://www.ks.no/regioner/ks-trondelag/fellesloft-trondelag--ungt-utenforskap/#:~:text=Fellesl%C3%B8ft%20Tr%C3%B8ndelag%20er%20en%20satsning,med%20Partnerskap%20for%20radikal%20innovasjon.&text=Fellesl%C3%B8ft%20Tr%C3%B8ndelag%20er%20et%20prosjekt,utenforskap%20blant%20unge%20i%20fylket.

Lamb, S., E., M., J., T. R. P., & Sandberg, N. (Red.) (2011). *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy*. Springer.

Latour, B. (2007). How to Think Like a State. Lecture delivered

the 22nd of November 2007 at the occasion of the anniversary of the WRR in presence of Queen Beatrix of The Netherlands.

Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge university press.

Leknes, E., Bayer, S. B., Krogstad, J. R., & Pritchard, R. (2021). *Sosioøkonomi, bystruktur og transportsystem i Bergen, i Trondheim og på Nord-Jæren. En komparativ gjennomgang av ulike bymessige kjennetegn og deres betydning for bærekraftig transport*. NORCE Norwegian Research Centre AS. https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2756505

Lervåg, M.-L., Engvik, M., & Dalen, H. B. (2022). *Studenters levekår 2021. En levekårsundersøkelse blant studenter i høyere utdanning*. https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/studenters-levekar-2021.enlevekarsundersokelse-blant-studenter-i-hoyere-utdanning/_/attachment/inline/f4a4b2a5-ffc5-4d85-88db-09b7055774d1:27db3ac59750f6f3f9482c9d8aba00b09500c71b/RAPP2022-34.pdf.

Levels, M., Brzinsky-Fay, C., Holmes, C., Jongbloed, J., & Taki, H. (2022). Not in Employment, Education, or Training around the World. In M. Levels, C. Brzinsky-Fay, C. Holmes, J. Jongbloed, & H. E. Taki (Red.), *The Dynamics of Marginalized Youth* (s. 1-24). Routledge. https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781003096658-1

Lewallen, T. C., Hunt, H., Potts□Datema, W., Zaza, S., & Giles, W. (2015). The whole school, whole community, whole child model: A new approach for improving educational attainment and healthy development for students. *Journal of School Health*, *85*(11), 729-739.

Lien, L., Bonsaksen, T., Holte Stea, T., Kleppang, A. L., Steigen, A. M., & Leonhardt, M (2023). Time trends in self-reported depressive symptoms, prescription of antidepressants, sedatives and hypnotics and the emergence of social media among Norwegian adolescents. *PLoS One*, *2023;18(12)*. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0295384

Lightbody, R., & Escobar, O. (2021). Equality in Community Engagement: A Scoping Review of Evidence from Research and Practice in Scotland. *Scottish Affairs*, *30*(3), 355-380. https://doi.org/10.3366/scot.2021.0374

Lillefjell, M., Hope, S., Anthun, K. S., Hermansen, E., Vik, J. T., Sund, E. R., Aasan, B. E. V., Sylte, M., & Maass, R. (2023). Planning for health equity: How municipal strategic documents and project plans reflect intentions instructed by the Norwegian Public Health Act. *Societies*, *13*(3), 74.

Loe, M., Semundseth, I., Kjølle, K. H., Røe, M., & Bruteig, R. (2022). *En sosiokulturell stedsanalyse av Tempe-Sorgenfri*. https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/3049076

Loeffler, E. & Bovaird , T. (Red.) (2020). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Springer Nature

Loga, J. (2018). Civil society and the welfare state in Norway–historical relations and future roles. *Community Development Journal*, *53*(3), 574-591.

Luna Pinzon, A., Stronks, K., Dijkstra, C., Renders, C., Altenburg, T., den Hertog, K., Kremers, S. P. J., Chinapaw, M. J. M., Verhoeff, A. P., & Waterlander, W. (2022). The ENCOMPASS framework: a practical guide for the evaluation of public health programmes in complex adaptive systems. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, *19*(1), 33. https://doi.org/10.1186/s12966-022-01267-3

Lund, I. O., & Bye, E. K. (2022). *Bruken av alkohol og andre rusmiddel i Noreg*. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/levevaner/alkohol-og-andre-rusmiddel--folkehe/?term=

Lunke, E. B., Aarhaug, J., De, T., & Fyhri, A. (2018). *Cycling in Oslo, Bergen, Stavanger and Trondheim (TØI Report* 1667/2018). Transportøkonomisk Institutt. https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=49048

Macsali, F. T., L-I.S., Lund, I. O., Meltzer, H. M., Stangenes, K. M., Andersen, G. D., Frøen, J. F., & Klungsøyr, K. (2023). *Helse under svangerskap, fødsel og i nyfødtperioden. Folkehelserapporten*. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/grupper/svangerskap/?term= hMadsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions. *Public Administration*, *100*(2), 375-393. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12717

Maguire, S., Levels, M., Brzinsky-Fay, C., Jongbloed, J., & Taki, H. (2022). Policy Interventions Targeting NEETs in Different Institutional Settings, I.M. Levels, C. Brzinsky-Fay, C. Holmes, J. Jongbloed, & H. E. Taki (Red.), *The Dynamics of Marginalized* (s. 180-204). Routledge. https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781003096658-7

Mandag morgen (2015). *Kommune forfra - Aarhus gentænker velfærden*. Tænketanken Mandag Morgen. https://

legacy.mm.dk/misc/Kommune_forfra_28.10.pdf

Marmot, M. (2014). *Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region*. World Health Organization. Regional Office for Europe. https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/review-of-social-determinants-and-the-health-divide-in-the-who-european-region-final-report/who-european-review-full-report.pdf

Marmot, M. (2017a). Capabilities, Human Flourishing and the Health Gap. *Journal of Human Development and Capabilities*, *18*(3), 370-383. https://doi.org/10.1080/19452829.2017.1342362

Marmot, M. (2017b). Closing the health gap. *Scandinavian Journal of Public Health*, *45*(7), 723-731. https://doi.org/10.1177/1403494817717433

Marmot, M. (2024). We know what we need to do to improve health and reduce inequalities, now we need politicians to act. *BMJ*, q93. https://doi.org/10.1136/bmj.q93

Marmot, M., Allen, J., Boyce, T., Goldblatt, P., & Morrison, J. (2020). *Health equity in England: the Marmot review 10 years on*. Institute of Health Equity. https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/marmot-review-10-years-on/the-marmot-review-10-years-on-full-report.pdf

Marmot, M., Allen, J., Peter, G., Boyce, T., McNeish, D., Grady, M., & Geddes, I. (2010). *Fair society, healthy lives: The Marmot Review*. Institute of Health Equity. https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review/fair-society-healthy-lives-full-report-pdf.pdf

Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, *49*(49), 131-142.

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.

Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin.

Mazzucato, M., & Dibb, G. (2019). *Missions: A beginner's guide*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 09). https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/missions-beginners-guide

Mazzucato, M., Kattel, R., Quaggiotto, G., & Begovic, M. (2021). *COVID-19 and the need for dynamic state capabilities: an international comparison.*United Nations Development Programme. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-UNCL-IIPP-COVID-19-and-the-Need-for-Dynamic-State-Capabilities.pdf

Mazzucato, M., Kattel, R., & Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, *20*(2), 421-437. https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w

Meadows, D. (1999). *Leverage points. Places to Intervene in a System*. The Sustainability Institute.https://mchwdc.unc.edu/wp-content/uploads/2022/04/Leverage-Points_Places-to-Intervene-in-a-System-Meadows.pdf

Mekonnen, T., Papadopoulou, E., Arah, O. A., Brantsæter, A. L., Lien, N., & Gebremariam, M. K. (2021). Socioeconomic inequalities in children's weight, height and BMI trajectories in Norway. *Scientific reports*, *11*(1), 4979.

Meld. St. 5. (2022). *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/langtidsplanen-for-forskning-og-hoyere-utdanning-2023-2032/id2929453/

Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., Hilland G. H., & Ose, S. O. (2022). *Digital ekskludering i NAV – Hvem, når, hvorfor?* SINTEF-rapport, 2022:00591. Digital ekskludering i NAV — Hvem, når, hvorfor? - SINTEF

Midtsand, M., Monstad, B., & Søbstad, F. (2004). *Tiltak mot mobbing starter i barnehagen*. Dronning Mauds Minne, Høgskole for Førskolelærerutdanning. https://books.google.no/books?id=EnHDjwEACAAJ

Plan- og bygningsloven . (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71

Moore, M. (1995). Promoting Good Government by Supporting Institutional Development? *IDS Bulletin*, *26*(2), 89-96. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1995.mp26002010.x

Moore, M. H. (2019). Reflections on the public value project. I A. Lindgreen, N. Koenig-Lewis, M. Kitchener, J. D. Brewer, M. H. Moore, & T. Meynhardt (Red.), *Public Value. Deepening, Enriching, and Broadening the Theory and Practice* (s. 351-372). Routledge.

Morote, R., Las Hayas, C., Izco-Basurko, I., Anyan, F., Fullaondo, A., Donisi, V., Zwiefka, A., Gudmundsdottir, D. G., Ledertoug, M. M., Olafsdottir, A. S., Gabrielli,

S., Carbone, S., Mazur, I., Królicka-Deręgowska, A., Knoop, H. H., Tange, N., Kaldalóns, I. V., Jónsdóttir, B. J., González Pinto, A., & Hjemdal, O. (2022). Co-creation and regional adaptation of a resilience-based universal whole-school program in five European regions. *European Educational Research Journal*, *21*(1), 138-164. https://doi.org/10.1177/1474904120947890

Mortensen, N. M., Brix, J., Krogstrup, H. K., Sullivan, H., & Dickinson, H. (2020). Reshaping the Hybrid Role of Public Servants: Identifying the Opportunity Space for Co-production and the Enabling Skills Required by Professional Co-producers. I H. Sullivan, H. Dickinson, & H. Henderson (Red.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (s. 1-17). Palgrave Macmillan. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-03008-7_17-1

Mulder, I. (2018). Co-creative partnerships as catalysts for social change. *Strategic Design Research Journal*, *11*(3), 178. https://doi.org/10.4013/sdrj.2018.113.01

Mulgan, G., & Leadbeater, C. (2013). Joined-up innovation: What is systemic innovation and how can it be done effectively. *Systems innovation: Discussion paper*, 5-24. https://media.nesta.org.uk/documents/systems_innovation_discussion_paper.pdf

Myrvold, T., G., M., H., Z. H., I., V., M., H., & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen* (NIBR-rapport 2011:25). OsloMet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5556 Mølland, E., Lundberg, K. G., Haraldstad, K., Vigsnes, K. L., Bøe, T., Danielsen, H., Ask, T. A., Wilson, P., & Abildsnes, E. (2023). Economic composition and income volatility of Norwegian low-income families – a mixed method study of its implications. *Nordic Journal of Social Research*, *14*(1), 1-22. https://doi.org/10.18261/njsr.14.1.2

Maass, R., Hope, S., & Lillefjell, M. (2023). Trickle-down policies: Utilizing strategic plans to facilitate local public health work. *European Journal of Public Health*, *33*(Supplement_2), ckad160.1666. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckad160.1666

Maass, R., Kiland, C., Espnes, G. A., & Lillefjell, M. (2022). The Application of Salutogenesis in Politics and Public Policy-Making. I M. B. Mittelmark, G. F. Bauer, L. Vaandrager, J. M. Pelikan, S. Sagy, M. Eriksson, B. Lindström & C. M. Magistretti (Red.), *The handbook of salutogenesis*, (s. 239-248). Springer

Maass, R., & Lillefjell, M. (2022). Can the Theory of Salutogenesis Offer a Framework to Enhance Policy Coherence during Policy Development and Implementation in Municipalities? *Societies*, *12*(1).

Maass, R., Lillefjell, M., & Anthun, K. S. (2021). Can salutogenesis contribute to prepare cities for climate change? I F. J. Carrillo & C. Garner (Red.), *City Preparedness for the Climate Crisis* (s. 93-105). Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781800883659/9781800883659.00019.xml

Maass, R. E. K. (2023, 2. November, 2023). Alternative boformer. Boligrammen for våre liv, Quality Prinsen hotel, Trondheim.

Narvestad, R., Nielsen, B. F., & Forshaug, A. K. (2021). *Utvikling av sosialt bærekraftige boligløsninger i Boligstiftelsen i Trondheims bygningsmasse*. NTNU. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2824127

Narvestad, R., Støa, E., & Nielsen, B. F. (2022). På vei mot en sosialt bærekraftig tredje boligsektor: Medvirkning og sosial miks i to pilotprosjekter i Boligstiftelsen i Trondheim. *Tidsskrift for boligforskning*, *5*(1), 3-18. https://doi.org/10.18261/tfb.5.1.2

Narvestad, R. A. (2023). *Medvirkning ved utforming og bruk av fellesarealer i utleieboliger*. NTNU. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3120155

NAV. (2024). *Trøndelagsmodellen - Skreddersydd veg til sikker jobb*. https://www.nav.no/no/lokalt/trondelag/satsinger-og-aktiviteter/trondelagsmodellen-skreddersydd-veg-til-sikker-jobb

Naylor, C., & Wellings, D. (2019). *A citizen-led approach to health and care. Lessons from the Wigan Deal.* The Kings Fund. https://assets.kingsfund.org.uk/f/256914/x-/7f008d393b/wigan_deal_2019.pdf

Nergaard, K. (2020). "The Heartbreak of Social Rejection": Young Children's Expressions about How They Experience Rejection from Peers in ECEC. *Child Care in Practice*, *26*(3), 226-242. https://doi.org/10.1080/13575279.2018.1543650

Ness. O. (2021). *UngInvest AIB: oppsummering og drøfting av evalueringer og forsking på UngInvest AIB, delrapport 2*. NTNU, Forskningsgruppen Relasjonell velferd og livskvalitet.

Nielsen, A. F., Phillips, R. O., Haukeland, J. V., & Mata, I. L. (2022). *Universell utforming av transportsektoren i Norge* (TØI rapport 1896/2022). Transportøkonomisk Institutt. https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=73938

Nord-Baade, S. (I review). Den psykologiske dimensjonen i utenforskap. På tide med en ny definisjon?

Norkyn, A., M., A. H. I., & Hanssen, N. B. (2021). Overgangen fra barnehage til skole. *Psykologi i kommunen*, *5/2020*. https://utdanningsforskning.no/artikler/2021/overgangen-fra-barnehage-til-skole/)

NOU. (2020:16). *Levekår i byer — Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet.https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/?ch=2

NTNU. (u.å.). *Liten og ny i barnehagen*. https://www.ntnu.no/rkbu/litenogny

O'Farrell, P., Wilson, C., & Shiel, G. (2023). Teachers' perceptions of the barriers to assessment of mental health in schools with implications for educational policy: A systematic review. *British Journal of Educational Psychology*, *93*(1), 262-282. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/bjep.12553

O'Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal of Public Administration*, *44*(10), 867-877. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696

OECD. (2018). *Investing in Youth: Norway*. https://doi.org/10.1787/9789264283671-en

Olsen, R. K. (2024). The Value of Child Participation in Research—A Qualitative Child-Centered Approach to the Early Development of an Empowerment Inventory for Children. *Child & Youth Services*, 1-22.

Opdahl, S., Rangul, V., Heimburg, D. v., Gravaas, B. C., Eiksund, S., Sliper, J. O., Kvistad, K., Moa, P. F., Krokstad, S., & Sund, E. R. (2020). *Samfunnsdeltakelse i Trøndelag 2019.*((Helsestatistikk-rapport nummer 5 fra HUNT4). HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.. https://www.ntnu.no/documents/10304/1269212242/Rapport+HUNT4_5-Samfunnsdeltakelse.pdf/4be9849d-48c6-d2e0-eadb-077e1412eb2a?t=1603175590365

Oslo kommune. (u.å.). *Bydelsfakta – statistikk om befolkning, levekår og boforhold*. https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/

Pepper, G. V., & Nettle, D. (2017). The behavioural constellation of deprivation: Causes and consequences. *Behavioral and Brain Sciences*, *40*, e314.

Pestoff, V. (2019). *Co-production and public service management: citizenship, governance and public service management*. Routledge.

Poppe, C., & Kempson, E. (2022). Dyrtid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022 (SIFO Rapport 8 – 2022). Forbruksforskningsinstituttet SIFO. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3021799

Poppe, C., & Kempson, E. (2023). Dyrtid 4: Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023. (SIFO Rapport 11 – 2023). Forbrukforskningsinstituttet SIFO. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3091870

Potrebny, T., Aasen Nilsen, S., Bakken, A., Soest, T., Kvaloy, K., Samdal, O., Sivertsen, B., Aase, H., & Bang, L. (2023). *Secular trends in mental health problems among young people in Norway: A review and meta-analysis*. *European Child & Adolescent Psychiatry, 1-13.* https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-2727883/v1

Preskill, H. P. M. & Juster, J. S. (2014). Guide to Evaluating Collective Impact. A practical handbook

that presents a framework for approaching evaluation and includes sample questions, outcomes, and indicators. Guide to Evaluating Collective Impact – FSG.

Prilleltensky, I. (2010). Child Wellness and Social Inclusion: Values for Action. *American Journal of Community Psychology*, *46*(1-2), 238-249. https://doi.org/10.1007/s10464-010-9318-9

Prilleltensky, I. (2020). Mattering at the intersection of psychology, philosophy, and politics. *American journal of community psychology*, *65*(1-2), 16-34.

Prilleltensky, I. (2020). Mattering at the Intersection of Psychology, Philosophy, and Politics *American Journal of Community Psychology*, *65*(1-2), 16-34. https://doi.org/10.1002/ajcp.12368

Prilleltensky, I., & Prilleltensky, O. (2021). *How People Matter: Why it Affects Health, Happiness, Love, Work, and Society*. Cambridge University Press.

Prilleltensky, I., Scarpa, M. P., Ness, O., & Di Martino, S. (2023). Mattering, wellness, and fairness: Psychosocial goods for the common good. American Journal of Orthopsychiatry, 93(3), 198–210. https://doi.org/10.1037/ort0000668

PST. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/

Public Health Wales. (u.å.). *Sustainable Investment for Health & Well-being*. https://phwwhocc.co.uk/ih/our-work/sustainable-investment-for-health-well-being/

Public Health Wales. (2022). *Pioneering new tool applies Social Value to improve public health outcomes and value for money*. https://phw.nhs.wales/news/pioneering-new-

tool-applies-social-value-to-improve-public-health-outcomes-and-value-for-money/

Putnam, R. D. (2015). *Our Kids: The American Dream in Crisis*. Simon & Schuster.

Puttick, R. (2024). *The landscape of public sector capacity and capability frameworks, toolkits and indexes: What they do and what we can learn*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public_purpose/files/publicsector_capacity_capability_frameworks_toolkits_and_indexes_pdf.pdf

Rambøll. (2019). *Utenfor-regnskapet. Dokumentasjon av investeringsmodellen*. KS. https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/innovasjon/utenfor-regnskapet/Teknisk-dokumentasjon-av-modellen.pdf

Rangul, V., Krokstad, S., Heimburg, D. v., Gravaas, B. C., Eiksund, S., Sliper, J. O., Opdahl, S., Kvistad, K., Moa, P. F., & Sund, E. R. (2021). *Sosiale relasjoner i Trøndelag 2019.* (Helsestatistikk-rapport nummer 7 fra HUNT4). HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet . https://www.ntnu.no/documents/10304/1269212242/Delrapport7_Sosiale+relasjoner.pdf/eef808ea-2bf8-b231-e19a-9411cb3d4225?t=1623404432696

Rangul, V., & Kvaløy, K. (2020). *Selvopplevd helse, kroppsmasse og risikoatferd blant ungdommer i Nord-Trøndelag 2017-19.* (Helsestatistikk-rapport nummer 1 fra Ung HUNT4). HUNT, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitethttps://www.ntnu.no/documents/10304/4902807/Delrapport1_Ung_HUNT4+_Mars2020.pdf/e7f7a922-906f-aa1c-9aed-4fa2d7bf-14b9?t=1584711026088

Rasalingam, A., Brekke, I., Dahl, E., & Helseth, S. (2021). Impact of growing up with somatic long-term health challenges on school completion, NEET status and disability pension: a population-based longitudinal study. *BMC Public Health*, *21*(1), 514. https://doi.org/10.1186/s12889-021-10538-w

Rashidnejad, M. (2020). *Iranian Families' Experiences of Migration and Social Life in Norwegian Context* [Masteroppgave, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2784728

Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N., Strøm, S., & AS, V. A. (2010). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. *Vista Analyserapport nr*, *7*.

Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Chelsea Green Publishing.

Realdania. (2022). *Syv danske collective impact-inspirerede initiativer 2014-2022 - eksempelsamling*. https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/syv-danske-collective-impact-inspirerede-initiativer-2014-2022

Reed, S., Göpfert, A., Wood, S., Allwood, D., & Warburton, W. (2019). *Building healthier communities: the role of the NHS as an anchor institution*. The Health Foundation. https://allcatsrgrey.org.uk/wp/download/public_health/I02_Building-healthier-communities_WEB.pdf

Regjeringen. (2023). *Tillitsreformen*. Kommunal- og distriktsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/

Restad, F. (2020). Is There a Hole in the Whole-School Approach? A Critical Review of Curriculum Understanding in Bullying Research. *Nordic Studies in Education*, *40*(4), 362-386.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability (Public Policy & Management)*. Open University.

Riksrevisjonen. (2023). *Helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel*. https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/undersokelse-av-helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel/

Rishi, G. (2021). *Between housing and home-Housing experiences of transmigrant labour workers in Trondheim: A narrative enquiry* [Masteroppgave] Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.

Rod, M. H., Rod, N. H., Russo, F., Klinker, C. D., Reis, R., & Stronks, K. (2023). Promoting the health of vulnerable populations: Three steps towards a systems-based re-orientation of public health intervention research. *Health Place*, *80*, 102984. https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2023.102984

Rolseth, A., Rønne, T. O., Støkkan, B., Vårvik, A., Ellard, A. H. S., Abrahamsen, L. B., Akse, J., Heggstad, I., Molden, T. H., Vågen, G., Stinessen, T. K. & Haller, T. (2021). *Vold blant barn og unge i Trondheim. Erfaringer sett fra ståstedet til unge voldsutøvere, foreldre til voldsutøvere, og fagansatte i hjelpeapparatet* Trondheim kommune. http://157793_trheim_komm_rapport_vold og rus_mars21.indd

Rowe, M. (2015). *Citizenship & Mental Health*. Oxford University Press.

Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, *35*(1), 51-58. https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03 E

Sager, T. Ø. (2013). *Reviving Critical Planning Theory. Dealing with Pressure, Neo-liberalism, and Responsibility in Communicative Planning* . Routledge.

Sandgrin, S. W. (2023). Økte bemanningen: – Vi er bedre rustet til å håndtere fravær. Barnehage.no. https://www.barnehage.no/bemanning-trondheim-kommune/okte-bemanningen-vi-er-bedre-rustet-til-a-handtere-fravaer/246233#:~:text=Prosjektet%20Toppet%20bemanning%3A,og%20ekstra%20midler%20fra%20kommunen.

Sandsund, M., Midtgård, T. M., Rangul, V., & Haugan, T. (2020). *Kulturtilbud for inkludering av eldre med innvandrerbakgrunn. Forprosjekt*. SINTEF. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2677553

Sangiorgi, D. (2011). Transformative Services and Transformation Design. *International Journal of Design*, 5(2), 29-40. http://www.ijdesign.org/index.php/IJDesign/article/view/940/344

Saxi, H. P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune*? Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf

Schanke, T., & Øksnes, M. (2022). Barns lek som deltakelse i skolehverdagen. *Nordic Studies in Education*, *42(4)*, 361–375. https://doi.org/https://doi.org/10.23865/nse.v42.3743

Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, *6*(1), 27-53. https://doi.org/10.1177/0951692894006001002

Schou, A., & Lynnebakke, B. (2017). *Folkehelse-og integreringspolitikkens bidrag til å fremme sosial deltagelse og livskvalitet*. (NIBR-rapport 2017:5). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5648

Senge, P., Hamilton, H., & Kania, J. (2014). The Dawn of System Leadership. *Stanford Social Innovation Review*, *13*(1), 27-33. https://doi.org/10.48558/YTE7-XT62

Seo, M.-G., & Creed, W. D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of management review*, *27*(2), 222-247.

Sharpe, B. (2020). *Three Horizons: The Patterning of Hope* (2. utg.). Triarchy Press.

Shybalkina, I., & Nabatchi, T. (2024). School Participatory Budgeting: An Emerging Governance Tool and Its Managerial Considerations. *Administration & Society*,*56*(4), 419-445 https://doi.org/10.1177/00953997241236940

Singstad, M. T., Ness, S., Engell, T., Mandal, A. B., Røkenes, F. M., Grip, M. S., Ness, O., & Ekornes, S. M. (Under arbeid). *Sosialveiledning i skolen (SoVei)*. https://app.cristin.no/projects/show.jsf?id=2536935

Sinkaberg, R. F. (2017). *Døve innvandrere og flyktninger i møte med offentlige tjenester-Kommunikasjon, trygghet og tillit [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet]* https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2453678

Sivertsen, B., & Johansen, M. S. (2022). *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse 2022*. Studentsamskipnaden SiO. https://studenthelse.no/SHoT_2022_Rapport.pdf

Sjøen, M. M., & Mattsson, C. (2020). Preventing radicalisation in Norwegian schools: how teachers respond to counter-radicalisation efforts. *Critical Studies on Terrorism*, *13*(2), 218-236. https://doi.org/10.1080/17539153.2019.1693326

Skivington, K., Matthews, L., Simpson, S. A., Craig, P., Baird, J., Blazeby, J. M., Boyd, K. A., Craig, N., French, D. P., McIntosh, E., Petticrew, M., Rycroft-Malone, J., White, M., & Moore, L. (2021). A new framework for developing and evaluating complex interventions: update of Medical Research Council guidance. *BMJ*, *374*, n2061. https://doi.org/10.1136/bmj.n2061

Slagstad, R. (2015). *De nasjonale strateger. Et nytt syn på norgeshistorien fra 1800-tallet og fram til i dag*. Pax forlag.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Smith, G. (2020). Enhancing the legitimacy of offices for future generations: the case for public participation. *Political Studies*, *68*(4), 996-1013.

Smith, G. (2021). *Can democracy safeguard the future?* John Wiley & Sons.

SSB. (2023a). *Gjennomføring i videregående opplæring*. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/statbank/

table/13012 h

SSB. (2023b). *Røyk, alkohol og andre rusmidler*. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/statbank/table/05307 h

SSB. (2024a). Arbeidsledighet i Norge. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsledighet-i-norge

SSB. (2024b). *Fødte*. Statistisk Sentralbyrå. https://www.ssb.no/statbank/table/12481/tableViewLayout1/

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production. Seven Evils. I T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (Red.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (s. 284-293). Routledge.

Strategigruppen. (2021). *BarnUnge21-strategien*. Barne- og familiedepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barnunge21-strategien/id2831118/

Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, *48*(3), 425-442.

Stronks, K., Crielaard, L., & Rod, N. H. (2023). Systems Approaches to Health Research and Prevention. In W. Ahrens & I. Pigeot (Red.), *Handbook of Epidemiology* (s. 1-29). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6625-3_70-1

Studentum. (2024). *Trondheim: Norges 4. beste studentby 2024*. https://www.studentum.no/inspirasjon-og-artikler/norges-beste-studentby/2024/trondheim-24011

Støa, E., Aranya, R., & Rørtveit, H. N. (2018). Lokalsenter, nabolag og bolig. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Støa, E., Høyland, K., Narvestad, R., Denizou, K., Larsen, T., Vollan, V., Gjessen, T., Molden, M., & Blanc, C. (2022). *Kommunen som pådriver for alternative boligløsninger. Rapport fra forskningsprosjektet Bopilot*. SINTEF Academic Press. https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/3016111

Støren, K. S., Rønning, E., & Gram, K. H. (2020). *Livskvalitet i Norge 2020*. (Rapporter 2020/35)

Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/livskvalitet-i-norge-2020

Svendsen, S., & Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige: på vei mot voksenlivet* . NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2457173

Svendsen, S., Berg, B., & Haraldsvik, M. (2022). *MinoUng - Evaluering av forsøk med opplæringstilbud til minoritetsspråklig ungdom*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/publikasjoner/minoung-evaluering-av-forsok-med-opplaeringstilbud-til-minoritetsspraklig-ungdom

Svendsen, S., K., U. B., & Berg, B. (2019). Betydningen av å høre til for elever med minoritetsbakgrunn. I Wendelborg, C & Caspersen, J.(Red.) I *Skolen vår!* (s. 63-83). Gyldendal.

Syse, A., Grøholt, E. K., Madsen, C., Aarø, L. E., Strand, B. H. & Næss, Ø. E. (2022). *Sosiale helseforskjeller i Norge*. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/samfunn/sosiale-helseforskjeller/?term=

Sørensen, E., Hendriks, C. M., Hertting, N., & Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*, *39*(4), 530-569. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1743526

Sørensen, E., & Torfing, J. (2004). Making governance networks democratic. Roskilde Universitet https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/3439642/Working_Paper_2004_1.pdf

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, *87*(2), 234-258. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x

Sørensen, E. T., J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, *17(1)*(1), 1-14.

Temeljotov-Salaj, A., Lindkvist, C.M. and Jowkar, M. (2020) Social needs for sustainable refurbishment in-Trondheim. I *19th EuroFM Research Symposium* 2020, EFMIC 2020 3-4 June 2020,online conference, pp. 51-61. https://www.researchgate.net/publication/341130784_Social_needs_for_sustainable_refurbishment_in_Trondheim#fullTextFileContent

Tennøy, A., Skartland, E.-G., & Knapskog, M. (2021). *Kollektivtransport og byutvikling: Hvordan styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft versus bilens i små og mellomstore byer?* (TØI rapport 1860/2021) Transportøkonomisk Institutt.

Thorén, K. H., Nordbø, E. C. A., Nordh, H., & Ottesenm, I. Ø.

(2019). *Uteområder i barnehager og skoler. Hvordan sikre kvalitet i utformingen.* https://www.nmbu.no/fakulteter/fakultet-landskap-og-samfunn/ny-rapport-slik-kan-skolegarden-gjore-barn-og-unge-mer

Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research:From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, *30*(3), 167-186. https://doi.org/10.1177/0735275112457914

Tomasdottir, M. O., Sigurdsson, J. A., Petursson, H., Kirkengen, A. L., Krokstad, S., McEwen, B., Hetlevik, I., & Getz, L. (2015). Self reported childhood difficulties, adult multimorbidity and allostatic load. A cross-sectional analysis of the Norwegian HUNT Study. *PLOS ONE*, *10*(6), e0130591. https://doi.org/https://doi.org/10.1371/journal.pone.0130591

Topor, A., Boe, T. D., & Larsen, I. B. (2022). The lost social context of recovery psychiatrization of a social process. *Frontiers in sociology*, *7*, 832201.

Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, *21*(1), 1-11. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248

Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Torfing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., & Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, *39*(4), 592-616. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794749

Torfing, J., Sørensen, E., & Breimo, J. P. (2023). When Norway met co-creation: the import, diffusion, and onboarding of a magic concept in public administration. *International Public Management Journal*, *26*(5), 667-686. https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2128127

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, *51*(5), 795-825. https://doi.org/10.1177/0095399716680057

Trondheim kommune. (2019a). *Den samskapte byen*. https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/samskaping/start

Trondheim kommune. (2019b). *Temaplan. Svangerskaps,- fødsels- og barselomsorgen i Trondheim kommune 2019 - 2022*. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/04-helse-og-velferd/jordmor/temaplan---svangerskaps--fodsels--og-barselomsorgen-i-trondheim-kommune-2019---2022.pdf

Trondheim kommune. (2021a). *Levekår og folkehelse i Trondheim kommune 2021 - Lavinntekt*. https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/levekar-og-folkehelse/inntekt/lavinntektfiles/1460/lavinntekt.html

Trondheim Kommune. (2021b). *Levekår og folkehelse i Trondheim kommune, rapport 2021*. https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/levekar-og-folkehelse/innledning

Trondheim kommune. (2022). *Trondheimsløftet. Ny samfunnsplan 2020-2032*. https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/kommuneplanen/samfunnsdelen

Trondheim kommune. (2023a). *Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan handlings- og økonomiplan 2023-2026 - Budsjett 2023 2023-2026 - Budsjett 2023*. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/budsjettdokumenter/budsjett2023-ferdig.pdf

Trondheim kommune. (2023b). *Trondheim kommune skal rydde opp i lovbrudd rundt midlertidige boliger*. https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/nyhetssaker/2023/trondheim-kommune-skal-rydde-opp-i-lovbrudd-rundt-midlertidige-boliger/

Trondheim kommune. (2024a). Klimaløftene. Kommunedelplan for energi og klima 2024 - 2030.

Trondheim kommune. (2024b). *Kompetansesenter for kjønn og seksualitet (KKS)*.

https://www.trondheim.kommune.no/tema/helse-og-omsorg/radgivning/kks/

Trondheim kommune. (2024c). *Frivillighet*. https://www.trondheim.kommune.no/tema/kultur-og-fritid/frivillighet-arrangorstotte/frivillighet/files/1499/frivillighet.html

Trætteberg, H. S., & Fladmoe, A. (2020). Quality Differences of Public, For-Profit and Nonprofit Providers in Scandinavian Welfare? User Satisfaction in Kindergartens. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *31*(1), 153-167. https://doi.org/10.1007/s11266-019-00169-6

Trøndelag Fylkeskommune. (2024). *Om programmet*. https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/folkehelse-idrett-frivillighet/folkehelse/programmet/om-programmet/

Twenge, J. M., Joiner, T. E., Martin, G., & Rogers, M. L. (2018). Digital media may explain a substantial portion of the rise in depressive symptoms among adolescent girls: Response to Daly. *Clinical Psychological Science*, *6*(3), 296-297.

UCL. (2023). *IIPP to establish a Public Sector Capabilities Index*. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/news/2023/may/iipp-establish-public-sector-capabilities-index

Uldahl, M., & Bere, E. (2023). Lavinntektsfamilier i Norge må bruke en større andel av inntekten sin for å spise i tråd med kostrådene. *Norsk tidsskrift for ernæring*, *21*(1), 23-32. https://doi.org/10.18261/ntfe.21.1.5

Ulleberg, H. P. (2009). Skolegården - et diskursivt rom. I

K. Steinsholt & S. Dobson (red.): *Verden satt ut av spill: postmoderne pedagogiske perspektiver*. Tapir Akademisk Forlag.

Ulleberg, H. P. (2013). Skolegården som læringsmiljø. I I. D. Hybersen & R. Karlsdottir (red.) , *Læring, utvikling og læringsmiljø — En innføring i pedagogisk psykologi*. Akademika forlag.

Ulleberg, H. P. (2016). Skolens arkitektur. I N. R. Volckmar (Red.), *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon* (s. 207-240). Gyldendal Akademisk.

Ulleberg, H. P., & Saur, E. (2022). Skolens fysiske miljø og inkludering. I R. Karlsdottir, Ø. Kvello & I. D. Hybertsen (Red.) *Grunnbok i pedagogisk psykologi: utvikling, sosialisering, læring og motivasjon*. Fagbokforlaget.

Convention on the Rights of the Child, (1989). https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx

Ungdatasenteret, & KoRus - Midt. (2020). *Ungdata Trondheim kommune. Resultater fra ungdataundersøkelsen i Trondheim kommune 2020. Videregående*. https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Trondelag_Trondheim_2020_Videregaende_Kommune.pdf

Ungdatasenteret, & KoRus - Midt. (2021). *Ungdata Trondheim kommune. Resultater fra Ungdata-undersøkelsen i Trondheim kommune 2021. Ungdomstrinnet*. https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Trondelag_Trondheim_2021_Ungdomsskole_Kommune.pdf

Unger, M., & Polt, W. (2017). The Knowledge Triangle between Research, Education and Innovation – A Conceptual Discussion. *Foresight and STI Governance*, *11*, 10-26. https://foresight-journal.hse.ru/en/2017-11-2/207098236.html

United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. https://sdgs.un.org/2030agenda

Utdanningsdirektoratet. (2023a). *Elevundersøkelsen – resultater*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/elevundersokelsen/

Utdanningsdirektoratet. (2023b). *Nøkkeltall for barnehage*. https://analysebrettet.udir.no/barnehage-nokkeltall

Utdanningsdirektoratet. (2024). *Foreldreundersøkelsen i barnehage*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/bruker-undersokelser/foreldreundersokelsen-i-barnehage/

Uthus, M. (2013). *Spesialpedagogenes oppfatning av sin rolle i en skole for alle: Idealer, realiteter og belastninger* [Doktorgradsavhandling, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/269842

Uthus, M., & Sivertsen, K. I. H. (2023). Samskapt kunnskapsutvikling om inkludering i en mangfoldig skole - med eleven i sentrum. In A. B. r. Emstad (Red.), *Samskapt kunnskap i skole og lærerutdanning. Der praksis og forskning møtes.* (s. 180-199). Universitetsforlaget.

Valla, B. (2022). *Hjelp som hjelper*. Universitetsforlaget.

van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, *20*(4), 503-524.

van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2020). Becoming a Competent Boundary Spanning Public Servant. I H. Sullivan, H. Dickinson, & H. Henderson (Red.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (s. 1-15). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03008-7_39-1

Vedeld, T. H., H. (2024). *Citizens as clients, customers and partners: Evolving roles and relationships in co-creation*. Edward Elgar Publishing.

Vedøy, T. F., Aarø, L. F, & Lund, K. E. (2022). *Røyking og snusbruk i Noreg*. Folkehelseinstituttet. – https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/levevaner/royking-og-snusbruk-i-noreg/?term=

Veldman, K., van Zon, S. K., & Bültmann, U. (2024). Once in NEET, always in NEET? Childhood and adolescent risk factors for different NEET patterns. *European Journal of Public Health*, ckae025.

Vink, J., Koskela-Huotari, K., Tronvoll, B., Edvardsson, B., & Wetter-Edman, K. (2021). Service ecosystem design:

Propositions, process model, and future research agenda. *Journal of Service Research*, *24*(2), 168-186.

Vink, J., Wetter-Edman, K., & Koskela-Huotari, K. (2021). Designerly Approaches for Catalyzing Change in Social Systems: A Social Structures Approach. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, *7*(2), 242-261. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.sheji.2020.12.004

Virtanen, P., Lehtonen, T., & Raisio, H. (2022). Reaching Into the Dark Side of Organisations: The Banality and Emergence of Administrative Evil in the Light of Two Case Examples. *Scandinavian Journal of Public Administration*, *26*(2), 3-21. https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i2.7015

Wellbeing Economy Alliance. *For an economy in service of life*. https://weall.org/

Wendelborg, C., & Hygen, W. B. (2023). *Elevundersøkelsen 2022 – hovedrapport. Nedgang på alle læringsmiljøindekser*. Utdanningsdirektoratet. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/elevundersokelsen-2022-hovedrapporten/

WHO Council on the Economics of Health for All. (2021). *The WHO Council on the Economics of Health for All Manifesto*. World Health Organization. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/council-on-the-economics-of-health-for-all/eh4a_manifesto_24092021.pdf?sfvrsn=e48aac96_5

Whyman, P. B. (2021). The economics of the Preston Model. I J. Manley & P. B. Whyman (Red.)*The Preston Model and Community Wealth Building* (s. 128-149). Routledge.

Wigan Council. (u.å.). *What is The Deal?* https://www.wigan.gov.uk/Council/The-Deal/The-Deal.aspx

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2018). *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*. Penguin Books Limited.

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, *80*(1), 103-124. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296

Wilson, R., French, M., Hesselgreaves, H., Lowe, T., & Smith, M. (2024). New development: Relational public services—reform and research agenda. *Public Money & Management*, 1-6. https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2344902

Wolfram, M., Borgström, S., & Farrelly, M. (2019). Urban transformative capacity: From concept to practice. *Ambio*, *48*, 437-448.

World Health Organization. (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health*. World Health Organization.

World Health Organization. (2019). *Participation as a driver of health equity*. World Health Organization. https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/participation-as-a-driver-of-health-equity-2019

World Health Organization. (2023). *Deep dives on the well-being economy showcasing the experiences of Finland, Iceland, Scotland and Wales: summary of key findings*. https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2023-7033-46799-68216

Yates, S., & Payne, M. (2006a). Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People. *Journal of Youth Studies*, *9*(3), 329-344. https://doi.org/10.1080/13676260600805671

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Ødegård, G., & Svagård, V. (2018). Hva motiverer elever til å bli aktive medborgere? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, *18*(1). https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2995

Øksnes, H. R., & Lindseth, G. (2022). *Rapport etter tilsyn Trondheim kommune - økonomisk stønad som nødhjelp - Nav Falkenborg og NAV Lerkendal 2022* Helsetilsynet. https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/trondelag/2022/trondheim-kommune-tilsyn-oekonomisk-stoenad-som-noedhjelp-nav-falkenborg-og-nav-lerkendal-2022/

Åkerblom, K. B., & Ness, O. (2023). Peer Workers in Co-production and Co-creation in Mental Health and Substance Use Services: A Scoping Review. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, *50*(2), 296-316. https://doi.org/10.1007/s10488-022-01242-x

Åmot, I., & Ytterhus, B. (2023). *Dette er viktig for barns trivsel og helse i barnehagen*. https://utdanningsforskning.no/artikler/2024/dette-er-viktig-for-barns-trivsel-og-helse-i-barnehagen/

Aars, J., L., F. A., & Homme, A. (2004). *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner* Kommunal-og Regionaldepartementet. https://kudos.dfo.no/documents/1160/files/1146.pdf

Aarøe, I. M. F. (2021). *«Marka skal være for alle». Personer med*

funksjonsnedsettelser sine opplevelser av tilrettelegging av friluftsområder i Trondheim [Master thesis, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2788543

Aastvedt, A., & Higdem, U. (2022). Co-creation, Collaborative Innovation and Open Innovation in the Public Sector: A Perspective on Distinctions and the Convergence of Definitions. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, *1*(1), 53-68. https://doi.org/10.18261/njips.1.1.4

Vedlegg

Vedlegg 1: Beskrivelse av workshop-prosess og metodevalg

Skrevet av Hilde Aurvoll, Aurora Myhrum
og Hedda Wilhelmsen Græe

Workshop 18.01.2024 Utfordingsbildet

Prosess

Workshopens forberedelser og gjennomføring var nøye gjennomtenkt, med et klart mål om å legge til rette for en god dialog mellom forskere og fagfolk fra kommunen. Workshopens struktur ble utformet for å fremme gode samtaler og legge til rette for effektive innspill.

For å effektivisere diskusjonen, ble de fem arbeidslagene plassert på ni ulike bord. Hvert arbeidslag ble fordelt mellom to bord med unntak av systemarbeidslaget. Dette var for å unngå for mange deltakere og sikre at alle kunne delta aktivt i samtalen. En forsker satt ved hvert bord for å veilede samtalen og svare på spørsmål, slik at samtalen ikke mistet retning. Hvert bord hadde også en referent som tok notater og passet på at alle innspill ble fanget opp.

Workshopen var delt inn i to runder, der deltakerne fikk velge fritt hvilket bord de ønsket å delta på. Dette gjorde det mulig for deltakerne å velge bord etter hvor de følte de kunne bidra mest. Ved hjelp av to runder ved to forskjellige bord ga det muligheten for å reflektere sammen med ulike deltakere.

Denne strukturen kalles cafébordmetoden. Valg
cafébordmetoden legger til rette for at mange
med hverandre og fremmer gode samtaler. Ve
en caféopplevelse, hvor deltakerne beveger seg
bordene, oppmuntrer metoden til et bredt spekter
pektiver. Metoden er med på å skape en inkluderende atmosfære, der mange stemmer kan bli hørt, og mange perspektiver kan bli utforsket.

Workshop 15.02.2024 Pågående praksis

Prosess

I forberedelsen av workshopen var fokuset på hvordan få frem praksiser på tvers av sektorer og legge opp en workshop der de ansatte i kommunen føler seg hørt og komfortable nok til å komme med gode innspill. Før workshopen ble deltakerne fra kommunen delt i grupper på tvers av sektorer og tjenesteområder og plassert på ti ulike bord. Dette var for å fremme kunnskapsutveksling og åpne for læring og inspirasjon mellom deltakerne.

Workshopen startet med en kort introduksjonsrunde der hver deltaker presenterte seg selv med navn og sektor for å bryte isen. Deretter fikk hver deltaker fem minutter individuelt til å skrive ned gode praksiser innen sitt fagfelt. På denne måten får selv de som foretrekker å holde seg litt tilbake i store grupper muligheten til å bidra.

For å bli kjent med tiltakene på tvers av sektorene, gikk hver deltaker gjennom og presenterte sine lapper. Gjennom en åpen samtale rundt bordet ble lappene sortert basert på fellestrekk. Dette førte til innsikt i praksiser fra andre sektorer og skapte en åpen samtale som igjen inspirerte til flere nyttige innspill.

I del to av workshopen var målet å kartlegge utbredelsen av de ulike praksisene som dukket opp under del én. For å kartlegge omfanget av praksiser ble de fargekoordinert i varige og tidsbegrensede praksiser. Gruppene ble bedt om å plassere de beskrevne tiltakene på et sektorkart, for å kartlegge hvor utbredt tiltakene er i kommunen (gjøres mange steder, gjøres noen flere steder, gjøres få steder). Kartlegging hadde som formål å gi et overblikk over utbredelsen av tiltak innenfor de fire fokusområdene. Studenter fra Institutt for Design ved NTNU designet prosessen som en del av sin prosjektoppgave i emnet Design 6-fremtider.

Oppsummering av innspill

Innspillene som ble gitt under workshopen angående pågående praksiser i Trondheim kommune ble samlet i ett kart (se illustrasjon under). Formålet med kartet er å gi et overblikk over hvor utbredt tiltak er innenfor de fire fokusområdene. Alle tiltakene som ble spilt inn av deltakerne er beskrevet og sortert i en tabell. Dette er ikke en fullstendig samling av alle tiltakene som gjøres i Trondheim kommune. Kartet har blitt utformet av de som var tilstede på workshopen, og dette preger resultatet av kartet (Kartet er designet av 3.års studenter på Industriell design ved NTNU Hilde Aurvoll, Aurora Myhrum og Hedda Wilhelmsen Græe).

Workshop 21.03.2024 Innovasjonspotensial

Prosess

Workshop tre startet med foredrag holdt av Josina Vink, Morten Hulvej Rod og Peter Goldblatt. Under foredragene ble det introdusert et tankeark. Hensikten var å gi deltakerne muligheten til å notere ned eventuelle tanker som oppstod underveis. Tankene skulle inspirere videre samtale etter foredragene.

Etter foredragene ble selve workshopen startet, med mål om å få presise innspill på de foreløpige anbefalingene fra forskerne. Som en del av dette ble det utarbeidet et dynamisk og levende dokument. Hensikten bak dette dokumentet var å kunne fange opp innspill både under og etter workshopen.

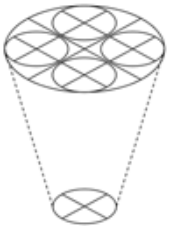
Under workshopen var konkrete tilbakemeldinger viktig. Det levende dokumentet ble designet på en oversiktlig måte for å gjøre det så enkelt som mulig.

Vedlegg 2: Experimenting our way to systems change

EXPERIMENTING OUR WAY TO SYSTEMS CHANGE

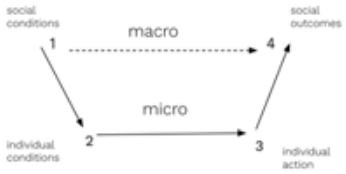
Key considerations for how to intentionally catalyze long-term change in social systems.

systems are fractal



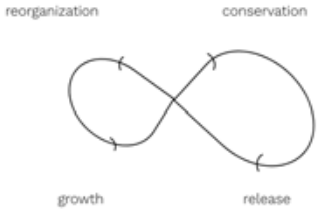
how we are at a small scale reflects systemic patterns at a large scale (Brown, 2017)

micro foundations of change



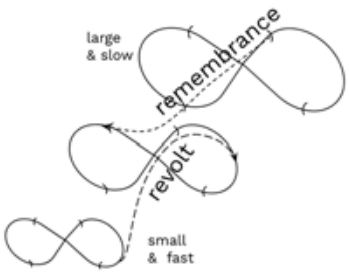
there is an over-emphasis on big systems and macro-to-macro change (Coleman, 1987)

systems change in cycles



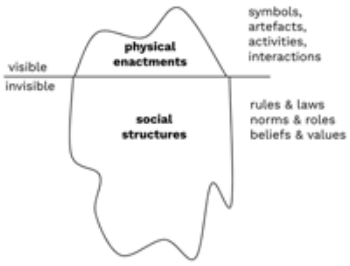
systems adapt through shorter loops of reconfiguration and longer loops of stability (Gunderson et al., 2022)

change starts small



complex systems are nested, disturbance happens at small scale with the potential of influencing larger shifts (Gunderson et al., 2022)

scalable shifts through structure

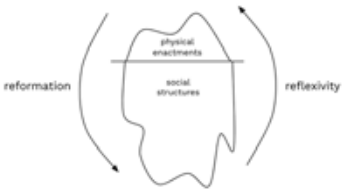


social structures and their physical enactments are the central mechanisms of social systems change (Vink & Koskela-Huotari, 2022a)

paradox of embedded agency

people are being influenced by the very social structures they want to change, causing reproduction (Seo and Creed, 2002)

intentionally reshaping social structures

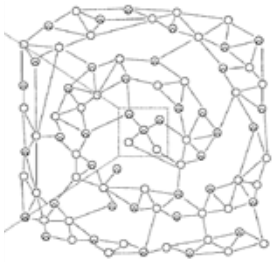


people can intentionally change social structures by building reflexivity - making the invisible visible, and doing reformation - using the visible to alter the invisible structures (Vink et al., 2021b)

beyond additive innovation

reformation requires creating new social structures, disrupting old social structures and maintaining existing social structures (Lawrence et al., 2009)

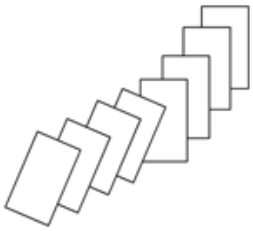
outcomes are emergent



interactions at a small scale create a change in the order of the system at a larger scale (Capra & Luisi, 2014)

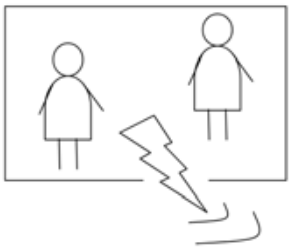
Josina Vink | 2024

unintended consequences



there are outcomes of purposeful action in complex systems that are unforeseen, and often undesired (Stroh, 2015)

experimentation in context

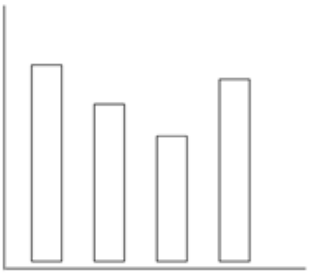


deliberate attempts to learn about how to reshape specific aspects of social systems and the effects (Vink et al., 2021c)

uncomfortable unlearning

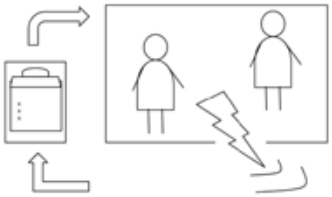
we need to untrain ourselves to turn the struggles and debates that seem settled back into questions, (Halberstam, 2011)

accountability to outcomes



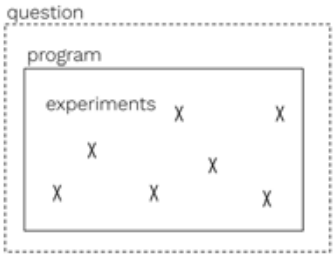
need to move beyond discursive change - equity is only achieved when disproportionality of outcomes is eliminated (Ojo-Thompson, 2020)

developmental evaluation



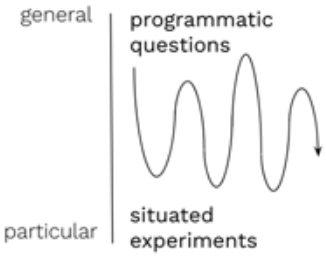
an iterative and embedded approach to evaluation that informs and ongoing changes in complex systems (Quinn Patton, 2010)

a program as a frame



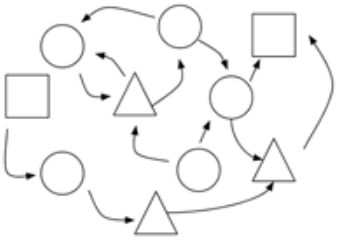
programs act as a frame for carrying out a series of experiments (Binder & Redstrom, 2006)

oscillation



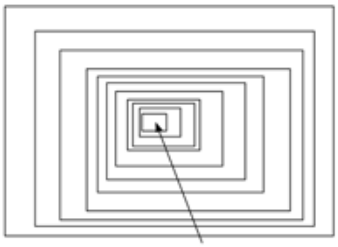
programmatic questions and practice experiments mutually influence each other (Juul Søndergarrd, 2018)

learning ecosystem



nurture collective reflexivity & build a culture of learning in a community of inquiry to support evolving habits (Hill Collins, 2011)

prefigurative design



the ways we create change, in turn, create the possibilities for how that change will emerge (Campbell & Lutterman, 2020)

Josina Vink | 2024

References

Binder, T., and Redström, J. (2006). “Exemplary Design Research”, in Friedman, K., Love, T., Côrte-Real, E. and Rust, C. (eds.), Wonderground - DRS International Conference 2006, 1-4 November, Lisbon, Portugal.

Brown, A. M. (2017). *Emergent Strategy: Shaping Change, Changing Worlds*. AK Press.

Campbell, T. & Lutterman, A. (2020). “Practicing the Worlds We Want: Prefigurative Design for Revolutionary Transformation.” Relating Systems Thinking and Design Symposium.

Capra, F., & Luisi, P. L. (2014). *The Systems View of Life: A Unifying Vision*. Cambridge University Press.

Coleman, J.S. (1987), “Microfoundations and Macrosocial Behavior”, in Alexander, Giesen, Münch and Smelser (eds), *The Micro-Macro Link*, Berkeley: University of California Press: 153–73.

Gunderson, L. H., Garmestani, A., & Allen, C. R. (2022). “Panarchy: Nature’s Rules”. In *Applied Panarchy: Applications and Diffusion across Disciplines* (pp. 3-26). Island Press Washington, DC.

Halberstam, J. (2011). *The Queer Art of Failure*. Duke University Press.

Hill Collins, P. (2011). “Piecing Together a Genealogical Puzzle. Intersectionality and American Pragmatism”. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, 3(III-2).

Juul Sondergaard (2018). “Staying with the Trouble through Design: Critical-feminist Design of Intimate Technology. Doctoral Thesis.” Doctoral Thesis. AU Library Scholarly Publishing Services.

Lawrence, T., Suddaby, R. & Leca B. (2009). Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Cambridge University Press.

Ojo-Thompson, K. (2020). Challenging Systemic Barriers: The Equity Lens with Kike Ojo-Thompson (Video 2/3). Waterloo Region. Retrieved from: https://www.youtube.com/watch?v=wiCd6Hxitps&ab_channel=WellbeingWaterlooRegion

Quinn Patton, M. (2010). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford Press.

Seo, M.G., & Creed, W.D. (2002). “Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective”. *Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.

Stroh, D. P. (2015). *Systems Thinking for Social Change: A Practical Guide to Solving Complex Problems, Avoiding Unintended Consequences, and Achieving Lasting Results*. Chelsea Green Publishing.

Vink, J. & Koskela-Huotari, K. (2021a). “Social Structures as Service Design Materials”. International Journal of Design, 15(3), 29-43.

Vink, J., Koskela-Huotari, K., Tronvoll, B., Edvardsson, B., & Wetter-Edman, K. (2021b). Service Ecosystem Design: Propositions, Process Model, and Future Research Agenda. *Journal of Service Research*, 24(2), 168-186.

Vink, J., Wetter-Edman, K., & Koskela-Huotari, K. (2021c). “Designerly Approaches for Catalyzing Change in Social Systems: A Social Structures Approach”. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 7(2), 242-261.

Vedlegg 3: Tjensten microdata.no

Skrevet av Heidi Jensberg

Trondheim kommune har en avtale om tilgang til store mengder persondata gjennom løsningen www.microdata.no. Dette representerer en helt ny kilde til innsikt om Trondheims befolkning og om hvordan ulike grupper i befolkningen beveger seg fra barn til ungdom til voksenliv og alderdom. Dette er data på som frem til nå ikke har vært tilgjengelig som persondata, for kommuner og fylkeskommuner som jobber med offentlig planlegging og styring, kun til forskningsformål.

Fordelen med microdata.no er tilgang til personunike registerdata som gjør det mulig å følge personer over tid og mellom ulike samfunnsfelt som utdanning, arbeid, inntekt med mer. Det er altså mulig å identifisere utvalg basert på ulike kjennetegn som for eksempel fødselsår og bostedskommune, og se hva som kjennetegner dette utvalget med utgangspunkt i tilgjengelige variabler på microdata.no, og å gjøre analyser av ulike aspekter ved utvalget.

Utfordringer med å bruke microdata.no er at løsningen gir tilgang via et anonymisert brukergrensesnitt. Det innebærer at de faktiske data aldri er synlige for brukeren. Det innebærer også at micordata.no inneholder en rekke avsløringskontroller for å sikre anonymiteten i data. Den mest upraktiske konsekvensen for vår bruk av microdata.no er at vi ikke får presise tall i deskriptive analyser, blant annet fordi:

- Alle tall i frekvenser og krysstabeller vil være støylagt, ved at de vil ligge innenfor et intervall på +/- 5.
- Ingen tall vil være mindre enn 5.
- Sum og total i slike tabeller vil også være støylagt, og dermed ikke den reelle totalsum av delsummer i tabellen.

Variabler i microdata.no brukt til case i kapittel 5

- Alder= BEFOLKNING_FOEDSELS_AAR_MND Variabelen viser fødselsår og måned https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/BEFOLKNING_FOEDSELS_AAR_MND?searchString=foedse

- Bor = Variabelen viser personens bostedskommune ifølge folkeregisteret (formell adresse) https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/BEFOLKNING_KOMMNR_FORMELL?searchString=formell

- Minst fullført vg opplæring 10 år etter= NUDB_BU - Høyeste fullførte utdanning https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/NUDB_BU?searchString=NUDB_BU

- I utdanning=NUDB_KURS_NUS NUS-kode for den utdanningsaktivitet personen var registrert som deltagende på https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/NUDB_KURS_NUS?searchString=NUDB_KURS_NUS

- I arbeid hel/deltid= ARBLONN_ARB_H3LDELTID Variabelen viser om arbeidsforholdet regnes som en hel- eller deltidsjobb. https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/ARBLONN_ARB_H3LDELTID?searchString=ARBLONN_ARB_H3LDELTID

- Arbeidstid= ARBLONN_ARB_ARBEIDSTID Avtalt arbeidstid per uke https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/ARBLONN_ARB_ARBEIDSTID

- Arbeidssøker= ARBEIDSSOKER_ARBEIDSSOKERSTATUS_GROV Variabelen gir informasjon om arbeidssøkerstatus, grovgruppert https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/ARBEIDSSOKER_ARBEIDSSOKERSTATUS_GROV?searchString=Arbeidss%C3%B8ker

- Ufør=UFOERP2011FDT_GRAD=Variabelen viser uføregrad i prosent (0-100). Denne angir i hvilken grad personens evne til å utføre inntektsgivende arbeid (inntekstevnen) er varig nedsatt https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/28/UFOERP2011FDT_GRAD?searchString=ufoerp

Vedlegg 4: Rammeverk for indikatorer for å følge med på utvikling av fellesskapsverdier

Rammeverket av indikatorer er bygd opp for å kunne følge med på utvikling av utenforskap og sosial ulikhet i helse og livskvalitet gjennom livsløpet, både i innovasjonsprogrammet og dets konkrete prosjektportefølje, og i generell utvikling i retning av målrettede samfunnsoppdrag. Rammeverket er bygd opp slik at det angir relevante indikatorer for ulike aldersgrupper, og mulige datakilder der relevante data kan finnes (mulige kilder i parentes/kursiv). Siste del av rammeverket består av sentrale indikatorer som gjelder alle aldersgrupper. Noen av disse er også framhevet som sentrale i de ulike aldersgruppene fordi de har særlig relevans for nettopp disse gruppene. Rammeverket bygger på et utvalg av kvantitative indikatorer som bør suppleres med systematisk innsamling av kvalitative data i endelig utvelgelse av indikatorer og i fortolkning av dem, for eksempel gjennom bruk av borgerpaneler som beskrevet i kapittel 5.

I noen tilfeller foreslås indikatorer der det ikke fins allerede eksisterende data. Her bør Trondheim kommune vurdere utvikling av systematiske undersøkelser for å samle relevante data som de kan følge over tid.

Der det er mulig bør data disaggregeres etter kjønn, alder, sosioøkonomisk status (foreldrenes) inntekt, utdanningsnivå, yrkesgruppe), innvandrerstatus og funksjonsnivå. Hvis mulig bør data også brytes ned på geografi (bydel/levekårssone) for å fremme og evaluere innsatser der de trengs mest.

Rammeverket nedenfor beskriver forslag til relevante indikatorer som speiler de åtte Marmot-prinsippene, fordelt på ulike aldersgrupper i et livsløpsperspektiv. Bokstaver i parentes indikerer hvilke overordnede anbefalinger (Marmot-prinsipp) indikatoren kan knyttes til, som følger:

A. Gi alle barn en best mulig start på livet

B. Gi alle barn, unge og voksne mulighet til å realisere sitt potensial fullt ut og ha kontroll over sine liv

C. Skape et rettferdig arbeidsliv og gode jobber for alle

D. Sikre en helsefremmende levestandard for alle

E. Skape og utvikle helsefremmende og bærekraftige steder og lokalsamfunn

F. Ta tak i diskriminering, rasisme og konsekvensene av dette

G. Styrke rollen til og effektene av sykdomsforebygging

H. Fremme miljømessig bærekraft og utjevning av helseforskjeller samtidig

Aldersgrupper	Prosessindikatorer	Kortsiktige resultatmål	Langsiktige effektmål	Datakilder
Før fødsel til 2 år	Likeverdig tilgang til fødsel-, barsel, og svangerskapsom-sorg (A) Økonomisk støtte for å redusere barnefattigdom (A)	Utnyttelsen av fødsel, barsel, og svangerskapstilbud er i samsvar med sosiale og kliniske behov (A)	Bedre helse og livskvalitet og redu-serte sosiale forsk-jeller blant barn (B)	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Familier med vedvarende lavinntekt (*SSB, Microdata. no*) Familier med langvarig sosialhjelp (*NAV/SSB*)
Barnehage 2–5 år	Barnehager av høy kvalitet (A) Økonomisk støtte for å redusere fattigdom i barne-familier (A)	Utnyttelse av og deltakelse i barne-hager av høy kvalitet samsvarer med sosiale behov (A) Reduksjon i barne-fattigdom (A)	Bedre helse og livskvalitet og redu-serte sosiale forsk-jeller blant barn (B) Økt mestring, deltakelse, med-virkning og opplevelsen av å være betydnings-full (B) Reduksjon i sosiale ulikheter i skole-modenhet (A) Sosial og emos-jonell utvikling (f.eks. reduksjon i atferds-problemer (A, B)	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Familier med vedvarende lavinntekt (*SSB, Microdata. no*) Familier med langvarig sosialhjelp (*NAV/SSB*) *Utvikle lokal kartleggingsundersøkelse av små barn og foreldre til førskole- og barneskolebarn?*
Barneskole 5–12 år	Økonomisk støtte for å redusere fattigdom i barne-familier (A) En helhetlig sys-tem-tilnærming til skolegang og utdan-ning (B)	Reduksjon i barne-fattigdom (A) Reduserte ulikheter i sosial og emos-jonell utvikling (f.eks. reduksjon i atferds-problemer og fravær, forbedret trivsel og økt engas-jement) (B)	Bedre helse og livskvalitet og redu-serte sosiale forsk-jeller blant barn (B) Reduksjon i so-siale ulikheter i skole-prestasjoner, sosial og emosjonell utvikling (f.eks. reduksjon i atferd-sproblemer) (B) Økt mestring, deltakelse, med-virkning og opplevelsen av å være betydnings-full (B)	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Familier med vedvarende lavinntekt (*SSB, Microdata. no*) Familier med langvarig sosialhjelp (*NAV/SSB/Micro-data.no*) Barnevernstiltak (*SSB/Microdata/intern statistikk*) Trives på skolen (*Elevundersøkelsen*) Mobbing (*Elevundersøkelsen*) Leseferdigheter i 5. klasse. Matematikkferdigheter i 5. klasse. Deltakelse i kulturskolen (*Intern statistikk*) Deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter Opplevelse av gode fasiliteter og møteplasser for barn *Utvikle lokal kartlegging av små barn og foreldre til førskole- og barneskolebarn?*

Aldersgrupper	Prosessindikatorer	Kortsiktige resultatmål	Langsiktige effektmål	Datakilder
Ungdoms-skole og videregående skole 13–19 år	Økonomisk støtte for å redusere barnefattigdom (A) En god balanse mellom faglige og yrkesfaglige ferdigheter (B) En helhetlig system-tilnærming til skolegang og utdanning (B) Økt offentlig satsing og næringslivsengasjement i inkluderende lærlingplasser (B)	Likeverdig kvalifisering gjennom utdanning (B) Økt mestring, anerkjennelse, deltakelse og medvirkning blant barn i barneskolealder (B) Likeverdig opptak til lærlingplasser (B) Redusert ulikhet i Utdanning, opplæring eller arbeid (NEET) (B)	Bedre helse og livskvalitet og reduserte sosiale forskjeller blant unge (B) Sosial inkludering av ungdom og ungdom i sårbare situasjoner (B, G) Økt mestring, deltakelse og medvirkning og opplevelsen av å være betydningsfull (B) Likeverdig tilgang til høyt kvalifiserte jobber av god kvalitet (C) Helseatferd blant ungdom (G)	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Framtidstro (Ungdata) Opplevelse mestring, følt seg nyttig, hatt masse energi, vært engasjert eller vært glad (*Ungdata*) Deltakelse i utdanning, opplæring eller arbeid (NEET) *(SSB/Microdata)* Skoletrivsel (*Elevundersøkelsen, HUNT, Ungdata*) Mobbing (*Elevundersøkelsen, Ungdata*) Andel som føler at lærerne bryr seg om dem (*Ungdata*) Skoleresultater (*Microdata.no*) Avsluttende karakterer Opplevelse av gode fasiliteter for møteplasser og møteplasser for ungdom (*Ungdata*) Gjennomføringsgrad i videregående skole (*Fylkesdata/Microdata.no*) Ikke fullført lærlingeopplæring (*Fylkesdata*) Kulturskoledeltakelse (*Ungdata/Intern statistikk*) Deltakelse i organiserte fritidstilbud (*Ungdata/HUNT*) Debutalder for alkohol- og tobakksbruk (*HUNT/Ungdata*) Fysisk aktivitet i forhold til nasjonale anbefalinger (*HUNT/Ungdata*) Barnevernets tiltak (*SSB/Microdata.no*) Vold og overgrep, anmeldte saker (*SSB, politidata*)

Aldersgrupper	Prosessindikatorer	Kortsiktige resultatmål	Langsiktige effektmål	Datakilder
Ungt voksenliv og familie-etablering 20–44 år	Økt offentlig satsing og	Likeverdig opptak til lærlingplasser(B) Redusert ulikhet i utdanning, op-plæring eller arbeid (NEET) (B) Minstelønn og tilstrekkelig sosial beskyttelse for arbeidernes helse og velvære på tvers av alle sektorer og sosiale grupper (C) Sosiale sikkerhets-nett er tilstrek-kelig for å sikre inntektssikring og helsefremmende levestandard (D) Likestilling i arbeids-muligheter, også for innvandrer-kvinner (F)	Bedre helse og livskvalitet og redu-serte sosiale forsk-jeller blant voksne Sosial inkludering av ungdom og unge voksne i sårbare situasjoner (B, G) Likeverdig tilgang til høyt kvalifiserte jobber av god kval-itet (C) Likeverdig og høyt sysselsettings-nivå, og lav arbeidsle-dighet og uførerelat-ert ekskludering fra økonomisk aktivitet (C) Reduserte nivåer av muskel- og skjelettskader og arbeidsrelatert stress (C) Likeverdige og høye nivåer av sysselset-ting blant alle kvin-ner (F)	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Fordeling av helse og livskvalitet (HUNT, FHI) Familier med vedvarende lavinntekt (*SSB, Microdata. no*) Familier med langvarig sosialstøtte (*SSB, NAV*) Gjeld (*Gjeldsregistret*) Risiko for fattigdom Deltakelse i utdanning, opplæring eller arbeid (NEET) (*SSB/Microdata.no*) Ikke fullført lærlingeopplæring (*Fylkesdata*). Utdanningsnivå (*SSB/Microdata.no*) Langtidsledige (*SSB/Microdata .no*) Midlertidig ansettelser (*SSB*) Yrkes- og sysselsettingsdata (*SSB, NAV, microdata. no*) Jobbtilfredshet (*HUNT*) Ensomhet (*HUNT/ SHOT*) Selvmord (*Dødsårsaksregisteret/FHI*) Veitrafikkulykker/voldsomme dødsfall (*Dødsårsaks-registeret/FHI*) Vold og overgrep, anmeldte saker (*SSB, politidata*) Fysisk aktivitet i forhold til nasjonale anbefalinger (HUNT/SHOT) Andel boliger med tilgang til uteområder i gangav-stand fra hjemmet (*GIS-data*)? Selveierbolig Tillit til det politiske systemet Medlem av et politisk parti Stemte ved siste valg (*SSB*) Deltakelse i politiske møter (HUNT)

Aldersgrupper	Prosessindikatorer	Kortsiktige resultatmål	Langsiktige effektmål	Datakilder
Senere voksenliv og alderdom	Økt satsing på livslang læring tilpasset behov for opplæring (B) Dekke behov til folk med kompetanse-underskudd som fører til ekskludering fra arbeidsmarkedet. (B) Ta tak i kulturelle barrierer for arbeidsdeltakelse blant kvinner (F) Øke digital kompetanse og tilgang til digitale enheter for de som er i sårbare situasjoner. (D)	Lik tilgang til høyt kvalifiserte jobber av god kvalitet (C) Minstelønn og tilstrekkelig sosial beskyttelse for arbeidernes helse og velvære på tvers av alle sektorer og sosiale grupper (C) Sosiale sikkerhets-nett tilstrekkelig til å sikre inntekt (D) Reduserte ulikheter i helseatferd (F) Reduserte ulikheter i livskvalitet (f.eks. tillit og sosial kapital (D)	Bedre helse og livskvalitet og reduserte sosiale forskjeller blant voksne og eldre Likeverdig og høyt sysselsettings-nivå, og lav arbeidsledighet og uførerelatert ekskludering fra økonomisk aktivitet (C) Reduserte nivåer av muskel- og skjelettlidelser og arbeidsrelatert stress (F) Reduserte ulikheter i helse, for tidlig død, ikke-smittsomme sykdommer (f.eks. diabetes), fedme, multimorbiditet osv. (G)	Data om helse, utvikling og bruk av helsetjenester uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester? Fordeling av helse og livskvalitet (*HUNT, FHI*) Langtidsledige (SSB/Microdata) Midlertidig ansettelser (SSB) Vedvarende lavinntektsfamilier (SSB Jobbtilfredshet (*HUNT*) Ensomhet (*HUNT/ Ungdata/ SHO*T) Selvmord *(Dødsårsaksregisteret/FHI)* Opplev et sterkt fellesskap i nabolaget (*HUNT/Ungdata*) Tillit til institusjoner

Aldersgrupper	Prosessindikatorer	Kortsiktige resultatmål	Langsiktige effektmål	Datakilder
På tvers av aldersgrupper	Helhetlig og koordinert tjenestetilbud og samfunnsutvikling som fremmer helse, livskvalitet og samfunnsdeltakelse for alle (A, B, C, D, E, F, G, H)	Reduserte ulikheter i sosial isolasjon (B) Økt digital kompetanse på tvers av alle grupper (D)	Bedre helse og livskvalitet og reduserte sosiale forskjeller gjennom livsløpet Økt mestring, deltakelse, medvirkning og opplevelsen av å være betydningsfull (B) Forbedret innendørs og utendørs luftkvalitet og reduksjon i relatert sykdom (E, G) Endring i husholdningsutgifter og handlingsrom til å kjøpe sunn mat og ha sunne levevaner på tvers av alle sosiale grupper (E, G) Bedre livskvalitet, deltakelse og helsetjenester for minoritetsgrupper i sårbare situasjoner (G, F) Redusert sosial ulikhet i sykelighet i forebyggbare smittsomme (vaksine) og ikke smittsomme sykdommer (G) Økt sosial mobilitet på tvers av generasjoner	Data om helse og utvikling uthentet fra kommunale systemer, fastleger, sykehus og andre kommunale helsetjenester Fordeling av helse og livskvalitet (*HUNT, Ungdata, SHOT*) Leveår med god helse (*HUNT*) Forventet levealder/ levealder (*FHI*) Selvrapportert helse og livskvalitet (*HUNT/Ungdata/SHOT*) Framtidstro (*Ungdata*) Psykisk helse (*HUNT/Ungdata/SHOT*) Langvarig psykisk eller fysisk sykdom/skade/lidelse som begrenser funksjon i dagliglivet (*HUNT*) Selvmord (*Dødsårsaksregisteret/FHI*) Veitrafikkulykker/voldsomme dødsfall (*Dødsårsaksregisteret/FHI*) Fysisk aktivitet i forhold til nasjonale anbefalinger (*HUNT/Ungdata*) Bruk av helsetjenester Risiko for fattigdom Gjeld (*Gjeldsregister*)

Vedlegg 5: SDG goals, targets and indicators with specific relevance to equity in Trondheim if suitably disaggregated

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 1. End poverty in all its forms everywhere	1.2 By 2030, reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions	1.2.1 Proportion of population living below the national poverty line, by sex and age 1.2.2 Proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions
	1.3 Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable	1.3.1 Proportion of population covered by social protection floors/systems, by sex, distinguishing children, unemployed persons, older persons, persons with disabilities, pregnant women, newborns, work-injury victims and the poor and the vulnerable
	1.4 By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including microfinance	1.4.1 Proportion of population living in households with access to basic services

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages	3.2 By 2030, end preventable deaths of newborns and children under 5 years of age, with all countries aiming to reduce neonatal mortality to at least as low as 12 per 1,000 live births and under-5 mortality to at least as low as 25 per 1,000 live births	3.2.1 Under-5 mortality rate 3.2.2 Neonatal mortality rate
	3.4 By 2030, reduce by one third premature mortality from non-communicable diseases through prevention and treatment and promote mental health and well-being	3.4.1 Mortality rate attributed to cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease 3.4.2 Suicide mortality rate
	3.5 Strengthen the prevention and treatment of substance abuse, including narcotic drug abuse and harmful use of alcohol	3.5.1 Coverage of treatment interventions (pharmacological, psychosocial and rehabilitation and aftercare services) for substance use disorders 3.5.2 Harmful use of alcohol, defined according to the national context as alcohol per capita consumption (aged 15 years and older) within a calendar year in litres of pure alcohol
	3.a Strengthen the implementation of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control in all countries, as appropriate	3.a.1 Age-standardized prevalence of current tobacco use among persons aged 15 years and older

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all	4.1 By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes	4.1.1 Proportion of children and young people (*a*) in grades 2/3; (*b*) at the end of primary; and (*c*) at the end of lower secondary achieving at least a minimum proficiency level in (i) reading and (ii) mathematics, by sex
	4.2 By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education	4.2.1 Proportion of children under 5 years of age who are developmentally on track in health, learning and psychosocial well-being, by sex
	4.2.2 Participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age), by sex	
	4.3 By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational and tertiary education, including university	4.3.1 Participation rate of youth and adults in formal and non-formal education and training in the previous 12 months, by sex
	4.4 By 2030, substantially increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent jobs and entrepreneurship	4.4.1 Proportion of youth and adults with information and communications technology (ICT) skills, by type of skill
	4.5 By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations	4.5.1 Parity indices (female/male, rural/urban, bottom/top wealth quintile and others such as disability status, indigenous peoples and conflict-affected, as data become available) for all education indicators on this list that can be disaggregated
	4.6 By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy	4.6.1 Proportion of population in a given age group achieving at least a fixed level of proficiency in functional (*a*) literacy and (*b*) numeracy skills, by sex
Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls	5.4 Recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate	5.4.1 Proportion of time spent on unpaid domestic and care work, by sex, age and location

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all	8.5 By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including for young people and persons with disabilities, and equal pay for work of equal value	8.5.1 Average hourly earnings of female and male employees, by occupation, age and persons with disabilities 8.5.2 Unemployment rate, by sex, age and persons with disabilities
	8.6 By 2020, substantially reduce the proportion of youth not in employment, education or training	8.6.1 Proportion of youth (aged 15–24 years) not in education, employment or training
Goal 10. Reduce inequality within and among countries	10.1 By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average	10.1.1 Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population and the total population
	10.2 By 2030, empower and promote the social, economic and political inclusion of all, irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status	10.2.1 Proportion of people living below 50 per cent of median income, by sex, age and persons with disabilities
	10.3 Ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard	10.3.1 Proportion of population reporting having personally felt discriminated against or harassed in the previous 12 months on the basis of a ground of discrimination prohibited under international human rights law
Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable	11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums	11.1.1 Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels	16.1 Significantly reduce all forms of violence and related death rates everywhere	16.1.1 Number of victims of intentional homicide per 100,000 population, by sex and age 16.1.2 Conflict-related deaths per 100,000 population, by sex, age and cause 16.1.3 Proportion of population subjected to (a) physical violence, (b) psychological violence and/or (c) sexual violence in the previous 12 months 16.1.4 Proportion of population that feel safe walking alone around the area they live after dark
	16.2 End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children	16.2.1 Proportion of children aged 1–17 years who experienced any physical punishment and/or psychological aggression by caregivers in the past month 16.2.2 Number of victims of human trafficking per 100,000 population, by sex, age and form of exploitation 16.2.3 Proportion of young women and men aged 18–29 years who experienced sexual violence by age 18
	16.6 Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels	16.6.2 Proportion of population satisfied with their last experience of public services
	16.7 Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision making at all levels	16.7.1 Proportions of positions (by sex, age, persons with disabilities and population groups) in public institutions (national and local legislatures, public service, and judiciary) compared to national distributions 16.7.2 Proportion of population who believe decision making is inclusive and responsive, by sex, age, disability and population group
	16.b Promote and enforce non discriminatory laws and policies for sustainable development	16.b.1 Proportion of population reporting having personally felt discriminated against or harassed in the previous 12 months on the basis of a ground of discrimination prohibited under international human rights law

SDG Goal	SDG Target	SDG Indicator
Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development	17.8 Fully operationalize the technology bank and science, technology and innovation capacity building mechanism for least developed countries by 2017 and enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology	17.8.1 Proportion of individuals using the Internet
	17.14 Enhance policy coherence for sustainable development	
	17.16 Enhance the Global Partnership for Sustainable Development, complemented by multi-stakeholder partnerships that mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, to support the achievement of the Sustainable Development Goals in all countries, in particular developing countries	
	17.17 Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships & nbsp;	17.17.1 Amount (in United States dollars) committed to public-private partnerships for infrastructure

Vedlegg 6: Primary link between proposed SDG indicators and the SDH themes and areas for action

SDH themes	SDH areas for action	SDG targets	Proposed SDG Indicators			
			Inputs and processes	*Outputs*	*Outcomes*	*Impact*
Life course						
	Gender	3.1, 3.7, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.a, 5.b, 5.c	5.1.1, 5.6.2, 5.a.2, 5.c.1	3.1.2, 3.7.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 5.5.2, 5.6.1, 5.a.1, 5.b.1	4.5.1, 5.2.1, 5.2.2, 5.3.2	3.1.1
	Intergenerational transmission	3.2				3.2.1, 3.2.2
	Early years	2.2, 4.2			2.2.1, 2.2.2	
	Education/skills	4.1, 4.3, 4.4, 4.6, 4.a, 4.b, 4.c, 8.6	4.a.1, 4.b.1, 4.c.1	4.2.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.4.1	4.1.1, 4.6.1, 8.6.1	
	Work/ employment	8.2, 8.3, 8.5, 8.8, 8.9, 9.2	8.8.2, 9.2.2	8.2.1, 8.3.1, 8.5.1, 8.9.1, 9.2.1	8.5.2,	8.8.1
	Older ages					
Wider society						
	Social protection	1.3, 8.b, 10.4		1.3.1, 8.b.1	10.4.1	
	Income, poverty and disadvantage	1.1,1.2, 2.3, 10.1,	2.3.2	2.3.1, 10.1.1	1.1.1, 1.2.1, 1.2.2	
	Social environment	9.c, 16.7, 16.9	16.7.2	9.c.1, 16.7.1, 16.9.1		
	Spatial environ-ment	3.9, 6.1, 6.2, 6.3, 6.b, 7.1, 7.b, 9.1, 11.1, 11.2, 11.3, 11.6, 11.7, 11.a, 12.4	6.b.1, 7.b.1, 9.1.2, 11.a.1, 12.4.1,	6.1.1, 6.2.1, 6.3.1, 6.3.2, 7.1.1, 9.1.1, 11.1.1, 11.2.1, 11.3.1, 11.3.2, 11.6.1, 11.7.1, 12.4.2	11.6.2, 11.7.2	3.9.1, 3.9.2
	Social exclusion and vulnerability	1.4, 1.5, 10.2, 10.7, 10.c, 11.5, 11.b	10.7.1, 10.7.2, 11.b.1	1.4.1, 10.c.1	10.2.1, 10.7.3	1.5.1, 11.5.1
	Ethnic and indige-nous populations	10.2, 10.3		10.3.1	10.2.1	
Systems						
	Governance	16.3, 16.5, 16.6, 16.8, 16.a, 17.9, 17.16, 17.17	16.6.1, 17.9.1, 17.16.1, 17.17.1	16.3.1, 16.3.2, 16.5.1, 16.6.2, 16.8.1, 16.a.1		

SDH themes	SDH areas for action	SDG targets	Proposed SDG Indicators			
			Inputs and processes	*Outputs*	*Outcomes*	*Impact*
	Human rights	8.7, 10.3, 16.2, 16.10, 16.b,		10.3.1, 16.b.1	8.7.1, 16.2.1, 16.2.2, 16.2.3	16.10.1
	Health prevention/ protection	2.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.a, 3.b, 3.d, 16.1	3.b.2, 3.d.2	2.1.2, 3.5.1, 3.5.2, 3.a.1, 3.b.1, 16.1.4	2.1.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 16.1.3	3.4.1, 3.4.2, 3.6.1, 16.1.1, 16.1.2
	Health care	3.8, 3.c	3.c.1	3.8.1, 3.8.2		
	Monitoring and evaluation	17.18, 17.19	17.18.1, 17.18.2, 17.19.1, 17.19.2			
Macro level						
	Financial policies	1.a, 2.a, 8.1, 8.10, 9.3, 9.5, 9.b, 10.5, 10.b, 17.1, 17.2, 17.3, 17.4, 17.5	1.a.1, 1.a.2, 2.a.1, 8.10.1, 8.10.2, 9.5.1, 9.b.1, 10.b.1, 17.1.1, 17.1.2, 17.2.1. 17.3.1, 17.4.1, 17.5.1	8.1.1, 9.3.1, 9.3.2, 9.5.2,	10.5.1	
	Global policies	1.b, 2.5, 2.b, 2.c, 6.a, 7.a, 8.a. 9.a, 10.6, 10.a, 16.4, 17.6, 17.7, 17.8, 17.9, 17.10, 17.11, 17.12, 17.13, 17.14, 17.15	1.b.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.b.1, 2.b.2, 2.c.1, 6.a.1, 7.a.1, 8.a.1, 9.a.1, 10.6.1, 10.a.1, 17.6.1, 17.7,1, 17.10.1 17.12.1, 17.13.1, 17.14.1, 17.15.1	16.4.1, 16.4.2, 17.6.2, 17.8.1, 17.9.1, 17.11.1		

SDH themes	SDH areas for action	SDG targets	Proposed SDG Indicators			
			Inputs and processes	*Outputs*	*Outcomes*	*Impact*
	Natural environment and climate	2.4, 6.4, 6.5, 6.6, 7.2, 7.3, 12.2, 12.3, 12.c, 13.1, 13.2, 13.3, 13.a, 13.b	6.4.1, 6.4.2, 12.c.1, 13.2.1, 13.3.1, 13.b.1	2.4.1, 6.5.1, 6.6.2, 7.2.1, 7.3.1, 12.2.1, 12.3.1, 13.a.1,		13.1.1
	Intergenerational equity/ future-proofing	4.7, 8.4, 11.4, 11.c, 12.1, 12.5, 12.6, 12.7, 12.8, 12.a, 12.b, 14.1, 14.2, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6, 14.7, 14.a, 14.b, 14.c, 15.1 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.7, 15.8, 15.9, 15.a, 15.b, 15.c	12.1.1, 12.6.1, 12.7.1, 14.2.1, 14.6.1, 14.7.1, 14.a.1, 14.b.1, 14.c.1, 15.6.1, 15.8.1, 15.9.1, 15.a.1, 15.b.1	4.7.1, 8.4.1, 11.4.1, 11.c.1, 12.5.1, 12.8.1, 12.a.1, 12.b.1, 14.1.1, 14.3.1, 14.4.1, 14.5.1, 15.1.1, 15.2.1, 15.2.2, 15.3.1, 15.4.1, 15.4.2, 15.5.1, 15.7.1, 15.7.2 15.c.1		

Vedlegg 6: Rammeverk for evaluering av organisatoriske kapabiliteter og kapasitetsbygging for samskaping og samstyring:

I tillegg til å følge opp evalueringer i tråd med rammeverket som fokuserer på fellesskapsverdier og samfunnseffekter, vil det være nyttig å systematisere arbeidet med å evaluere organisatoriske *kapabiliteter* (evnen til å mobilisere ressurser og gjennomføre handlinger) og *kapasitetsbygging* (evnen til å utvikle og tilpasse seg) for å realisere kommunens samlede evne til samskaping og samstyring (Goulden & Kattel, 2024) .

Et rammeverk av indikatorer som fokuserer på kapabiliteter og kapasitetsbygging i kommuneorganisasjonen kan bidra til å følge med på utviklingen av systemet vi beskrev i kapittel 5. Dette rammeverket vil i hovedsak basere seg på kvalitative vurderinger av relevante indikatorer. I tillegg er det relevant å anvende mål og indikatorer fra bærekraftmålene beskrevet over, og da særlig mål og indikatorer knyttet til SDG 16 og SDG 17.

Å følge med på organisatoriske kapasiteter handler blant annet om 1) kapasitet til å sette strategisk kurs for utviklingen, 2) kapasitet til samstyring og bærekraftig omstilling, og 3) kapasitet til å bygge infrastruktur og systemer som fremmer helhet og samordnet innsats. Å følge med på dynamiske kapabiliteter handler blant annet om (Mazzucato et al., 2021).:

- Evne til å forutse, tilpasse og lære
- Evne til å fremme og fasilitere innbyggerinitiativ og innovasjon, og
- Evne til å forvalte data og ta i bruk digitale plattformer

I tillegg til slike kvalitative evalueringer vil det være relevant å systematisk anvende kvantitative data basert i arbeidsmiljøunderøkelser, sykemeldingstatistikk, strategisk kompetanseheving osv.

UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) har kartlagt ulike virkemidler med kapasitet til å spre og styrke kapasiteten til å jobbe md komplekse og flokete problemstillinger med et spesielt fokus på de store samfunnsoppdragene (missions).

Erfaringene og dokumentasjoner fra kartleggingen kan være direkte relevant for prioriteringer i Trondheim kommune, og spesielt på området som omfatter kommunens arbeid med systeminnovasjon for en grøn og rettferdig omstilling. Institute og Innovation and Public Purpose har identifisert og utforsket 54 verktøysett, rammeverk og indekser som kan være inspirasjon til det lokale arbeiet i Trondheim, se Puttick (2024) for nærmere beskrivelse.

Rammeverket for vurdering av utvikling og måloppnåelser innen organisatoriske kapabiliteter og kapasitetsbygging kan potensielt sorteres under kommunens ulike roller som tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler, tilbyder av infrastruktur, lokalpolitisk arena og arbeidsgiver med utgangspunkt i følgende relevante dimensjoner:

Relevante dimensjoner

- → Planlegging og styring
- → Ledelse
- → Administrative modeller og byråkrati
- → Kompetanse, ferdigheter og mentale modeller
- → Nettverk og kommunikasjon
- → Plattform og arenaer for samskaping
- → Demokratisk innovasjon og representasjon
- → Økonomisk bærekraft
- → Mekanismer for oppskalering og tilpasning av innovasjoner
- → Helhetlig (kvalitativ og kvantitativ) evaluering av kollektiv påvirkning

NTNU WellFare
Nordisk forskningsenter for livskvalitet og sosial bærekraft
Institutt for pedagogikk og livslang læring
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap