

HØRINGSUTKAST

NASJONAL TL-PLATTFORM

Til: Trygge lokalsamfunn-nettverket

Fra: Eva J Vaagland og arbeidsgruppen

25. januar 2013

Bakgrunn

DOKUMENTET

Dette dokumentet er en skisse til en ny nasjonal plattform for Trygge lokalsamfunn (TL) i Norge, med tilhørende ordning for sertifisering. Det beskriver også en mulig sikkerhetsstandard for norske TL-kommuner – mest som en innledende, tilknyttet, tenking i denne omgang.

MÅLSETTING

Bakgrunnen for dokumentet er Skafors målsetting om å utarbeide og iverksette en ny nasjonal plattform for arbeidet med Trygge lokalsamfunn som modell og metode i det ulykkesforebyggende arbeidet på lokalplan i Norge. Plattformen skal inkludere en revidert modell for sertifisering og rapportering – tilpasset norske samfunnsforhold og lovverk, samtidig som det bygger videre på den internasjonale standarden.

Ambisjon:

Hovedvekten i denne runden er lagt på å utvikle en modell for sertifiseringsprosessen, som i størst mulig grad er tilpasset kommunale planprosesser. Hypotesen er at det vil a) konkretisere TL som metode og middel for å imøtekomme kravene som folkehelseloven pålegger kommunene, og b) øke den samlede verdien av å innføre TL. Den nye plattformen for TL skal ikke oppfattes som et tillegg til det løpende folkehelsearbeidet, men som en smart tilnærming til å løse allerede lovpålagte oppgaver i kommunene.

Sertifiseringsordningen legger samtidig opp til en grundig og verdifull **innføringsprosess** der kommunene må gjøre opp status for risiko, politikk, plan og forebygging. Dette skal danne et godt og konkret utgangspunkt for faktisk og praktisk handling. Sertifiseringsordningen må bli effektiv og ubyråkratisk, fleksibel og motiverende. Den må være egnet til å bevisstgjøre kommuner om lokal sikkerhetstenkning og hvordan de kan skape reelle forbedringer på lokalplanet.

Den nye plattformen skal også innføre en **evaluerings- og rapporteringsprosess** som styrker lokal forankring og kunnskapsoverføring mellom kommunene, og som har overføringsverdi for andre deler av folkehelsearbeidet. Rapporteringsprosessen vil samtidig gi verdifull informasjon til Skafor og åpne muligheter for å skape oppmerksomhet rundt resultatene:

Den skal gi økt slagkraft til TL som modell og metode i det ulykkesforebyggende arbeidet.

Grunnlag

Folkehelseloven er og blir det hensiktsmessige forankringspunktet for TL; både nasjonalt og lokalt, politisk og praktisk. TL må bli en del av det helhetlige folkehelsearbeidet. For å øke sin synlighet og slagkraft, må TL samtidig avgrenses som en tydelig skade- og ulykkesforebyggende komponent, og dokumentere sitt bidrag til reduksjon av skader, lidelser og økonomiske kostnader.

FORANKRING I FOLKEHELSEARBEIDET

Som idé må TL forankres i *folkehelsepolitikken*; som metode for å oppfylle målene i folkehelseloven. Skissen til sertifiseringsprosess er derfor tilpasset folkehelseloven, plan- og bygningsloven og kommunale planprosesser. Innføringen av kommunal planstrategi, folkehelseprofiler og lokale vurderinger av helseutfordringer byr på flere muligheter for å synliggjøre TL som en effektiv og motiverende tilnærming til de lokale utfordringene i kommuner og fylkeskommuner, og for å forsterke forankringen i sentralforvaltningen:

- TL er allerede en etablert ordning som kan vise til dokumenterte resultater knyttet til folkehelsearbeid
- TL konkretiserer hvordan kommunene kan innfri flere av kravene i folkehelseloven
- TL er tuftet på evidensbasert metode med overføringsverdi til andre deler av folkehelsearbeidet
- TL kan gi raske, dokumenterbare resultater og slik egne seg som spydspiss i folkehelsearbeidet

FORHOLDET TIL FOLKEHELSELOVEN OG INTERNATIONAL SAFE COMMUNITIES (ISC)

Folkehelseloven skal bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelsen og herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Den har til formål å *fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade og lidelse*. Videre er borgermedvirkning en sentral verdi i folkehelseloven: Befolkningens forståelse og prioriteringer skal farge det lokale folkehelsearbeidet.

Dagens TL-ordning, basert på International Safe Communities (ISC), skal forebygge dødsfall og skader som følge av *ulykker, vold, selvpåført skade, drap eller naturkatastrofer*. Ordningen tangerer områder som forebygging av rus og kriminalitet, arbeid for å fremme psykisk helse samt det kommunale beredskapsarbeidet.

Den nye nasjonale plattformen for TL må finne sin plass og sitt virkeområde innenfor rammene av folkehelseloven og i harmoni med ISC:

- Kjernen i TL er og forblir forebygging av skader og ulykker
- TL-sertifisering skal skje på grunnlag av dokumentasjon av folkehelsearbeid knyttet til skader og ulykker
- Den nye plattformen for TL må ivareta hensynet til borgermedvirkning og utjevning av sosiale helseforskjeller (knyttet til skader og ulykker)
- TL-arbeidet må gjennomføres innenfor kommunens overordnede rammer for folkehelsearbeidet
- TL-arbeidet må samkjøres og koordineres med øvrige deler av folkehelsearbeidet og med andre relevante programmer kommunen deltar i.
- Kommuner bør oppfordres til å ta i bruk metoden bak TL på andre områder av folkehelsearbeidet

Ambisjon:

For å gi ordningen TL økt innpass i kommunene og synliggjøre hvilken verdi anvendelse av metoden kan ha i folkehelsearbeidet, bør formålet med TL defineres tydeligere innenfor rammene av folkehelseloven. Slik kan TL bli det foretrukne verktøyet for å innfri målene knyttet til forebygging av skader og ulykker. Parallelt bør TL operasjonaliseres og tydeliggjøres som en fornuftig tilnærming og et praktisk verktøy til å løse andre oppgaver knyttet til folkehelse i kommunene.

Kommuneplanprosessen

Folkehelseloven er tydelig i sin intensjon, men langt mindre tydelig på hvilke løsninger kommunene bør velge for å leve opp til denne intensjonen. Loven angir derimot en arbeidsform for kommunen i folkehelsearbeidet, tilpasset plan- og bygningsloven (PBL) og dens bestemmelser om kommunal planstrategi:

Oversikt:

- Beskrive helsetilstanden og faktorer som påvirker denne, med oversiktsdokument hvert fjerde år.

Planstrategi:

- Utvikle en planstrategi minst én gang per valgperiode, og senest ett år etter konstituering
- Oversikt over folkehelsen og drøfting av helseutfordringene inngår som grunnlag for planstrategi

Fastsette mål i plan:

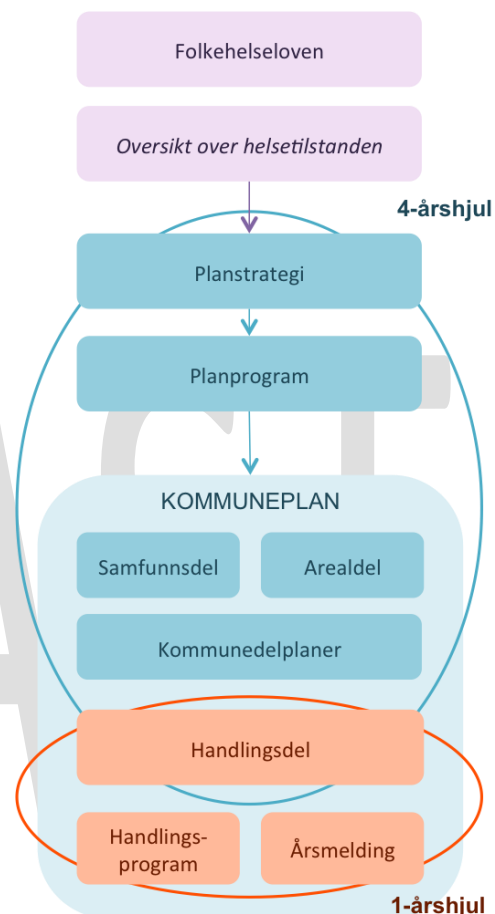
- Fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet i kommuneplanen(e), og knytte tiltak til økonomiplanen/budsjett

Tiltak:

- Iverksette tiltak for å møte helseutfordringene og gi informasjon, råd og veiledning basert på evidens- og erfaring.
- Fremme folkehelse innenfor de oppgaver og med de virkemidler den er tillagt
- Medvirke til at folkehelse blir ivaretatt av andre myndigheter, næringslivet og frivilligheten

Evaluering:

- Sikre måloppnåelse gjennom systematisk evaluering og internkontroll
- Holde løpende oversikt over befolkningens helse og helseutvikling, med oversiktsdokument hvert fjerde år



Arbeidsformen er i utgangspunktet lagt opp som et 4-årshjul. Kommuneplanens handlingsdel, som angir hvordan samfunns- og arealdelen skal følges opp de fire årene, skal imidlertid revideres årlig.

TILPASSING AV TL

For å gjøre TL til en mest mulig integrert del av kommunens folkehelsearbeid, og for å sikre forankring av TL gjennom de kommunale planprosessene, bør:

- metoden tilpasses arbeidsformen som er angitt i folkehelseloven
- sertifiseringsprosessen avstemmes med plansyklusen

TL kan samtidig gi flere viktige bidrag når kommunene skal følge denne arbeidsformen:

- Eksisterende oversikter over folkehelsen (folkehelseprofilene) er til dels mangelfulle, spesielt på området skader og ulykker. TL kan bidra til en betydelig styrking av helseprofilene.
- Punktet Evaluering er kun knyttet til kommunens internkontroll og arbeidet med å oppdatere oversikten over helsetilstanden i kommunen. TL tilbyr en metode for å evaluere effekten av folkehelsearbeidet.

Metode

International Safe Communities (ISC) opererer med et sett på sju kriterier som skal oppfylles for å bli en Safe Community, og angir en søknadsprosess fram mot sertifisering. Kommunene får derimot ingen tydelig veiledning i hvordan de kan gå fram for å oppfylle kriteriene.

Safe Communities Canada har valgt å fokusere på *prosessen*, og vår vurdering er at dette gir effektiv støtte og hjelp til kommunene i hele arbeidsprosessen mot sertifisering. Den kanadiske modellen framstår som mer intuitiv og ukomplisert, men den er ikke direkte overførbart til norske forhold.

Under følger et forslag til en ti-trinns sertifiseringsprosess for TL, inspirert av den kanadiske modellen og tilpasset planprosessene i Norge. Trinnene i sertifiseringsprosessen er beskrevet i mer detalj over de neste sidene. I tillegg må det gis utfyllende veiledning til det enkelte trinn for å gi nye søkere og allerede sertifiserte kommuner tilgang til beste praksis og erfaringer fra nettverket.

Sertifiseringsprosessen er i grove trekk tenkt å fungere som følger:

- Nye søkere må følge alle stegene 1-10 for å bli et sertifisert Trygt lokalsamfunn. Prosessen fram mot førstegangs sertifisering vil ta 12-24 måneder, og støttes med ekstern bistand fra nettverket.
- Etter førstegangs sertifisering, vil trinn 5-10 utgjøre årshjulet kommunen skal følge for å beholde sin sertifisering. Kommunene følger dette årshjulet fram til neste planperiode.
- Resertifisering gjennomføres parallelt med kommunens utvikling av planstrategien. Kommunen gjennomfører da de innledende trinnene, spesielt 3 og 4, for å komplettere oversikten over helsetilstanden og -utfordringene i kommunen knyttet til skader og ulykker. Oversikten inngår i planstrategien.

Resten av trinnene gjennomføres parallelt med arbeidet med de kommunale planene og iverksetting av disse.



Nye søkere kan med denne modellen forslaget starte sertifiseringsarbeidet når som helst. Resertifisering vil normalt skje hvert fjerde år, parallelt med planprosessen. Det må ses nærmere på hvordan resertifiseringen skal skje for kommuner som blir sertifisert for første gang tett opp til ny planperiode.

Fylkeskommunenes rolle i sertifiseringsprosessen må også beskrives nærmere. I henhold til folkehelseloven har fylkeskommunen ansvar for bl.a. å *fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt* og for å *være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, for eksempel gjennom partnerskap*. I tillegg til å gi støtte og veiledning i sertifiseringsprosessen, bør fylkeskommunen bidra til å styrke økonomien og løse utfordringer som kommunene møter.

Trygt lokalsamfunn i ti trinn

Under følger en beskrivelse av trinnene i sertifiseringsprosessen for å bli sertifisert som Trygt lokalsamfunn i Norge. Hvert trinn må detaljeres ytterligere og suppleres med veiledning, tips og gode eksempler som kan være til hjelp for kommunene i sertifiseringsarbeidet – og for å styrke lokal skadeforebygging. Kravene til evaluering og rapportering (trinn 9) må også tilpasses kommunens øvrige rapporteringskrav for å sikre best mulig integrasjon med eksisterende prosesser. Dette er momenter som skal følges opp og ferdigstilles i 2013.

Videre bør det vurderes å utvikle en sertifiseringsprosess som er spesielt tilpasset fylkeskommuner.

A. INITIERE OG ORGANISERE

1. Informere TL

Søker skriver intensjonsbrev til sekretariatet for å melde at kommunen ønsker å bli sertifisert iht. standarden for TL. Brevet skal som minimum inneholde:

- Navn på kommunen
- Navn og kontakinformasjon til kontaktperson i kommunen
- Henvisning til kommunestyrevedtak eller annet styringsdokument som bekrefter intensjonen om sertifisering
- Underskrift av rådmann, ordfører og lokal kontaktperson for TL

2. Etablere arbeidsgruppe

Søker etablerer en arbeidsgruppe som skal lede arbeidet fram mot sertifisering. Arbeidsgruppen skal bestå av sentrale interessenter i det skade- og ulykkesforebyggende arbeidet, som politikere, kommuneadministrasjonen, næringslivet, etater og frivilligheten. Kommunens kontaktperson for TL koordinerer arbeidet i gruppen – og rapporterer til rådmann.

Søker informerer alle interessenter og innbyggere om intensjonen om å bli et Trygt lokalsamfunn – og inviterer til medvirkning i prosessen fra offentlig, frivillig og privat sektor.

B. VURDERE OG PRIORITERE

3. Identifisere risikofaktorer

Søker beskriver skade- og ulykkesbildet i kommunen, og identifiserer risikofaktorer som kan føre til skader og ulykker i kommunen. Risikokartleggingen omfatter mulige hendelser og potensielle farer, samt vurderinger av årsaker, sannsynlighet og konsekvenser. Den omfatter i tillegg en vurdering av sosiale ulikheter i det lokale risikobildet. Kartleggingen skjer gjennom en bredt anlagt prosess som sikrer medvirkning fra offentlig, frivillig og privat sektor, og åpner for medvirkning fra enkeltindivider i kommunen. Søker innhenter videre relevant og tilgjengelig statistikk om skader og ulykker i kommunen som underlag til risikokartleggingen.

4. Vurdere og prioritere risikofaktorer

På basis av risikokartleggingen gjør søker en vurdering av risikofaktorene og utarbeider en saksframstilling om hvilke av faktorene som skal prioriteres i det videre arbeidet. Anbefalingen danner utgangspunktet for en langsiktig plan for å sikre et trygt lokalsamfunn.

Dersom søker har igangsatt en kommunal planstrategi, skal anbefalingen med bakenforliggende risikokartlegging og -vurdering inngå i planstrategien, som en del av kommunens oversikt over folkehelsen.

C. FORANKRE OG INVOLVERE

5. Forankre i kommunalt planverk

Søker utarbeider en langsiktig plan, med konkrete, etterprøvbare mål og delmål for å sikre et trygt lokalsamfunn. Planen utgjør kjernen i kommunens arbeid for å redusere skader og ulykker, og forankres gjennom den kommunale planprosessen. Dersom sertifiseringsprosessen for TL avviker i tid fra planstrategien, forankres planen for å sikre et trygt lokalsamfunn i handlingsdelen til kommuneplanen.

6. Nedsette styringsgruppe

Søker nedsetter en styringsgruppe med ansvar for å følge opp gjennomføringen av planen for å sikre et trygt lokalsamfunn. Sammensetningen av gruppen skal reflektere den planen kommunen har definert og sikre riktigst mulig bemanning for å gjennomføre planen. Hvis sammensetningen av arbeidsgruppen (se pkt. 2) matcher planen, kan arbeidsgruppen videreføres i rollen som styringsgruppe.

D. IVERKSETTE OG INVOLVERE

7. Informere og involvere lokalsamfunnet

Søker utarbeider en strategisk plan som viser en tydelig kobling mellom mål, prosesser, tiltak og evaluering, og informasjon og involvering av interessenter i medvirkningsprosesser i det skadeforebyggende arbeidet i kommunen. Søker skal også aktivt søke allianser og samarbeid med offentlige, frivillige og private aktører som kan bidra til å nå målene som er nedfelt i planen for å sikre et trygt lokalsamfunn.

8. Iverksette plan

Søker iverksetter tiltakene i planen for å sikre et trygt lokalsamfunn. Parallelt etablerer søker mekanismer for å måle effektene av tiltakene. Dette gjøres enten gjennom egne målinger eller gjennom samarbeid med andre aktører som utfører kvantitative og kvalitative evalueringer og leverer datagrunnlag. Fylkeskommunen og Folkehelseinstituttet har et særlig ansvar for å bistå kommunene med datagrunnlag.

E. EVALUERE

9. Evaluere og rapportere

Søker gjennomfører og dokumenterer hvert år en evaluering av tiltakene som er iverksatt i kommunen. Evalueringen vurderer hvor effektive eller egnede tiltakene har vært for å nå målene som er beskrevet i planen for å sikre et trygt lokalsamfunn. Styringsgruppen foretar en egenevaluering av sitt arbeid og organisering, og utarbeider en årsrapport i henhold til TLs rapporteringskrav.

10. Revidere planen

På basis av evalueringen reviderer søker planene for å sikre et trygt lokalsamfunn. Revisjonen munner ut i en anbefaling av tiltak som skal videreføres, initieres, endres eller avsluttes det neste året. Anbefalingene drøftes med rådmannen, og oversendes kommunestyret for politisk behandling.

Støtte og veiledning

Parallelt med innføringen av en ny sertifiseringsprosess bør det etableres en ordning sentralt i TL som sikrer søkere støtte og veiledning underveis i prosessen, samtidig som nettverket mellom TL-samfunn styrkes med tanke på videre erfaringsutveksling og støtte. Denne ordningen kan dels løses med skreddersydd informasjon til søkerne, og dels med personlig oppfølging fra sekretariatet og TL-nettverket, samt gjennom støtte og veiledning fra fylkeskommunen, gjennom fylkesnettverk eller fra eksterne prosessveiledere.

RETNINGSLINJER OG VEILEDNING TIL SØKERE

De ti trinnene i sertifiseringsprosessen suppleres med tydelige retningslinjer med veiledning og eksempler i en nettbasert ordning. Retningslinjene må virke inspirerende for søkerne og bidra til å fremme en *systematisk sikkerhetstenkning*, det vil si et effektivt sikkerhetsarbeid basert på et solid risikobilde, målrettede tiltak, effektmål og evaluering. Retningslinjene må samtidig oppleves som et praktisk hjelpemiddel, ukompliserte og relevante. Bruk av eksempler og veiledning til regelverk blir derfor viktig.

Retningslinjene må ses i sammenheng med nettverktøyet Inspirasjonsbanken som Skafor arbeider med å få finansiert. Inspirasjonsbanken vil gjøre eksempler og gode erfaringer lett tilgjengelig for alle i nettverket, og ha stor verdi for nye søkere.

RETNINGSLINJER OG VEILEDNING FOR RAPPORTERING

Den eksisterende rapporteringsordningen revideres, parallelt med utvikling og ferdigstilling av prosessene beskrevet ovenfor. Rapporteringen skal framfor alt oppleves som *hensiktsmessig og verdifull*, både i forhold til egen prosess mot godkjenning og støtte til andre i nettverket.

MENTORORDNING

Det skal i det videre arbeidet ses på mulige incentiv- og støtteordninger for særlig å lette argumentasjonen for innføring av TL og iverksetting av en sertifiseringsprosess. En idé her kan være knyttet til bedre bruk av nettverket, eksempelvis ved at en kandidat-kommune får tildelt en mentor fra en relevant godkjent kommune – som har erfaring fra selve prosessen og har høstet erfaringer fra TL-arbeidet. Det kan arbeides for (offentlige midler for?) finansiering av en slik mentor-ordning, som derved får en positiv effekt for begge kommuner: Søker får praktisk assistanse, mentor-kommunen får dels økonomisk godtgjøring for arbeidsinnsatsen, dels relevant operativ erfaring. For mentor-kommunen kan belønningen også knyttet til resertifisering ved at mentor-innsatsen bidrar til å styrke søknaden om resertifisering.

BRUK AV NETTVERKET

Aktivitetene i nettverket kan i sterkere grad tilpasses sertifiseringsordningen og årshjulet for TL i kommunene. Eksempelvis kan det legges opp årlige samlinger med gjennomgang av skadestatistikk, og bistand til å analysere lokale data. Bistanden kan bestå av interne krefter så vel som ekstern ekspertise fra samarbeidspartnere, forskningsmiljøer etc. Nettverkssamlingene kan i tillegg benyttes til faglig utvikling av deltakerne innen områder som risikoanalyse, rapportering og evaluering.

SERTIFISERINGSORGAN OG FAGMILJØ

Muligheten for å utvikle et eget sertifiseringsorgan for TL bør utredes nærmere. Sertifiseringsorganet – forankret i et sterkt fagmiljø – kan stimulere og bidra til å tilrettelegge relevante kurs og utdanningsmuligheter til støtte i TL-arbeidet i kommunene. Ordningen Miljøfyrtårn kan også være til inspirasjon i denne sammenheng: Godkjente interne/eksterne konsulenter bidrar i prosessen fram til endelig sertifisering, som gjennomføres av sertifiseringsorganet.

Standard

Som et element i den nasjonale plattformen er det foreslått å utvikle en sikkerhetsstandard for TL-kommuner. Den skal bidra til at den enkelte kommunen har iverksatt et minimum av sikkerhetstiltak på tidspunktet for første sertifisering og deretter gi kommunen nye sikkerhetsnivåer å strekke seg etter. Gjennom rapporteringen fra kommunene vil Skafor kunne utvikle en nasjonal oversikt over sikkerhetstiltak som er iverksatt i landets TL-kommuner.

Sikkerhetsstandarder må ikke virke rigid eller begrensende for kommunene ved å låse dem til definerte tiltak og virkemidler. Den kan likevel sørge for at TL er tilstrekkelig forankret i kommunen, at kommunen har etablert ønskede mekanismer, og at TL er gitt et tilstrekkelig bredt virkeområde i kommunen. Det gjenstår mye arbeid med å definere innholdet i en slik sikkerhetsstandard. Under følger likevel et utvalg eksempler på forhold den *kunne tenkes* å omfatte:

A. FORANKRING

- ✓ Planstrategi: Oversikten over helsetilstanden og drøfting av helseutfordringer i kommunen inngikk i kommunens planstrategi ved siste rullering av kommuneplanen
- ✓ Kommuneplan: Kommunen har fastsatt overordnede mål for forebygging av skader og ulykker i kommuneplanen
- ✓ Arealplan: Hensynet til et trygt lokalsamfunn er innarbeidet i kommunens arealplan

B. SYSTEMATISK ARBEID

- ✓ Risikokartlegging og –vurdering: Kommunen bruker systematisk risikoanalyser ved overordnet planlegging og knyttet til aktiviteter og situasjoner med økt risiko for skader og ulykker.
- ✓ Skaderegistrering: Kommunen har innført et system for skaderegistrering som minimum dekker [...]
- ✓ Skaderapportering: Kommunen har etablert et system der innbyggerne kan rapportere om ulykker, nesten-ulykker og potensielle farer
- ✓ Informasjon om skader: Kommunen har gjort tilgjengelig og oppdaterer regelmessig oversikter over skader og ulykker i blant kommunens innbyggere
- ✓ Råd og veiledning: Kommunen gir systematisk råd og veiledning til innbyggere og virksomheter om forebygging av skader og ulykker
- ✓ Nettverk: Kommunen har deltatt i TLs nettverkssamling om analyse av skadestatikk og har deltatt i minimum [xx] av nettverkets møter i foregående år.
- ✓ Ulykkesgransking: Kommunen har etablert en kommisjon for gransking av spesielt alvorlige hendelser
- ✓ Kompetanse: TL-koordinator i kommunen har gjennomført kurs for nye TL-kommuner. Kommunen har utarbeidet en plan for kompetanseutvikling knyttet til relevante tema innen skader og ulykker.

C. IVERKSATTE TILTAK

- ✓ Trafikksikkerhetsplan: Kommunen har vedtatt en plan for trafikksikkerhet og/eller tilfredsstillende kriteriene for *Trafikksikker kommune* fra Trygg trafikk
- ✓ Kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet: Planen ivaretar hensynet til å forebygge skader og ulykker
- ✓ Kommunal beredskapsplan: Kommunens beredskapsplan er oppdatert og revidert siste år, og kommunen har gjennomført øvelser og opplæring i henhold til plan.
- ✓ Godkjenning av barnehager og skoler: Alle kommunens skoler og barnehager er godkjent i henhold til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- ✓ Trygge eldre: Kommunen har iverksatt særskilte tiltak for å forebygge skader og ulykker blant eldre i kommunen
- ✓ Krav om øvelser og internkontroll: Kommunen har gjennomført alle øvelser i henhold til beredskapsplan