

Arkivsak-dok. 26/10223-1
Saksbehandler Anne Kristine Magnussen Høvik

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	10.09.2026	20/26
Eldrerådet 2023 - 2027	10.09.2026	16/26
Hovedutvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	17.09.2026	
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027	24.09.2026	
Formannskapet 2023 - 2027	24.09.2026	
Bystyret 2023 - 2027	08.10.2026	

Vurdering av ordning med ungdom som aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Solveig Andrå, Sivert Danielsen

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune etablerer en ordning med aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene. Aktivitetsressurser innebærer at ungdom i alderen 15–17 år engasjeres til avgrensede praktiske og sosiale oppgaver.
2. Det igangsettes en anskaffelsesprosess for å inngå avtale med en ekstern leverandør om etablering og drift av tilbudet, i tråd med alternativ 2 som beskrevet i saken.
3. Sarpsborg kommune setter av inntil kr. 850 000,- pr år i en fireårsperiode for å finansiere ordningen. Det forventes at midlene kan gi arbeid til om lag 10 ungdommer, tilsvarende totalt om lag 800 arbeidstimer per år.
4. Tiltaket finansieres i 2027 ved bruk av midler disponert til å styrke satsningen på arbeidsrettede tiltak, jf bystyrets vedtak i sak 45/26. Finansiering påfølgende år innarbeides i handlingsplan med årsbudsjett 2027-2030.

Sammendrag:

Saken fremmes på bakgrunn av verbalvedtak i bystyret (sak 108/25) om å vurdere en modell der ungdom kan engasjeres som helseressurs i helse- og omsorgstjenestene. Kommunedirektøren foreslår benevnelsen «aktivitetsressurs i helse- og omsorgstjenestene».

Formålet med ordningen er å styrke aktivitet og sosial deltakelse for brukere av helse- og omsorgstjenestene, samtidig som ungdom får arbeidserfaring, mestring og innsikt i arbeidslivet. Tiltaket kan også bidra til å forebygge utenforskap og styrke kommunens langsiktige rekrutteringsgrunnlag. Helse- og omsorgstjenestene står samtidig overfor økende utfordringer med tilgang på arbeidskraft. Aktivitetsressursene kan styrke aktivitetstilbudet og frigjøre tid til oppgaver som krever helsefaglig kompetanse. Satsingen kan dermed gi erfaringer med en mer hensiktsmessig oppgavedeling i tjenestene.

Det er vurdert to alternativer for organisering av ordningen med aktivitetsressurs:

- kommunal organisering med ansettelse i Sarpsborg kommune
- ekstern organisering, der kommunen kjøper en helhetlig tjeneste fra en ekstern leverandør

Kommunal organisering gir kommunen direkte styring og kontroll med ordningen, men forutsetter samtidig at nødvendig kompetanse og kapasitet bygges opp og forvaltes internt. Organisering gjennom en ekstern leverandør gir tilgang til etablert kompetanse, erfaring fra tilsvarende ordninger og utprøvde arbeidsmetoder, samtidig som det reduserer kommunens administrative og organisatoriske ansvar.

Kommunedirektøren vurderer at en ekstern leverandør er best egnet til å sikre kvalitet og kontinuitet. Aktører med erfaring fra tilsvarende tiltak vil også kunne bidra til en effektiv etablering og rask oppstart. Kommunedirektøren anbefaler derfor at Sarpsborg kommune etablerer en ordning med aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene, og at drift og oppfølging ivaretas av ekstern leverandør.

Ordningen faller ikke inn under lovpålagte kommunale oppgaver, men innsatsen vil kunne gi gevinster for ungdom, brukere, ansatte og kommunens tjenester. Kommunedirektøren foreslår å sette av inntil kr. 850 000,- pr år i en fireårsperiode for å finansiere ordningen. I beregningen som ligger til grunn i saken vil det kunne gi arbeid til om lag 10 ungdommer, tilsvarende totalt om lag 800 arbeidstimer per år. Tiltaket foreslås finansiert første år ved bruk av midler disponert til å styrke satsningen på arbeidsrettede tiltak, jf bystyrets vedtak i sak 45/26. «Sarpsborg kommune skal i 2027 legge statens veiledende norm for 2026 til grunn for satser for økonomisk sosialhjelp, og det økonomiske handlingsrommet som oppnås gjennom endringen benyttes til å styrke satsingen på arbeidsrettede tiltak». Finansieringen innarbeides i handlingsplan med årsbudsjett 2027-2030 og er i tråd med vedtatt prioritering for handlingsplanperioden, ref sak 41/26 Drifts- og investeringsanalyse 2027-2036.

Utredning:

I bystyret den 11.12.2025 ble følgende vedtatt i sak 108/25 (verbalvedtak):

«Kommunedirektøren bes vurdere en modell der elever på ungdomsskolen og videregående kan engasjeres som helseressurser på kvelder og helger i helse- og omsorgstjenestene. Det skal samtidig vurderes å benytte eksterne tilbydere av denne tjenesten. Ordningen skal ha klare rammer og ikke omfatte pleie, men bidra med praktiske oppgaver og sosiale aktiviteter for brukerne. Erfaringene fra sommerens lekeressursordning i barnehagene legges til grunn. Saken legges frem for hovedutvalg velferd og folkehelse høsten 2026.»

Utredningen bygger på erfaringene fra dagens lekeressursordning i Sarpsborg kommune. Videre har kommunedirektøren innhentet erfaringer fra andre kommuner, som har etablert tilsvarende ungdoms- og aktivitetsbaserte ordninger i helse- og omsorgstjenestene.

Kommunedirektøren foreslår betegnelsen «aktivitetsressurs i helse- og omsorgstjenestene» for å tydeliggjøre at ordningen omfatter avgrensede praktiske og sosiale oppgaver, og ikke pleie- og omsorgsoppgaver. Helse- og omsorgstjenestene står overfor betydelige utfordringer knyttet til tilgang på arbeidskraft. Aktivitetsressursene skal ikke utføre pleie- og omsorgsoppgaver, men kan styrke aktivitetstilbudet i tjenestene og bidra til at ansatte i større grad kan prioritere oppgaver som krever helsefaglig kompetanse. Erfaringene fra ordningen kan også gi verdifull kunnskap om hvordan ulike ressurser kan supplere tjenestene og bidra til en mer hensiktsmessig oppgavedeling over tid.

Formål, målgruppe og avgrensning

Formålet med ordningen er å engasjere ungdommer i alderen 15-17 år som aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene, hvor de skal bidra til sosiale og trivselsskapende aktiviteter for pasienter og brukere. Aktuelle arbeidsoppgaver for ungdommen er sosiale aktiviteter (samtale, spill, lesing, tur), enkle praktiske oppgaver og bistand ved arrangementer. Aktivitetsressurser inngår ikke i ordinær bemanning og utfører ikke pleie -og omsorgsoppgaver. Videre er det vurdert at ordningen:

- vil kunne gi ungdom tidlig arbeidserfaring, mestring og tilknytning til arbeidslivet i en viktig overgangsfase mellom skole og voksenliv
- kan bidra til økt kunnskap om helse- og omsorgsyrker og dermed styrke kommunens langsiktige rekrutteringsgrunnlag
- kan bidra til å forebygge utenforskap, styrke ungdommers deltakelse i samfunnet og gi mulighet til å utvikle sosiale ferdigheter gjennom meningsfulle arbeidsoppgaver.
- kan gi erfaringer med hvordan ulike ressurser kan bidra inn i tjenestene og understøtte en hensiktsmessig oppgavedeling blant helse- og omsorgspersonell

Erfaringer fra lekeressurs i Sarpsborg kommune

Erfaringene fra prosjektet «Lekeressurs 2025» gir et relevant erfaringsgrunnlag for eventuell igangsetting av aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene. Evalueringen viser at tiltaket traff et tydelig behov hos både ungdom, tjenestene og kommunen. Interessen for ordningen var stor, med over 400 søknader til et begrenset antall stillinger. Erfaringene viser at kommunen lyktes med å nå ungdom som ellers har begrenset tilgang til arbeidsmarkedet. Ungdommene inngikk som ekstra ressurser med tydelig avgrensede oppgaver, og det ble etablert rutiner for blant annet arbeidsavtaler, samtykke, politiattest og oppfølging.

Barnehagene rapporterte om økt aktivitet og inkludering, samtidig som tiltaket frigjorde tid for ansatte til kjerneoppgaver. Ungdommene opplevde mestring, ansvar og et positivt første møte med arbeidslivet. Erfaringene viser også at en dedikert koordinator er avgjørende for trygg drift og god oppfølging av både ungdommer og tjenestesteder.

Evalueringen peker samtidig på behov for tilstrekkelig planleggingstid, tydelige rutiner, involvering av HR og tilstrekkelige ressurser til koordinering og oppfølging. Disse erfaringene vurderes som direkte relevant for etablering av aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene.

Erfaringer fra andre kommuner

Kommuner som Indre Østfold, Våler og Nordre Follo har utviklet ordninger hvor ungdom bidrar med sosiale, aktivitetsfremmende og trivselsskapende tiltak i helse- og omsorgstjenestene. Felles for ordningene er en tydelig avgrensning mot pleieoppgaver og ordinær bemanning.

Flere av kommunene har organisert ordningene i samarbeid med ekstern leverandør. Et eksempel er Generasjon M, som benyttes blant annet i Indre Østfold kommune. Her engasjeres ungdom til aktivitetsoppgaver i sykehjem og omsorgsboliger.

Erfaringene viser at denne typen ordninger bidrar til økt aktivitet og trivsel for brukerne, samtidig som ungdom får arbeidserfaring, mestring og innsikt i helse- og omsorgsykker. Ordningene gir også kommunen lite administrativ belastning.

Samlet sett oppgir kommunene at ungdom kan være en verdifull ressurs i helse- og omsorgstjenestene når oppgavene er tydelig avgrenset, organiseringen er forutsigbar og oppfølgingen ivaretas på en god måte.

Alternative modeller for Sarpsborg kommune

Alternativ 1 - Kommunal organisering (ansettelse i kommunen)

Modellen er et eksempel på hvordan en aktivitetsressursordning kan organiseres i kommunal regi. Omfanget kan nedskaleres og oppskaleres avhengig av behov, antall ungdommer og/eller omfang arbeidstimer.

I denne modellen ansettes ungdommene som aktivitetsressurser i Sarpsborg kommune. Kommunen har fullt arbeidsgiveransvar, inkludert rekruttering, arbeidsavtaler, lønn, HMS, opplæring, turnusplanlegging og oppfølging. Det vil i tillegg være behov for ressurser til å administrere ordningen.

Modellen tar utgangspunkt i gjeldende regelverk for unge arbeidstakere og vurderinger av hva som er et realistisk arbeidsomfang for målgruppen, samtidig som den skal bidra til kontinuitet og forutsigbarhet for tjenestene. Planlagte aktiviteter og oppgaver for ungdommene vurderes som godt egnet for gjennomføring på ettermiddager/kveld og spesielt helger. Det er derfor lagt til grunn helgearbeid i alternativene som er vurdert.

Aktivitetsressursordningen forutsetter en stabil organisering med kontinuerlig koordinering og oppfølging. Arbeidet må tilpasses regelverket for unge arbeidstakere. Dette krever tydelige rutiner for turnus, bemanning, oppmøte, fravær og oppfølging. Det er også vurdert behov for en tilgjengelig kontaktperson ved tjenestestedet under hver vakt. Sammenlignet med en sesongbasert ordning, som lekeressursordningen, stiller dette større krav til koordinering, administrasjon og oppfølging, men gir samtidig økt kontinuitet i aktivitetstilbudet og større forutsigbarhet for målgruppen.

Beregning av kostnader - kommunal modell

De største utgiftene er lønn til ungdommene og koordinatorressurs. Videre er det beregnet utgifter til opplæring, utstyr og aktivitetsmateriell. Med utgangspunkt i erfaringene fra lekeressursordningen, er behovet for koordinering anslått til om lag 60 prosent stilling. Beregningene for opplæring, utstyr og øvrige driftsutgifter er basert på erfaringstall fra kommunens lekeressursordning. Koordinator-stillingen er i oppstartsperioden beregnet til 60 prosent uavhengig av modellens størrelse. Oppgaver for koordinator vil blant annet være arbeid med rekruttering, opplæring, turnusplanlegging, oppfølging av ungdom og dialog med tjenestestedene. Erfaring tilsier at behovet for struktur, kvalitetssikring og tett oppfølging er tilnærmet likt selv ved et lavere antall ungdommer.

Beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i fire timers arbeid per arbeidsdag annenhver helg gjennom 40 uker i året, eksklusive søndager. Dette innebærer at hver aktivitetsressurs/ungdom arbeider om lag 80 timer årlig. Basert på antall ungdommer ordningen skal omfatte, estimeres kostnadene til om lag 800 000 kroner per år for 10

ungdommer, og til om lag 1,6 millioner kroner per år for 40 ungdommer. Dette inkluderer også lønn til koordinator, oppæring og utstyr.

Beregningsgrunnlag	
Timelønn pr ungdom/aktivitetsressurs	186 kr
Tillegg for helgearbeid pr time	73 kr
Sosiale utgifter eksklusive pensjon	30 %
Antall arbeidshelger per år per ungdom	20
Antall arbeidstimer per år per ungdom	80
Lønn koordinator inklusive sosiale utgifter (oppgitt i 100% stilling)	860 000 kr
Stillingsandel Koordinator	60 %

Kostnadsberegning ved ulike antall ungdommer:

Antall ungdomsarbeidere	10	20	30	40
Lønnskostnad ink sosiale utgifter	269 360	538 720	808 080	1 077 440
Lønnskostnad koordinator	516 000	516 000	516 000	516 000
Opplæring	5 000	10 000	15 000	20 000
Utstyr/materiale inkludert koordinator	11 000	21 000	31 000	41 000
Totalt	801 360	1 085 720	1 370 080	1 654 440

Alternativ 2 Modell med ekstern leverandør (ideell eller privat aktør)

Modellen innebærer at Sarpsborg kommune inngår avtale med en ekstern leverandør om etablering og drift av aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenesten. Leverandøren kan være en privat virksomhet eller en ideell organisasjon. Leverandøren har det fulle arbeidsgiveransvaret og ivaretar rekruttering, opplæring, administrasjon og oppfølging av aktivitetsressursene.

Kommunen fastsetter mål for ordningen, krav til innhold og forventninger til rapportering og oppfølging gjennom avtalen. Tjenestestedene bidrar med nødvendig lokal tilrettelegging og utpeker en kontaktperson som samarbeider med leverandøren om den daglige gjennomføringen. Dersom ordningen etableres gjennom en ekstern leverandør, må dette skje i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen må derfor gjennomføre en anskaffelsesprosess for å velge leverandør før det kan inngås avtale om etablering og drift av ordningen.

Ved etablering av ordningen gjennom en ekstern leverandør legges det til grunn samme økonomiske rammen som for den kommunale modellen.

Samlet vurdering av de to modellene

En kommunal modell gir kommunen stor grad av kontroll over innhold, organisering og videreutvikling av ordningen. Samtidig forutsetter modellen at kommunen bygger opp og vedlikeholder nødvendig kompetanse og kapasitet til rekruttering, opplæring, koordinering og oppfølging. Med et begrenset omfang kan ordningen bli sårbar fordi ansvar og kompetanse

vil være knyttet til få personer. Modellen innebærer også et større ansvar for ledere og tjenestesteder i den daglige driften.

En modell med ekstern leverandør innebærer mindre administrativ belastning for kommunen og reduserer sårbarheten knyttet til drift og oppfølging. Leverandøren kan tilføre spesialisert kompetanse og etablerte arbeidsmetoder, samtidig som arbeidsgiveransvar og oppfølging håndteres utenfor kommunen. Ulempen er at kommunen får mindre direkte innflytelse over den daglige gjennomføringen og blir avhengig av leverandørens kompetanse og leveranseevne. Dette stiller krav til tydelig avtaleoppfølging og kvalitetskontroll.

Finansiering av ordningen

Det fremmes nå parallelt to saker om bruk av midler til arbeidsrettede tiltak, totalt 1,6 millioner kroner i 2027, jf bystyrets vedtak i sak 45/26: «Sarpsborg kommune skal i 2027 legge statens veiledende norm for 2026 til grunn for satser for økonomisk sosialhjelp, og det økonomiske handlingsrommet som oppnås gjennom endringen benyttes til å styrke satsingen på arbeidsrettede tiltak». I tillegg til denne saken om etablering av aktivitetsressurs i helse- og omsorgstjenestene (0,85 mill kr) er det fremmet sak om videreføring og styrking av nettverk for bærekraftig rekruttering i samarbeid med Næringsforeningen i Sarpsborg (0,75 mill kr). Tiltakene er med dette finansiert i 2027. For begge tiltakene gjelder at finansiering påfølgende må vurderes i handlingsplan med årsbudsjett 2027-2030. Saken om nettverk for bærekraftig rekruttering sluttbehandles i formannskapet, mens sak om aktivitetsressurs i helse- og omsorgstjenestene sluttbehandles i bystyret.

Tiltakene er i tråd med vedtatt prioritering for handlingsplanperioden, ref sak 41/26 Drifts- og investeringsanalyse 2027-2036, forebyggende arbeid barn og unge, arbeidsinkludering og ressursmobilisering.

Kommunedirektørens vurderinger

Kommunedirektøren vurderer at en ordning med aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene kan bidra til økt aktivitet, sosial deltakelse og trivsel for brukere, samtidig som ungdom får arbeidserfaring, mestring og innsikt i arbeidslivet. Ordningen anses å kunne gi positive gevinster for både brukere, ungdom og samfunnet gjennom å styrke inkludering, og forebygge utenforskap. Den vil også kunne bidra positivt til fremtidig rekruttering i helse- og omsorgstjenestene.

Kommunedirektøren vurderer at det er hensiktsmessig å etablere ordningen gradvis og anbefaler derfor å starte med 10 ungdommer. Ordningen representerer en ny arbeidsform som skal implementeres i flere tjenester og virksomheter, og det er behov for å høste erfaringer med organisering, oppfølging, ressursbehov og effekter. En begrenset oppstart vil redusere risiko, gi grunnlag for læring og sikre at ordningen kan utvikles på en kvalitetssikret og bærekraftig måte. Dersom ordningen gir ønskede resultater for brukere, ungdom og tjenestene, kan den dimensjoneres opp innenfor framtidige økonomiske rammer og behov.

Målgruppen for tiltaket er ungdom. Kommunedirektøren vurderer derfor at ungdommenes erfaringer og perspektiver vil være viktige i den videre utviklingen av ordningen. Selv om saken ikke har vært behandlet i ungdomsrådet, legges det til grunn at ungdom skal involveres i evaluering og videreutvikling av ordningen dersom den etableres.

Kommunedirektøren vurderer at både kommunal organisering og samarbeid med ekstern leverandør kan sikre en forsvarlig gjennomføring av ordningen. Erfaringer fra

lekeressursordningen viser at oppfølging av ungdom krever betydelige ressurser og vil medføre merarbeid for ledere og ansatte ved tjenestestedene. Selv om tjenestestedene fortsatt må bidra med lokal tilrettelegging og samarbeid, vil den administrative belastningen for kommunen være lavere.

Samlet vurderer kommunedirektøren at organisering gjennom ekstern leverandør er det mest hensiktsmessige alternativet. Det legges særlig vekt på tilgang til relevant kompetanse og erfaring, redusert administrativ belastning, økt robusthet og muligheten for en effektiv etablering av ordningen. Kommunedirektøren anbefaler derfor at det etableres en ordning med aktivitetsressurser i helse- og omsorgstjenestene, og at denne organiseres gjennom anskaffelse av en ekstern leverandør i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Videre anbefaler kommunedirektøren at ordningen finansieres med økte midler avsatt til arbeidsrettede tiltak.

Kommunedirektøren vurderer at ordningen bør innføres for en fireårsperiode. Det vil gå tid til etablering, implementering, erfaringsoverføring og evaluering før det kan gjøres en helhetlig vurdering av effekter og videre utvikling. En flerårig satsing gir nødvendig forutsigbarhet for tjenestene, ungdommene og leverandøren, og legger til rette for at ordningen kan utvikles og justeres basert på erfaringer underveis. Erfaringene fra ordningen vil også kunne gi verdifull kunnskap om hvordan aktivitetsressurser og andre supplerende ressurser kan bidra til en mer hensiktsmessig oppgavedeling, styrket tjenestekvalitet og bærekraftig utvikling av helse- og omsorgstjenestene over tid.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Etablering av ordningen med aktivitetsressurs i helse- og omsorgstjenestene, med en årlig kostnad på inntil 850 000 kroner finansieres i 2027 ved bruk av midler disponert til å styrke satsningen til arbeidsrettede tiltak, jf bystyrets vedtak i sak 45/26. Dette og finansiering påfølgende år innarbeides i handlingsplan med årsbudsjett 2027-2030.

Miljø:

Saken vurderes ikke å ha vesentlige konsekvenser for klima eller miljø.

Folkehelse:

Ordningen vurderes å kunne gi positive folkehelseeffekter ved å styrke sosial deltakelse, aktivitet og trivsel for brukere av helse- og omsorgstjenestene. For ungdom kan ordningen bidra til mestring, inkludering, arbeidserfaring og tilknytning til arbeidslivet. Tiltaket kan dermed støtte opp under arbeidet med forebygging av utenforskap og styrking av sosial bærekraft.