

Arkivsak-dok. 25/08608-1
Saksbehandler Fredrik Bjørnebekk

Saksgang
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
05.06.2025
05.06.2025

Sak nr.

Organisering av tjenester til barn og unge

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

Endret organisering av tjenester til barn og unge slik det framgår av saksframlegget, tas til orientering.

Vedlegg:

Sammendrag:

Bystyret vedtok i forbindelse med Handlingsplan 2025-2028 at kommunedirektøren skulle vurdere organisatoriske tiltak i tjenester til barn og unge. Det er kommunedirektøren, som er øverste administrative leder, sin plikt å organisere kommunens tjenester på den mest hensiktsmessige måten. Dette skal skje i tråd med gjeldende lovkrav og de rammene og føringene som bystyret har vedtatt, for å sikre at innbyggerne mottar de tjenestene de har krav på og at kommunens ressurser utnyttes effektivt.

Kommunedirektøren har besluttet å gjennomføre en prosess i to faser. I fase 1 vil barneverntjenesten flyttes til kommuneområde oppvekst fra 1.september 2025.

I fase 2 vil andre tjenester rettet mot barn og unge, som i dag er organisert innenfor kommuneområde Helse og velferd, gjennomgås. Kommunedirektørens intensjon er å samle relevante tjenester under kommuneområde Oppvekst. Dette grepet anser kommunedirektøren som nødvendig for å lykkes bedre med det langsiktige forebyggende arbeidet.

Utredning:

Bystyret vedtok følgende verbalpunkt i forbindelse med Handlingsplan 2025-2028 «*Det vurderes organisatoriske tiltak for å koordinere og samordne kommunens innsats overfor barn og unge best mulig, og for å understøtte en dreining fra reparasjon til forebygging. Det fremmes sak til formannskapet i 2025 med beskrivelse av mulige tiltak*».

Kommunedirektørens myndighet og oppgaver har grunnlag i kommuneloven § 13-1, og er nærmere presisert i kommunens delegeringsreglement. Det er i delegeringsreglementet 18.2 b) vedtatt at «*Kommunedirektøren er øverste leder for kommunens administrasjon, og har det løpende personalansvaret for den enkelte. Kommunedirektøren har myndighet til å beslutte administrativ organisering innenfor gjeldende budsjettrammer.*» Dette er i tråd med kommunelovens bestemmelser.

I en kommune er det bystyret, som øverste folkevalgte organ, som fatter vedtak om kommunens budsjett, overordnede mål og sentrale prioriteringer. Det er kommunedirektøren, som er øverste administrative leder, sin plikt å organisere kommunens tjenester på den mest hensiktsmessige måten. Dette skal skje i tråd med gjeldende lovkrav og de rammene og føringene som bystyret har vedtatt, for å sikre at innbyggerne mottar de tjenestene de har krav på og at kommunens ressurser utnyttes effektivt.

Vesentlige endringer i tjenestetilbudet skal vedtas av bystyret, men organisasjonsendringer som ikke medfører endringer i tjenestetilbud kan gjøres administrativt. Endringene medfører ikke en vesentlig endring av tjenestetilbudet på nåværende tidspunkt. Kommunedirektøren vil komme tilbake til budsjettmessige konsekvenser og eventuelle justeringer i tjenestetilbudet på ordinær måte gjennom forslag til årsbudsjett og handlingsplan 2026 - 2029.

Hensikten med saken er å gi Formannskapet en orientering om de endringene som blir gjort, og det videre arbeidet med organisering av tjenester til barn og unge.

Bakgrunn

Over flere år har kommunen målrettet styrket innsatsen for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, spesielt rettet mot barn og unge. Dette arbeidet har utviklet seg, og blant tiltakene som er gjennomført er etableringen av tiltaks- og samhandlingsteam i 2015, omfattende tjenstedesignprosjektet for "Helhetlig koordinerte forebyggende tjenester til barn og unge" i 2019, og "Program samhandling til beste for barn og unge" som ble igangsatt i 2022.

Sarpsborg bruker mer penger på barnevern enn alle sammenligningskommunene fra Bærekraft 2030 og Kostragruppe 11. Det gjelder for alle årene, 2021 til 2024, og det er en økende tendens. I 2021 lå det beregnede innsparingspotensialet på mellom 18 og 81 millioner kroner. I 2024 har dette økt og lå mellom 61 til 157 millioner kroner.

Kommunedirektøren erkjenner at kommunens ressursbruk på tjenester til barn og unge ikke har gitt de ønskede resultatene. Dette tilsier at kommunedirektøren nå vurderer hvordan tjenestene kan justeres for å oppnå bedre effekt.

Virksomhet barnevern ble i 2024 tilført 21 mill. kr i revidert budsjett, og endte etter dette med et merforbruk på 3,6 mill. kr. Virksomheten har hatt betydelig merforbruk hittil i år, og dette forventes å bli på om lag 18,6 mill. kr ved årets slutt.

Dagens organisering

Helse og velferd		
Virksomhet	Ansatte	Årsverk
NAV (kommunalt)	105	99
Rus og psykisk helse	19	19
Tjenester til funksjonshindrede barn og unge	130	78
Barneverntjenesten	104	101
Forebyggende tjenester	112	101
Forvaltning og utvikling	16	15
SUM Helse og velferd	486	412

Samfunn		
Virksomhet	Ansatte	Årsverk
Kultur	128	68
SUM Samfunn	128	68

Oppvekst		
Virksomhet	Ansatte	Årsverk
Oppveksttjenester m.m	27	21
PPT	38	35
Skoler	1 219	1 138
Barnehager (kommunale)	241	212
Sarpsfossen skole	118	79
Spesialpedagogikk førskole	74	64
St.Marie læringssenter	61	48
SUM Oppvekst	1 778	1 597

Sarpsborg kommune har organisert sine tjenester rettet mot barn og unge innenfor tre kommuneområder. Oversikten omfatter kun de kommunale virksomhetene. Private skoler, ikke-kommunale barnehager, frivillige organisasjoner, idrettslag og andre private tiltak bidrar også til det samlede tjenestetilbudet for barn og unge i Sarpsborg, og kommer i tillegg til de kommunale tjenestene.

Med unntak av mindre interne endringer av noen funksjoner har fordelingen av ansvar mellom kommuneområdene vært stabile de siste årene. For omtrent 10 år siden ble virksomhet Barnevern flyttet fra kommuneområde Oppvekst til kommuneområde Helse og velferd. I tillegg har det vært omorganisering av virksomheter internt i det enkelte kommuneområdet.

Flere av kommunens virksomheter har et bredt tjenestetilbud som retter seg mot både barn og unge, og voksne. For enkelte av disse virksomhetene kan det være utfordrende å etablere et klart skille mellom tjenester som spesifikt er rettet mot barn og unge, og de som er rettet mot voksne.

Organisering i andre kommuner

Kommunedirektøren har innhentet erfaringer fra åtte kommuner¹ for å belyse ulike tilnærminger til organisering av tjenestene rettet mot barn og unge. Dialogen med disse kommunene viser at det er ulike vurderinger av hva som anses som den mest hensiktsmessige organiseringen.

Tjenesten i oppvekst?	Sarpsborg	Frogn	Sandefjord	Lillestrøm	Larvik	Fredrikstad	Indre Østfold	Halden	Kristiansand*
Skole	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Barnehage	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
PPT	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spes.ped.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Barnevern	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Helsestasjon / forebygging	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Rus/psykisk helse	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja
Koordinerende enhet	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Helseforvaltning	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Avlastning	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Barnebolig e.l.	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Fysio og ergo	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja
NAV	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
Kultur / fritid	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei

* Opp til 16 år

Et gjennomgående trekk er imidlertid at samtlige av disse kommunene har organisert barnevernstjenesten og forebyggende tjenester innenfor et kommuneområde som tilsvarer kommuneområde for oppvekst i Sarpsborg kommune.

¹ Frogn, Sandefjord, Lillestrøm, Larvik, Fredrikstad, Indre Østfold, Halden og Kristiansand

Kommunene skiller seg i sine vurderinger av hensiktsmessig plassering av helseforvaltningens for barn og unge, og hvordan tjenestene til barn og unge med funksjonsnedsettelse best kan organiseres. Kommunedirektøren i Sarpsborg kommune flyttet tjenestene til barn med funksjonsnedsettelse til en felles virksomhet fra 01.01.25.

Ulike modeller

Kommunedirektøren har på bakgrunn av det beskrevne tidligere arbeidet vurdert ulike modeller for organisering av tjenestene til barn og unge for å sikre best mulig kvalitet og effektivitet.

Følgende modeller er utredet:

- *Modell A: Dagens organisering (0-alternativet).* Denne modellen innebærer en videreføring av nåværende struktur uten endringer.
- *Modell B: Dagens organisering med enkelte flyttinger av virksomheter.* Denne modellen bygger på dagens organisering, men inkluderer justeringer gjennom flytting av barnevern og noe andre fagmiljøer for å oppnå bedre samordning og ressursutnyttelse.
- *Modell C: Etablering av et helhetlig kommuneområde for barn og unge.* Denne modellen innebærer en større omorganisering hvor alle naturlig tilhørende virksomheter samles i ett felles kommuneområde for barn og unge.

Kommunedirektøren har i arbeidet med vurdering av tjenestene lagt til grunn et bredt spekter av kriterier. Disse kriteriene omfatter en grundig analyse av tjenestenes målgrupper og deres behov, tjenestenes kjernefunksjoner og nødvendig fagkompetanse, samt behovet for samarbeid og koordinering både internt i kommunen og med eksterne aktører. Videre er ressursutnyttelse og kostnadskontroll vurdert. Denne helhetlige tilnærmingen belyser bredden og kompleksiteten i tjenestetilbudet. Kommunedirektøren understreker at det i den videre prosessen vil være avgjørende å balansere hensynet til økonomi, personalressurser, faglig forsvarlighet og kvalitet i tjenestene for å sikre best mulige løsninger for kommunens innbyggere.

Vurdering av organisatorisk plassering av NAV:

Noen kommuner har valgt å plassere det lokale NAV-kontoret organisatorisk innenfor kommuneområdet Oppvekst. Som fordeler framheves at dette gir mulighet for tettere samarbeid og bedre koordinering av tjenester rettet mot overgangen fra ungdom til voksen og arbeidet rettet mot familier.

På den annen side medfører en slik organisering også klare ulemper og utfordringer. NAV har et svært bredt samfunnsoppdrag som omfatter langt mer enn oppvekstfeltet, inkludert arbeidsrettede tiltak for voksne, økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, midlertidig botilbud, samt oppfølging av sykmeldte, pensjonister og uføretrygdte.

Vurdering av organisatorisk plassering av Tjenester til funksjonshindrede barn og unge:

Tjenester til funksjonshindrede barn og unge ble omorganisert som egen virksomhet fra 01.01.25. Kommunedirektøren vurderer det som hensiktsmessig at denne nye organiseringen får tilstrekkelig tid til å etablere seg og virke før det eventuelt gjøres nye vurderinger knyttet til endringer i virksomhetens struktur.

Vurdering av organisatorisk plassering av virksomhet kultur:

Kultur og frivillighet spiller en viktig rolle for å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. Tilgang til meningsfulle fritidsaktiviteter bidrar til mestring, sosial tilhørighet og personlig utvikling. Bystyret har tidligere understreket dette i den lokale fritidserklæringen med et mål om at alle barn skal få delta på minst én fritidsaktivitet.

Virksomhet kultur har sentrale oppgaver for å realisere dette målet, og har viktige synergier med et utvidet kommuneområde for Oppvekst og dagens kommuneområde Helse og velferd. Kommunedirektøren vurderer imidlertid at de sterkeste synergiene for virksomhet kultur ligger mot dagens kommuneområde samfunn, hvor helheten i kulturfeltet og samfunnsutviklingen ivaretas.

Fremtidig organisering

For å ytterligere styrke innsatsen for barn og unge, har kommunedirektøren besluttet en omorganisering av relevante tjenester til barn og unge. Denne omorganiseringen vil gjennomføres i to faser for å sikre en forsvarlig prosess. Valgt løsning er tilsvarende modell B.

Kommunedirektøren foreslår ingen endringer i antallet kommuneområder i denne prosessen.

Fase 1: Omorganisering av barneverntjenesten

Kommunedirektøren har besluttet at barneverntjenesten flyttes fra kommuneområde Helse og velferd til kommuneområde Oppvekst, med virkning fra 1. september 2025.

Barneverntjenesten leverer utelukkende tjenester til barn og unge, noe som muliggjør en flytting uten behov for interne organisatoriske endringer i selve virksomheten. En tettere integrering i oppvekstområdet forventes å bidra til å vri innsatsen til mer tidlig innsats. Det vil samtidig bli prioritert å følge opp virksomheten tett for å oppnå bedre kostnadskontroll.

Et sentralt mål med denne endringen er å legge til rette for et enklere og mer helhetlig samarbeid i en felles ledergruppe dedikert til barne- og ungdomsfeltet.

Fase 2: Helhetlig gjennomgang og samling av tjenester

Kommunedirektøren varsler at fase to vil igangsettes høsten 2025. I denne fasen vil andre tjenester rettet mot barn og unge, som i dag er organisert innenfor kommuneområde Helse og velferd, gjennomgås. Kommunedirektørens intensjon er å samle relevante tjenester under kommuneområde Oppvekst. Dette grepet anser kommunedirektøren som nødvendig for å lykkes bedre med det langsiktige forebyggende arbeidet.

Virksomhetene *Forebyggende tjenester, Forvaltning og utvikling, og Kompetansesenter rus og psykisk helse* vil gjennomgås for å vurdere aktuelle tjenestetilbud til barn og unge til oppvekstområdet. Som følge av en overføring av tjenester vil det også være naturlig å vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre noen strukturelle justeringer i et kommuneområde for oppvekst med et større og mer sammensatt tjenestetilbud.

Kommunedirektøren er opptatt av å ivareta et helhetlig perspektiv i den videre prosessen. Det er avgjørende å finne en balanse mellom behovet for økt koordinering og potensielle stordriftsfordeler på den ene siden, og nødvendigheten av velfungerende og tilstrekkelige stab-, støtte- og kontrollfunksjoner på den andre.

Omstillinger kan være krevende for medarbeidere og ledere. Det er derfor nødvendig å gjøre raske avklaringer der dette er mulig og forsvarlig.

Kommunedirektøren legger stor vekt på involvering av alle berørte parter i omorganiseringsprosessen. Dette forutsetter en åpen og inkluderende kommunikasjonskultur. Medarbeidere skal motta god og tilstrekkelig informasjon om prosessen og de langsiktige målene. Kommunedirektøren vil legge opp til medvirkning gjennom medbestemmelse, arbeidsmiljøutvalgene og samhandlingsforumene i de enkelte virksomhetene.

Målet med denne brede medvirkningen er å skape eierskap, tillit og en felles forståelse for retningen, samt å sikre at den endelige organisasjonsmodellen er godt forankret, gjennomarbeidet, kvalitetssikret og har legitimitet på tvers av virksomhetene. Det er samtidig viktig at medvirkningen er målrettet og at den balanseres mot hensynet til en god framdrift.

Endringene medfører også en gjennomgang av strategisk virksomhets-, økonomi- og risikostyring, samt kompetanse- og personalstyring. Dette er viktig for å etablere og videreutvikle effektive prosesser for å oppnå felles resultater på tvers av det reviderte kommuneområdet Oppvekst.

Da enkelte tjenester forblir i kommuneområdet Helse og velferd, vil kommunedirektøren arbeide videre med en hensiktsmessig organisering av disse tjenestene. Dette innebærer å tilpasse struktur og ledelse slik at kvalitet, samhandling og effektiv ressursutnyttelse opprettholdes, til tross for at enkelte enheter og funksjoner flyttes til kommuneområdet Oppvekst. Det må samtidig gjennomføres en gjennomgang og tilpasning av gjeldende prosedyrer, prosesser og rutiner slik at de støtter opp under ny organisering og bidrar til en helhetlig og koordinert tjenesteyting i det reviderte kommuneområdet.

Kommunedirektøren vurderer at det på sikt kan være fornuftig å samle flere tjenester under samme kommuneområde enn de som skal gjennomgås i fase to. Kommunedirektøren mener imidlertid det er riktig for organisasjonen å først vurdere de nevnte tjenestene. Det er ønskelig å la denne endringen få etablere seg og virke i organisasjonen før kommunen eventuelt vurderer å gå videre med andre virksomheter. En slik trinnvis tilnærming vil gi kommunen verdifull erfaring og mulighet for justering underveis.

Justeringer av årsbudsjett og handlingsplan

Kommunedirektøren vil flytte ansvaret for barnverntjenesten til direktør oppvekst fra 01.09.25. Kommunedirektøren vil i Handlingsplan 2026 – 2029 komme tilbake til de budsjettmessige justeringene. Det medfører at barnevern fortsatt vil rapporteres som en del av økonomirapporteringen for kommuneområde helse og velferd ut 2025, og ikke medføre et nytt budsjettvedtak.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunedirektøren vurderer at ved å samle flere av tjenestene til barn og unge med helhetlig samarbeid i en felles ledergruppe dedikert til barne- og ungdomsfeltet vil bidra til bedre kostnadskontroll.

Kommunens vedvarende høye utgifter til barnevern, og at det så langt ikke har lyktes å snu utviklingen, medfører en alvorlig situasjon. Utgiftene er så mye høyere i Sarpsborg enn i andre kommuner at det i realiteten går utover alle andre tjenesteområder, herunder det forebyggende arbeidet overfor barn og unge som ikke er styrt av lovkrav på samme måte.

Miljø:

Ikke vurdert.

Folkehelse:

De fleste barn i Sarpsborg har gode og trygge oppvekstsvilkår, men det er også mange som utsettes for belastninger i hele eller deler av oppveksten. Familien er barnas viktigste kilde til læring, omsorg, trygghet og tillit. Senere kommer barnehagen, skolen, venner og sosiale medier. Tilknytning til hjemstedet er også en viktig kilde til trygghet og tilhørighet. Mangler i denne tryggheten er alvorlig for det enkelte barn og for oppvekstmiljøet som helhet.

Kommunedirektøren vurderer at de beskrevne endringene vil bidra til at barns oppvekstsvilkår i Sarpsborg vil bedres, særlig for barn i risiko.