

Rapport

SARPSBORG KOMMUNE

10.05.2024

---

# Forvaltningsrevisjon **Barn i lavinntektsfamilier og samarbeid mellom tjenester**

## Innhold

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Mandat for forvaltningsrevisjonen</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>3</b> | <b>Fremgangsmåte</b> .....   | <b>4</b>  |
| 3.1      | Problemstillinger og avgrensninger .....   | 4         |
| 3.2      | Om revisjonskriterier.....   | 4         |
| 3.3      | Revisjonsmetoder .....   | 5         |
| <b>4</b> | <b>Tiltak for barn i lavinntektsfamilier</b> .....   | <b>6</b>  |
| 4.1      | Innledning .....   | 6         |
| 4.2      | Kommunens tjenester og tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier .....                      | 6         |
| 4.2.1    | Planverk .....   | 7         |
| 4.2.2    | Områdesatsing Østre bydel .....  | 16        |
| 4.2.3    | Helse og omsorg.....   | 20        |
| 4.2.4    | Barn og skole .....  | 23        |
| 4.2.5    | Kultur og fritid.....  | 23        |
| 4.3      | Revisjonskriterier .....   | 24        |
| 4.4      | Datagrunnlag .....   | 24        |
| 4.4.1    | Folkehelseoversikt .....   | 24        |
| 4.4.2    | Levekår for vanskeligstilte, sosial og økonomisk trygghet. ....                                | 27        |
| 4.4.3    | Barn og unges behov i familiens møte med NAV .....   | 28        |
| 4.4.4    | NAVs samarbeid med andre aktører .....   | 29        |
| 4.5      | Vurderinger .....  | 30        |
| 4.5.1    | Folkehelseoversikt .....   | 30        |
| 4.5.2    | Levekår for vanskeligstilte, sosial og økonomisk trygghet .....                                | 30        |
| 4.5.3    | Barn og unges behov i familiens møte med NAV .....   | 31        |
| 4.5.4    | NAVs samarbeid med andre aktører .....   | 32        |
| 4.6      | Konklusjon .....   | 32        |
| <b>5</b> | <b>Samarbeid mellom tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier</b> .....         | <b>33</b> |
| 5.1      | Revisjonskriterier .....   | 33        |
| 5.2      | Datagrunnlag .....   | 33        |
| 5.2.1    | Samarbeid på systemnivå .....  | 33        |
| 5.2.2    | Kommunale arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, felles kultur og holdninger ..... | 37        |
| 5.2.3    | Samarbeid på individnivå.....  | 38        |
| 5.2.4    | Samordning av tjenestene .....   | 41        |
| 5.2.5    | Utfordringer knyttet til kommunens samarbeid om barn, unge, og barnefam .                      | 42        |
| 5.3      | Vurderinger .....  | 43        |
| 5.3.1    | Samarbeid på systemnivå .....  | 43        |
| 5.3.2    | Kommunale arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, felles kultur og holdninger ..... | 44        |
| 5.3.3    | Samarbeid på individnivå.....  | 44        |
| 5.3.4    | Samordning av tjenestene .....   | 46        |
| 5.4      | Konklusjon og anbefalinger .....   | 46        |
| <b>6</b> | <b>Kilder</b> .....  | <b>47</b> |
| <b>7</b> | <b>Vedlegg</b> .....   | <b>49</b> |
| 7.1      | Utleddning av revisjonskriterier .....   | 49        |
| 7.2      | Kommunedirektørens uttalelse.....  | 55        |

# 1 SAMMENDRAG

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har Sarpsborg kommune iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

Problemstilling 2: Samarbeider tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier i tilstrekkelig grad?

Forvaltningsrevisjonen er rettet mot kommunens arbeid overfor barn i lavinntektsfamilier, og samarbeidet mellom tjenester som jobber opp imot denne gruppen. I problemstilling 1 har vi undersøkt om Sarpsborg kommune har iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier, mens vi i problemstilling 2 har undersøkt om og hvordan kommunen samarbeider om barn, unge og barnefamilier.

## Revisjonens fremgangsmåte

Revisjonskriteriene i rapporten er bygget opp rundt lovverk som blant annet folkehelseloven og sosialtjenesteloven, samt nasjonal veileder. Datagrunnlaget er innhentet ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer. I dokumentanalysen har vi blant annet gjennomgått kommunens eget planverk, som for eksempel samfunnsplan, oppvekstplan og mangfoldsplan, samt sentrale rutiner, for eksempel knyttet til samarbeid mellom tjenester. Det er gjennomført ti intervjuer med sentrale personer innenfor områder og tjenester som er relevante for problemstillingene våre, som blant annet oppvekst, forebyggende tjenester og NAV.

## Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens konklusjon til problemstilling 1 at Sarpsborg kommune har iverksatt en rekke tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Dette baserer vi på funn som viser at kommunen jobber planmessig med en planstrategi og planer som setter mål og strategier for hvordan levekårsutsatte grupper i samfunnet skal ivaretas, herunder lavinntektsfamilier. Kommunens mål og strategier vurderer vi at har resultert i tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte og ivareta barn og unges særskilte behov i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier. Vi vil imidlertid presisere at arbeidet med å bedre befolkningens, og spesielt barns levekår, er et langsiktig arbeid som forutsetter et langsiktig perspektiv der tiltak kontinuerlig iverksettes og evalueres.

Det er revisjonens konklusjon til problemstilling 2 at tjenester som arbeider med barn, unge og barnefamilier i Sarpsborg kommune samarbeider i noe grad. Vi mener likevel at det gjenstår et arbeid for å styrke samarbeidet på tvers av tjenester. Vi vurderer i forbindelse med kriteriet om kommunale arenaer for kunnskapsutveksling mellom tjenester at selv om kommunen har etablert slike arenaer, så tyder våre funn på at informasjonen fra disse ikke i stor nok grad når ut til øvrige ansatte i kommunen. Knyttet til kriteriet om samarbeid på individnivå vurderer vi at kvaliteten på samarbeidene kan variere noe, samt at de forskjellige tjenestene ikke i tilstrekkelig grad kjenner hverandres ansvar og oppgaver. Vi vil derfor peke på viktigheten av å skape en felles forståelse mellom tjenester om hverandres ansvar og oppgaver i tilknytning til samarbeid mellom tjenester, samt å sørge for at viktig informasjon og kunnskap tilflyter ansatte i hele organisasjonen, for å bidra til å skape felles forståelse, kultur og holdninger.

## Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- sørge for at viktig kunnskap som fremkommer på samhandlingsforumet og andre møteplasser for ledere også tilflyter ansatte nedover i organisasjonen, med mål om å blant annet skape felles forståelse, kultur og holdninger.
- vurdere eksisterende samarbeidsformer og -rutiner, med mål om å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling mellom tjenestene.

## 2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>1</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>2</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Sarpsborg kommune i sak 2/22 (27.01.2022)

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 25.03.2023. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden fra mai 2023 til april 2024.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 30.04.2024 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av rapportens vedlegg (kapittel 7.2)

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisorer Bodhild Laastad, Henning Sørby Langsholt og Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 10. mai 2024

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Henning Sørby Langsholt (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>2</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Problemstilling 1: Har Sarpsborg kommune iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

Problemstilling 2: Samarbeider tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier i tilstrekkelig grad?

Problemstilling 1 er en delvis normativ/delvis deskriptiv problemstilling. Det innebærer at revisjonen har utledet revisjonskriterier og gjør vurderinger som potensielt kan føre til anbefalinger innenfor noen utvalgte temaer, mens resten av problemstillingen er ment å gi en oversikt over kommunens arbeid og tiltak på området (deskriptiv del), uten at vi måler praksisen på liknende måte som i den normative delen.

I den normative delen av problemstilling 1 har vi blant annet undersøkt om Sarpsborg kommune har utarbeidet en oversikt over befolkningens helsetilstand, og om denne legges til grunn for fastsettelse av mål, strategier og valg av tiltak i kommunens planer når det gjelder barn og unge. I tillegg vil vi undersøke NAVs praksis når det gjelder barnefamilier med lav inntekt, og hvordan hensynet til barna ivaretas gjennom familiers kontakt med NAV. Siden barns oppvekstvilkår påvirkes direkte av foreldrenes økonomi, vil tiltak rettet mot foreldrene også falle innunder det vi vil se på.

Den deskriptive delen av problemstilling 1 tar for seg kommunens arbeid og tiltak opp imot gruppen barn i lavinntektsfamilier utover NAVs tilbud. Det kan i praksis dreie seg om alle andre tjenester og tilbud kommunen benytter seg av for å lette situasjonen for barn i lavinntektsfamilier, som for eksempel hvordan barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehage og skole, og alle andre aktuelle tjenester jobber på området, samt kompensierende tiltak i forbindelse med fritidstilbud, samarbeid med frivilligheten, osv.

Gjennom problemstilling 2 har revisjonen undersøkt hvordan samarbeidet mellom aktuelle tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier fungerer. Vi skiller ikke ut lavinntektsfamilier her, fordi vi mener det er mer hensiktsmessig å se på kommunens helhetlige tilbud til barn, unge, og barnefamilier generelt. Tilbudet familier med lav inntekt mottar, og samarbeidet tjenestene seg imellom som yter tilbud til denne gruppen, vil uansett fanges opp gjennom en slik tilnærming.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

#### Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter og nettsteder/lenker på området. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens nettsted. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

#### Intervjuer

Det er totalt gjennomført 10 intervjuer:

- Virksomhetsleder PPT
- Assisterende direktør oppvekst (barnehage)
- Assisterende direktør oppvekst (skole)
- Prosjektleder porteføljestyling
- Virksomhetsleder forebyggende tjenester
- Virksomhetsleder barnevern
- Rådgiver stab helse og velferd
- Virksomhetsleder oppveksttjenester
- Avdelingsleder NAV
- Veileder NAV

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

## 4 TILTAK FOR BARN I LAVINNTEKTSFAMILIER

### Problemstilling 1: Har Sarpsborg kommune iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

#### 4.1 Innledning

Ifølge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er Norge et land hvor den generelle levestandarden er høy, men hvor stadig flere barn og unge vokser opp med risiko for fattigdom. Dette har konsekvenser for det enkelte barn og familien, men også for lokal- og storsamfunnet. Fattigdom blant barn i Norge er et uttrykk for mulighetsulikhet og ressursknapphet, hvor noen barn og unge ikke har de samme mulighetene og ressursene sammenlignet med andre fordi de vokser opp i fattige familier. Bufdir sier at dette kan gi redusert tilgang til å benytte ulike tilbud som finnes innenfor utdanning, fritid og arbeid. En oppvekst i fattigdom kan få konsekvenser for barns fremtid, og kan føre til utenforskap og marginalisering.

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse om barnefattigdom fra 2014 at kommuner som har omtalt barnefattigdom i det kommunale planverket i gjennomsnitt har flere tiltak mot barnefattigdom. Funnet indikerer, ifølge Riksrevisjonen, at antall tiltak mot barnefattigdom først og fremst henger sammen med oppmerksomheten rundt barnefattigdomsproblematikk i kommunen. Samtidig henger det i mindre grad sammen med strukturelle forhold som kommunestørrelse, nivået på de frie inntektene i kommunen eller andelen barn i lavinntektsfamilier. Dette betyr at det er svært viktig at kommunene er oppmerksomme på utfordringene med barnefattigdom og innarbeider mål og tiltak på barnefattigdomsområdet i relevant planverk.

Vår undersøkelse av kommunens tiltak for barn og unge i lavinntektsfamilier omfatter både en beskrivende og en vurderende del.

I den beskrivende delen av problemstilling 1 (kap. 4.2) kartlegger og beskriver vi hvilke tjenester kommunen yter overfor barn og unge som kan lette situasjonen for barn i lavinntektsfamilier utover NAVs arbeid. Barnehage, skole, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnevern og kultursektoren er alle viktige tjenesteytere overfor barn og unge og deres familier. Det utledes ikke revisjonskriterier til den deskriptive delen, og vi gjør da heller ikke vurderinger av kommunens praksis.

I den vurderende delen av problemstilling 1 (kap. 4.3 og 4.4) vil vi blant annet undersøke om Sarpsborg kommune har utarbeidet en oversikt over befolkningens helsetilstand, og om denne legges til grunn for fastsettelse av mål, strategier og valg av tiltak i kommunens planer når det gjelder barn og unge. Videre vil vi undersøke om kommunen har utarbeidet planer og satt i verk tiltak knyttet til utfordringer i oppvekst- og levekårsforhold blant barn og unge og deres familier. I tillegg vil vi undersøke NAVs praksis når det gjelder barnefamilier med lav inntekt, og hvordan hensynet til barna ivaretas i familiers kontakt med NAV.

#### 4.2 Kommunens tjenester og tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier

I denne beskrivelsen vil vi gi en oversikt over kommunens tjenestetilbud og tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier. Selv om temaet for rapporten er nettopp denne gruppen, vil kommunens generelle tilbud til barn og unge også ha stor betydning for barn i lavinntektsfamilier. Vi gjør derfor ikke et skarpt skille mellom tiltak overfor barn og unge generelt, og barn i lavinntektsfamilier.

Denne delen av rapporten er en ren beskrivelse, og vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier.



#### 4.2.1 Planverk

Kommunens overordnede styringsdokument er *Kommuneplanens samfunnsplan 2018-2030*. Vi finner at temaet for denne forvaltningsrevisjonen - nemlig barn i lavinntektsfamilier - ikke er omtalt i samfunnsplanen. Her nevnes verken lavinntektsfamilier, minoritetsbefolkning eller barnefattigdom. Imidlertid finner vi at kommunen har utarbeidet og vedtatt flere kommunedelplaner, handlingsprogram og handlingsplaner hvor disse temaene inngår. Vi har valgt å gå gjennom relevante planer for å gjøre våre beskrivelser på området.

##### 4.2.1.1 Oppvekstplan

Det fremgår av oppvekstplanen *Sammen skaper vi Sarpsborg – der barn og unge lykkes* (vedtatt i bystyret 15.11.2018) at barnehage og skole er svært sentrale arenaer for barn og unge i tillegg til familien. Det står i oppvekstplanen at kommunen gjennom arbeidet i barnehager og skoler vil ha stor betydning både for framtidslivet, men også for barn og unges liv gjennom oppveksten. Planen synliggjør og forplikter kommunens arbeid med å legge til rette for at alle barn i Sarpsborg skal gis mulighet for en god oppvekst og et godt utdanningsløp.

Ifølge planen skal Sarpsborg være et godt sted å vokse opp og en god kommune å leve i som voksen. Barnehager og skoler skal medvirke i arbeidet for at barn og unge får mulighet til god helse og god livskvalitet. De ansatte skal støtte og styrke foreldrene og lokalsamfunnet i arbeidet med å gi barn og unge muligheter for god livsmestring.

I oppvekstplanen ligger det 43 tiltak i handlingsplanperioden mens det for skole er vedtatt 60 tiltak. Alle tiltakene har som mål å gjøre barnehage- og skoletiden så god og utbytterik som mulig for alle barn. Mange av tiltakene retter seg direkte mot barn som har særlige utfordringer. Som eksempler på tiltak i barnehagene kan vi nevne:

- Kommunens kompetansemiljøer skal medvirke til helhet og sammenheng for barn med store utfordringer.
- Barnehagene benytter Tverrfaglig samhandlingsteam i arbeidet med barn med store utfordringer.
- Barnehagene benytter kommunens kompetansemiljøer i det forebyggende arbeidet
- Kommunen etablerer et samarbeid med NAV for å sikre at arbeidsinnvandrere med barn i barnehagealder får informasjon om barnehage
- St. Marie læringscenter<sup>3</sup> er behjelpelige med skriftlig informasjon til minoritetsspråklige foreldre om barnehagens rammer, innhold og aktiviteter.
- St. Marie læringscenter utvikler kurs for nyankomne minoritetsspråklige foreldre med barn i barnehagen.
- Barnehagene benytter Trygghetssirkelen eller lignende kompetanse som modell for å utvikle trygg tilknytning og trygge relasjoner mellom barn og omsorgspersoner.
- Barnehagene utarbeider handlingsplan mot mobbing og utenforskap.
- Barnehagene sikrer at de har verktøy som de benytter i arbeidet med sosial kompetanse.
- Barnehagene benytter systematisk observasjon og kartlegging av språkferdigheter med fokus på tidlig innsats.
- St. Marie læringscenter tilbyr barnehagene veiledning i bruk av Begrepsmodellen.
- Barnehagene sikrer at de har minst en barnehagelærer:
  - som er sertifisert i Trygghetssirkelen
  - med videreutdanning i migrasjonspedagogikk
  - med videreutdanning i spesialpedagogikk/ sosial pedagogikk

---

<sup>3</sup> St. Marie læringscenter er et flerkulturelt kompetansesenter

Eksempler som gjelder skole:

- St. Marie læringscenter og skolen etablerer en rutine for samarbeidet mellom innføringsgruppene og klassen eleven tilhører.
- Kommunens kompetansemiljøer medvirker til helhet og sammenheng for barn med store utfordringer.
- Skolene benytter tverrfaglig samhandlingsteam i arbeidet med elever med store utfordringer.
- Kommunen i samarbeid med St. Marie læringscenter, utvikler kurs for nyankomne minoritetsspråklige foreldre med barn på barnetrinnet.
- St. Marie læringscenter er behjelpelige med at skolene når minoritetsspråklige foreldre med skriftlig informasjon om skolens rammer, innhold og aktiviteter.
- Skolene benytter dialogbaserte metoder i arbeidet med forebygging av utenforskap.
- Skolene benytter Trygghetssirkelen eller lignende kompetanse som modell for å utvikle trygg tilknytning og trygge relasjoner mellom barn og omsorgspersoner.
- St. Marie læringscenter samarbeider med Østfold fylkeskommune om kombinasjonstilbudet for minoritetsspråklig ungdom.
- Kommunen sikrer god organisering og godt innhold i særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring.
- Skolene legger til rette for at elevene får utnyttet sitt læringspotensial og opplever mestring i læringsarbeidet.
- Kommunen legger til rette for at skolen har kompetanse i norsk som andrespråk.

Ifølge oppvekstplanen skal det årlig rapporteres til politisk nivå gjennom statusbeskrivelser for tjenestene innen kommuneområde oppvekst, gjennom kvalitetsvurderinger av utvalgte enheter, de enkelte enheters beskrivelser av sin virksomhet og gjennom de årlige kvalitetsmeldingene for barnehage og grunnskole.

#### 4.2.1.2 Kommunedelplan folkehelse og forebygging

I planprogram for rullering av *Kommunedelplan folkehelse og forebygging 2023-2034* som ble vedtatt i 2022, framgår det at målsettingen er å styrke det helhetlige forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge. Å jobbe forebyggende og investere i barn og unges helse er avgjørende for en bærekraftig velferdsutvikling. Samtidig er det en økende bekymring for barn og unge som vokser opp med levekårsutfordringer. Det opplyses i planprogrammet at det er barn i Sarpsborg som vokser opp i familier preget av rus, vold, omsorgssvikt og alvorlig psykisk sykdom. Antall barn og unge som er i kontakt med barnevernet og Kompetansesenter rus og psykisk helse er økende. Ifølge planprogrammet kan økt innsats på godt forebyggende arbeid redusere trykket hos barnevernstjenesten, bidra til færre omsorgsovertagelser og redusere barn og unge i utenforskap.

Revisjonen har fått oversendt *Kunnskapsgrunnlag utfordringsbilde barn og unge* som er utarbeidet til rulleringen av folkehelseplanen. Her gis en beskrivelse av utviklingstrekk og sentrale utfordringer som påvirker behovet for økt satsing på forebyggende arbeid rettet mot barn og unge og deres familier. Det framgår at kommunen har store levekårsutfordringer, og at mange lever i utenforskap. Årsakene til utenforskap kan være mange. Det kan være forhold i arbeidsmarkedet, barrierer mot arbeid og det å stå uten utdanning, helseproblemer over tid og konsekvensene av lavinntekt, manglende støtte i familien, dårlige boforhold og liten tilhørighet i nabolag og lokalsamfunn. Familiebakgrunn har betydning for hvilke økonomiske levekår barn og unge oppnår som voksne. I kunnskapsgrunnlaget inngår følgende temaer:

- Tilknytning til arbeidslivet
- Utdanningsnivå og frafall
- Økt omfang av spesialundervisning

- Psykisk uhelse
- Innvandring og sekundærttilflyttede flyktninger
- Barnefattigdom
- En presset barneverntjeneste
- Samhandlingsutfordringer

Det framgår i kunnskapsgrunnlaget at et viktig tiltak vil være å styrke de arenaene der barn og unge er, og gjøre tjenestene mer tilgjengelige og komme tettere på barnehagene og skolene. Samtidig er familien den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling, og det er i familien grunnlaget for fremtidig samfunnsdeltagelse og overføring av verdier mellom generasjoner legges. I arbeidet med barn og unge er det viktig å ha et tydelig familieperspektiv. For å forebygge at barn vokser opp med mangelfull eller skadelig omsorg, må foreldre få hjelp til det de ikke mestrer.

### **Hva er gjort — Kommunedelplan folkehelse og forebygging**

Kommunen har lagt fram to underveismeldinger om rulleringen av folkehelseplanen til politisk nivå.

I den siste datert 21.03.2023 anbefaler kommunedirektøren at sluttbehandlingen av kommunedelplan folkehelse og forebygging utsettes til porteføljeprogrammet *Samhandling til beste for barn og unge* er avsluttet og sluttrapport med anbefalte tiltak foreligger. Det framgår at programmet er forankret i Handlingsplan 2023 – 2026 både på Kommuneområde helse og velferd og Kommuneområde oppvekst.

Det er rapportert på den gamle folkehelseplanen i årsrapportene for 2020, 2021 og 2022.

I årsrapport 2020 omtales prosjektet *Sammen skaper vi det gode hjemstedet*. Det rapporteres at det er gjennomført en rekke aktiviteter og delprosjekter i 2020. Kommunen har lagt til rette for at innbyggere på Alvim og i Østre bydel selv har skaffet midler og gjennomført aktiviteter i sitt nærmiljø. Det finnes aktiviteter for barn, ungdom, voksne og eldre som er finansiert av tilskuddsmidler. En undersøkelse på Alvim viser at flere kjenner større tilhørighet til nabolaget og hilser mer på naboene enn før. Videre er det tatt i bruk metodikken «Styrkebasert metode» gjennom Sarpsborg ABCD-nettverk med deltakere fra kommunale virksomheter, organisasjoner, eksterne institusjoner og enkelte innbyggere. Dette har resultert i nye samarbeidsprosjekter, blant annet mellom frivilligsentralen, Borgarsyssel museum og St. Marie læringscenter.

I årsrapport for 2021 opplyses det at prosjektet på Alvim ble avviklet i mai 2021.

I årsrapport for 2022 framgår det at som ledd i å bygge kunnskap om folkehelse blant ledere, politikere og ansatte inngår folkehelse som tema i lederopplæringen og arbeidsmiljøopplæringen. Det opplyses videre at 14 barnehager er godkjente som helsefremmende barnehager med fokus på kosthold og aktivitet.

#### **4.2.1.3 Kommunedelplan for mangfold, inkludering og likeverd 2016-2028**

Bystyret vedtok 15.06.2023 i PS 39/23 en rullert kommunedelplan mangfold, inkludering og likeverd 2023-2035 med handlingsdel 2023-2026. Som det framgår i saksutredningen, er tiltakene i den rullerte planen i hovedsak kunnskapsformidling gjennom konferanser, kompetanseformidling og dialog med kommunens enheter, arbeidsgivere og organisasjoner. Videre er det tiltak som skal bidra til inkludering og rettigheter innenfor oppvekst, fritid, helse/folkehelse og utdanning/arbeid for alle med særlig fokus på barn og unge og innvandrerbefolkningen.

Mangfoldsplanen påpeker at kommunen har en voksende innvandrerbefolkning, som pr 1. januar 2023 utgjorde 23,4 prosent. Ifølge mangfoldsplanen gir dette store utfordringer i forbindelse med integrering og kvalifisering av innvandrerbefolkningen, og mulighetene til å gi lovpålagte tjenester til alle innbyggerne i en by som i utgangspunktet har store levekårsutfordringer. Undersøkelser viser en stor overrepresentasjon hos NAV, barnevernet, oppveksttjenestene og ulike helse- og velferdstjenester av flyktninger som ankommer fra andre kommuner. Sarpsborg kommune er i dialog med statlige myndigheter for å få økt økonomisk bistand til å arbeide med mangfold, inkludering og likeverd overfor denne innbyggergruppa. I tillegg har krigen i Ukraina (2022-) også skapt store utfordringer i arbeidet med integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

Barn og unge omtales i et eget avsnitt i mangfoldsplanen. Per 2022 er Sarpsborg den kommunen i landet med flest barn som lever i familier med svært lav inntekt. Familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i denne gruppa. Det kan ha store konsekvenser for barn å vokse opp i fattigdom. Det kan påvirke opplevd ensomhet og utenforskap, gi større sannsynlighet for ikke å trives på skolen, barna må oftere enn andre flytte vekk fra sitt nærmiljø og de bor ofte dårligere og trangere. Det er en signifikant sammenheng mellom dårlig familieøkonomi og psykiske helseproblemer hos barn. Dette skaper store sosiale og kulturelle forskjeller. Fattige barn og unge har begrensede muligheter til å delta i ulike fritids- og kulturtilbud, reise på ferie, være aktive i lag og foreninger også videre. Hvert år søker Sarpsborg kommune om tilskuddsmidler til inkludering av barn og unge via Bufdir. Midlene benyttes blant annet til fritids- og ferietilbud for familier med lav inntekt.

Mangfoldsplanen er delt inn i følgende temaområder:

- Oppvekst
- Bosetting og boligsosialt arbeid
- Kultur, idrett, frivillighet og samfunnsdeltakelse
- Helse og omsorg
- Kompetanse, aktivitet og arbeid
- Sarpsborg kommune som arbeidsgiver

Mangfoldsplanen har en målsetting om at alle barn og unge skal kunne delta i barnehage, skole og SFO, og ha mulighet til å trives og utvikle seg innenfor sitt potensial hver dag. Hvordan dette skal oppnås, framgår på s. 12-13 i planen:

**Tabell 1. Oversikt over tiltak som gjelder oppvekst i mangfoldsplanen**

| Slik vil vi ha det   | Slik gjør vi det   |
|--|--|
| <b>Verdiene mangfold, likeverd og inkludering gjennomsyrrer tjenester som rettes inn mot barn og unge.</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igangsette, videreutvikle og videreføre tiltak som sikrer integrering av verdiene mangfold, integrering og likeverd i alle enheter</li> <li>• Alle som jobber med barn og unge i Sarpsborg skal ha et aktivt og bevisst forhold til mangfold som ressurs.</li> </ul>  |
| <b>Det er inkluderende og rommelig tilpasset opplæring og tilrettelegging for barn med særskilte behov innenfor det ordinære læringsfellesskapet</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulike virkemidler og variert metodikk sikrer at barn får opplæring som hensyntar evner, motivasjon og forutsetninger</li> <li>• Samarbeid på tvers av faggrupper og virksomheter for å sikre et helhetlig tilbud, deriblant bruk av team og samarbeidsgrupper rundt enkeltbarn og deres familier</li> <li>• Det språklige mangfoldet ivaretas gjennom bevisst bruk av pedagogikk og metodikk</li> </ul> |

| Slik vil vi ha det  | Slik gjør vi det  |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virksomhetene har handlingsplaner med klare prosedyrer for hvordan utestenging, mobbing og diskriminering skal forebygges, avdekkes og håndteres</li> <li>• Læringsressurs for barnehager og skoler om vold, overgrep, mobbing og barns rettigheter: <a href="http://www.jegvet.no">www.jegvet.no</a></li> </ul>   |
| <b>Barn og unges individuelle behov i overgangsfasene mellom barnehage, barneskole, u-skole og videregående skole ivaretas</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det foreligger rutinebeskrivelse og årshjul for overganger mellom barnehage og skole</li> <li>• Det foreligger rutinebeskrivelse og årshjul for overganger mellom barneskole og ungdomsskole</li> <li>• Det foreligger rutinebeskrivelse og årshjul for overganger mellom ungdomsskole og vgs.</li> <li>• Samarbeid med vgs. om en bedre tilpasset opplæring for sent ankomne flerspråklige ungdommer</li> <li>• Beholde og videreutvikle foreldrekurs - en kursrekke på 3 kvelder hver høst for nyankomne innvandrere med elever på ungdomstrinnet og innføringsklassen på St. Olav i regi av St. Marie læringscenter/karrierenettverket</li> <li>• Sikre at mottaker får viktig informasjon på eget språk</li> </ul> |
| <b>Ansatte innenfor oppvekst vektlegger relasjonsbygging og god læringsledelse i sitt arbeid med barn og elever</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virksomhetene sørger for tilfredsstillende kompetanse ut fra barne- og elevgruppe</li> <li>• Fokus på holdningsskapende arbeid for å sikre at de som arbeider direkte med barn og unge framstår som gode rollemodeller</li> </ul>  |
| <b>Barn og unges oppvekst er preget av likeverd og like muligheter til tross for sosiale forskjeller og utfordringer knyttet til fattigdomsproblematikk</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid</li> <li>• Rekruttering av barn med minoritetsbakgrunn til barnehager</li> <li>• Oppfordre foreldre uten barnehageplass til å benytte seg av åpen barnehage</li> <li>• Samarbeid med barnehagene for best mulig utnyttelse av statlige språkstimuleringsmidler for flerspråklige barn i barnehage</li> <li>• Bevissthet rundt bruk av kompensierende tiltak og aktiviteter i be kjempelsen av sosiale forskjeller og fattigdomsproblematikk i barnehage- og skolehverdagen</li> </ul>   |
| <b>Barn og unge er involvert og medvirker i læringsprosesser og i viktige beslutningsprosesser</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Et aktivt og deltakende Ungdomsråd</li> <li>• Elevråd er en sentral arena for medvirkning</li> <li>• Fokus på barns rettigheter til å bidra, påvirke og medvirke i egen hverdag</li> <li>• Skolene og barnehagene innhenter barnets stemme i saker og avgjørelser som omhandler dem</li> </ul>   |

Et annet temaområde i mangfoldsplanen som har betydning for barn og unges oppvekstkår, er bosetting og boligsosialt arbeid. Innbyggernes opplevelse av tilhørighet til nærmiljøene og lokalsamfunnet er en av flere forutsetninger for sosial bærekraft. Dette oppnås gjennom sosiale nettverk og broer mellom dem som bidrar til en kultur preget av åpenhet, tillit og trygghet. Kommunen ønsker å stimulere til bygging av alternative boliger tilpasset ulike livsfaser slik at flest mulig kan finne en bolig som ivaretar deres behov.

Målsettingen på dette temaområdet er mangfoldige og inkluderende bomiljøer i hele kommunen. Hvordan målsettingen skal oppnås, framgår på s. 14-15 i mangfoldsplanen, og det inkluderer blant annet å:

- arbeide for levekårsutjevning mellom kommunens ulike deler
- følge opp og bistå i prosjekter knyttet til områdesatsingen i Østre bydel
- etablere sosiale møteplasser og aktivitetstilbud for å styrke den enkeltes evne til å bli boende i eget hjem og leve et aktivt liv
- bruke virkemidler, blant annet i samarbeid med Husbanken og NAV, som bidrar til ønsket tilflytting og motvirker uønsket fraflytting innenfor kommunen. Det gjelder både for boliger og økonomiske ordninger
- arbeide etter nasjonal og kommunal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)

Et annet temaområde som er viktig for barn og unge, er kultur, idrett, frivillighet og samfunnsdeltakelse. Det framgår i mangfoldsplanen at alle kommunens arenaer skal være uavhengige, uten religiøs og politisk vinkling, som tilbyr positiv voksenkontakt, og som sikrer barn og unge et sted å være i fritiden. Det skal jobbes forebyggende med fokus på barn og unges holdninger knyttet til rus og mobbing. Brukermedvirkning skal fremmes ved å gi de unge en aktiv deltakelse blant annet i fritidstilbudets innhold, skape et godt fritidsmiljø som gir de unge styrket identitet, selvfølelse og redskap til mestring og utvikling.

«Ung arrangør» jobber systematisk for økt ungdomsmedvirkning. Målet er å synliggjøre og oppmuntre den innsatsen ungdom gjør på arrangørsiden. Ungdom som arrangører vil øke ungdoms eierforhold til de ulike arrangementene, og dette vil bidra til fornying og sette tydeligere ungdomspreg på arrangementene. Kommunen vil tilby kurs, workshoper eller andre aktiviteter som øker inkludering, og styrker de unges identitet og muligheter, samt stimulere til etablering av selvdrivne grupper innenfor de ulike kulturuttrykkene. Det skal produseres, utvikles og formidles kulturtilbud for hele kommunens befolkning, med særlig fokus på barn og unge.

Mangfoldsplanens mål er at alle som bor i Sarpsborg skal ha mulighet til å delta i samfunnslivet, på kultur-, idretts- og fritidsarenaer og i frivilligheten, og oppleve inkludering og likeverd når de deltar og bidrar. Tiltak for å oppnå dette framgår på s. 16-17 i planen. Tiltak i mangfoldsplanen som skal øke barn og unges deltakelse i samfunnslivet inkluderer blant annet å:

- videreutvikle den kulturelle skolesekken og samarbeidet med skolene
- styrke kompetanse knyttet til inkludering av underrepresenterte grupper
- videreføre den kommunale ordningen som gir støtte til medlemskontingenter og treningsavgifter i frivillige organisasjoner
- benytte interne og eksterne tilskuddsordninger aktivt for å kunne tilby et variert, gratis fritidstilbud for alle barn og unge
- ta en aktiv rolle i å sikre mangfold, inkludering og likeverd for alle som vil være med å delta og eller bidra innen idretten

Temaområdet helse og omsorg berører også barn og unge. Det handler om et samfunn som gir flest mulig et psykososialt godt liv som grunnlag for best mulig helse gjennom hele livet. Det å leve i en lavinntektsfamilie reduserer i seg selv mulighetene til å følge opp egen helse på en god måte og gjør det vanskeligere å ta helsemessige gode valg på egne og barns vegne. Helse i mangfoldsplanen handler om likeverdige tjenester i sin helhet med fokus på forebygging og folkehelse.

Kommunens målsetting på temaområdet helse og omsorg er at innbyggerne får tilgang til de helsetjenester de har rett på, blir møtt med respekt og får mulighet til å medvirke og slik at tjenestene blir likeverdige for alle. Tiltak for å oppnå dette framgår på s. 18-19 i mangfoldsplanen. Tiltak som berører barn og unge innen helse og omsorg inkluderer blant annet:

- Det er fokus på holdningsskapende arbeid og kunnskapsutveksling hos personale. Det er mulighet for etisk refleksjon og tilgang til veiledning:
  - Økt kunnskap om vold, overgrep og æresvold
  - Samarbeid med fylkeskommunen/videregående skole om forebygging av vold, overgrep og æresvold
- Den forebyggende og helsefremmende innsatsen overfor barn og unge er forsterket for sårbare grupper
- Alle barnehagene, grunnskolen og videregående skole har kompetanse på og gjennomfører relevante forebyggende program

Temaområdet kompetanse, aktivitet og arbeid spiller en sentral rolle med tanke på husholdninger med vedvarende lav inntekt. Lønnet arbeid gir økonomisk trygghet og åpner for flere muligheter til å utfolde seg på fritiden, som er nødvendig for å kunne bli inkludert og ikke isolert. Videre er det viktig å oppleve gleden ved å skape produkter eller tjenester sammen med kollegaer, og å være en del av det nettverket og vennskapet som utvikles på ulike arbeidsplasser.

Kommunens målsetting er at alle får mulighet til å delta i ønsket utdanning, kvalifisering og arbeidsliv. Alle skal oppleve inkludering og likeverd mens de tar utdanning og i arbeidslivet. Hvordan dette målet skal nås, framgår på s. 21-22 i mangfoldsplanen. Tiltak som kan bidra til færre husholdninger med vedvarende lav inntekt inkluderer blant annet:

- Flest mulig gjennomfører ønsket utdanning
  - Det settes fokus på hvordan Sarpsborgskolene best kan jobbe med livsmestring, karriereveiledning, forberedelse til arbeidsliv, holdninger og dannelse
  - Beholde og utvikle tiltak som sikrer overgangen fra grunnskole til videregående skole og økt gjennomføring av videregående skole
  - Sikre tilbud til innvandrere som ankommer i utsatt alder mht. overgang grunnskole/videregående skole
- Flest mulig er i arbeid etter endt utdanning
  - Dialog mellom stat og kommune innenfor NAV for å sikre at kompetansehevede tiltak og sysselsettingstiltak prioriterer og bidrar til at ulike utsatte grupper øker deltakelse i arbeidslivet
  - Introduksjonsprogrammet og St. Marie læringscenter har tett kontakt med ulike opplærings-institusjoner og lokalt arbeidsliv for å bidra til at innvandrere kommer raskest mulig i arbeid

Ifølge mangfoldsplanen spiller også kommunen som arbeidsgiver en sentral rolle. Det er kommunens målsetting som arbeidsgiver at mangfold, inkludering og likeverd er integrerte verdier hos alle ansatte i kommunen. Tiltak for å oppnå dette framgår på s. 22 i planen, og inkluderer blant annet:

- Sarpsborg kommune har arbeidsmiljøer som reflekterer mangfoldet i Sarpsborgsamfunnet, der alle ansatte opplever likeverd

- Rekrutteringspraksisen sikrer mangfold ved å ivareta mangfoldsperspektivet gjennom hele rekrutteringsprosessen fra utlysning til utvelgelse og ansettelse
- Det benyttes et rekrutteringssystem hvor de med hull i CV, innvandrerbakgrunn eller funksjonsnedsettelse kan opplyse om dette, slik at kommunen som arbeidsgiver lykkes med å rekruttere mangfold
- Sarpsborg kommune tar samfunnsansvar og bidrar til å kvalifisere innbyggere til aktiv deltakelse i arbeidslivet og til å være yrkesaktive lenger
  - Fortsette med å legge til rette for praksisplasser og språkpraksis for å kvalifisere framtidige arbeidstakere
  - Fortsette med praksisplasser for studenter og elever og øke samarbeidet med skoler og utdanningsinstitusjoner.

### **Hva er gjort – Kommunedelplan for mangfold, inkludering og likeverd**

Siden den rullerte mangfoldsplanen ble vedtatt 15.06.23, kan det tidligst bli rapportert om gjennomførte tiltak i årsrapport for 2023 som legges fram i mai-juni 2024.

Vi har gått gjennom årsrapportene for 2020, 2021 og 2022 og finner at det er rapportert om status på tiltak i tidligere Kommunedelplan mangfold, inkludering og likeverd 2016-2028. Flere av de gjennomførte tiltakene berører barn og unge. Vi gjengir noen av disse nedenfor.

Hovedmålet i planen er: Sarpsborg er en kommune uten diskriminering og mobbing. Mangfold, inkludering og utryngsfrihet er viktige verdier. Kommunen gir likeverdige tjenester til alle innbyggere.

#### **Prioritert tiltak: Videreutvikle etablerte møteplasser og aktiviteter som bl.a. Verdensrommet, Flere Farger og Folk i Sarp.**

- **Status per 31.12.2020:** Folk i Sarp ble avlyst i 2020. Ressursene er benyttet til å forberede 2021 og andre aktiviteter med særlig fokus på utsatte barn/unge. Åpen møteplass på kulturskolen har venteliste og er et tilbud man bør vurdere mulighet for utvidelse.

#### **Prioritert tiltak: Styrke samarbeidet med frivilligheten om ulike tiltak og festivaler.**

- **Status pr. 31.12.2020:** Det har vært samhandling og dialog på de arenaer og plattformer som har vært tilgjengelige i forbindelse med koronaen. Samlingene i ABCD-nettverk har etablert flere samarbeidsprosjekter og samarbeidstiltak mellom kommune og frivillighet. Samarbeidet med Frivillighetssentralen Øst om et familiearrangement på Bodalstranda. Det ble delt ut mat og gaver til familier med særlig behov.

#### **Prioritert tiltak: Utvikle nærmiljøtiltak i skolene som fremmer integrering og utjevner sosiale forskjeller.**

- **Status pr. 31.12.2021:** Tiltaket var knyttet opp mot prosjekt "Sammen skaper vi det gode hjemstedet" på Alvim. Dette prosjektet ble avviklet i mai 2021.

#### **Prioritert tiltak: Videreutvikle etablerte flerkulturelle møteplasser som Kulturskolen for alle og Folk i Sarp, utarbeide en helt ny opera med musikk fra ulike kulturer og samarbeide godt med frivillige organisasjoner omkring dette.**

- **Status pr. 31.12.2022:** Sarpsborg kommune fikk i 2022 midler fra Bufdir for en treårsperiode til å videreutvikle åpen møteplass på kulturskolen. Det er gjennomført mangfoldsfestival (Folk i Sarp). Pandemien satte en stopper for en operaforestilling med publikum. Det ble i stedet filmatisert en konsertversjon som ble vist på kino rett før sommeren.



**Prioritert tiltak: Utvikle nærmiljøtiltak i skolene som fremmer integrering og utjevner sosiale forskjeller. Fokus på østre bydel og Sandesundsveien og Kruseløkka skoler.**

- **Status pr. 31.12.2021:** Alvimhaugen og Sandesundsveien skoler har ulike nærmiljøtiltak, mens Kruseløkka ikke har dette. Det har vært utfordrende både med eksterne ressurser/midler og koronasituasjonen.

**Prioritert tiltak: Ivareta barn og unges rett til et trygt og godt barnehage- og skolemiljø gjennom Handlingsprogram tett på for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, vedtatt 06.10.2020. Elevrådets rolle, ansvar og arbeid styrkes og sikres. Arbeidet med Ungdomsrådet skal videreføres og videreutvikles.**

- **Status pr. 31.12.2022:** Virksomhetene setter regelmessig fokus på innholdet i handlingsprogrammet. Det er utarbeidet en retningslinje for ivaretagelse av barns rett til å bli hørt i saker som angår dem. Implementeringen av handlingsprogrammet med maler og relaterte retningslinjer fortsetter. Retningslinjen for elevrådsarbeidet skal evalueres av Ungdomsrådet våren 2023.

#### 4.2.1.4 Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2021

Målgruppen for *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2021* er ansatte i kommunale tjenester og andre instanser som kommer i kontakt med barn og unge, voksne og/eller eldre, samt andre sårbare grupper som opplever vold i nære relasjoner. Kommunens ansvar og oppgaver er omfattende fra generelt helsefremmende og forebyggende arbeid til tett oppfølging og bistand til enkeltmennesker. Kommunen har et særlig ansvar for å identifisere og gi tjenester til alle som opplever vold.

Faktorer som i stor grad kan knyttes til økt risiko for vold og overgrep, er manglende likestilling mellom kvinner og menn, fattigdom, rus, psykiske lidelser, traumer og tidligere voldsopplevelser. Ifølge handlingsplanen antas det at 750 -1500 innbyggere i Sarpsborg blir utsatt for vold i nære relasjoner årlig.

Det framgår i handlingsplanen at volden for de fleste dreier seg om mindre alvorlig vold, noe som innebærer at de én eller flere ganger har opplevd at foreldrene har lugget, kløpet, dyttet, ristet eller slått dem med flat hånd. Både psykisk og fysisk vold fra foresatte bidrar til en økt risiko for psykiske helseproblemer. Det opplyses i planen at det har vært en nedgang i den mindre alvorlig fysiske volden de siste årene. Omfanget av den mer alvorlige volden er imidlertid ikke gått ned.

Fra handlingsplanen vil vi trekke fram følgende tiltak:

- Videreutvikle foreldrestøttende tiltak (foreldreveiledning og sinnemestringskurs) ved familiesentrene
- Utvikle strategi for melding av bekymring, og håndtering av saker (akutt og oppfølging) gjennom et felles varslingsystem
- Årlig temauke om vold i nære relasjoner *Trygghetsuka*
- Barnehage og skole har fokus på vold. Dette er forankret i læreplaner, fagplaner og rammeplan
- Videreutvikle arbeidet med samordna tjenester for utsatte barn og unge
- Videreutvikle SLT-arbeidet

#### Hva er gjort – Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2021

I kvalitetsmelding for barnehage 2020 redegjøres det for at åtte barnehager i Sarpsborg deltar i pilotprosjektet «Stine Sofies Barnehagepakke — barnas verneombud» som skulle gjennomføres i barnehageåret 2020-2021. Prosjektet skulle bidra til kompetanseheving og bevisstgjøring om oppgaver som barnehagen allerede har. I henhold til lov og rammeplan skal personalet i barnehagen ha et bevisst

forhold til at barn kan være utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep, og vite hvordan dette kan forebygges og oppdages.

I november 2020 ble alle barnehager i Sarpsborg invitert til en felles digital kursdag med temaet vold og overgrep mot barn. Temaet ble valgt etter innspill fra barnehagene.

I kvalitetsmeldingen for barnehage 2021 framgår det at kommunen arrangerte Trygghetsuka 2021 der temaet var vold i nære relasjoner. Foreldrene ble gjennom barnehagene invitert til å delta på et foreldreseminar med temaet *Å leve med barn*. Barnehagene fikk anbefalt å se webinar fra Stine Sofies stiftelsen *Hva skal vi se etter? Oppdag vold mot barn*. Fagarena barnehage var lagt til Trygghetsuka og tema der var barns seksuelle helse og forebygging av overgrep.

Vi har også gått gjennom barneverntjenestens årlige kvalitetsmeldinger og undersøkt hva som sies om vold i nære relasjoner. I kvalitetsmeldingen for barneverntjenesten i 2021 meldes det om at det er utarbeidet «nivå 1 prosedyre» i 2020 for å avdekke vold i nære relasjoner og iverksette tiltak. Prosedyren gjelder for alle ansatte i kommunen. I meldingen nevnes også Trygghetsuken som vi har nevnt ovenfor. Det opplyses at Konsultasjonsteamet og felles varslingsystem for risikoutsatte, ble vedtatt i *Utvalg for Velferd og Folkehelse* i september 2019. Det opplyses at systemet per mai 2021 ikke er iverksatt.

I kvalitetsmeldingen i 2022 vises det til *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2021*, og det opplyses at barneverntjenesten sitter i nettverksgruppen *Samlet mot vold i nære relasjoner* sammen med 21 andre instanser i kommunen. Ifølge kvalitetsmeldingen er det viktig å tilse implementering av nivå 1-prosedyren for å avdekke vold i nære relasjoner og iverksette tiltak. Det påpekes at det nå er viktig å se til at det blir etablert prosedyrer på virksomhetsnivå i kommunen. Det framgår at en arbeidsgruppe planlegger *Trygghetsuken* rettet mot ansatte og innbyggere i kommunen. Kommunen har også vedtatt et felles varslingsystem for risikoutsatte. Systemet ble delvis iverksatt i slutten av 2021.

#### 4.2.2 Områdesatsing Østre bydel

I kommunens planstrategi 2021-2024 og i kommunens handlingsplan 2022-2025 ble det vedtatt at det skulle utarbeides et handlingsprogram for utvikling av Østre bydel. Bakgrunnen er at det i de østre delene av sentrum bor størst andel med dårlig råd, dårlig helse, ustabile boforhold og høy andel barn i lavinntektsfamilier. Områdesatsingen omfatter to av ti levekårssoner som ifølge *Levekår i Sarpsborg 2020* har høyest forekomst av levekårsutfordringer – Fram Grina og Gamlebyen.

Ifølge planstrategien er årsakene til levekårsutfordringene komplekse og krever en sammensatt og overgripende tilnærming og virkemiddelbruk – sosialt, fysisk og boligpolitisk. Det framgår at det å ta for seg et avgrenset område og utrede muligheter med virkemidler på tvers, kan bidra til å bedre levekårene for de som bor der, og gjøre området mer stabilt, trygt og attraktivt.

Kommunen søkte om tilskudd til avtale om områdesatsing fra Kommunal- og distriktsdepartementet 14.03.2023, og det ble inngått avtale med departementet 05.09.2023 for fem år fra og med 2023 med mulighet for forlengelse.

I arbeidet med områdesatsingen er det utarbeidet tre sentrale dokumenter:

- Kunnskapsgrunnlag
- Programbeskrivelse Østre bydel
- Handlingsplanprogram Østre bydel som skal revideres årlig

I handlingsplanprogrammet angis tre innsatsområder – Bo, Jobbe, Oppleve – med tilhørende tiltak. Alle innsatsområdene vil direkte eller indirekte påvirke barns oppvekstkår i positiv retning, men i tabellen nedenfor vil vi trekke fram noen tiltak som eksplisitt nevner barn og unge.

**Tabell 2. Tiltak rettet mot barn og unge i områdesatsingen Østre bydel**

| Område         | Målsetting  | Tiltak   |
|----------------|---|--|
| <b>BO</b>      | Sørge for gode, attraktive bomiljøer og stimulere til bygging av alternative boformer tilpasset innbyggernes livsfaser og behov | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering av regjeringens boligsosiale strategi «Alle trenger et trygt hjem»</li> <li>• Gi økonomisk veiledning slik at flere går fra leie til eie gjennom Økonomi-husprosjektet</li> </ul>  |
|                | Bedre barn og unges oppvekstvilkår  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablere flere lekeapparater i Østre bydel</li> <li>• Øke barnehagetilknytningen for barn som står utenfor, bl.a. barn i lavinntektshusholdninger og minoritetsspråklige</li> <li>• Holde åpen barnehage i St. Olav barnehage</li> <li>• Deltakelse i folkehelsenettverket i Viken</li> <li>• Søke om medlemskap i Aktive byer – Global Active City</li> <li>• Søke medlemskap i nettverket Sunne kommuner</li> <li>• Mobilt familiesenter med dager for jordmor-kafe, barselgrupper etc. Ses i sammenheng med etablering av bydelskontor</li> <li>• Styrke integreringen av sekundærtillflyttende flyktninger</li> <li>• Helhetlig tiltak mot barnefattigdom. Koordinering av tverrfaglig samarbeid rundt utsatte barn og unge som følge av koronapandemien</li> </ul> |
| <b>JOBBE</b>   | Utvikle helhetlige kvalifiseringsløp for unge og voksne slik at flere fullfører utdanning og kvalifiseres til arbeid            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle Sarpsborg scene til en opplæringsarena for unge utøvere innenfor lyd/lys/video, og øke antall lærlinger</li> </ul>  |
| <b>OPPLEVE</b> | Gi gode betingelser for å utøve idrett, kultur og annen aktivitet   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Videreføre koordinering av aktiviteter for barn og ungdommer slik at flere skal få delta i feriefritids- og kulturtilbud uavhengig av økonomi og familieforhold, på bakgrunn av koordinerende innsats mellom kommunale, frivillige og private aktører</li> </ul>  |
|                | Stimulere til tiltak som styrker Østre bydel som kultursentrum med et rikt og variert kulturtilbud                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilby fritidstilbud for barn i alderen 10-20 år gjennom Ungdommens kulturhus</li> <li>• Gjennomføre STAS-festivalen på Sarpsborg scene. En kulturfestival for barn 3-10 år</li> <li>• Videreføre gratis kulturskoletilbud for alle</li> </ul>   |
|                | Skape sosiale møteplasser og inkluderende lokalsamfunn med økt deltakelse   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Videreføre nærmiljøhus på Sandesundsveien skole med gratis aktivitetstilbud etter skoletid</li> <li>• Videreføre samarbeid med elever på St. Olav vgs</li> </ul>  |

Det framgår i handlingsplanprogrammet at hovedmålet for områdesatsingen for 2023 er å ruste opp og forberede kommunen som organisasjon på å jobbe med områdesatsingen. Hensikten er å kartlegge ressurser og interesser i Østre bydel, og å mobilisere ildsjeler til å iverksette og drive aktiviteter som skaper økt deltakelse i lokalsamfunnet. På lengre sikt er målet et robust og bærekraftig nabolag med opplevelse av samhold, tilhørighet, trygghet og sosial støtte blant dem som bor der. Nøkkelord for satsingen er innbyggerinvolvering, myndiggjøring og deltakelse.

Ifølge handlingsplanprogrammet er områdesatsingen et omfattende og langsiktig arbeid som vil kunne vare i flere tiår og medføre behov for investeringer og økte driftsmidler. Finansiering av tiltak må i stor grad belage seg på særskilte prioriteringer innenfor de enkelte kommuneområders driftsramme. Handlingsprogrammet for Østre bydel må derfor følges opp i kommunens handlingsplan med budsjett.

### **Hva er gjort – områdesatsingen Østre bydel**

Områdesatsingen Østre bydel har vært behandlet i kommunens politiske organer i flere omganger.

I PS 17/22 ble formannskapet orientert om områdesatsingen. Saken var vedlagt en oversikt over gjennomførte, pågående og planlagte planer, tiltak og prosjekter som berører Østre bydel. Oversikten viser at det er blitt gjennomført 13 fysiske tiltak av ulikt omfang i Østre bydel i perioden 2016-2021. Av disse antar vi at tre kan ha bidratt positivt til barn og unges levekår, nemlig sykkelfelt i Pellygata, innføring av boligsone og oppretting av fortau ved flere veier i bydelen. Av pågående prosjekter vil vi trekke fram Familiehjelpen som er et forebyggende lavterskeltilbud der frivillige bidrar inn i småbarnsfamilier som selv ønsker hjelp.

I PS 79/23 sluttbehandlet bystyret *Handlingsprogram Østre bydel*. I saken ble det gitt en oversikt over status på tiltak som var under gjennomføring i 2023 i områdesatsingen. Her ble blant annet følgende tiltak omtalt:

- Prosjektet «Sammen skaper vi det gode hjemstedet i Østre bydel»
  - Ansettelse av programmedarbeider i 60 prosent stilling med ansvar for lokal ressursmobilisering og til å lede prosjektet.
  - Opprettelse av nettverk hvor blant annet beboere, frivillige, kommuneansatte og privat næringsliv møtes til jevnlig nettverksmøter.
  - Det er gjennomført medvirkningsmøter med ulike grupper og beboere, samt gjennomført arrangementer under tittelen «Åpne dører» for å skape arenaer for dialog, innspill og refleksjoner.
  - Oppstart av Bydelsmødre – frivillige kvinner, primært med etnisk minoritetsbakgrunn, som har gått gjennom et opplæringsprogram om temaer som familie, helse og samfunn. Etter fullført opplæring går de ut som synlige og trygge brobyggere mellom det offentlige og sine lokalsamfunn.
  - Undervisningsprogram for 5.-7-trinn og ungdomsskoetrinnet for å få innspill fra de unge stemmene og styrke deres deltakelse i arbeidet med Østre bydel.
  - Opprettelse av nærmiljøtilskudd for å støtte store og små tiltak som fremmer bedre levekår, skaper aktivitet og utvikling i nærmiljøet og som gir midlertidige eller varige endringer i bydelen. Det kan søkes om inntil 30 000 kroner pr aktivitet, og det er løpende søknadsfrist. Totalt 14 søknader er innvilget og tilskuddspotten på 300 000 kroner er utdelt.

I oversikten inngår også hvilke tiltak som finansieres av statlige midler:

- Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget.

- Formidlingsprogram – oppstart av planleggingsarbeid for å utarbeide og gjennomføre formidlingsprogram om områdesatsingen.
- Etablering av nabolagshus i Gamlebygata 10 i samarbeid med en lokal, ideell organisasjon
- Veiledende plan for offentlige rom for å sikre en god bo- og nærmiljøutvikling i Østre bydel og for å kunne ta i bruk utbyggingsavtaler.
- Ansettelse av prosjektmedarbeider som skal jobbe med aktiviteter i bydelen med særlig fokus på kommunikasjonsfaglige oppgaver.
- Næringslivs koordinatør – bruke SPIN Sarpsborg Innovasjon til å nå mål knyttet til innsatsområdet JOBBE.
- Oppgradering av St. Maries plass – skape mer aktivitet i og rundt parken ved å teste nye løsninger og midlertidige tiltak for å styrke fysiske og sosiale nærmiljøkvaliteter.

**Tabell 3. Status for noen tiltak i 2023 i Områdesatsingen Østre bydel**

| Tiltak/prosjekt   | Status/resultat   |
|---|---|
| <p><b>Igangsette prosjektering og utvikling av kvartal 88 som dekker planformål og kommunal infrastruktur. Sees i sammenheng med behovet for nærmiljøanlegg og møteplass. I Sentrumsplan 2019-2031 er kvartal 88 satt av til park, lekeplass og sosial møteplass for alle aldre.</b></p>  | <p>Kvartal 88 er det største investeringsprosjektet i områdesatsing Østre bydel. Kvartalet er i sentrumsplanen satt av til park, lekeplass og sosial møteplass for innbyggere i alle aldre. Sarpsborg kommune eier deler av kvartalet og har i 2023 ervervet ytterligere en bolig på kvartalet. Kommunen eier nå hele kvartalet med unntak av en bolig og en parkeringsplass. Høsten 2023 er det innhentet innspill fra beboere om hvilke behov parken bør dekke. Dette har dannet grunnlaget for en utlysning for å engasjere en konsulent på nyåret som skal prosjektere og kostnadsberegne etablering av parken/møteplassen.</p> |
| <p><b>Etablere bydelskontor med hensikt å komme i kontakt med beboere, næringsliv, frivillige og andre aktører samt å være en møteplass for kommunens tjenester og brukere.</b></p>   | <p>En viktig faktor for å få til nødvendig medvirkning og ressursmobilisering i områdesatsingen er å etablere et bydelskontor. Et bydelskontor skal gjøre det enklere å komme i kontakt med beboere, næringsliv, frivillige og andre aktører. Bydelskontoret skal være en arbeidsplass for programledelsen i tillegg til å være en arena for ulike medvirkningsaktiviteter. Bydelskontoret er etablert i St. Mariegate 55 og har siden 28.november hatt åpent tre dager i uken.</p>   |
| <p><b>Starte opp metodearbeid «Sammen skaper vi det gode hjemstedet i Østre bydel». Dette er ressursbasert lokalsamfunnsutvikling med fokus på innbyggerinvolvering, myndiggjøring og deltakelse. Hensikten er å utvikle bærekraftige tiltak og prosjekter basert på innbyggernes iboende ressurser. Sees i sammenheng med etablering og drift av bydelskontoret.</b></p> | <p>Det ble ansatt en programmedarbeider i 60% stilling i mai 2023 med ansvar for lokal ressursmobilisering.</p> <p>Det er opprettet dialog med ulike aktører og gjennomført medvirkningsmøter med ulike grupper og beboere, samt gjennomført arrangementer under tittelen «Åpne dører» for å skape arenaer for dialog, innspill og refleksjoner. Bydelsmødre startet opp i desember, som en aktivitet under lokal res-</p>  |

| Tiltak/prosjekt  | Status/resultat   |
|--|---|
|  | sursmobilisering. Dette er et prosjekt som er gjennomført i andre områdesatsinger med stor suksess. Bydelsmødre er frivillige kvinner, primært med etnisk minoritetsbakgrunn, som har gått gjennom et opplæringsprogram om temaer som familie, helse og samfunn. Etter fullført opplæring går de ut som synlige og trygge brobyggere mellom det offentlige og sine lokalsamfunn. Arbeidet med et undervisningsprogram for 5.-7. trinn og ungdomsskoletrinnet for å få innspill fra de unge stemmene og styrke deres deltakelse i arbeidet med Østre bydel er på begynt. |
| <b>Etablere nærmiljøtilskudd for små og store tiltak som kan bidra til et bedre nærmiljø i Østre bydel og som beboer- og velforeninger, frivillige lag og organisasjoner, næringsliv og andre kan søke på.</b> | Nærmiljøtilskudd ble lansert i mars 2023. Hensikten er å støtte store og små tiltak som fremmer bedre levekår, skaper aktivitet og utvikling i nærmiljøet og som gir midlertidige eller varige endringer i bydelen. Det kan søkes om inntil 30 000 kroner pr aktivitet, og det er løpende søknadsfrist. Det er innvilget totalt 14 søknader og tilskuddspotten på 300 000 kroner er utdelt. Ordningen videreføres i 2024 og potten økes til 500.000 kr.   |

#### 4.2.3 Helse og omsorg

##### Familiesenter og helsestasjon

På kommunens nettside fremgår det at kommunen har tre familiesentre – Hannestad familiesenter, Sentrum familiesenter og Skjeberg familiesenter. Det opplyses at helsestasjonene for barn, familierådgivere og ungdomskontakten holder til på familiesentrene i kommunen. Helsestasjonen samarbeider med eller kan henvise til fysioterapeut, ergoterapeut, PP-tjenesten og ulike spesialisttjenester. Helsestasjon for ungdom og Herrkules helsestasjon for gutter holder til ved Sentrum familiesenter.

Ved å klikke på fanen *For ungdom* under *Familiesenter og helsestasjon* blir man ledet til Helsestasjon for ungdom. Her opplyses det at dette er et gratis tilbud til alle mellom 13 og 25 år. Hit kan ungdom komme om de trenger noen å snakke med, for eksempel om psykisk, sosial og seksuell helse, og det er ikke nødvendig å bestille time.

Her ligger også lenke til *SarpsborgModellen: Tidlig innsats — livslang effekt*. Det opplyses at SarpsborgModellen er en unik oppfølging for barn med mødre som strever med rusrelaterte problemer og/eller psykiske vansker der målet er å forebygge så tidlig som mulig for å hindre generasjonsoverføring av rus og psykiske problemer. Flere spesialister/faggrupper jobber med SarpsborgModellen for å sikre det tverrfaglige perspektivet. Alle jobber for å fremme en trygg tilknytning mellom mor og barn.

Det ligger også lenke til flere andre hjelpetilbud. Ved å klikke videre kommer man til fanen *Rus og psykisk helse*. Her kan man velge lenken *Psykisk helse barn* og kommer da til *Hjelpetilbud psykisk helse barn og unge*. Her opplyses det at målgruppen er barn og unge under 16 år og deres familier. Det framgår at hjelpetilbudet består av samtaler og oppfølging av barn, unge og deres omsorgspersoner,

foreldreveiledning både for småbarnsforeldre og ungdomsforeldre og kontakt med relevante samarbeidspartnere.

På spørsmål om hvordan kommunens tjenester arbeider opp imot barn i lavinntektsfamilier, svarte virksomhetsleder forebyggende tjenester at dette arbeides med blant annet gjennom hjemmebesøk og barselbesøk. Jordmødre og helsesykepleiere kommer hjem på besøk til barnet, og da kan de blant annet undersøke om barnet får nok næring via amming, samt at de kan varsle om de oppdager utfordrende levevilkår der de er, som for eksempel om det er mugg eller lignende i eiendommen. I tillegg blir mye kartlagt i løpet av graviditeten sammen med jordmor, blant annet knyttet til rus og psykisk helse. Videre jobber familierapeuter og leger på helsestasjonene aktivt med barnefamilier.

**Tabell 4. Oversikt over informasjon om tiltak for barn og unges psykiske helse på kommunens nettsted**

| <b>Tiltak</b>  | <b>Beskrivelse</b>  |
|--|---|
| <b>PIP-klubben 4-8 år</b>  | Kurs over 10 uker for barn 4-8 år som har foreldre med psykisk vansker. Tilbudet er gratis, og barn lærer på en leken måte hvordan de skal håndtere egne følelser. Her snakker de om hvordan det er å være redd, trist, sint eller glad.  |
| <b>Depresjon og ungdom-kurs (DU-kurs 16-23 år)</b>               | DU-kurs er mestringskurs for ungdom ukentlig over åtte ganger med to oppfølgingssamlinger. Målsetningen med DU-kurset er å gi ungdom ulike metoder som bidrar til å redusere følelsen av depresjon, nedstemthet og angst. DU-kurset handler om hvordan vi kan forstå og endre de tankene og følelsene vi har, uavhengig av årsaken til at det har blitt slik. Kurset er for ungdom som har erfaring med å være nedstemt over tid og/eller kjenner sosial angst.<br>Kurset gjennomføres vår og høst. |
| <b>Pårørendekurs for barn (7-12 år) og for ungdom (13-16 år)</b> | Kurs for barn og unge som har foreldre med psykiske vansker, lidelser eller rusproblemer.   |
| <b>Nasjonale pasientforløp rus og psykisk helse</b>              | Pasientforløpene skal bidra til gode, koordinerte og sammenhengende tjenester.<br>Mer informasjon finnes på nettsidene til Helsedirektoratet-pasientforløp for psykisk helse og rus, eller på <a href="http://helsenorge.no">helsenorge.no</a> der det også er informasjonsvideoer for barn og unge.  |
| <b>Nasjonalt forløp barnevern</b>                                | Barn og unge i barnevernet blir kartlagt og utredet for eventuelle psykiske vansker og rusmiddelproblemer i helsetjenesten, slik at de kan få nødvendig helsehjelp ved behov og så tidlig som mulig.<br>Pakkeforløp barnevern starter og slutter i barnevern, og psykisk helse barn og unge kartlegger, utreder og vurderer nødvendig helsehjelp, samt anbefaler tiltak. Målgruppen for nasjonalt forløp barnevern er utvidet til å omhandle psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus. |

### **Skolehelsetjeneste**

Under *Skolehelsetjenester* opplyses det at helsesykepleier ved skolene alltid har åpen dør i åpningstiden, og at elevene kan ta kontakt uten avtalt time. Alle elever og alle foreldre kan ta kontakt med helsesykepleier når det gjelder spørsmål eller problem med elevers helse og trivsel. Helsesøster er med i skolens tiltaksteam og bistår i helsespørsmål.

### **Barneverntjeneste**

Under *Barneverntjenesten* finner man lenken *Råd til barn*. Her ligger råd om hva barn som har det vanskelig kan gjøre for å få hjelp. De rådes til å fortelle om problemene til læreren, helsesøster på skolen, treneren eller leder på klubben eller foreldrene til en venn. Hvis barnet ikke tør å snakke med en voksen som de kjenner, rådes de til å ta kontakt med Barnas hjelpetelefon 116 111 eller barneverntjenesten. Det gis også råd til barn om hvordan de kan gå fram for å hjelpe en venn som har det vanskelig.

Virksomhetsleder barnevern opplyste at mye av barnevernets arbeid er rettet mot lavinntektsfamilier. Dette innebærer at en del av barnevernets tiltak også er rettet inn mot problematikk som har sitt utspring i svak familieøkonomi. Det kan være økonomisk støtte til klær og fritidsaktiviteter for barn. Barnevernet har egne budsjettmidler til å sette inn slike tiltak. I tillegg til dette fungerer barneverntjenesten i mange sammenhenger som en samarbeidspartner og brobygger for klientene, inn mot NAV. Hun fortalte at noen brukere synes det er utfordrende når det gjelder å få kontakt med NAV, og at barneverntjenesten i slike tilfeller vil kunne bistå med å komme frem til rette NAV-veileder. Barnevernet tar også av til på seg en pådriverrolle overfor NAV. Dette er i de sammenhengene hvor barnevernet opplever at NAV ikke har gjort tilstrekkelig. Det er mange av brukerne som ikke vet hva de har krav på og hva de kan be om hjelp og bistand til. Mange har heller ikke de ressursene som skal til for å kjempe for rettighetene sine overfor NAV.

### **Hjelp mot vold**

Under fanen *Hjelp mot vold* framgår det at hvis man er bekymret for at noen er utsatt for vold, så skal man melde videre om dette. Det ligger lenker til hvor man kan få råd og veiledning, og det framgår at man skal melde til politi eller barnevern.

Det ligger også informasjon om vold i nære relasjoner med lenke til kommunens *Handlingsprogram mot vold i nære relasjoner*. Plikten til å avverge omtales også. Under fanen *Taushet tar liv* er det videre lenke til Krisesentersekretariatet og Likestillings- og diskrimineringsombudets kampanje mot vold og partnerdrap.

### **Familierådgivning**

Under denne lenken opplyses det at familierådgivning er et frivillig og gratis tilbud som retter seg mot familier med barn i alderen 0-19 år. Familieterapeutene holder til på de tre familiesentrene i kommunen.

Det framgår at familierapi har som mål å styrke familien og støtte opp om barns utvikling. Det tilbys samtaler med hele eller deler av familien. Ved behov kan det være hensiktsmessig å trekke inn personer fra andre arenaer hvor barn og unge oppholder seg, for eksempel skole og barnehage. Familieterapeutene i Sarsborg driver også foreldreveiledningskurset «Circle of Security» (Cos-P). Kurset tilbyr en måte å forstå barns behov og signaler på, og ser på hvordan dette kan møtes.



## Ungdomskontakt

Ungdomskontakt er et tilbud til unge opp til 18 år og deres familier. Det framgår at teamet arbeider med spørsmål rundt ungdomsmiljø, rus, familie, venner, seksualitet, mobbing, kriminalitet, fritid, skole og andre ting som ungdom er opptatt av.

### 4.2.4 Barn og skole

På kommunens nettportal ligger også fanen *Barn og skole* med lenke videre til *Helsetjenester til barn og unge*, *Bekymret for barn/unge?* og *Barneverntjenesten*. Ved å følge disse kommer man inn på noen av tjenestene under *Helse og omsorg* som alt er omtalt ovenfor.

Under lenken *Barn som pårørende* har kommunen samlet informasjon som kan være til hjelp når barn er pårørende. Det vises til tilbud i regi av kommunen, tilbud i regi av andre og nasjonale pårørendesider.

Hjelpetilbud i regi av kommunen består av:

- Skolehelsetjeneste
- Helsestasjon for ungdom
- Kreftkoordinator
  - Tilgjengelig for kreftpasienter i alle aldre og stadier av sykdommen samt deres pårørende
- Sorggrupper
  - Støttetilbud til mennesker i sorg, herunder barn som har mistet mor, far eller søsken.
- Psykisk helse barn og ungdom
- Barnevern

Virksomhetsleder PPT fortalte at kommunen har flere tiltak opp imot barn i lavinntektsfamilier. Dette inkluderer blant annet reduserte kostnader på fritidsaktiviteter, barnehage, SFO også videre.

Virksomhetsleder oppvekstjenester fortalte at det er et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner når det gjelder tiltak overfor barn i lavinntektsfamilier. Et eksempel på en slik samarbeidspart er Kirkens bymisjon. Denne organisasjonen tilbyr utlån av forskjellige utstyr til fritidsaktiviteter, og denne ordningen er ment å komme de med dårlige økonomi til gode. Det finnes videre et prosjekt som går ut på å gi gratis mat på fritidsklubbene. Et annet tiltak hun trakk frem er at mange av kommunens skoler tilbyr skolefrokost, samt leksehjelp utover det som loven legger opp til.

### 4.2.5 Kultur og fritid

Under fanen *Kultur og fritid* finner man ny lenke til *Fritidsklubber*. Her framgår det at kommunen gjennom fritidsklubbene vil sikre barn og unge et sted å være i fritiden, skape et fritidsmiljø, være en møteplass og kunne tilby positiv voksenkontakt. Her jobber man forebyggende med fokus på barn og unges holdninger og normer rundt rus og mobbing. På Ungdommens kulturhus som er åpen for alle mellom 13 og 20 år, er det en ungdomskafe hvor det bys på gratis mat to dager i uka. Kulturhuset byr på en hel rekke aktiviteter for unge. Videre har kommunen fire fritidsklubber som blant annet serverer gratis mat og tilbyr ulike aktiviteter og arrangementer.

Kommunens nettside opplyser om diverse fritidsaktiviteter for barn og unge. Det finnes diverse lenker som gir informasjon om blant annet «*Tilrettelagte fritidstilbud til barn og unge* og *Fritidsaktiviteter til barn under skolealder*», «*Gratis fritidsaktiviteter*» og «*Aktiviteter i vinterferien*». Under lenken *Informasjon til foreldre og foresatte* kan man finne informasjon om økonomisk eller praktisk hjelp slik at barnet kan delta. Her opplyses det at kommunen har støtteordninger som skal bidra til inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter. Følgende hjelpetiltak nevnes:

- Sette familien i direkte kontakt med aktiviteten
- Hjelp barnet til å finne sin plass i aktiviteten
- Skaffe utstyr til aktiviteten

- Hjelpe til så barnet kommer seg til/fra aktiviteten
- Hjelpe til med å søke støtte til medlems- og treningsavgift
- Hjelpe til å søke om støtte til reise og/eller utstyr

Assisterende direktør oppvekst (skole) pekte på nærmiljøhusene på Sandesundsveien og Alvimhaugen, på spørsmål om hvilke tiltak kommunen har for barn i lavinntektsfamilier. Nærmiljøhus er et tiltak hvor skolene og SFO holder åpent etter skoletid for å tilby ulike aktiviteter, og det er mange som benytter seg av dette tilbudet. Virksomhetsleder oppvekststjenester trakk frem det at det er etablert en rekke tilbud til barn i forbindelse med avvikling av ferie som et eksempel på noe som fungerer godt i arbeidet med lavinntektsfamilier. Mange av disse tilbudene er gratis, samtidig sa hun at det kan være en utfordring at det viser seg at det er vanskelig å treffe de som trenger slike tilbud mest.

Etter denne beskrivelsen av kommunens ulike tilbud til barn og unge og deres familier går vi over til den vurderende delen av problemstilling 1.

### 4.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene til problemstilling 1 er punktvis oppsummert nedenfor. For utledningen av disse, se vedlegg.

- Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Folkehelseoversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.
- Kommunen skal ha tiltak for bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt å fremme overgang til arbeid.
- Kommunen skal ha tiltak for at barn og unges særskilte behov skal bli ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret for å sikre at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst.
- NAV-kontoret skal ha et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene.

### 4.4 Datagrunnlag

#### 4.4.1 Folkehelseoversikt

Alle informanter revisjonen intervjuet bekreftet at Sarpsborg kommune har en oversikt over helsetilstanden i befolkningen. Ifølge virksomhetsleder oppvekststjenester, som også sitter i kommunens folkehelsegruppe, benyttes denne som beslutningsgrunnlag i diverse saker. Utarbeidelsen av folkehelseoversikten gjøres gjerne i etterkant av kommunevalg, altså hvert fjerde år, og presenteres for det nye bystyret. Hun forklarte videre at grunnlagsdataene som denne folkehelseoversikten bygger på delvis også kan finnes i andre dokumenter, det er derfor ikke nødvendigvis slik at det er folkehelseoversikten det henvises til i all saksbehandling.

Revisjonen har gått gjennom relevante dokumenter og planer på området, som blant annet er å finne under fanen *Politikk og planer* på kommunens nettsted. Sarpsborg kommune har utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som påvirker denne, og denne oversikten har tittelen *Slik har vi det i Sarpsborg – Situasjon og utviklingstrekk i Sarpsborg 2020*. Videre fremgår det at *Planstrategi 2021-2024*, som ble vedtatt i bystyret 10.12.2020, bygger på kunnskapsgrunnlaget som framkommer i

ovennevnte oversikt. Det skal vedtas ny planstrategi innen utgangen av 2024, og i den forbindelse skal det også utarbeides et nytt kunnskapsgrunnlag (folkehelseoversikt).

Det framgår av oversikten (*Slik har vi det i Sarpsborg*) at kunnskapsgrunnlaget har som mål å si noe om status i Sarpsborg for de 17 bærekraftsmålene som er vedtatt i FNs generalforsamling og som skal ligge til grunn for regional og kommunal planlegging. Dokumentet har fire deler:

- Del 1. Demografi og befolkningsframskrivinger
- Del 2. Sosial bærekraft
- Del 3. Økonomisk bærekraft
- Del 4. Miljømessig bærekraft

Avsnittet om sosial bærekraft avsluttes med at det er flere positive utviklingstrekk i Sarpsborg som gir grunn til optimisme. Likevel opplyses det at Sarpsborg ligger lavere enn landsgjennomsnittet på de fleste levekårsindikatorerne og på helsetilstand. Sarpsborg har en høy andel barn i lavinntektsfamilier og en høy andel unge uføre.

I *Slik har vi det i Sarpsborg* vises det til kunnskapsgrunnlaget *Notat om folkehelse i Sarpsborg 2020* som revisjonen har fått tilsendt fra kommunen. Notatet inneholder oppdaterte data om tema som helse-tilstand, levevaner, livskvalitet, fysisk og psykisk helse, og fysisk, biologisk og kjemisk miljø. I det følgende gjengir vi informasjon fra notatet som omhandler barn og unge og deres familier.

I notatet vises det til FHIs folkehelseprofil 2020 for Sarpsborg som blant annet viser at:

- Sarpsborgs ungdom skårer bedre enn landssnittet på trivsel i skolen.
- Kommunen har signifikant færre som har høyere utdanning blant 30-39-åringene, og større frafall i videregående.
- Sarpsborg har dårligere skår på en rekke av helse- og levekårsindikatorerne sammenlignet med fylket og landet samlet sett.
- Sarpsborg har en større andel lavinntektsfamilier enn både fylket og landet.

I notatet framgår det at forventet levealder er lavere i Sarpsborg enn resten av Viken og Norge. Sammenlignet med andre kommuner og regioner, har Sarpsborg høy forekomst av unge uføretrygdede.

Notatet viser til undersøkelsen Ungdata 2019 hvor de aller fleste unge svarer at de er fornøyde med egen helse. Sarpsborg-ungdommene er omtrent like fornøyde med helsa som ungdom flest i landet. Likevel rapporterer ungdommene om en del plager, og det er for mange som ikke har det bra psykisk. Noen ungdommer opplever vold i hverdagen.

Det er ganske mange som rapporterer om ensomhet. Dette gjelder særlig i aldersgruppen 16-24 år, eldre over 80 år og blant dem med lavest inntekt og utdanning.

Det framgår i notatet at data fra fastlege og legevakt viser at andelen i aldersgruppen 15-29 år som har psykiske symptomer og lidelser, er høyere i Sarpsborg enn i landet som helhet. Tall fra Ungdata viser at mellom tre og fire av ti ungdommer kjenner på bekymring, søvnproblemer, tristhet, føler seg ulykkelige og anspente og har en følelse av håpløshet med tanke på framtida. Høyest andel av depressive symptomer finnes blant jenter i videregående skole.

Notatet opplyser at når det gjelder anmeldte, voldsrelaterte skader, ligger Sarpsborg på 7,7 per 1000 innbyggere mot 6,9 på landsbasis. I kunnskapsgrunnlaget til *Handlingsprogram mot vold i nære relasjoner 2018-2021* antas det at mellom 750 og 1500 innbyggere utsettes for vold i nære relasjoner i Sarps-

borg hvert år. I ungdomsundersøkelsen fra 2017 rapporterte nærmere 100 jenter og 60 gutter på ungdomstrinnet at de hadde en voksen i familien som hadde slått ungdommen med vilje i løpet av det siste året.

Ifølge notatet er det ikke nevneverdige forskjeller på Sarpsborg og andre kommuner i Østfold når det gjelder alkoholinntak. Ungdommene i Sarpsborg er på samme nivå som landet når det gjelder andel som har brukt hasj eller marihuana. Det opplyses imidlertid at det er utfordringer knyttet til bruk av tyngre stoffer og rusavhengighet i Sarpsborg, ofte kombinert med psykiske lidelser. Sarpsborg har hatt en høy forekomst av narkotikautløste dødsfall sammenlignet med andre kommuner både i Viken, i søndre Viken og Oslo. Dødstallene har økt senere år. Så mange som seks personer har dødd av narkotika hvert år i perioden 2016-2018.

Som kunnskapsgrunnlag inngår også rapporten *Levekår i Sarpsborg 2020. Geografisk fordeling. Et grunnlag for arbeid med sosial utjevning*. Her presenteres levekårsdata fra SSB på sonenivå. Sarpsborg kommune har gjennomført en slik levekårskartlegging i 2012, 2014 og sist i 2020. Dette gjør det mulig å følge med på utviklingen over tid.

Det framgår at de aller fleste innbyggerne i Sarpsborg har gode levekår, men i noen områder bor en stor andel innbyggere som ikke har jobb og inntekt, og som derfor er avhengig av økonomisk hjelp, eller som har svært lav inntekt. Levekårskartleggingen går ikke inn på årsakene til den ujevne fordelingen av levekår innad i kommunen. Den viser imidlertid en klar sammenheng mellom levekår, utdanning og økonomiske forhold.

I kartleggingen i 2020 ble det benyttet 20 indikatorer hvorav følgende 12 indikatorer tillegges størst vekt:

- Barneandel
- Andel ikke vestlige innvandrere
- Flyttinger mellom sonene
- Barneflytting 3-12 år
- Andel med lav utdanning
- Andel med høy utdanning
- Andel ung ufør
- Andel i lavinntektshusholdninger
- Andel barn i lavinntektshusholdninger
- Andel i leide boliger
- Andel ikke oppnådd kompetanse
- Andel sosialhjelpsmottaker

Sarpsborg er delt inn i 36 levekårssoner med et gjennomsnitt på ca. 1550 innbyggere.

Rapporten opplyser at antall personer som lever i lavinntektshusholdninger har økt fra 2012 til 2018. Antallet i 2018 var 5724 personer. Antall barn i lavinntektsfamilier har også økt, og utgjorde i 2018 1771 barn. Antallet har økt ytterligere etter 2018. Det framgår videre at antall mottakere av sosialhjelp utgjorde 1472 personer i 2018. Sist i rapporten presenteres tall for levekår i ti levekårssoner der utfordringene er særlig store på flere av levekårsindikatorerne.

Planstrategi 2021-2024 ble vedtatt av bystyret 10.12.2020. Det blir opplyst i planstrategien at den bygger på kunnskapsgrunnlaget *Slik har vi det i Sarpsborg – Situasjon og utviklingstrekk i Sarpsborg 2020* samt de to tilhørende dokumentene *Notat om folkehelse i Sarpsborg 2020* og *Levekårsrapport for Sarpsborg 2020* som vi har omtalt ovenfor.

#### 4.4.2 Levekår for vanskeligstilte, sosial og økonomisk trygghet.

##### 4.4.2.1 NAV

Ifølge sosialtjenesteloven er formålet med loven at kommunen skal bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt å fremme overgang til arbeid. Avdelingsleder NAV opplyste at det er nettopp dette som er selve hovedmålet til NAV. Bidraget til sosial og økonomisk trygghet sikres gjennom kartlegging av brukere og avklaring av deres behov, og det gis mye råd og veiledning i forbindelse med dette, også i forbindelse med overgang til arbeid. Det gis økonomirådgivning til de som er i en vanskelig situasjon, for eksempel personer med mye gjeld. I forbindelse med det å bo selvstendig, har NAV et godt samarbeid med kommunens boligkontor, som blant annet driver med kommunale boliger og gir bistand til at brukere finner seg egnete boliger. I tillegg bistår NAV i forbindelse med midlertidige boliger dersom en særskilt vurdering krever det. Dette forsøker man å unngå dersom det er barn inne i bildet.

Avdelingsleder NAV informerte videre om at NAV benytter seg blant annet av tiltakspakker, praksisplaser, lønnstilskudd og IPS (Individual Placement and Support). Sistnevnte er en kunnskapsbasert oppfølgingsmetode som går ut på å hjelpe personer med psykiske lidelser til å komme i, og beholde, ordnært lønnet arbeid. Metoden er evaluert og kvalitetssikret knyttet til personer med moderate/alvorlige psykiske lidelser) når det gjelder å fremme overgangen til arbeid. IPS er for personer fra 18 år og oppover. Generelt har NAV ansvar for sikring av økonomi og sosiale ytelser, men dette er i all hovedsak ment å være midlertidige løsninger, mens det er andre tjenester som har ansvaret for eksempel for den varige bosituasjonen.

På spørsmål om hvordan kommunen jobber opp imot revisjonskriteriet om å blant annet bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet, opplyste veileder NAV at dette arbeidet foregår gjennom å gi råd og veiledning, og det å hjelpe mennesker ut i arbeid. NAV Sarpsborg er organisert med 3 tverrfaglige avdelinger, hvor hver avdeling har 2-3 tverrfaglige team. Hvert team inneholder veiledere som arbeider enten med statlige ytelser eller kommunale tjenester. Informanten fortalte også at hun i september 2024 skal begynne i ny prosjektstilling knyttet til barnefattigdom. Prosjektet skal bidra til å øke kompetansen til veiledere som arbeider med brukere der hvor barneperspektivet er viktig å ivareta. Noen av målene for prosjektet er å øke NAVs fokus på kartlegging av barnefamilier uavhengig av hva slags ytelse(r) forelderen mottar og samarbeide mer med andre instanser og frivillige organisasjoner, for om mulig å kunne bedre levekårene til barnefamiliene i kommunen.

##### 4.4.2.2 Boligsosiale tiltak

Det framgår av Planstrategi 2021-2024 at Boligpolitisk plattform 2015 utgår da den som styringsdokument har en begrenset kraft. Det opplyses at aktuelle strategier og tiltak på boligområdet innarbeides og sikres i arealplanen, og vurderes i andre styringsdokumenter som *Plattform for eiendomsforvaltning*, *Kommunedelplan Sandesund-Greåker*, samt i handlingsprogram for utvikling av Østre bydel. Videre framgår det at enkelte analyser av tema som boligmarked, boligutvikling, boligbehov, bostedspreferanser og boligsosiale forhold, gjøres etter behov i arealplaner og annet arbeid med stedsutvikling for å nå mål i samfunnsplanen.

Kommunens handlingsplaner i de tre årene vi har sett på, inneholder alle boligsosiale tiltak.

Ifølge *Handlingsplan 2020-2023* er andelen barn som bor i trange boliger høyere for Sarpsborg enn for resten av landet. Det framgår at det er satt av 10 millioner kroner til boligsosiale formål hvert år i perioden 2020-2023. Midlene skal finansiere innkjøp og rehabilitering av utleieboliger. Det er et mål at kommunale

leietakere kan kjøpe den boligen de leier. Midlene til boligsosiale formål benyttes derfor også til å erstatte solgte boliger. Det forventes tilskudd fra Husbanken til boligsosiale formål - kjøp av utleieboliger.

Boligsosiale formål er omtalt på tilsvarende måte i handlingsplanene for 2021-2024 og 2022-2025. I *Handlingsplan 2023-2026* framgår det at flere familier har behov for bistand til å skaffe større kommunale eller tilpassede boliger. Slike boliger har kommunen få av i dag. I *Handlingsplan 2024-2027* er summen til boligsosiale formål redusert til 5 millioner kroner årlig som skal brukes til å finansiere innkjøp og rehabilitering av utleieboliger. Det forventes tilskudd fra Husbanken til kjøp av utleieboliger. Videre er det satt av 15 millioner kroner årlig til å kjøpe boliger som skal erstatte kommunale boliger som selges.

### Hva er gjort

I årsrapport for 2020 opplyses det at tiltak i Boligpolitisk plattform gjennomføres gjennom reguleringsplanbehandlinger. Det er ikke rapportert særskilt om boligsosiale tiltak i årsrapportene for 2021 og 2022 utenom tallinformasjon i regnskapsoppstillingene.

#### 4.4.3 Barn og unges behov i familiens møte med NAV

I forbindelse med NAVs arbeid på området, og i sammenheng med økonomisk sosialhjelp, opplyses det på kommunens nettsted under «Hva kan du få støtte til?» følgende:

«Med utgifter til å leve mener vi for eksempel mat, utgifter til bolig som husleie, strøm, oppvarming, kommunale avgifter med mer. Andre eksempler på levekostnader er tannlegeutgifter, klær og fritidsaktiviteter.

Du kan også søke om støtte til spesielle utgifter som høytidsfeiring og konfirmasjon.»

Videre står det at:

«Hvis du har barn, er det egne plikter og ordninger som gjelder når du søker om økonomisk sosialhjelp. Vi tar særlige hensyn til barns behov i vurderingen.

Barnetrygden påvirker ikke hvor mye du kan få i økonomisk sosialhjelp.»

Vi har gått gjennom kommunens handlingsplaner for de siste årene. I *Handlingsplan 2020-2023* framgår det at økte boligpriser kombinert med en høy andel store barnefamilier og mange midlertidige innkvarterte brukere gir økte kostnader til økonomisk sosialhjelp.

I *Handlingsplan 2021-2024* opplyses det at i Sarpsborg står en stor gruppe uten arbeid, har manglende utdanning, mangel på tilfredsstillende boliger, dårlig økonomi og med til dels store helseutfordringer. Videre framgår det at kommunen har hatt en økning i antall barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp de siste 3 årene på 12,4 %. Det er også en økning i antall langtidsmottakere av sosialhjelp med barn (8,3 %) for perioden 2017 til 2019.

Ifølge *Handlingsplan 2022-2025* kom det i 2015, 2016 og 2017 store kull flyktninger til Norge, og dette medfører nå stor sekundærtilflytting til blant annet Sarpsborg. Det opplyses at tilflyttingen skjer til tross for at disse personene ofte er i en situasjon der de verken har arbeid eller tilfredsstillende boforhold i Sarpsborg. Dette medfører store behov for økonomisk støtte fra NAV kommune. De sekundærtilflyttede familiene er også overrepresentert i barnevernet og forebyggende tjenester. Barna har også i større grad behov for tilpasninger og ekstra ressurser i skole og barnehage. I *Handlingsplan 2023-2026* og *Handlingsplan 2024-2027* framgår det at NAV Sarpsborg legger vekt på å ivareta barn og unge uav-

hengig av hvilken årsak familiene har for kontakten med NAV. Det er igangsatt et arbeid hvor alle saksbehandlere som møter innbyggere som har barn skal kartlegge barnas situasjon. Dette for å forebygge ulikheter mellom barn og unge.

Avdelingsleder NAV opplyste i intervju at hun er opptatt av at NAV skal ha et stort fokus på barneperspektivet. NAV Sarpsborg har tiltak mot barnefattigdom, og helhetlige tiltak generelt opp imot barnefamilier. NAV jobber mye med kartlegging av familier, og oppfølging dersom det kommer frem at familien har behov for flere ytelser. Det gjennomføres alltid ekstra kartlegging når det er barn involvert. Det er utarbeidet et skjema for dette, og disse skal veilederne gå gjennom med hver familie hver sjette måned. Dette gjøres for å sikre at de får snakket om barna i familiene, og dermed at de finner ut av om barna driver med noen aktiviteter, om de har det de trenger til skolen, og generelt kartlegge familiens behov for ytelser. Det er for eksempel mulig at familier går ned i inntekt dersom de går fra en ytelse til en annen. Tidligere har det vært noen ansatte som synes det har vært vanskelig å spørre familier om forhold som handler om barna og deres behov, men siden hver avdeling er både statlig og kommunal, og de skal jobbe på tvers innad i NAV Sarpsborg, er det viktig at alle ansatte forstår at de må utføre disse kartleggingene.

Angående kartlegging der hvor barn er involvert, sa avdelingsleder NAV at den er viktig for å avklare hva det er behov for. Hun sa at før sosialhjelp utbetales, skal alle andre muligheter ha blitt forsøkt først, men dersom det ikke finnes andre muligheter benyttes sosialhjelp for å hjelpe brukere i en vanskelig situasjon. Er det barn involvert, er terskelen lavere for å gi større ytelser i form av sosialhjelp.

Avdelingsleder NAV opplyste at NAV har fokus på fritidsaktiviteter. Blant annet gir de råd til familier om hva som finnes av tilbud. De foreslår først tilbud som er gratis, men kan også innvilge penger til å betale idrettskontingenter, for eksempel for en periode på et halvt år, dersom det er behov for det. Barneperspektivet er der hele tiden i samtale med foreldre. Kartleggingskjemaet nevnt over skal benyttes uavhengig av hvilke ytelser familier får, i tillegg finnes det et annet skjema som skal benyttes i de tilfeller det oppstår bekymring som bør meldes til barnevernet. Dette kan eksempelvis dreie seg om situasjoner hvor NAV vet at foreldrene har grei økonomi, men hvor de sier de ikke har penger til å gi nok mat til barna.

Veileder NAV fortalte at barn og unges særskilte behov til en viss grad blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret for å sikre at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst. Hun fortalte at for de som jobber med sosialhjelp kartlegges brukere helt fra starten av, men hun opplever at det varierer hvor nøye kartlegging foregår ellers, avhengig av hva slags ytelser brukerne mottar/har søkt om. Hun forklarte at selv om kartlegginger skal gjennomføres uansett, så er det ikke alt som fungerer like bra i praksis som på papiret. For eksempel er noen ytelser rettet mer mot person, i motsetning til en familie, og da er det ikke alltid at resten av familien (barna) kartlegges.

På spørsmål om hvordan kartlegging av barnefamilier foregår, svarte veileder NAV at de har en del overordnede, generelle spørsmål til foreldrene angående barna. For eksempel om barna deltar i noen sosiale aktiviteter, om de da eventuelt har det de trenger, om de har behov for tilskudd til å dra på turneringer også videre.

#### 4.4.4 NAVs samarbeid med andre aktører

Avdelingsleder NAV bekreftet at det eksisterer slike samarbeid som revisjonskriteriet beskriver. Dette inkluderer blant annet samarbeid med barnevernet og KORPH (Kompetanse senter for rus og psykisk helse). Samarbeidet med KORPH foregår ved at de sammen løfter felles utfordringer når det gjelder oppfølging av felles brukere, og dette gjøres med samtykke fra brukerne. Når det gjelder samarbeidet

med barnevernet, er hensynet først og fremst til barna. Ledergruppa fra NAV og øvrige tjenester i kommunen drøfter i tillegg saker ved behov, der det foreligger samtykke fra foreldre.

Avdelingsleder NAV opplyste at i tillegg til ovennevnte samarbeider NAV med Røde kors og Kirkens bymisjon. Dette går blant annet ut på et tilbud om jobbkafé til brukere, hvor veiledere fra NAV møter brukere, og gir dem tips til hvordan de kan søke jobber og opptre i jobbintervjuer. NAV har også forsøkt å ha en innbyggerdialog gjennom noe som heter Ungdomsråd, men dette arbeidet har stått stille en stund, og må eventuelt gis prioritert dersom det skal startes opp igjen. Videre samarbeider NAV med aktivitets- og kulturtilbud i kommunen knyttet til de som går på introduksjonskurs. Disse tjenestene er gode til å samarbeide med NAV om forebyggende tiltak.

I følge veileder NAV viderefremidler NAVs fagrådgiver informasjon om ferie og fritidsaktiviteter fra ideelle organisasjoner, som for eksempel Røde Kors, når de arrangerer aktiviteter i skoleferiene. Utover dette har ikke NAV Sarpsborg noe nært samarbeid med frivillige organisasjoner som hun er kjent med. Hennes inntrykk er at det derimot på andre områder, opp mot arbeidsrettede tiltak, er mer samarbeid med andre aktører.

## 4.5 Vurderinger

### 4.5.1 Folkehelseoversikt

*Slik har vi det i Sarpsborg – Situasjon og utviklingstrekk i Sarpsborg 2020* er en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i Sarpsborg kommune, samt faktorer som påvirker denne. Det vises blant annet til flere positive utviklingstrekk i Sarpsborg som gir grunn til optimisme, samtidig som det opplyses at Sarpsborg ligger lavere enn landsgjennomsnittet på de fleste levekårsindikatorerne og på helsetilstand. Oversikten viser også til kunnskapsgrunnlaget *Notat om folkehelse i Sarpsborg 2020* som inneholder data om blant annet helsetilstand, livskvalitet, fysisk og psykisk helse, etc.

Alle informanter revisjonen intervjuet bekreftet at Sarpsborg kommune har en oversikt over helsetilstanden i befolkningen. Ifølge virksomhetsleder oppveksttjenester, som også sitter i kommunens folkehelsegruppe, benyttes denne som beslutningsgrunnlag i diverse saker. Utarbeidelsen av folkehelseoversikten gjøres gjerne i etterkant av kommunevalg, altså hvert fjerde år, og presenteres for det nye bystyret. Videre fremgår det av *Planstrategi 2021-2024* at den bygger på blant annet kunnskapsgrunnlaget som framkommer i oversikten *Slik har vi det i Sarpsborg – Situasjon og utviklingstrekk i Sarpsborg 2020*.

**Ut fra ovennevnte er det revisjonens vurdering at kommunen har nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Vi vurderer videre at denne folkehelseoversikten inngår som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi i forbindelse med tiltak overfor barn og unge.**

### 4.5.2 Levekår for vanskeligstilte, sosial og økonomisk trygghet

Kommunen skal ha tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt å fremme overgang til arbeid. Ifølge avdelingsleder NAV foregår dette arbeidet hos NAV Sarpsborg gjennom kartlegging av brukere og det å gi veiledning i forbindelse med dette. Dette inkluderer blant annet å gi økonomirådgivning til de som er i en vanskelig situasjon, og at NAV samarbeider med kommunens boligkontor. NAV benytter seg også av tiltak som praksisplasser, lønnstilskudd og IPS.



Veileder NAV opplyste at dette arbeidet foregår gjennom å gi råd og veiledning, og det å hjelpe mennesker ut i arbeid. Hun fortalte videre at hun skal begynne arbeid med et prosjekt knyttet til barnefattigdom, og at dette skal bidra til å øke kompetansen til veiledere som arbeider med brukere der hvor barneperspektivet er viktig å ivareta.

I forbindelse med at den enkelte skal ha mulighet til å leve og bo selvstendig, har vi også gått gjennom noen av kommunens boligsosiale tiltak. Her fremkommer det blant annet gjennom handlingsplan 2020-2023 at det ble det satt av 10 millioner kroner til boligsosiale formål hvert år i perioden 2020-2023. I Handlingsplan 2024-2027 står det at det er satt av 15 millioner kroner årlig til å kjøpe boliger som skal erstatte kommunale boliger som selges.

Revisjonen har først og fremst undersøkt NAVs arbeid i forbindelse med dette kriteriet. Samtidig er kriteriet, og særlig det som går på å bedre levekårene for vanskeligstilte, nært tilknyttet kommunens generelle arbeid og tiltak opp imot gruppen barn i lavinntektsfamilier. Dette arbeidet beskrev vi i første del av problemstilling 1 (deskriptiv del). Revisjonen tar også dette med i betraktning i våre vurderinger her. Dette gjelder for eksempel kommunens arbeid for levekårsutjevning mellom kommunens ulike deler, prosjekter knyttet til områdesatsingen i Østre bydel, tiltak rettet mot utdanning, kvalifisering og arbeidsliv som er beskrevet i mangfoldsplanen, også videre.

**Basert på ovennevnte fakta, samt kommunens generelle bevissthet og fokus på blant annet folkehelseutfordringer og lavinntektsfamilier, er det revisjonens vurdering at kommunen oppfyller revisjonskriteriet om å ha tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt å fremme overgang til arbeid.**

#### 4.5.3 Barn og unges behov i familiens møte med NAV

Det fremgår av kommunens nettsted under «Hva kan du få støtte til?» at det skal ta hensyn til barns behov i vurdering av økonomisk sosialhjelp, og at utgifter man kan få støtte til inkluderer fritidsaktiviteter og blant annet konfirmasjon. I Handlingsplan 2023-2026 og Handlingsplan 2024-2027 framgår det at NAV Sarpsborg legger vekt på å ivareta barn og unge uavhengig av hvilken årsak familiene har for kontakten med NAV. Det er igangsatt et arbeid hvor alle saksbehandlere som møter innbyggere som har barn skal kartlegge barnas situasjon. Dette for å forebygge ulikheter mellom barn og unge.

Avdelingsleder NAV opplyste i intervju at hun er opptatt av at NAV skal ha et stort fokus på barneperspektivet. NAV jobber mye med kartlegging av familier, og oppfølging dersom det kommer frem at familien har behov for flere ytelser. Angående kartlegging der hvor barn er involvert, sa avdelingsleder NAV at den er viktig for å avklare hva det er behov for. Er det barn involvert, er terskelen lavere for å gi større ytelser i form av sosialhjelp.

Veileder NAV fortalte at hennes inntrykk er at barn og unges særskilte behov til en viss grad blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret. Veileder opplevde at de som jobber med sosialhjelp kartlegger brukere helt fra starten av, men at det varierer hvor nøye kartlegging foregår ellers, avhengig av hva slags ytelser brukerne mottar eller har søkt om.

Temaet for denne revisjonen er stort og omfattende, og revisjonen har ikke gått inn i enkeltsaker, eller på annen måte gjort systematiske undersøkelser av saksgang/kartlegging av barns behov i møte med NAV-kontoret utover det vi har gått gjennom av dokumenter og intervjudata. Vi merker oss at en ansatt hos NAV poengterer at det varierer hvor nøye slik kartlegging foregår avhengig av ytelsen som mottas/søkes om, men at brukere som mottar hjelp som kommunen yter (sosialhjelp) blir kartlagt fra start.

**Etter en helhetlig vurdering av ovennevnte momenter vurderer vi at kommunen oppfyller kriteriet om at kommunen skal ha tiltak for at barn og unges særskilte behov skal bli ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret for å sikre at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst. Dette bør også ses i lys av det tidligere nevnte prosjektet som skal bidra til å øke kompetansen til veiledere som arbeider med brukere der hvor barneperspektivet er viktig å ivareta, som skal starte opp høsten 2024.**

#### 4.5.4 NAVs samarbeid med andre aktører

Avdelingsleder NAV opplyste at NAV samarbeider med offentlige og private aktører. Hun redegjorde blant annet for samarbeid med barnevernet og KORPH (Kompetanse senter for rus og psykisk helse). Videre drøfter ledergruppa fra NAV og øvrige tjenester i kommunen drøfter saker ved behov. I tillegg samarbeider NAV med Røde kors og Kirkens bymisjon samt aktivitets- og kulturtilbud i kommunen knyttet til de som går på introduksjonskurs.

I følge veileder NAV videreformidler NAVs fagrådgiver informasjon om ferie og fritidsaktiviteter fra ideelle organisasjoner, som for eksempel Røde Kors, når de arrangerer aktiviteter i skoleferiene. Det samarbeides også med andre aktører knyttet til arbeidsrettede tiltak.

Revisjonen legger til grunn at hva som regnes som «utstrakt samarbeid», og hvorvidt ovennevnte fakta kvalifiserer til å være nettopp dette, er en skjønnsmessig vurdering. Til en viss grad vil det være opp til kommunen selv å avgjøre hva som regnes som riktig omfang av samarbeid mellom NAV og andre aktører ut fra behovet. Vi tar til etterretning de samarbeidene vi har blitt opplyst om, og har ikke fått opplysninger fra våre informanter underveis som kan tyde på at omfanget av eller kvaliteten på samarbeidet med andre aktører oppleves som utilstrekkelig. **Vår vurdering er derfor at revisjonskriteriet om at NAV-kontoret skal ha et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene er oppfylt.**

## 4.6 Konklusjon

Det er revisjonens konklusjon at Sarpsborg kommune har iverksatt en rekke tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Dette baserer vi på funn som viser at kommunen jobber planmessig med en planstrategi og planer som setter mål og strategier for hvordan levekårsutsatte grupper i samfunnet skal ivaretas, herunder lavinntektsfamilier. Kommunens mål og strategier vurderer vi at har resultert i tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte og ivareta barn og unges særskilte behov i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier. Vi vil imidlertid presisere at arbeidet med å bedre befolkningens, og spesielt barns levekår, er et langsiktig arbeid som forutsetter et langsiktig perspektiv der tiltak kontinuerlig iverksettes og evalueres.

Revisjonen skal ifølge standard for forvaltningsrevisjon gi anbefalinger når det er hensiktsmessig med bakgrunn i data, vurderinger og konklusjon. I dette tilfellet har vi kommet frem til at våre data, vurderinger og konklusjon ikke gir grunnlag for å gi anbefalinger.

## 5 SAMARBEID MELLOM TJENESTER SOM ARBEIDER MED BARN OG UNGE OG BARNEFAMILIER

### Problemstilling 2: Samarbeider tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier i tilstrekkelig grad?

Gjennom problemstilling 2 vil revisjonen undersøke hvordan samarbeidet mellom aktuelle tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier fungerer. Vi skiller ikke ut lavinntektsfamilier her, fordi vi mener det er mer hensiktsmessig å se på kommunens helhetlige tilbud til barn, unge, og barnefamilier generelt. Dette tilbudet retter seg også mot barn og unge i familier med lav inntekt på lik linje med andre barn.

### 5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene til problemstilling 2 er punktvis oppsummert nedenfor. For utledningen av disse, se vedlegg.

- Kommunale velferdstjenester skal samarbeide på systemnivå. Et slikt samarbeid skal sørge for at både at den enkelte tjeneste skal kunne ivareta egne oppgaver, samt at andre tjenesteytere skal kunne ivareta sine oppgaver. Det bør inngås avtaler om samarbeid på systemnivå mellom tjenester på ulike nivåer og på tvers av sektorer.
- Kommunen bør ha arenaer for å utveksle informasjon og kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver, med mål om å skape felles kultur og holdninger om hvordan man kan samarbeide.
- Kommunale tjenester skal samarbeide på individnivå i enkeltsaker der samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen bør ha rutiner for å legge til rette for godt samarbeid i enkeltsaker.
- Kommunen skal sørge for å samordne tjenestetilbudet til brukere der hvor tjenestene har en plikt til å samarbeide på individnivå, og én kommunal tjeneste skal ha hovedansvaret for samordningen.

### 5.2 Datagrunnlag

#### 5.2.1 Samarbeid på systemnivå

På spørsmål om kommunens tjenester samarbeider på systemnivå, svarte alle informanter revisjonen intervjuet at det gjennomføres slikt samarbeid. Blant annet fortalte virksomhetsleder barnevern at kommunens tjenester samarbeider på systemnivå, og at dette samarbeidet generelt fungerer godt. Hun viste blant annet til at hun som virksomhetsleder for barneverntjenesten sitter i en virksomhetsledergruppe hvor slikt systematisk samarbeid nettopp er noe av det man bruker tid på. Virksomhetsleder oppvekst-tjenester opplyste også at det foregår samarbeid blant kommunens ulike tjenester på systemnivå. Hun nevnte blant annet Sentrus, et organ hvor virksomhetsledere fra ungdomsskole, fylket, frivilligheten og politiet er representert. Dette ledes av SLT-koordinator. Hun fortalte videre at det finnes både et samhandlingsteam og et samhandlingsforum som er andre eksempler på arenaer hvor det foregår samarbeid på systemnivå.

Rådgiver stab helse og velferd trakk også frem samhandlingsforum som et ledd i samarbeidet på systemnivå. Der stiller skole og barnehage med virksomhetsleder (rektor/styrer), samt at øvrige virksomheter som NAV, barnevern, helse, kompetansesenter rus og psykisk helse, kultur, også videre stiller

med avdelingsledere i tillegg til virksomhetsledere. Dette bidrar til at de som deltar kan jobbe mer tverrfaglig i gruppearbeid på samlingene. I tillegg til samhandlingsforum gjennomføres ansvarsgruppemøter, samt at det er en stor satsning på koordinerende enhet.

Prosjektleder porteføljestyring opplyste at hans inntrykk er at det generelt samarbeides i kommunen, men at det er noe med dette som fungerer bra, og noe som fungerer mindre bra. Det er behov for å se nærmere på hva som fungerer, og hvordan kommunen kan forbedre samarbeid på tvers av tjenester.

### **Felles barn felles ansvar**

I juni 2017 utarbeidet kommunen en veileder i tverrfaglig samhandling for arbeid med barn og unge det er knyttet bekymring til — *Felles barn felles ansvar*. Ifølge veilederen har Helse og velferd, Oppvekst og Kultur forpliktet seg til å samarbeide og samordne tjenestene til barn og unge og deres familier som det er knyttet bekymring til. Tverrfaglig samarbeid innebærer at alles kunnskap og innsikt anses å være like viktige bidrag inn i en større helhet. Fagpersoner med ulik erfaring og kompetanse vil til sammen gi et mer helhetlig bilde.

Det framgår av veilederen at Samhandlingsteamet spiller en sentral rolle i den tverrfaglige samhandlingen. Samhandlingsteamet har bred deltakelse og består av personer fra flere virksomheter, blant annet:

- Representanter fra den virksomheten som har sendt informasjon (meldt inn saken). Foresatte eller en av de foresatte deltar sammen med enheten. Elever oppfordres til å være med.
- Virksomhet Alternative skolearenaer: møter i saker som gjelder grunnskolen
- Virksomhet Barnevernstjenesten
- Virksomhet PPT
- Virksomhet Forebyggende tjenester
- NAV
- BUPP
- Øvrige tjenesteområder som arbeider i forhold til målgruppen innkalles til deltagelse i møtet, når barnets situasjon berører andre tjenester enn de som er representert som faste medlemmer.

I forbindelse med faktaverifiseringen, har revisjonen fått opplyst fra administrasjonen at virksomhet alternative skolearenaer er avviklet. Alternative skolearenaer er flyttet til virksomhet PPT. I tillegg er avdelingsleder for koordinerende enhet fast deltaker i samhandlingsteamet. Det er også virksomhetsleder spesial pedagogikk førskole når det er saker med barnehagebarn.

Samhandlingsteamet har en egen koordinator som koordinerer og forbereder saker til samhandlingsteamet, og som oppsummerer tiltak og konklusjoner om videre saksgang. Koordinator skal ha god oversikt over de kommunale tjenestene som berører barn og unge både i kommunen og i hjelpeapparatet for øvrig, og dessuten ha god kjennskap til lovverk som gjelder for de aktuelle tjenesteområdene.

Kommunen har også utarbeidet samhandlingskort som er enkle retningslinjer/instrukser til den enkelte ansatte som arbeider med barn og unge om hvordan de skal håndtere uro og bekymring for enkeltbarn:

- Grønt kort: Hva gjør du selv?
- Gult kort: Hva gjør du innen egen tjeneste
- Oransje kort: Hva gjør du sammen med andre tjenester

### **Tiltakskjedemodell barnehage og skole**

Skoler og barnehager har begge en egen tiltakskjedemodell som skal sikre det tverrfaglige arbeidet på arenaene der barn og unge er. Modellen beskriver trinnvis hva skole og barnehage skal gjøre ved bekymring. Modellen ble oppdatert i 2020 og det har vært jobbet med å gjøre modellen bedre kjent. Vi omtaler tiltakskjedemodellene nærmere senere.

### **Program samhandling til beste for barn og unge**

Høsten 2019 startet Sarpsborg kommune opp prosjektet *Tjenstedesign for helhetlig koordinerte forebyggende tjenester til barn og unge*. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med ledere og ressurspersoner fra de mest sentrale virksomhetene som skole og barnehage, forebyggende tjenester, PPT, barnevern, Kompetansesenter rus og psykisk helse og koordinator for samhandlingsteamet. Arbeidsgruppa skulle utvikle et kunnskapsgrunnlag for å se på kommunens ressursutnyttelse i arbeidet med barn og unge, og om det forebyggende arbeidet kunne organiseres og utføres på en mer brukervennlig og effektiv måte.

En av hovedutfordringene som ble avdekket i arbeidet, var behov for bedre samhandling og koordinering av tjenester, spesielt på tvers av kommuneområder. Mange av hjelpebehovene som barn og deres familier har, kan ikke gis av en tjeneste alene, men behovene består av sammensatte problemer som krever innsats fra flere tjenester i felleskap.

I et kunnskapsgrunnlag til *Kommunedelplan for folkehelse og forebygging* som gjaldt samhandlingsutfordringer i det forebyggende arbeidet med barn og unge, framgår det at Sarpsborg kommune har etablert systemer for samhandling, både på individ- og på systemnivå, men at det må vurderes i hvilken grad disse systemene fungerer etter intensjon, og om det er mangler og/eller uklarheter ved disse. Det kan herske usikkerhet knyttet til hvilke saker som det skal samarbeides om, hvilke arenaer for samarbeid som eksisterer, hvem som skal delta hvor, hvem som skal ta initiativ til samarbeid, hvem som har ansvar for koordinering og oppfølging av samarbeidet.

Ifølge kunnskapsgrunnlaget har intervjuer med ledere og nøkkelinformanter i kommunen avdekket at flere opplever at de ikke har kjennskap til hva andre tjenester og profesjoner kan bidra med, og det er også utfordrende å ha oversikt over hvilke tiltak de ulike tjenestene har. Noen tjenesteaktører er usikre på hvor de skal henvende seg ved bekymring og uro, og hvilke muligheter som finnes. Det fremgår at informasjonen om samhandlingssystemet i kommunen er ikke kjent for alle eller tydelig nok beskrevet og blir dermed ikke benyttet. Videre fremgår det at kommunen i dag mangler et felles styringsverktøy for forebyggende innsats for barn og unge. Ulike journalsystemer og fagsystemer kan utgjøre en barriere mot samarbeid, og ulike regelverk og tolkninger rundt taushetsplikt hindrer åpenhet og skaper misforståelser og informasjonstap.

Det anbefales i kunnskapsgrunnlaget at kommunen jobber videre med å se på forslag til løsninger som legger til rette for:

- strukturer for samarbeid og samordning
- økt kjennskap om kommunens tjenestetilbud
- økonomi- og finansieringssystemer for tverrsektorielle innsatser
- samhandlingskompetanse

Prosjektleder porteføljestyling opplyste at kommunens programplan for program *Samhandling til beste for barn og unge* ble fastsatt av kommunedirektørens ledergruppe 24.01.23. Programmet har som mål å få en helhetlig innsats for utsatte barn og unge, og dreie ressurser mot tidlig innsats. Dette skal oppnås gjennom bedre kostnadskontroll, en helhetlig tiltakskjede som møter barn og unges forskjellige behov,

og det å gi effektiv hjelp og koordinerte tjenester. En viktig del av dette er å styrke arenaene hvor barn og unge er.

Prosjektleder porteføljestyring fortalte videre at arbeidet med samhandling for barn og unge blant annet går ut på å vurdere bredden i det kommunale tilbudet, som arbeidet til barnevernet, samarbeid innad i kommunen, samhandlingsstruktur, tverrfaglig kompetanse, samt kompetansen kommunen har i forbindelse med arbeid rettet mot barn og unge. Videre er hensikten med programmet å undersøke effekten av, og forbedre, tidligere utførte programmer og planer. Programmet skal ved bruk av kommunens prosjektmetodikk og diverse pilotprosjekter, samle erfaringer og vurdere hva som er hensiktsmessig å benytte seg av videre. På intervjudidspunktet var det for eksempel igangsatt et pilotprosjekt i Sandesundsveien barneskole, som blant annet skal se på hvordan man i større grad får optimalisert bruken av ressurser som allerede finnes i skolen.

Prosjektleder porteføljestyring informerte om at programperioden er på omtrent to år, og at programmet er rettet mot barn i risikozonen, altså mot barn med psykisk helse utfordringer, vanskelige oppvekstvilkår, barn i lavinntektsfamilier også videre.

Det fremgår av programmet at flere av programmets delprosjekter retter seg spesifikt mot samarbeid på systemnivå, som for eksempel:

- Gjennomgang av barnevernet
- Samhandling for barn og unge
  - Delprosjekt Stafettlogg
  - Profesjonalisering av koordinatorrollen
- Mobilisering av tverrfaglig kompetanse
- Bærekraft2030 – Helhetlig forebyggende tjenester – forslag til strukturelle grep

Når det gjelder *Bærekraft 2030 – Helhetlig forebyggende tjenester med forslag til strukturelle grep*, er dette et prosjekt som skal gjennomføres i perioden januar 2024-oktober 2024. Prosjektet vil samle opp forslag til strukturelle endringer i de øvrige prosjektene slik at disse ses i sammenheng. Dette vil inkludere å revidere plattform *Felles barn felles ansvar* og se på strategisk innsats til utsatte grupper.

Nedenfor presenterer vi informasjon om andre ulike samarbeid som kommunen deltar i.

### **Rutine for samarbeid mellom NAV Sarpsborg og barnevernet**

Kommunen har lagt fram rutine for samhandling mellom NAV og barnevernet om etablering av ungdom som har oppfølging fra barnevernet i egen bolig. Prosedyren skal sikre at ungdommen får rett hjelp til rett tid ved å klargjøre ansvarsfordelingen mellom NAV Sarpsborg og barneverntjenesten.

### **Samarbeid mot vold, overgrep og æresvold**

Det framgår i mangfoldsplanen at det er inngått et samarbeid med fylkeskommunen/videregående skole om forebygging av vold, overgrep og æresvold rettet mot elever ved videregående skoler.

### **Kriminalitetsforebyggende lokalsamfunn**

Sarpsborg ble godkjent som kriminalitetsforebyggende SLT lokalsamfunn av Det kriminalforebyggende råd etter søknad i 2001. Det er ansatt en SLT-koordinator i Sarpsborg kommune som har ansvar for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet. SLT-modellen i Sarpsborg består av tre nivåer; Politirådet (styringsgruppe), SLT-arbeidsutvalg og utøvende nivå med Sentrus nettverket, ulike samarbeidsfora, tiltak og prosjekter.

## Samarbeid om barneverntjenester med omkringliggende kommuner

Utvalg for velferd og folkehelse behandlet 21.03.2023 i PS 10/23 et oppstartsnotat om samarbeid om barneverntjenester med omkringliggende kommuner. Det framgår i saken at det er dialog med Fredrikstad og Halden om aktuelle områder for samarbeid. Kommunedirektøren anbefaler at det arbeides videre med følgende tre delprosjekter:

1. Felles barnevernvakt
2. Rekruttering av fosterhjem, oppdragstakere, besøkshjem o.l.
3. Utrednings- og veiledningstilbud

Revisjonen har fått oversendt dokumentet Prosjektskisse – Samarbeid om barnevern. Dokumentet er utarbeidet i forbindelse med søknad om skjønnsmidler til innovasjon fra Statsforvalteren. I skissen beskrives de tre delprosjektene som er omtalt ovenfor. Etter det vi kjenner til, er det så langt ikke inngått formelle avtaler om dette samarbeidet.

### 5.2.2 Kommunale arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, felles kultur og holdninger

Vi har tidligere omtalt samhandlingsteamet som en sentral tverrfaglig arena hvor alle virksomheter som arbeider med barn og unge er representert. Det framgår i veilederen at samhandlingsteamet har fast møtetid hver mandag. Alle som skal samarbeide i samhandlingsteamet og i tverrfaglige oppfølgingssteam har muligheten til å gjennomgå en opplæringssekvens i kommunens tverrfaglige samhandlingssystem.

Veilederen inneholder en oversikt over kommunens tjenester til barn og unge. Som vedlegg ligger *Tverrfaglig plattform i Sarpsborg kommune for ansatte som arbeider med barn og unge og deres familier som det er knyttet bekymring til*. Det framgår at plattformen innebærer et forpliktende samarbeidssystem for aldersgruppen 0-16 år som skal sikre helhetlig og tverrfaglig kompetanse som har felles målsetninger og er tiltaksrettet i samarbeid med foresatte. Vi siterer fra plattformen:

Tverrfaglig samarbeid representerer en verdifull anledning for hjelpeinstansene til å løfte blikket fra egen profesjon, noe som gir mulighet for å innta nye perspektiver og se andre tilnærminger i arbeidet.

Kommunen vektlegger metodikken som ligger i tverrfaglig samarbeid. Tverrfaglig samarbeid krever samarbeidskompetanse og forklares ved hjelp av ordene brukerorientering, helhetsforståelse, problemløsningsevne, samarbeidsevne, fleksibilitet og omstillingsevne. I tverrfaglig samarbeid skal alles kunnskap og innsikt forstås å være like viktige bidrag inn i en større helhet. Tverrfaglighet åpner for økt forståelse for andres fagkompetanse og bidrar til åpenhet om flere og bedre løsninger og bedre samhandling. Fagpersoner med ulik erfaring og kompetanse vil til sammen gi et mer helhetlig bilde.

Samarbeidet krever at alle som deltar får tilgang på samme informasjon, som likeverdig og med et felles mål. Samtidig er det viktig at bestemmelser som blir tatt i møtet, følges opp av alle involverte parter. Det er viktig å anerkjenne at ulike instanser i et samarbeid også har myndighet til å fatte egne beslutninger. Like fullt er det viktig å understreke at informasjon og planer bør bringes inn i det tverrfaglige samarbeidet, slik at deltakerne kan ha bedre forståelse for de rammebetingelser som gjelder.

Nedenfor presenterer vi kommunens øvrige tiltak og prosjekter som kan bidra til deling av informasjon og kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver for å bidra til økt samarbeid.

I årsrapporten for 2022 om Kommunedelplan helse og omsorg rapporteres det at uformelt og formelt samarbeid på tvers i kommunen er under arbeid, spesielt mellom Familiesentrene og Barnevernstjenesten, Helse og Kompetansesenter rus og psykisk helse. Gjennom prosjektmidler har kommunen tilsett jordmor, helsesykepleier, psykolog, daglig leder og helsesekretær.

I handlingsplan 2024-2027 nevnes det under prioriterte tiltak videreutvikling og styrking av tverrfaglig kompetanse ved familiesentrene og arbeidet med samordnede tjenester for utsatte barn og unge. Tiltaket skal motvirke negativ generasjonsoverføring. Tid for gjennomføring er satt til 2024-2027.

Som nevnt ovenfor etablerte kommunen *Program samhandling til beste for barn og unge* med fem delprosjekter i januar 2023. Prosjektet *Mobilisering av tverrfaglig kompetanse* skal gjennomføres i perioden november 2023-juni 2024 og innbefatter opplæring til alle ansatte som jobber med barn og unge, og kartlegging av tverrfaglig kompetanse i skole og barnehage. Målet med prosjektet er å avklare hvilken kompetanse hver skole og barnehage må inneha i egen organisasjon. Prosjektet skal skissere opp den samlede forventningen til skoler og barnehager, samtidig som det må presiseres i tiltakspyramiden når andre tjenester overtar ansvaret. I dette arbeidet ligger også å se på hvordan kommunen skal styrke tiltaksteam i skolen for å lykkes med å nå målsetningen om tidlig innsats.

På spørsmål fra revisjonen om kommunens forskjellige tjenester har arenaer for å utveksle informasjon og kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver, svarte flere av de intervjuede bekreftende på dette.

Flere av de vi spurte nevnte *Samhandlingsforum* som en slik arena. Prosjektleder porteføljestyring fortalte at dette samhandlingsforumet gjennomføres to ganger i året, og at her inviteres ledere innenfor kommuneområdene helse og velferd, oppvekst, og samfunn og alle områder som er relevante for arbeid med barn og unge. Assisterende direktør oppvekst (skole) fortalte at samhandlingsforumet bidrar til en felles kultur, og at tjenestene blir mer kjent med hverandre. Gjennom samhandlingsforumet lærer de om hverandre og får en bedre oversikt innad i kommunen.

Virksomhetsleder barnevern opplyste at det finnes noe som heter virksomhetsledergruppen, og at dette er et møteforum som kommunedirektøren arrangerer. Her føres ulike virksomheter sammen for å bli kjent med hverandres arbeidsoppgaver.

Selv om mange av de vi intervjuet opplyste at det finnes arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, var det samtidig noen som uttrykte at informasjonen som kommer frem på samhandlingsforumet og andre møteplasser for ledere, ikke alltid blir informert om videre utover og nedover i tjenestene. Blant annet sa veileder NAV at det gjennomføres møter med de forskjellige lederne rundt omkring i kommunen, men at det er lite av informasjonen fra de møtene som havner hos ansatte lenger nede. Videre opplyste rådgiver stab helse og velferd at det er veldig viktig at lederne tar med seg det de lærer her (samhandlingsforumet) til øvrige ansatte, men at det er usikkert om dette blir gjort i stor nok grad, og at det her finnes et forbedringspotensial.

### 5.2.3 Samarbeid på individnivå

Som beskrevet ovenfor inneholder veilederen *Felles barn felles ansvar* rutiner for hvordan det tverrfaglige samarbeidet på individnivå skal skje.

Det framgår at før saker sendes til samhandlingsteamet skal skoler og barnehager ha benyttet rutine i sine respektive tiltakskjedemodeller:

- Tiltakskjedemodell barnehager
- Tiltakskjede ved bekymring for enkeltelev



Det framgår i rutinen for barnehager at tiltakskjeden er utarbeidet som en tretrinns-modell for et helhetlig og samordnet tiltaksapparat i Sarpsborg kommune. På nivå 1 drøftes bekymringen i avdelingsmøte der avdelingspersonalet deltar. Ved behov deltar også spesialpedagog, miljøarbeider eller andre.

På nivå 2 løftes saken opp til barnehagens interne støttesystem. Her deltar styrer/teamleder, pedagogisk leder, språkveileder, Circle of security (Cos)-veileder, PPT kontakt og eventuelle andre som er relevante for saken.

På nivå 3 løftes saken opp til Tiltaksteam barnehage innenfor pedagogisk-psykologiske tjenester (PPT).

Kommunerevisjonen har også undersøkt tiltakskjedemodellen i barnehager nærmere i forvaltningsrevisjon *Spesialpedagogikk i barnehager* som pågår parallelt med denne revisjonen.

Rutinen *Tiltakskjede ved bekymring for enkeltelev* er også bygget som en tre-trinnsmodell som skal sikre et helhetlig og samordnet tiltaksapparat rundt enkeltelever. På nivå 1 drøftes saken i trinnteamet hvor også spesialpedagog/sosialpedagog deltar. I tillegg deltar ved behov helsesøster og skolens ledelse. Dersom saken ikke løses på nivå 1, løftes den videre til nivå 2 i tiltaksteamet hvor kontaktlærer, skoleledelse, spesialpedagog/sosialpedagog, PPT og helsesykepleier deltar. Om nødvendig tas så saken videre til nivå 3 i lederteamet hvor skoleledelse, spesialpedagog/sosialpedagog og PPT deltar. Helsesykepleier deltar ved behov.

### **Samhandlingsteamet**

Når en sak blir veldig krevende, enten på grunn av kompleksitet i utfordringsbildet og/eller at det er uklarerhet i hvilke tjenester som bør bidra, kan saken meldes inn til samhandlingsteamet. Samhandlingsteamet skal sikre en helhetsvurdering av barnets/familiens hjelpebehov og sørge for tiltaksrettet samarbeid mellom ulike tjenesteområder i den enkelte sak og gi kortere behandlingstid. Dette innebærer blant annet å sikre en ansvarsfordeling og avklaring av den enkeltes rolle og oppgaver.

Drøfting i samhandlingsteamet skal sikre videre tiltak og videre oppfølging og koordinering i den enkelte sak i form av ansvarsgrupper eller tverrfaglige oppfølgingsteam.

### **Tverrfaglig oppfølgingsteam**

Ifølge veilederen kan tverrfaglig oppfølgingsteam igangsettes som tiltak av samhandlingsteamet. Dette skal være et samarbeidende team for å nå felles målsettinger for barnet/eleven og familien.

Et tverrfaglig oppfølgingsteam består av ansatte som arbeider med barnet og familien på tvers av tjenesteområdene og foresatte/elev. Eleven oppfordres til å være med. Det kan være foresatte, helsesøster, familierådgiver, saksansvarlig PPT, saksansvarlig barnevern, kontaktlærer, spesialpedagog, koordinator, kulturmedarbeider og spesialisthelsetjenesten som deltar i oppfølgingsteamet. Samhandlingsteamet kan avgjøre hvem som skal arbeide med saken. Koordinator bistår ved behov.

### **Ansvarsgruppe**

I kunnskapsgrunnlaget til Kommunedelplan for folkehelse og forebygging opplyses det at etablering av ansvarsgruppe skjer i regi av barnevernet for å planlegge, samordne og følge opp tiltak rundt det enkelte barn og familien. Det framgår at ansvarsgrupper er ressurskrevende å iverksette, men svært effektive og nyttige når de er etablert. Det kan imidlertid oppstå utfordringer knyttet til kontinuitet i prosessen dersom tjenestene ikke forplikter seg i samarbeidet og gjennom oppmøte. Det er som oftest barnevernet som har koordineringsansvaret for ansvarsgruppen. Å koordinere ansvarsgruppemøter er ressurskrevende, og krever god samhandlings- og koordineringskompetanse samt også kompetanse på møteledelse.

I det samme kunnskapsgrunnlaget opplyses det at en evaluering av sakene i samhandlingsteamet fra 2020 viser at 10 av 11 saker gjaldt samhandlingsutfordringer i tjenesteapparatet. Mange opplever å få god hjelp, mens andre melder tilbake at koordinering av arbeidet fungerte for en periode for så å bli mer fragmentert.

I et notat til kommunens ledergruppe datert 09.05.2023 om *Program samhandling for barn og unge* opplyses det at samhandlingsteamet har lagt ned sin møtevirksomhet grunnet få oppmeldte saker. Ifølge notatet har man lyktes i samhandlingen i noen av de komplekse sakene. I forbindelse med faktaverifisering har revisjonen imidlertid fått opplyst fra administrasjonen at samhandlingsteamet ikke er nedlagt, men at ikke er behov for faste møter hver mandag lenger. Teamet samles ved behov. I skoleåret 23/24 er det behandlet 10 saker med oppfølgingsmøter i samhandlingsteam

### **Program samhandling for barn og unge**

Dette programmet har et sterkt fokus rettet mot samarbeid og samhandling rundt barn og unge. Ifølge framdriftsplanen skulle implementering av stafettlogg og profesjonalisering av koordinatorrollen gjennomføres i perioden juni 2023-april 2024.

Kommunens ledergruppe behandlet et notat om prosjektet 09.05.2023. I notatet foreslås det at prosjektet skal se på:

- Effektene av de ulike samhandlingsarenaene og sikre at dette gir god samhandling basert på familiers behov.
- Se på hvem og hvordan det innhentes samtykke til samhandling, og om hvordan kommunen i større grad kan nå sine mål ved å strukturere dette arbeidet.
- Delprosjekt Stafettlogg
- Delprosjekt Samhandlingskort
- Oppdatere plattform *Felles barn felles ansvar*

Det framgår i notatet at kommunen vil vurdere om den etablerte strukturen for samarbeid er hensiktsmessig. Kommunen vurderer å innføre det digitale verktøyet *Stafettlogg* som bygger på BTI-modellen (bedre tverrfaglig innsats) for å understøtte samhandling på individnivå. Ifølge leverandøren er Stafettloggen et verktøy som skal bidra til samordning, og til at det ikke blir brudd i hjelpetilbudet til den enkelte bruker. Det betyr at loggen følger brukeren uavhengig av hvem den aktuelle familien til enhver tid samarbeider med. Dersom det etter en gjennomgang av kommunens behov og funksjonalitet i Stafettlogg viser seg at dette verktøyet bør innføres, vil Stafettlogg bli prøvd ut i et pilotprosjekt.

Det framgår i programmet at man vil se på de ulike samhandlingsarenaene, effekten av disse og hvordan hente ut gevinster. I dette arbeidet vil det være nødvendig å se på hvem og hvordan det innhentes samtykke til samhandling, og om hvordan kommunen i større grad kan nå sine mål ved å strukturere dette arbeidet. Dette henger også tett sammen med tildeling av koordinator, og hvilke arbeidsformer som benyttes. De fleste av kommunens fagområder innen Samfunn, Oppvekst og Velferd berøres.

### **Intervjudata om samarbeid på individnivå**

Alle revisjonen intervjuet ga uttrykk for at samarbeid på individnivå er noe som gjennomføres i kommunen. Under følger utdrag fra hva som ble sagt.

Assisterende direktør oppvekst (skole) fortalte at kommunen er gode på enkeltsaker, også når det gjelder samarbeid. Angående rutiner for samarbeid på individnivå, benytter kommunen tiltakskjedemodellen. Denne fungerer blant annet som en rutine med forskjellige nivåer, hvor det er definert når man skal trekke inn andre tjenester.

Virksomhetsleder PPT opplyste at det samarbeides på individnivå i kommunen, gjennom samarbeidsmøter eller opprettede ansvarsgrupper. I komplekse saker oppnevnes barnekoordinator eller IP-koordinator. Ellers er det gjerne barnehage eller skole som er ansvarlig for å innkalle og skrive referat. Videre er samhandlingsteam ledet av en rådgiverstilling som delvis betales av oppvekst og delvis av helse, samt at PPT har egne møter etter behov. Tanken er at de fleste saker skal løses på saksbehandlernivå hos PPT.

Virksomhetsleder oppvekstjenester opplyste at det samarbeides på individnivå, blant annet gjennom ansvarsgrupper, samarbeidsmøter, tverrfaglige oppfølgingsteam, instansmøter, samarbeidsmøter med foreldre og skole/PPT, også videre.

Prosjektleder porteføljestyling svarte at det samarbeides på individnivå gjennom blant annet ansvarsgrupper, koordinator og koordinerende enhet. Han tror det finnes rutiner og forskjellige metoder for å sikre at samarbeid på individnivå gjennomføres, men at alt alltid kan bli bedre. Det finnes en tiltakspyramide i kommunen for hvilke tjenester som skal inn på individnivå.

Rådgiver stab helse og velferd fortalte at det samarbeides på individnivå, men at noen er bedre på dette enn andre. Det kan også være utfordrende å skaffe nok ressurser til at man alltid har mulighet til å delta på felles møter.

I forbindelse med samarbeid på individnivå, informerte veileder NAV at de forsøker så godt de kan, men at kvaliteten på samarbeidet mellom tjenester varierer. I noen enkeltsaker er samarbeidet kjempebra, men det finnes også eksempler på saker hvor det ikke har fungert i det hele tatt.

#### 5.2.4 Samordning av tjenestene

Kommunen har etablert *Koordinerende enhet* som ligger under *Helse og omsorg*. Det opplyses på kommunens nettsted at Koordinerende enhet skal ha generell oversikt over habiliterings- og rehabiliterings tilbudet i kommunen og i helseregionen og være et kontaktpunkt for samarbeid. Videre opplyses det om retten til individuell plan, å få oppnevnt koordinator og retten til barnekoordinator. Det framgår at dersom man takker nei til individuell plan, kan man likevel få tilbud om koordinator. Det står videre at Koordinerende enhet skal være synlig og lett tilgjengelig for brukere og samarbeidspartnere.

I forbindelse med verifisering av denne rapportens faktaopplysninger ble revisor opplyst om at det er utarbeidet en nasjonal faglig veileder<sup>4</sup> som kommunen benytter seg av i forbindelse med samordning av tjenester. Det er koordinerende enhet i kommunen som har ansvar og myndighet til å sørge for at ulike instanser samhandler, samt å utpeke hvem som har ansvar for koordinering dersom partene ikke blir enig.

Flere av de revisjonen intervjuet opplyste at kommunen sørger for at én kommunal tjeneste får hovedansvaret for samordningen av tjenestene. Assisterende direktør oppvekst (barnehage) bekreftet dette og sa at dette er en del av ansvaret til koordinerende enhet. Virksomhetsleder oppvekstjenester bekreftet at en tjeneste får hovedansvaret, og at koordinerende enhet tar en beslutning dersom involverte enheter ikke blir enig om hvem som skal ha ansvaret for at tjenestemottakeren får et samordnet tilbud. I forbindelse med verifisering av denne rapportens faktaopplysninger ble revisor opplyst om avdeling livslange tjenester ble omorganisert fra 01.01.24 og har endret navn til koordinerende enhet. Familier som har barn med behov for livslange tjenester har barnekoordinator som tildeles av koordinerende enhet. Barnekoordinatorer er ansatt i koordinerende enhet.

---

<sup>4</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>

Når det gjelder hvilken tjeneste som faktisk ender opp med ansvaret for å samordne tjenester, fortalte virksomhetsleder barnevern at hennes inntrykk er at denne samordningen og koordineringen av tjenester ofte faller på barnevernet. Det er naturlig at det er slik fordi det ofte er barnevernet som har fått en bekymringsmelding som skal håndteres, men i store, komplekse saker burde det kanskje være noen andre enn barnevernet som sitter med dette ansvaret. Veileder NAV fortalte at hennes inntrykk er at det ofte er NAV som må sørge for en slik samordning, og da spesifikt sosialavdelingen. Hun fortalte at dette ikke er noe som blir avklart på forhånd, men at ansvaret likevel skyves på NAV av andre kommunale enheter/tjenester.

Prosjektleder porteføljestyring opplyste at i de tilfellene hvor det opprettes en ansvarsgruppe er det lettere å sørge for at tilbudene samordnes, men at det generelt sett gjenstår noe arbeid for å sikre at dette gjøres i alle tilfeller det er behov for det.

### **5.2.5 Utfordringer knyttet til kommunens samarbeid om barn, unge, og barnefamilier**

Virksomhetsleder PPT fortalte at skolene synes det er en utfordring når barnevernet ikke har ressurser og mulighet til å være med på alle møter. I tillegg ga hun uttrykk for at koordinator bør ha en mer aktiv rolle i å innhente status fra de forskjellige aktørene, samt når det gjelder å planlegge hverdagen sammen med familien.

Assisterende direktør oppvekst (barnehage) informerte om at det finnes utfordringer i enkeltsaker. Blant annet kan det noen ganger være vanskelig å vite hva andre tjenesters oppgaver er, og hvor langt for eksempel skolens plikt og ansvar strekker seg. Med andre ord er det ikke alltid klart hvor grensesnittet går. Forskjellige tjenester kan i slike tilfeller argumentere med økonomi for at de ikke har mulighet til å ta en større rolle i saken.

Prosjektleder porteføljestyring nevnte blant annet deling av informasjon på tvers av virksomheter for å gi koordinerte tjenester, samt varierende kvalitet i koordineringen og ledelse av komplekse saker som utfordringer knyttet til samarbeid på området. Dette er noe som arbeides med.

Virksomhetsleder barnevern opplyste at utfordringer knyttet til samarbeid kan oppstå med bakgrunn i at ulike kommunale aktører ikke har tilstrekkelige kunnskaper om hverandre og de ulike arbeidsoppgavene de har ansvar for. Det er viktig å ha med seg at ulike kommunale aktører har ulike lovverk som utgangspunkt for sitt arbeid. Ofte vil det bli spørsmål knyttet til hvem som gjør hva, til hvilken tid. Det er også slik at det er knapphet på både menneskelige og økonomiske ressurser.

Veileder NAV informerte om at NAV og kommunen generelt må bli bedre på å samarbeide. Som eksempel på dette nevnte hun at samarbeidet mellom NAV og skoler og barnehager bør forbedres. Hun la til at de forskjellige tjenestene i kommunen generelt vet for lite om hverandres arbeid innenfor de ulike områdene, og at det er behov for å bli bedre på å dele og gi informasjon til hverandre.

Rådgiver stab helse og velferd opplyste at kommunen har en del å gå på når det gjelder samarbeid, og det at forskjellige tjenester jobber samtidig og koordinert. Hun beskrev blant at noen ganger kan et bestemt tiltak fra en tjeneste jobbe imot et annet tiltak fra en annen tjeneste. Hun sa at de har blitt bedre til å unngå dette de siste årene, men hun mener det er veldig viktig å ha et godt samarbeid og oversikt over hverandres tilbud og tiltak. I tillegg sa hun at det er et stort behov for å profesjonalisere koordinatorrollen, og at det er krevende for barnehager og skoler og ivareta koordineringsansvar rundt sårbare barn og unge.

Assisterende direktør oppvekst (skole) opplyste at det finnes utfordringer i forbindelse med samarbeid blant annet fordi ansatte rundt omkring i kommunen ikke kjenner godt nok til hverandres tjenester og hva slags lovverk de forskjellige bruker. Tjenestene må få bedre kunnskap om hverandre for å vite hvor skillene og grensene går, for hvem som skal gjøre hva. Kommunen tenker i for stor grad sektorbasert. Hun fortalte videre at stabilitet blant de ansatte er en utfordring, i den forstand at det er mye sykefravær. Dette gjelder generelt for hele kommunen. Når ansatte er syke, er det ofte slik at ingen trer inn for den syke, noe som kan komme i veien for det forebyggende arbeidet.

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Samarbeid på systemnivå

Informantene vi intervjuet opplyste at kommunen samarbeider på systemnivå. Det ble vist til blant annet virksomhetsledergruppe, samhandlingsteam og samhandlingsforum som eksempler på dette. Ifølge Kommunens veileder *Felles barn felles ansvar* har helse og velferd, oppvekst og kultur forpliktet seg til å samarbeide og samordne tjenestene til barn og unge og deres familier som det er knyttet bekymring til. Videre fremgår det at Samhandlingsteamet spiller en sentral rolle i den tverrfaglige samhandlingen. Samhandlingsteamet har bred deltakelse og består av personer fra flere virksomheter.

Prosjektleder porteføljestyring trakk frem program *Samhandling til beste for barn og unge*. Programmet har som mål å få en helhetlig innsats for utsatte barn og unge, og arbeidet med samhandling for barn og unge skal blant annet gå ut på å vurdere samhandlingsstruktur, tverrfaglig kompetanse, samt kompetansen kommunen har i forbindelse med arbeid rettet mot barn og unge. Det fremgår av programmet at flere av programmets delprosjekter dreier seg spesifikt om samarbeid på systemnivå.

Skoler og barnehager har begge en egen tiltakskjedemodell som skal sikre det tverrfaglige arbeidet på arenaene der barn og unge er. Modellen beskriver trinnvis hva skole og barnehage skal gjøre ved bekymring. I veilederen *Felles barn felles ansvar* finnes det rutiner for hvordan det tverrfaglige samarbeidet på individnivå skal foregå. I rutinen for barnehager fremgår det at tiltakskjeden er utarbeidet som en tretrinns-modell for et helhetlig og samordnet tiltaksapparat i Sarpsborg kommune.

I et kunnskapsgrunnlag til Kommunedelplan for folkehelse og forebygging som gjaldt samhandlingsutfordringer i det forebyggende arbeidet med barn og unge, framgår det at Sarpsborg kommune har etablert systemer for samhandling, både på individ- og på systemnivå, men at det må vurderes i hvilken grad disse systemene fungerer etter intensjon, og om det er mangler og/eller uklarheter ved disse. Ifølge kunnskapsgrunnlaget har intervjuer med ledere og nøkkelinformanter i kommunen blant annet avdekket at flere opplever at de ikke har kjennskap til hva andre tjenester og profesjoner kan bidra med, og at noen tjenesteaktører er usikre på hvor de skal henvende seg ved bekymring og uro, og hvilke muligheter som finnes. Det framgår at informasjonen om samhandlingssystemet i kommunen er ikke kjent for alle eller tydelig nok beskrevet og blir dermed ikke benyttet. Videre fremgår det at kommunen i dag mangler et felles styringsverktøy for forebyggende innsats for barn og unge.

Prosjektleder porteføljestyring opplyste at hans inntrykk er at det generelt samarbeides i kommunen, men at det er noe med dette som fungerer bra, og noe som fungerer mindre bra. Det er behov for å se næyttere på hva som fungerer, og hvordan kommunen kan forbedre samarbeid på tvers av tjenester.

**Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune har fokus på, og gjennomfører samarbeid på systemnivå. Vår vurdering er også at opplysningene vi har redegjort for over viser at det er opprettet rutiner/avtaler for samarbeid. Vi viser i den forbindelse eksempelvis til samhandlingsforumet, ansvarsgruppemøter og liknende overordnede tiltak, men også de enkelte samarbeidene mellom**

**tjenester kommunen har opplyst om. Til en viss grad mener vi det vil være opp til kommunen selv å avgjøre hva som regnes som riktig omfang av samarbeidsavtaler og -rutiner, avhengig av det konkrete behovet for formalisering av samarbeid. Kriteriet anses derfor som oppfylt.**

Det fremgår likevel av våre funn at det finnes utfordringer på området, og at det kan være rom for forbedringer, blant annet knyttet til å evaluere systemer for samhandling og forbedre kjennskapen til ansvar og oppgaver på tvers av tjenester. Revisjonen finner det positivt at kommunen selv har bidratt til at disse utfordringene har blitt avdekket, og vil understreke viktigheten av at kommunen iverksetter tiltak for å gjøre noe med disse, slik kommunen også ser ut til å gjøre. Vi viser for øvrig også til vurderinger knyttet til samarbeid på individnivå (kap. 5.3.3) som kan sees i sammenheng med vurderingene her.

### 5.3.2 Kommunale arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, felles kultur og holdninger

Samhandlingsteamet er en sentral tverrfaglig arena hvor alle virksomheter som arbeider med barn og unge er representert, og alle som skal samarbeide i samhandlingsteamet og i tverrfaglige oppfølgings-team har muligheten til å gjennomgå en opplæringssekvens i kommunens tverrfaglige samhandlings-system.

Kommunens veileder *Felles barn felles ansvar* inneholder en oversikt over kommunens tjenester til barn og unge. Som vedlegg ligger *Tverrfaglig plattform i Sarpsborg kommune for ansatte som arbeider med barn og unge og deres familier som det er knyttet bekymring til*. Det fremgår av plattformen at tverrfaglig samarbeid representerer en verdifull anledning for hjelpeinstansene til å løfte blikket fra egen profesjon, noe som gir mulighet for å innta nye perspektiver og se andre tilnærminger i arbeidet.

Flere av våre informanter trakk frem Samhandlingsforum som en arena for å utveksle kunnskap mellom tjenester. Samhandlingsforumet gjennomføres to ganger i året, og her inviteres ledere innenfor kommunerådene helse og velferd, oppvekst, og samfunn og alle områder som er relevante for arbeid med barn og unge. Det ble opplyst at samhandlingsforumet bidrar til en felles kultur, og at tjenestene blir mer kjent med hverandre. Virksomhetsledergruppen ble også trukket frem som et møteforum som kommunedirektøren arrangerer. Her føres ulike virksomheter sammen for å bli kjent med hverandres arbeidsoppgaver.

Selv om mange av de vi intervjuet opplyste at det finnes arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, var det samtidig noen som uttrykte at informasjonen som kommer frem på samhandlingsforumet og andre møteplasser for ledere, ikke alltid blir informert om videre nedover i tjenestene. Det ble bemerket at det er veldig viktig at lederne tar med seg det de lærer på samhandlingsforumet til øvrige ansatte, men at det er usikkert om dette blir gjort i stor nok grad pr. i dag.

**Basert på ovennevnte opplysninger, vurderer revisjonen at kriteriet om å ha arenaer for å utveksle informasjon og kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver, med mål om å skape felles kultur og holdninger om hvordan man kan samarbeide er oppfylt.** Det er likevel funn som tyder på at det som deles på slike arenaer ikke i stor nok grad når ut til ansatte nedover i organisasjonen.

### 5.3.3 Samarbeid på individnivå

Sarpsborg kommune har forskjellige tiltak og metoder de benytter i forbindelse med samarbeid på individnivå. Veilederen *Felles barn felles ansvar* inneholder rutiner for hvordan det tverrfaglige samarbeidet på individnivå skal skje. Det framgår at før saker sendes til samhandlingsteamet skal skoler og barnehager ha benyttet rutinene i sine respektive tiltakskjedemodeller, og at tiltakskjeden er utarbeidet som en tretrinns-modell for et helhetlig og samordnet tiltaksapparat i Sarpsborg kommune. Når en sak blir

veldig krevende kan saken meldes inn til samhandlingsteamet, og dette teamet skal bidra til å sikre en ansvarsfordeling og avklaring av den enkeltes rolle og oppgaver.

Et annet tiltak rundt samarbeid på individnivå er tverrfaglig oppfølgingsteam, og dette kan igangsettes av samhandlingsteamet. Oppfølgingsteamet skal være et samarbeidende team for å nå felles målsettinger for barnet/eleven og familien, og består av ansatte som arbeider med barnet og familien på tvers av tjenesteområdene og foresatte/elev. Samhandlingsteamet kan avgjøre hvem som skal arbeide med saken og koordinator bistår ved behov.

Videre er etablering av ansvarsgruppe i regi av barnevernet et tiltak for å planlegge, samordne og følge opp tiltak rundt det enkelte barn og familien. Det framgår at ansvarsgrupper er ressurskrevende å iverksette, men svært effektive og nyttige når de er etablert. Det kan imidlertid oppstå utfordringer knyttet til kontinuitet i prosessen dersom tjenestene ikke forplikter seg i samarbeidet og gjennom oppmøte.

En evaluering av sakene i samhandlingsteamet fra 2020 viser at 10 av 11 saker gjaldt samhandlingsutfordringer i tjenesteapparatet. Mange opplevde å få god hjelp, mens andre meldte tilbake at koordinering av arbeidet fungerte for en periode for så å bli mer fragmentert.

Det fremgår i et notat i kommunens ledergruppe at kommunen vil vurdere om den etablerte strukturen for samarbeid er hensiktsmessig. Kommunen vurderer å innføre det digitale verktøyet Stafettlogg som bygger på BTI-modellen (bedre tverrfaglig innsats) for å understøtte samhandling på individnivå

Alle revisjonen intervjuet ga uttrykk for at samarbeid på individnivå er noe som gjennomføres i kommunen. En del informanter vi intervjuet ga imidlertid uttrykk for at det ikke alltid er helt klart hvor grensesnittet går mellom tjenestene i kommunen, og at dette kan være en utfordring for samarbeidet i enkeltsaker. Varierende kvalitet på koordinering og ledelse i komplekse saker, samt manglende deling av informasjon mellom virksomheter ble også pekt på som utfordringer.

**Revisjonens vurdering er at det gjennomføres samarbeid på individnivå i enkeltsaker der samarbeid er nødvendig, men at det finnes utfordringer knyttet til dette som gjør at vi mener at revisjonskriteriet kun delvis er oppfylt.** Dette er basert på data fra intervjuer, samt notater og kunnskapsgrunnlag vi har mottatt fra kommunen som viser til utfordringer ved samarbeid innad i kommunen. Disse opplysningene mener vi viser at ulike kommunale tjenester ikke har tilstrekkelige kunnskaper om hverandres arbeidsoppgaver og ansvar og at det kan variere hvor gode samarbeidene blir fra sak til sak. Det er imidlertid positivt at kommunen selv arbeider for å sette søkelys på utfordringer rundt dette, og allerede ser ut til å være i gang med evalueringer og tiltak for å gjøre forbedringer på området.

Kommunen bør ha rutiner for å legge til rette for godt samarbeid i enkeltsaker. Dette er en del av kriteriet som dreier seg om å sikre at samarbeid finner sted og er av god kvalitet. Som vi også har anført knyttet til samarbeid på systemnivå, vil det etter vår oppfatning til en viss grad være opp til kommunen selv å avgjøre hva som regnes som riktig omfang av samarbeidsavtaler og -rutiner, avhengig av det konkrete behovet for formalisering av samarbeid. Når det gjelder samarbeid på individnivå er det særlig viktig at ansvar og oppgaver fordeles, og at alle er kjent med hva de forskjellige tjenestene skal bidra med i enkeltsaker.

Vi baserer oss på opplysninger gjengitt over, og blant annet inneholder veilederen *Felles barn felles ansvar* rutiner for hvordan det tverrfaglige samarbeidet på individnivå skal skje, mens *Tiltakskjede ved bekymring for enkeltelev* skal sikre et helhetlig og samordnet tiltaksapparat rundt enkeltelever. Arbeidet med *Samhandlingsteamet* kan også sies å være en slags rutine for samarbeid. Revisjonens helhetlige

vurdering er ut fra dette at kommunen har rutiner for samarbeid i enkeltsaker. Det kan likevel argumenteres for at en vurdering av om kommunen har tilstrekkelige skriftliggjorte rutiner/avtaler og andre tiltak for å bidra til å konkretisere og implementere samarbeid mellom tjenester, kan føre til å gjøre samarbeidskulturen bedre med hensyn til å styrke tjenestenes kjennskap til hverandres ansvar og oppgaver.

#### 5.3.4 Samordning av tjenestene

Dette revisjonskriteriet er todelt, og dreier seg om både å sørge for at kommunens tjenestetilbud faktisk samordnes, og at én tjeneste skal ha hovedansvaret for at dette gjøres.

Når det gjelder sistnevnte, opplyste flere av de revisjonen intervjuet at kommunen sørger for at én kommunal tjeneste får hovedansvaret for samordningen av tjenestene. Det ble pekt på at dette er en del av ansvaret til koordinerende enhet, og at koordinerende enhet tar en beslutning dersom involverte enheter ikke blir enig om hvem som skal ha ansvaret for at tjenestemottakeren får et samordnet tilbud. Kommunen benytter seg også av en nasjonal faglig retningslinje i forbindelse med dette arbeidet.

Når det gjelder om tilbudene faktisk blir samordnet, ble det påpekt at i de tilfellene hvor det opprettes en ansvarsgruppe er det lettere å sørge for at tilbudene samordnes, og at det generelt sett gjenstår noe arbeid for å sikre at dette gjøres i alle tilfeller det er behov for det.

Revisjonen har ikke gjort undersøkelser i konkrete saker for å se hvordan samordningen av tjenester fungerer i praksis, men vi registrerer at det pekes på at det gjenstår et arbeid på området for å sikre at tjenestetilbudet samordnes i alle tilfeller. **Revisjonens helhetlige vurdering er at det fremstår som tydelig at det i Sarpsborg kommune er én tjeneste som får hovedansvaret for å sørge for at samordning finner sted. Vi vurderer likevel at det er noe usikkerhet knyttet til om tjenestetilbudet faktisk samordnes i alle aktuelle tilfeller. I tillegg til opplysninger nevnt ovenfor, viser vi for øvrig til våre vurderinger i forbindelse med samarbeid på system- og individnivå, der det pekes på konkrete utfordringer som også har relevans for dette kriteriet. Vi vurderer derfor at kriteriet er delvis oppfylt.**

## 5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at tjenester som arbeider med barn, unge og barnefamilier i Sarpsborg kommune samarbeider i noe grad. Vi mener likevel at det gjenstår et arbeid for å styrke samarbeidet på tvers av tjenester. Vi vil her peke på viktigheten av å skape en felles forståelse mellom tjenester om hverandres ansvar og oppgaver i tilknytning til samarbeid mellom tjenester, samt sørge for at viktig informasjon og kunnskap tilflyter ansatte i hele organisasjonen, for å blant annet skape felles forståelse, kultur og holdninger.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- sørge for at viktig kunnskap som fremkommer på samhandlingsforumet og andre møteplasser for ledere også tilflyter ansatte nedover i organisasjonen, med mål om å blant annet skape felles forståelse, kultur og holdninger.
- vurdere eksisterende samarbeidsformer og -rutiner, med mål om å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling mellom tjenestene.



## 6 KILDER

### Lover og rundskriv

- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV
- Rundskriv Q-12/2011 «Barn og unges fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse – rettigheter, lover og regelverk.

### Veileder/faglige retningslinje

- Nasjonal veileder i samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier (Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Utdanningsdirektoratet (Udir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet 2022)

### Dokumenter og annen informasjon fra Sarpsborg kommune

- Kommuneplanens samfunnsplan 2018-2030
- Sammen skaper vi Sarpsborg – der barn og unge lykkes (oppvekstplan)
- Kommunedelplan folkehelse og forebygging 2023-2034
- Kunnskapsgrunnlag utfordringsbilde barn og unge
- To underveismeldinger om rulleringen av folkehelseplanen til politisk nivå
- Handlingsplan 2023 – 2026
- Årsrapporter 2020, 2021 og 2022
- Kommunedelplan mangfold, inkludering og likeverd 2023-2035 med handlingsdel 2023-2026
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2021
- Kvalitetsmeldinger for barnehage 2020 og 2021
- Kvalitetsmeldinger for barnevernstjenesten 2021 og 2022
- Planstrategi 2021-2024
- Handlingsplan 2022-2025
- Levekår i Sarpsborg 2020
- Handlingsprogram Østre bydel
- Slik har vi det i Sarpsborg – Situasjon og utviklingstrekk i Sarpsborg 2020
- Notat om folkehelse i Sarpsborg 2020
- FHIs folkehelseprofil 2020 for Sarpsborg
- Ungdata 2019
- Plattform for eiendomsforvaltning, Kommunedelplan Sandesund-Greåker
- Handlingsplan 2024-2027

- Veileder Felles barn felles ansvar
- Rutine for samhandling mellom NAV og barnevernet om etablering av ungdom som har oppfølging fra barnevernet i egen bolig
- Tverrfaglig plattform i Sarpsborg kommune for ansatte som arbeider med barn og unge og deres familier som det er knyttet bekymring til.
- Tiltakskjede ved bekymring for enkeltelev
- Notat (09.05.2023) om Program samhandling for barn og unge

## 7 VEDLEGG

### 7.1 Utledning av revisjonskriterier

#### **Problemstilling 1: Har Sarpsborg kommune iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?**

Barns rettigheter er hjemlet en rekke steder, som i FNs barnekonvensjon, Norges grunnlov og en rekke særlover. I denne forvaltningsrevisjonen legger vi særlig vekt på krav til kommunen som følger av folkehelseloven, sosialtjenesteloven og relevante rundskriv.

#### **Folkehelseloven**

Formålet med folkehelseloven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse og utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Det følger av § 4 at kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Ifølge § 5 skal kommunen ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten skal blant annet baseres på:

- a) opplysninger som statlige helsemyndigheter og fylkeskommunen gjør tilgjengelig etter §§ 20 og 25,
- b) kunnskap fra de kommunale helse- og omsorgstjenestene, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 og
- c) kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse.

Oversikten skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Kommunen skal særlig være oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller.

Det framkommer av § 6 at ovennevnte oversikt skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi, og at en drøfting av kommunens folkehelseutfordringer bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. Videre skal kommunen i sitt arbeid med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de utfordringer kommunen står overfor. Det følger av § 7 sier at kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer. Dette kan blant annet omfatte tiltak knyttet til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk og alkohol- og annen rusmiddelbruk.

#### **Sosialtjenesteloven**

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og

deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, samt å bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Ifølge § 12 skal kommunen gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer. Kommunen skal videre søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet, og dessuten spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Det fremgår i § 14 at kommunen bør samarbeide med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

### **Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV**

Arbeids og velferdsdirektoratet har utarbeidet «Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV». Her framkommer det at kommunen har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd på områder som helse, sosial, barnevern, integrering, oppvekst og utdanning, og kultur og fritid. Kommunen har et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre velferdsordninger.

Videre står det at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barn og unge skal ha en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og NAV-kontoret må sørge for at deres særskilte behov blir ivarettatt i familiens møte med kontoret.

En viktig side av kommunens ansvar er å forebygge sosiale problemer ved å bidra til at personer ikke havner i vanskelige livssituasjoner. For eksempel er et godt samarbeid med barnevernet, helse- og omsorgstjenesten og utdanningsmyndighetene vesentlig for å ivareta utsatte ungdom i overgangen til voksenlivet.

Rundskrivet sier at dersom tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt. Når det gjelder tiltak som er direkte rettet mot utsatte grupper, framkommer det av rundskrivet at lokalsamfunnet skal tilrettelegges for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon. Det skal finnes hjelpetiltak hvis det oppstår behov for det. Eksempler på slike tiltak kan være å utarbeide bolig-sosial handlingsplan, å utvikle lokalt tilpassede tiltak og tjenestetilbud, og å ha en systematisk satsning for å hindre marginalisering og eksklusjon av utsatte barn og unge.

Videre presiserer rundskrivet at loven forutsetter at NAV-kontoret har et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene. Et slikt samarbeid kan blant annet dreie seg om forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møtested for ungdom, ferie for barn og barnefamilier, m.m.

### **Rundskriv Q-12/2011 «Barn og unges fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse – rettigheter, lover og regelverk.**

Rundskrivet ble utarbeidet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i 2011. Det gir en samlet framstilling av rettigheter, lover og regelverk som er relevante for barn og unges fritidsmiljø og for deres deltakelse og innflytelse i samfunnet. Rundskrivet beskriver kommunenes ansvar for å sikre alle barn og unge en god oppvekst, hvor et positivt fritidsmiljø og retten til deltakelse og reell innflytelse står i fokus.

Det framkommer av rundskrivet at sosialtjenestelovens formålsbestemmelse understreker at barns særlige behov skal tillegges vekt ved tildeling av tjenester, og at barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier har rett til en mest mulig normal oppvekst. Hensynet til at barn og unge skal ha en normal oppvekst innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn, og at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette.

#### **Punktvis oppsummering av kriteriene:**

- Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Folkehelseoversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.
- Kommunen skal ha tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt å fremme overgang til arbeid.
- Kommunen skal ha tiltak for at barn og unges særskilte behov skal bli ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret for å sikre at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst.
- NAV-kontoret skal ha et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene.

#### **Problemstilling 2: Samarbeider tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier i tilstrekkelig grad?**

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, er det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan i en rekke lover som regulerer ulike velferdstjenester, herunder:

- helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4
- barnevernsloven § 15-8
- barnehageloven § 2 b
- opplæringsloven § 15-8
- sosialtjenesteloven § 13
- NAV-loven § 15 a
- Krisesenterloven § 4

Bestemmelsene er nesten likelydende i alle lovene og pålegger velferdstjenestene

- Samarbeid på systemnivå
- Samarbeid på individnivå
- Samordningsplikt for kommunen

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Utdanningsdirektoratet (Udir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet utarbeidet i 2022 en tverrsektoriell nasjonal veileder i samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Veilederen er ment å være et praktisk hjelpemiddel med en nærmere forklaring til de nye lovbestemmelsene om plikt til samarbeid. Veilederen utdyper hvilke krav som stilles til samarbeidet mellom tjenesteyterne i de ulike sektorene og foreslår ulike måter kommunen kan ivareta sitt samordningsansvar på.

Det framgår i veilederen at begrunnelsen for de nye bestemmelsene om samarbeid er at utfordringene og problemene rundt barn og unges oppvekst i dag er komplekse og krever innsats som går på tvers av samfunnsområder, fagområder og forvaltningsgrenser. Når ingen enkelt aktørs tiltak er tilstrekkelig og ingen tar eierskap til helheten i utfordringene barnet eller ungdommen har, finnes det en risiko for at barnet/ungdommen ikke får den hjelpen de trenger. Utfordringene kompliseres ytterligere av at de ulike tjenestene gjerne har ulik tilnærming og problemforståelse. Økt samarbeid skal bidra til å motvirke dette.

### **Systemnivå**

Veilederen beskriver samarbeid på systemnivå som at velferdstjenestene skal samarbeide utover oppfølgingen av det enkelte barn, ungdom og deres familie, og et slikt samarbeid skal sørge for at både at den enkelte tjeneste skal kunne ivareta egne oppgaver, samt at andre tjenesteytere skal kunne ivareta sine oppgaver.

Samarbeidsplikten på systemnivå er viktig for at tjenestene skal lykkes med det forebyggende arbeidet, og for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp til rett tid. Dette forutsetter at tjenestene jobber sammen for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.

Det framgår i veilederen at plikten til å samarbeide utover enkeltsaker ligger til de enkelte velferdstjenestene, men det er tjenesteeier (kommunen) som har det overordnede ansvaret for plikten til samarbeid oppfylles.

Det står i veilederen at ved å utveksle informasjon og ha kunnskap om andres ansvar og oppgaver, kan tjenestene lettere vurdere hvordan andre tjenester kan bidra til at barn og unge får bedre tilbud i enkeltsaker. Et minimum av felles kunnskap om hverandres tjenester på tvers av sektorer er viktig for å kunne forebygge og oppdage behov på et tidlig tidspunkt. Kunnskap om hverandre kan også bidra til at tjenestene utvikler felles kultur og holdninger om hvordan man kan samarbeide.

Lederforankring spiller en nøkkelrolle for godt samarbeid mellom tjenester. At lederne anerkjenner viktigheten av samarbeid i oppfølgingen av barn og unge, kan bidra til å bygge god kultur for samarbeid med utgangspunkt i den enkeltes behov.

Deling av kunnskap forutsetter at ledere legger til rette for at ansatte har felles møteplasser. Tverrsektorielle møter hvor ansatte kan dele erfaringer og kunnskap kan bidra til at ansatte bygger felles kompetanse og forståelse. Dette kan ha positiv effekt både i form av trygge kollegafellesskap og styrket kvalitet i tjenesteytingen.

På systemnivå er inngåelse av samarbeidsavtaler særlig aktuelt mellom tjenester på ulike nivåer, og på tvers av sektorer, for eksempel mellom kommunal barnevernstjeneste og barne- og ungdomspsykiatrien. Samarbeidsavtaler er en egnet måte å avtale at tjenestene skal samarbeide, samt å konkretisere hva samarbeidet skal bestå i.

### **Individnivå**

Når det gjelder samarbeid på individnivå, fremkommer det av veilederen at vilkåret for samarbeidsplikten i enkeltsaker er at samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Nødvendighetskravet skal ikke tolkes strengt. Det er det enkelte barn, ungdommen og familiens helhetlige behov som er avgjørende for om velferdstjenestene har plikt til å samarbeide. Det kan være nødvendig å samarbeide selv om behovet for hjelp er kortvarig.

Den enkelte velferdstjeneste har plikt til å vurdere om samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, men det er tjenesteeier som har det overordnede ansvaret for at velferdstjenestene oppfyller samarbeidsplikten.

Veilederen sier at det i et samarbeid er nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når. Dette vil variere fra sak til sak. Det er viktig at de ulike velferdstjenestene jobber mot samme mål og at det deles nødvendig og tilstrekkelig informasjon mellom velferdstjenestene. Deling av informasjon må gjøres i henhold til reglene om samtykke og taushetsplikt.

Tjenesten må gjøre en konkret faglig vurdering av

- hvilke andre tjenesteytere de skal samarbeide med
- hva de skal samarbeide om i det enkelte tilfelle
- hvor omfattende og langvarig samarbeidet vil bli
- hvordan samarbeidet i praksis skal organiseres

Det må også avklares hvem som skal samordne tjenestetilbudet. En kommunal tjeneste skal ha hovedansvaret for samordningen av tjenestene. I mange tilfeller er det klart hvilken velferdstjeneste som har ansvar for å samordne tjenestetilbudet, for eksempel når en tjeneste har mest å gjøre med barnet eller ungdommen. Hvis det er oppnevnt barnekoordinator, så er det barnekoordinatoren som skal sørge for at tjenestetilbudet blir samordnet.

Det framkommer i veilederen at rutiner er nødvendig for å legge til rette for godt samarbeid i enkeltsaker. Det er et lederansvar å sikre rutiner som bidrar til godt samarbeid.

### **Samordningsplikt**

Samordningsplikten pålegger kommunen å sørge for at den enkelte tjenestemottaker får et samordnet tjenestetilbud. Samordningsplikten gjelder når tjenestene har plikt til å samarbeide på individnivå. Det vil si i de tilfeller det er nødvendig at tjenestene samarbeider for at barnet/den unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen skal samordne både kommunale, private, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester. Samordningsplikten innebærer at kommunen sørger for at en kommunal tjeneste får hovedansvaret for samordningen av tjenestene i et slikt tilfelle. Dersom det er oppnevnt barnekoordinator, er det presisert i sektorlovene at barnekoordinator sørger for samordning av tjenestetilbudet.

Rutiner som utarbeides både i samarbeid med og har virkeområde på tvers av sektorer og virksomheter kan bidra til enhetlig forståelse og praksis om felles ansvar.

Dersom det er oppnevnt barnekoordinator, skal barnekoordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet. Dette innebærer blant annet at barnekoordinatoren skal sørge for nødvendig samarbeid innad i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og samarbeid med spesialisthelsetjenesten og andre velferdstjenester, der dette er nødvendig for å tilby et koordinert tjenestetilbud. Barnekoordinatoren skal følge med på at tjenesteyterne samarbeider og at det er avklart hvem som er ansvarlig for å yte hvilke tjenester.

Det følger av velferdstjenestenes samarbeidsplikter og bestemmelsene om kommunens samordningsansvar at de øvrige velferdstjenestene har plikt til å samarbeide med barnekoordinatoren.

Revisjonskriteriene bygger på lovbestemmelsene, men konkretiseres på bakgrunn av den nasjonale veilederen.

### **Punktvis oppsummering av kriteriene:**

- Kommunale velferdstjenester skal samarbeide på systemnivå. Et slikt samarbeid skal sørge for at både at den enkelte tjeneste skal kunne ivareta egne oppgaver, samt at andre tjenesteytere skal kunne ivareta sine oppgaver. Det bør inngås avtaler om samarbeid på systemnivå mellom tjenester på ulike nivåer og på tvers av sektorer.
- Kommunen bør ha arenaer for å utveksle informasjon og kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver, med mål om å skape felles kultur og holdninger om hvordan man kan samarbeide.
- Kommunale tjenester skal samarbeide på individnivå i enkeltsaker der samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kommunen bør ha rutiner for å legge til rette for godt samarbeid i enkeltsaker.
- Kommunen skal sørge for å samordne tjenestetilbudet til brukere der hvor tjenestene har en plikt til å samarbeide på individnivå, og én kommunal tjeneste skal ha hovedansvaret for samordningen.



## 7.2 Kommunedirektørens uttalelse



Sarpsborg  
kommune

### Adresse

Post: Postboks 237, 1702 Sarpsborg  
Besøk: Glengsgata 38, 1706 Sarpsborg  
Faktura: Postboks 505, 1703 Sarpsborg

Telefon: +47 69 10 80 00

E-post: [postmottak@sarpsborg.com](mailto:postmottak@sarpsborg.com)

Org.nr: 938 801 363

[www.sarpsborg.com](http://www.sarpsborg.com)

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS  
Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Deres ref.

Vår ref.  
24/09506-4

Saksbehandler  
Linn-Anett Gjerlaugsen

Dato  
10.05.2024

## Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonen "Barn i lavinntektsfamilier og samarbeid mellom tjenester".

Forvaltningsrevisjon har grepet fatt i et komplekst og omfattende område. Kommunedirektøren takker for en godt gjennomarbeidet revisjonsrapport. Revisjonen har vurdert to problemstillinger:

1. Har Sarpsborg kommune iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?
2. Samarbeider tjenester som arbeider med barn og unge og barnefamilier i tilstrekkelig grad?

Kommunen er fornøyd med at revisjon viser til at kommunen jobber planmessig med levekårsutsatte grupper, og at kommunen har gode tiltak for å motvirke utenforskap. Kommunedirektøren støtter revisjons betraktninger at arbeidet med å bedre befolkningens, og spesielt barns levekår, er et langsiktig arbeid som forutsetter et langsiktig perspektiv. Revisjon viser til at det foregår mye og godt samarbeid mellom tjenester som jobber med barn, unge og sårbare barnefamilier, men at samarbeidet bør styrkes ytterligere. Revisjon anbefaler kommunen å:

- sørge for at viktig kunnskap som fremkommer på samhandlingsforumet og andre møteplasser for ledere også tilflyter ansatte nedover i organisasjonen, med mål om å blant annet skape felles forståelse, kultur og holdninger.
- vurdere eksisterende samarbeidsformer og -rutiner, med mål om å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling mellom tjenestene

Kommunedirektøren vil i den sammenheng påpeke at Sarpsborg kommune har et betydelig pågående utviklingsarbeid internt i tjenestene, og på tvers av tjenester for å styrke det forebyggende arbeidet rettet mot barn, unge og sårbare familier. Det er etablert et porteføljeprogram «Samhandlings til beste for barn og unge», og en kommunedelplan mot utenforskap er under utvikling. Revisjons anbefalinger og betraktninger blir tatt med i dette pågående arbeidet.

Kommunedirektøren har også fremmet en plattform til politisk behandling, "Plattform for å forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer hos barn og unge". Plattformen skal behandles av Bystyret 23.mai. I plattformen foreslås det flere tiltak for å styrke samarbeidet rundt barn og unge. Flere av tiltakene i plattformen vil svare opp revisjonens bemerkninger knyttet til samarbeid på systemnivå og individnivå. Et av tiltakene som foreslås er å utarbeide en digital oversikt over tiltak og tilbud. Denne vil tilgjengeliggjøres for både kommunale og ikke-kommunale aktører. Sarpsborg kommune har også inngått en avtale over 4 år med selskapet

Joint Action for å styrke den relasjonelle kapasiteten mellom instansene i arbeidet med barn og unge.

Med hilsen

Turid Stubø Johnsen  
Kommunedirektør

Virksomhet stabstjenester

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

