

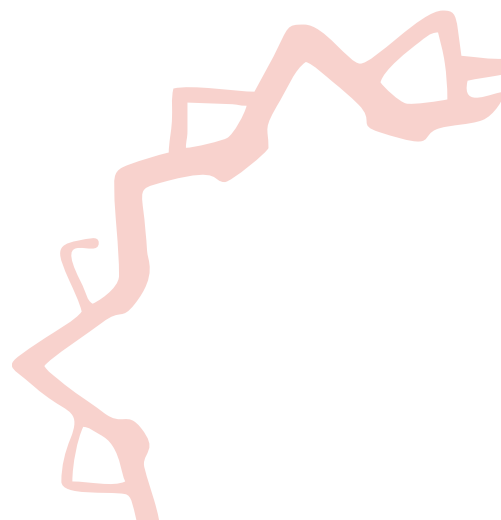


Kvalitetsmelding 2023

Tilstandsrapport for seksjon for utdanning og oppvekst

Vedtatt av
Bystyret

Dato
14.06.2024



Innhold

1 Innledning	6
1.1 Sammendrag	7
1.2 Fullført og bestått – felles mål og felles ansvar	8
1.3 2023 – trender og tendenser	9
1.4 Plan for kvalitet	10
1.4.1 Implementering av fellesdel i plan for kvalitet	10
1.5 Forebygging og tidlig innsats	11
1.6 Videre arbeid for Seksjon for utdanning og oppvekst	12
1.7 Struktur og oppbygning	14
1.8 Data og universell utforming	14
2 Tilstandsrapport for barnehageområdet i Fredrikstad.....	16
2.1 Status fra forrige melding	18
2.2 Sammendrag og viktige funn.....	19
2.3 Fredrikstad som barnehagekommune.....	19
2.3.1 Kvalitet i barnehagen	19
2.3.2 Barnehagemyndighet.....	20
2.3.3 Barnehageeiers rolle.....	21
2.4 Fakta om barnehagene	21
2.4.1 Barn i barnehagene	21
2.4.2 Bemanning	22
2.4.3 Barnehagebygg som pedagogisk institusjon	22
2.4.4 Foreldreundersøkelsen – kvalitetsvurdering fra foreldre	23
2.5 Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2023	24
2.5.1 Barn og unge skal ha en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosiale ulikheter	24
2.5.1.1 Kunnskapsgrunnlag	24
2.5.1.2 Status og utfordringsbilde.....	25

2.5.1.3	Prioritering og kvalitetsutvikling	25
2.5.2	Barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn	27
2.5.2.1	Kunnskapsgrunnlag	27
2.5.2.2	Status og utfordringsbilde.....	27
2.5.2.3	Prioritering og kvalitetsutvikling	28
2.5.3	Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst.....	30
2.5.3.1	Kunnskapsgrunnlag	30
2.5.3.2	Status og utfordringsbilde.....	30
2.5.3.3	Prioritering og kvalitetsutvikling	31
2.5.4	Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging.....	32
2.5.4.1	Kunnskapsgrunnlag	32
2.5.4.2	Status og utfordringsbilde.....	32
2.5.4.3	Prioritering og kvalitetsutvikling	32
3	Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad	34
3.1	Sammendrag og viktige funn.....	36
3.1.1	Mandat	37
3.1.2	Kunnskapsgrunnlag – elever og undervisningspersonale.....	37
3.1.3	Status og utfordringsbilde	38
3.1.4	Vurdering og tiltak.....	38
3.2	Alle elever opplever å være en del av et inkluderende fellesskap	40
3.2.1	Kunnskapsgrunnlag.....	40
3.2.2	Status og utfordringsbilde	42
3.2.3	Vurdering og tiltak.....	44
3.3	Alle elever får medvirke i egen læring og hverdag i skole og SFO	46
3.3.1	Kunnskapsgrunnlag.....	47
3.3.2	Status og utfordringsbilde	48
3.3.3	Vurdering og tiltak.....	48
3.4	Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling.....	49
3.4.1	Kunnskapsgrunnlag.....	50
3.5	Nasjonale prøver	51

3.5.1	Resultater fordelt på mestringsnivå i lesing og regning	52
3.5.2	Karakterer og grunnskolepoeng	54
3.5.2.1	Skolebidrag	55
3.5.2.2	Gjennomføring	55
3.5.3	Status og utfordringsbilde	57
3.5.4	Vurdering og tiltak	61
3.5.4.1	Kompetansetiltak og kompetanseutvikling	64
3.6	Prioriteringer og kvalitetsutvikling	66
4	Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad	67
4.1	Om etaten og organiseringen	68
4.1.1	Overordnet strategiarbeid i lederlaget	68
4.2	Kvalitet i tjenestene	69
4.2.1	Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier	70
4.3	Sammendrag og viktig funn	71
4.4	Forebygging og oppfølging, barn, ungdom og familier	72
4.4.1	Organisering av virksomheten	72
4.4.3	Prioritering og kvalitetsutvikling	75
4.4.4	Et innblikk i hva vi gjør og hvorfor	76
4.5	Pedagogisk psykologisk senter	77
4.5.1	Organisering av virksomheten	77
4.5.2	Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver	78
4.5.2.1	Avdeling pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	78
4.5.2.2	Avdeling pedagogisk fagteam	78
4.5.2.3	Avdeling ressursteamet	79
4.5.3	Utfordringsbilde	80
4.5.4	Prioritering og kvalitetsutvikling	81
4.5.4.1	Bistand til kvalitetsutvikling i barnehagene	81
4.5.4.2	Bistand til kvalitetsutvikling i skolene	82
4.6	Barneverntjenesten	83
4.6.1	Organisering av virksomheten	83

4.6.2	Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver	84
4.6.3	Status	85
4.6.4	Utfordringsbilde	86
4.6.5	Prioriteringer og kvalitetsutvikling	88
4.6.6	Rett kompetanse for å sikre kvalitet i tjenesten	89
Vedlegg Barnehage.....		90
Vedlegg Tjenester til barn og familier.....		95

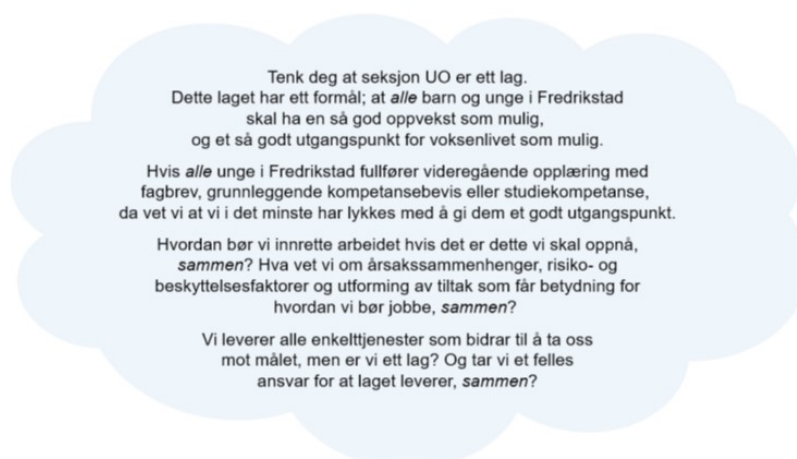
1 Innledning

Det å gi barn og unge gode oppvekstmuligheter, slik at de mestrer livene sine som barn og ungdom, men også voksenlivet sitt, er den viktigste investeringen vi som samfunn kan gjøre. Mandatet for alle som jobber i utdanning og oppvekst er å gi barn og unge best mulig utgangspunkt i livet. Mandatet vårt er fundert i ulike lovverk og lokale planer som kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for oppvekst. For vårt område, utdanning og oppvekst, er også plan for kvalitet førende for utvikling av tjenestene våre. For å kunne møte mandat og lovkrav kreves det at ulike tjenester samhandler godt. Dette refereres gjerne til som *laget rundt barnet*. En indikator for om vi lykkes med oppdraget vårt, er om barna våre fullfører grunnskoleløpet, og også videregående utdanning, med best mulig resultat ut fra sine forutsetninger.

I forventningsbrevet¹ fra Statsforvalteren i Oslo og Viken til kommunene for 2023 vises det til at endringer i velferdslovgivningen og lov om barnevern i 2022/23 pålegger kommunene en større koordinering og samordningsansvar av tjenester til barn og unge. Målet er å sikre barn og unge gode helhetlige tjenester generelt, men spesielt sårbare barn og unge. I brevet vises det til at sårbare barn, unge og familier i vanskelige livssituasjoner var særlig utsatt under pandemien. Mange familier som strevde fra før, ble i enda større grad enn andre utsatt for tilleggsbelastninger med konsekvenser for barna.

Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.22 og har blant annet som mål at kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats skal styrkes. Reformen regulerer først og fremst barnevernets ansvar og oppgaver, men målene i reformen kan bare nås gjennom endringer i hele kommunens oppvekstsektor. Derfor omtales reformen i mange sammenhenger som en oppvekstreform. Barnevernsreformen pålegger kommunene å koordinere det forebyggende arbeidet mellom tjenestene og tidlig innsats skal styrkes.

Tilstandsrapporten for barneverntjenesten og tilstandsrapporten for grunnskolen er hjemlet i henholdsvis [Barnevernloven § 2-1](#) og [opplæringsloven § 13-3e](#), inngår i denne kvalitetsmeldingen. Meldingen inneholder også en egen tilstandsrapport for tjenestekvalitet i barnehage og for øvrige tjenester til barn og familier, selv om det ikke er lovpålagt.



Figur 1 - Illustrasjonen hentet fra Plan for kvalitet

¹ Forventningsbrev fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, datert 01.03.2023.

1.1 Sammendrag

- Seksjon for utdanning og oppvekst favner hele oppvekstløpet, fra unnfangelse til fullført skoleløp. Seksjonen er omfangsrik og kompleks, og skal ivareta mange oppgaver som er hjemlet i ulike lovverk. Dette skaper utfordringer for samordning og samhandling. Tettere samarbeid mellom etatene i vår seksjon kan bidra til enda bedre tjenester for våre barn og familier. Felles forståelse for felles mål er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet.
- Vi ser at barn og familier mottar tjenester av god kvalitet når de får tilbud.
- Plan for kvalitet implementeres i perioden 2023 til 2027. Målet med fellesdelen i planen er å styrke laget rundt barnet gjennom en mer koordinert og målrettet innsats jf. bestemmelser i velferdslovgivningen og lov om barnevern.
- Kapasitet er en utfordring i våre virksomheter. Vi ser at det fortsatt er en underdimensjonering av årsverk i noen av våre tjenester. Manglende kapasitet i noen tjenester fører til at kvalitetsutvikling tar lengre tid.
- Vi må fortsatt jobbe mer med forebygging og tidlig innsats for å forhindre skjevutvikling. Vi ser ofte at tiltak settes inn for seint og at koordinert innsats ikke alltid fungerer etter intensjonen. Arbeidet i seksjonen med å skape bedre samhandling og koordinering av tjenester har til hensikt å imøtekomme denne utfordringen. Barnehager og skoler opplever å måtte omprioritere ressurser for å ivareta alle behov.
- Tendensen fra 2022 med en del uro i ungdomsmiljøet fortsatte i 2023, og eskalerte i noen grupper. Vi så en økning i voldsbruk og trusler generelt, men spesielt blant jenter og hovedsakelig på ungdomsskolen. Tall fra elevundersøkelsen bekrefter dette. Situasjonen krevde stor innsats fra mange tjenester i hele seksjonen og har hatt innvirkning på kapasiteten i virksomhetene til å ivareta lovpålagte tjenester.
- De fleste barn og unge i Fredrikstad trives godt på skolen. Vi ser imidlertid en økning i både digital og fysisk mobbing på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Dette er en nasjonal utvikling.
- Vi ser en økning i barn med diagnoser innen autismspekterforstyrrelser. Økningen er størst i barnehagene og på barnetrinnet. Dette utfordret oss i 2023, og vil kreve mye av våre tjenester i 2024 og videre.
- Barnehager og skoler opplever en mer kompleks barne- og elevgruppe som krever ressurser og ny kompetanse. Virksomhetene opplever å måtte omdisponere ressurser i stor grad fra det ordinære tilbudet for å kunne ivareta alle barns behov.
- Seksjon for utdanning og oppvekst har gjennomført ulike strukturelle tiltak i 2023 for å imøtekomme nye lovkrav, men også for å imøtekomme den utfordringen vi ser i barnehager og skoler, med en mer mangfoldig barne – og ungdomsgruppe som krever nye tilnæringsmåter og tiltak.

1.2 Fullført og bestått – felles mål og felles ansvar

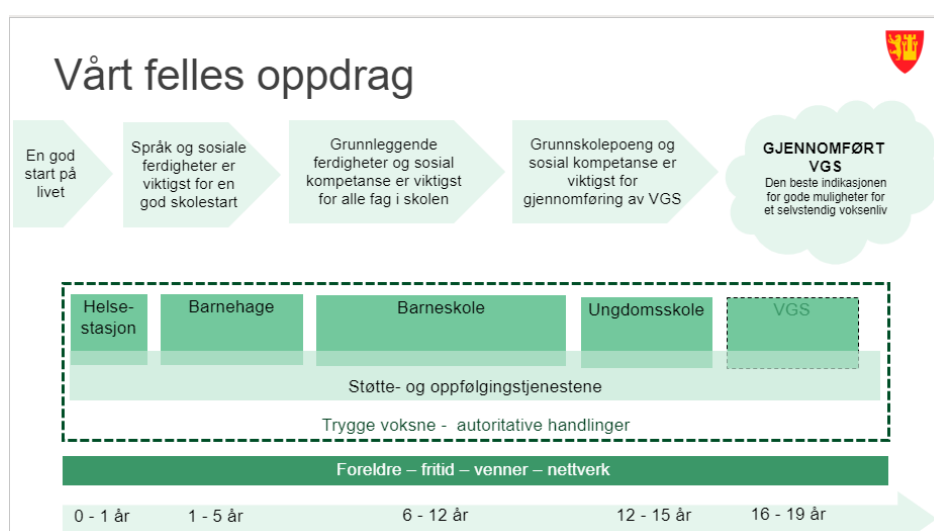
Alle tjenester som skal bidra til trivsel, læring og utvikling hos barn har et ansvar for at flest mulig fullfører og består videregående opplæring. Det er flere innsatser og tiltak som skal bidra til å løse dette komplekse oppdraget og mange involvert i laget rundt barnet. I denne meldingen vil de etatsvise delene gi et mer utfyllende bilde av de ulike innsatsene i 2023, men noen kan nevnes her:

For barnehagene er «bokstart» et samarbeidsprosjekt mellom Litteraturhuset, bibliotek, barnehagene og lokalsamfunnsom skal bidra til å fremme leselyst og leseglede. På Østsiden er det igangsatt en pilot, Leseløftet, som har til hensikt å bidra til bedre leseopplæring og økt lesekompetanse hos elevene. Gjennom ulike Dekomp-prosjekter jobbes det med vurdering og digital kompetanse, og skolehager og aktive skoler bidrar til å skape en mer variert skolehverdag.

[Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis](#) er et tiltak for å imøtekomme forventningen i [Meld. St. 6, Tett på -tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO](#), nye lovendringer og for å ivareta barn og unge med utfordringer i sitt læringsløp. Målet med Kompetanseløftet er å ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle.

Den autoritative foreldrestilen er et sentralt element i Foreldrekompasset, som er under implementering i alle barnehager og skoler, samt i helsestasjonene. Det er mål om at Foreldrekompasset skal være en integrert del av tjenestetilbudet på helsestasjon og i hver enkelt barnehage og skole. Dette er et program både private og kommunale barnehager og skoler kan benytte seg av, og arbeidet med å forankre foreldrekompasset fortsetter i 2024.

Gode overganger i utdanningsløpet er viktig for å sikre kontinuitet og for å ivareta behov hos barnet. Et godt samarbeid mellom barnehager, skole/SFO og støtte- og oppfølgingstjenestene er derfor viktig for å sikre at barn og unge opplever seg ivaretatt i overgangene i læringsløpet. I 2023 ble det igangsatt et arbeid i seksjon utdanning og oppvekst for å sikre bedre og trygge overganger mellom barnehage og skole. Arbeidet videreføres i 2024.



Figur 2 - Modellen på bildet illustrerer oppvekstløpet og viser noen sentrale tjenester som har et ansvar inn i barn og unges læringsløp.

1.3 2023 – trender og tendenser

Mange av de trendene og tendensene i oppvekstområdet vi så i 2022 gjorde seg også gjeldende i 2023. Vi ser at forskjellene øker og at barn ikke har like forutsetninger for å lykkes i barnehage og skole. Statistisk sentralbyrå (SSB)² viser til at dette er nasjonale trender og at forebygging og tidlig innsats er viktig for å kunne kompensere for manglende forutsetninger.

Vi ser at konsekvensene av pandemien fortsatt er tilstede og har vært store for noen barn. Rapport fra [Folkehelseinstituttet](#) viser at familier ble ulikt påvirket under pandemien, og at særlige sårbarhetsfaktorer som familieøkonomi, foreldrestil og foreldres håndtering av pandemi-relatert stress påvirket barn og unges reaksjoner. Rapporten utdyper og nyanserer tidligere kunnskap om konsekvensene av pandemien for barn og unge, og viser samtidig at det fremdeles mangler forskning om de mer langsiktige virkningene³. I etterkant av pandemi, ser vi en økende uro i ungdomsmiljøet, økning i omfang av mobbing, økning i det ufrivillige skolefraværet og mer psykisk uhelse. Om dette kan tilskrives pandemi alene er for tidlig å si.

Fredrikstad kommune har om lag 20 prosent barn som bor i familier med vedvarende lavinntekt og for mange barn i byen vår har særs krevende forhold de vokser opp i. [Oppvekstprofilen for 2023](#) viser at indikatoren «barn som bor i familier som mottar sosialhjelp» har økt siden 2021. Vi vet at fattigdom kan lede til utenforskap og manglende tilhørighet, og vi vet at manglende trygghet og tilhørighet kan få store konsekvenser for et barn langt inn i voksenlivet. Dette innebærer at våre tjenester må kompensere for den mangelen disse barna har ved å gi trygge oppvekstmiljøer, barnehager og skoler.

Vi opplevde store flyktningestrømmer og krigen i Ukraina preget fremdeles Europa og Norge i 2023. Fredrikstad kommune ble av IMDI anmodet om å ta imot 240 flyktninger i 2023 hvorav ca. 30 prosent er barn og ungdommer. Disse har fått plass i våre barnehager og skoler. Tilstrømmingen av flyktninger satte mange av våre tjenester under press, men barnehager og skoler har vist seg løsningsorienterte og tatt imot flyktninger og fordrevne og gitt dem et forsvarlig tilbud. Det er også gitt kompetanseheving i traumebehandling for virksomheter som tar imot nyankomne barn og unge.

Vi ser at det til enhver tid er barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud med oppfølging som involverer flere aktører i velferdstjenestene. Noen vil ha slike behov allerede fra fødselen av, og andre vil få behov for slike tjenester underveis. For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan og det ble gjort endringer i flere velferdslover for å sikre dette.

Vi ser at flere elever har behov for særskilt oppfølging og behovet for alternative og forsterkede opplæringsarenaer er økende. Fredrikstad kommune har et begrenset antall plasser ved de kommunale forsterkede arenaene for skoleåret 2024/2025. I 2023 var det til sammen 48 søkere på til sammen 24 ledige plasser.

Vi ser en stor overvekt av søkerne i 2023 som hadde diagnoser innenfor autismspekterforstyrrelser og mange av disse er skolestartere i 2024. Økningen i antall

² SSB: <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/slik-henger-utdanning-sammen-med-foreldrenes-utdanningsniva>

³ Folkehelseinstituttet 2023: *Konsekvenser av covid-19- pandemien for barn og unges liv og psykiske helse Andre oppdatering av en hurtigoversikt*

barn og familier med autismespekterforstyrrelser trenger sammensatte og koordinerte tjenestetilbud og dette utfordrer kapasitet og et økt behov for kompetanse om hva disse barna og familiene trenger.

Vi ser de samme tendensene i elevundersøkelsen for 2023 som UngData viste i 2022⁴. Ungdommene i Fredrikstad trives stort sett på skolen, og de får støtte fra foresatte, men noen barn og ungdommer opplever utenforskap og krenkelser. Det er uro i en del ungdomsmiljøer og vi ser fra elevundersøkelsen at tilfeller av mobbing øker i skolen.

2023 var et utfordrende år økonomisk for hele Fredrikstad kommune. Dette berørte også virksomheter og administrasjon i utdanning og oppvekst. Det er gjennom året utført kontinuerlige evalueringer og implementert tiltak for å dempe seksjonens merforbruk. Tiltak har blant annet vært strengere innkjøpskontroll, grundig vurdering av nødvendigheten for kurs- og kompetanseheving, samt beslutninger om ikke å ansette i enkelte stillinger. Effektivisering av vikarbruk har også vært et verktøy i arbeidet med å redusere forbruket. Virksomheter melder om at tiltak har utfordret tjenestene gjennom begrenset handlingsrom, noe som har hatt innvirkning på kapasiteten til å møte utfordringer som oppsto i løpet av året.

1.4 Plan for kvalitet

Høsten 2022 ble plan for kvalitet vedtatt i oppvekstutvalget. Plan for kvalitet viser mål og retning for arbeidet i vår seksjon i perioden 2023 til 2027. For å imøtekomme utfordringsbildet som omhandler blant annet samhandling og samarbeid i hele utdanning og oppvekst er plan for kvalitet todelt; fellesdelen angir mål og retning for arbeidet i hele Seksjon for utdanning og oppvekst som har som mål å bygge felles forståelse og bedre samhandling. Del to er etatsspesifikk, og viser hvordan de ulike tjenesteområdene skal utvikle kvalitet i sine tjenester i tråd med overordnede mål. Det er tre etatsspesifikke deler; en for barnehage, en for skole og en for tjenester til barn og familier.

1.4.1 Implementering av fellesdel i plan for kvalitet

Målet med arbeidet som er beskrevet i fellesdel av plan for kvalitet, er å oppnå en større grad av felles forståelse for vårt felles oppdrag om en trygg og god oppvekst for barn og unge - på tvers av virksomheter, etater og lovverk. For å utvikle denne felles forståelsen er det vedtatt at vi skal jobbe med verdiene våre. Dette innebærer at vi skal bli mer bevisste på hvilket menneskesyn som skal prege oss i møte med barn, unge og familier, og i møte med hverandre som profesjonelle lagarbeidere i «laget rundt barnet». Dette krever at vi sammen utforsker relevant kunnskap på området, og det krever refleksjon og øving. Det teoretiske rammeverket for arbeidet er den autoritative voksenrollen, der balansen mellom varme og kontroll/tydelighet er sentral. Vi skal jobbe med dette på måter som gjør at vi samtidig utvikler oss som en lærende organisasjon.

I arbeidet med implementering av fellesdelen i plan for kvalitet er det viktig å legge til rette for felles erfaringsdeling og utviklingsarenaer, og for hele seksjonen er det fire ledersamlinger i året som er helt sentrale i dette arbeidet. I 2023 hadde seksjonen fokus på verdisyn og menneskesyn gjennom arbeid med den autoritative voksenrollen og det ble avholdt tre ledersamlinger med dette som tema. I ledersamlingen deltar kommunale og

⁴ Informasjon om funn fra UngData 2022 på kommunens nettsider: <https://www.fredrikstad.kommune.no/aktuelt/ungdata-undersokelsen/>

private barnehager, støttetjenestene, skolene og kultur og fritid. Temaer på ledersamlingene skal bidra til å fremme felles forståelse for oppdraget vårt og bidra til bedre samhandling på tvers av tjenester.

Det er generelt gode tilbakemeldinger på samlingene og spesielt at tjenestene synes det er givende og nyttig å møtes på tvers, og få tid til å snakke sammen om vårt felles oppdrag. Nedenfor er et utdrag av tilbakemeldingene gitt på samlingene:



Figur 3 - Bildet viser tilbakemeldinger etter evaluering av ledersamling der temaet var relasjonskvalitet og den autoritative voksenrollen

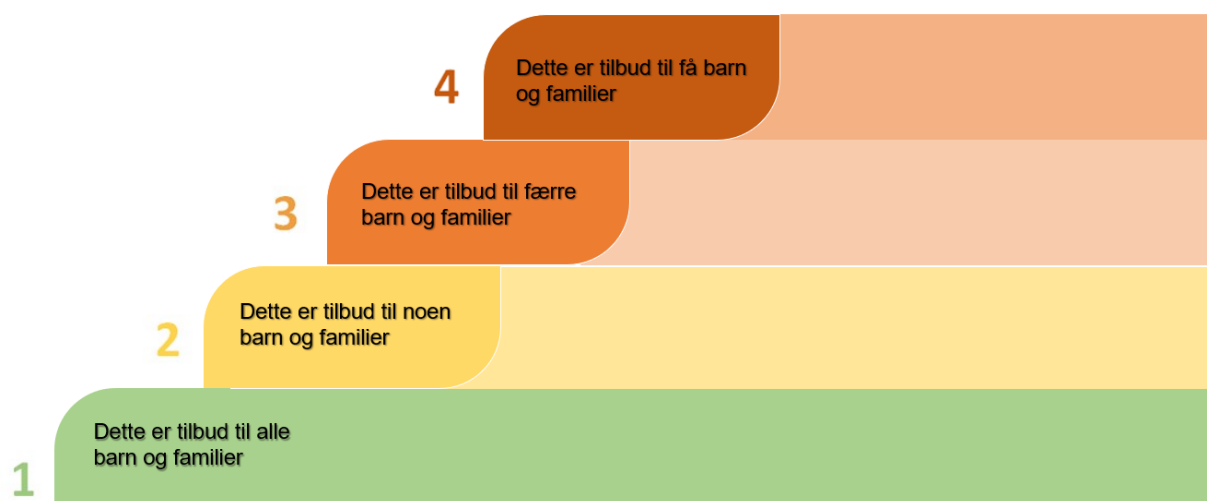
1.5 Forebygging og tidlig innsats

Lov om barnevern, barnehageloven, opplæringsloven, stortingsmeldinger og ulike nasjonale rapporter viser til viktigheten av forebygging og tidlig innsats. I opplæringsloven er tidlig innsats et lovkrav. Barn og unge som ikke opplever mestring og trygghet over lengre tid, vil kunne oppleve utenforskap, nederlagsfølelse og manglende sosial trygghet. Dette kan få store konsekvenser for det enkelte barnet, og også for samfunnet. Det er derfor viktig at tjenester rundt barn og unge klarer å fange opp utfordringer så tidlig som mulig og sette inn gode tiltak, ofte referert til som tidlig innsats.

Tilbudet i våre tjenester skal være inkluderende og favne alle barn. Noen barn vil imidlertid trenge og ha rett på særskilt tilrettelegging og oppfølging ut fra sine forutsetninger. Det er et mål at det ordinære tilbudet skal kunne favne om majoriteten av barn og unge. Dette oppnår vi ved å identifisere og avdekke utfordringer tidlig, å jobbe med universelt forebyggende tiltak samt sette inn målrettede tiltak tidlig dersom man ser at barnet og familiene har behov for det. Ved å jobbe på denne måten unngår vi i større grad at barn får en skjevutvikling fra tidlig alder. Alle virksomhetene i utdanning og oppvekst spiller en viktig rolle i dette arbeidet, samarbeid og samordning er den eneste måten vi oppnår dette på.

Arbeidet med forebygging og tidlig innsats kan illustreres gjennom tiltakstrappen. Tiltakstrappen viser ulike innsatspunkter for våre tjenester og hvilket tilbud som gis for alle barn, nederst i trappen, og hvilket tilbud som er rettet inn mot noen barn og familier og for de

de få barn og familier som trenger mer inngripende og omfattende tiltak. Målet er at tjenester og tilbud i det ordinære skal forebygge slik at færre barn og familier trenger mer inngripende tiltak. For å få dette til må barn og familier møtes av tjenester som samarbeider godt, ser hele bildet rundt barnet og er i stand til å sette inn tiltak som virker og er til hjelp for de som trenger det.



Figur 4 - Tiltakstrappen illustrerer tjenester på ulike nivåer, fra de tilbud som gjelder for alle barn og familier til de tilbud som gjelder for de få. Denne benyttes i arbeidet med å vri tjenestene til tidlig innsats i tråd med sosial og økonomisk bærekraft.

Samhandling og samarbeid på tvers av tjenester er en gjennomgående utfordring for oppvekstfeltet i Kommune-Norge, også i Fredrikstad. Vi er som seksjon regulert av ulike lover og styringssignaler og dette kompliserer samarbeidet. Vi ser at vi kunne levert enda bedre tjenester til barn, unge og familier ved å ha tettere samarbeid mellom etatene i vår seksjon og tilgrensende tjenester i andre seksjoner. Dette handler både om hvordan vi organiserer arbeidet vårt og hvilke planer og strategier som legges til grunn for utviklingsarbeidet. Det handler også om kapasitet og ressurser til å samarbeide. Med en mer mangfoldig elevgruppe, og også utfordringer i barnehagene, settes støttetjenestene under press og kapasiteten utfordres. Noen tjenester har også i forhold til tilsvarende kommuner vært underbemannet og underfinansiert. Når kapasiteten er presset og arbeidstempoet høyt, ser vi også at sykefraværet øker i virksomhetene og dette gir uheldige dominoeffekter. Summen av alt gjør noe med muligheten for å snu utviklingen, fra det spesielle til det ordinære, og er en risiko for målet vi ønsker å oppnå. Det er imidlertid viktig å legge til at vi gjør strukturelle og faglige tiltak kontinuerlig. Vi er i prosess for å imøtekomme utfordringene og merker oss at endringer skjer i positiv retning, til det beste for barn – og unge i Fredrikstad.

1.6 Videre arbeid for Seksjon for utdanning og oppvekst

Plan for kvalitet viser mål og retning for arbeidet i vår seksjon i perioden 2023 til 2027. Implementering av denne planen startet i 2023 og vil fortsette med ulike tiltak og aktiviteter frem til 2027.

Målet med fellesdelen i planen er å styrke laget rundt barnet gjennom en mer koordinert og målrettet innsats. For å møte dette målet ble det i 2023 satt i verk flere prosesser som skal gripe inn i hverandre. Det var lagt opp til felles ledersamlinger i 2023 for alle

virksomhetsledere i vår seksjon, omtalt tidligere. Disse samlingene hadde, og skal også framover ha, temaer og innhold som skal sikre at det er en omforent forståelse for mål og mandat, for endringer som gjøres og hvordan samhandling på tvers av tjenester skal optimalisere arbeidet vi gjør for alle barn og unge i Fredrikstad. Dette arbeidet videreføres i 2024, i tillegg til omstruktureringer som stryker målene for utviklingsarbeidet i Plan for kvalitet.

Å finne gode møtestrukturer for tverrfaglig samarbeid til det beste for barn og familier har vært et av flere viktige utviklingsområder for 2023. En sentral del av dette arbeidet har vært å identifisere sviktsoner i de etablerte møtestrukturane for tverrfaglig samordning og samhandling på tvers av virksomhetene. Dette har vært et viktig kunnskapsgrunnlag for videre utviklingsarbeid knyttet til det å gi barn, unge og familier med særlige utfordringer koordinert støtte og oppfølging. Dette arbeidet fortsetter i 2024.

Som vist til i sammendraget opplever vi en mer mangfoldig barne- og ungdomsgruppe. Vi ser særlig en økning i barn med autismspekterforstyrrelser. Godt koordinerte tjenester blir avgjørende for å støtte virksomhetene i den jobben de skal gjøre for å ivareta stadig mer komplekse behov hos barn og elever. Dette arbeidet vil kreve kapasitet og kompetanse av både virksomheter og administrasjon i 2024 og videre.

Det ble gjennomført flere tilsyn av statsforvalteren i virksomhetene våre. På en skole ble det gjennomført tilsyn om skolemiljø og kommunens internkontroll⁵. Pedagogisk-psykologisk tjeneste hadde tilsyn knyttet om Fredrikstad kommune oppfyller kravene i regelverket når det gjelder krav til saksbehandlingstid ved PPTs utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, samt kommunens utarbeidelse av vedtak om spesialundervisning⁶. Tilsynsrapportene ga oss flere gode innspill for videre utvikling.

⁵ [Tilsynsrapport - Fredrikstad kommune \(1\).pdf](#)

⁶ [tilsynsrapport-fredrikstad-spesialundervisning.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)



Figur 5 - Illustrasjon av mangfold

1.7 Struktur og oppbygning

Kvalitetsmeldingen – som tilstandsrapport på tjenestekvalitet leveres som en melding for alle tjenester i Seksjon for utdanning og oppvekst. For å imøtekomme lovkrav og politiske føringer ivaretar meldingen først og fremst det lovpålagte for seksjonens tjenester. I tillegg leveres det en statusmelding på barnehageområdet, vist til innledningsvis. For tjenester til barn og familier (TBF) har bare barnevern lovpålagt krav om tilstandsrapport, men de øvrige tjenestene vil også gi en status for arbeidet i sine tjenester.

Plan for kvalitet, som er en operasjonalisering av [Kommunedelplan oppvekst](#) og ulike styringssignaler innenfor oppvekstområdet, har for de ulike tjenestene egne målformuleringer. Målene i planen vil være førende for både struktur og innhold i meldingen.

Denne meldingen er en del av et pågående utviklingsarbeid i Seksjon for utdanning og oppvekst. Det vil være noe sammenfall og variasjoner mellom de etatsspesifikke delene og leser vil kunne oppleve noen gjentakelser i innhold.

1.8 Data og universell utforming

Denne meldingen benytter både kvantitative og kvalitative data. Data som benyttes er tjenestespesifikke. Tallmaterialet i rapporten er i hovedsak aggregerte resultater på kommune, fylke og nasjonalt nivå og eksemplene fra praksis er anonymisert for å unngå direkte eller indirekte identifiserbare opplysninger. Oppvekstområdet kjennetegnes av at det er mange innsatsområder som ikke kan rapporteres kvantitativt. Meldingen vil derfor inneholde tekstlig informasjon som beskriver tilstanden for området.

Kvalitetsmeldingen er universelt utformet. Dette innebærer at tabeller og bilder har en forklaring som i korte trekk viser hva tabell eller bilde framstiller. I henhold til kravene om universell utforming skal tabeller reduseres til et minimum for å gjøre teksten mer leservennlig. Praksisfortellinger presenteres løpende i tekst, og er i utformet i henhold til krav

om universell utforming. Kildehenvisninger kommer fortløpende i tekst i form av hyperlenker, og i fotnoter. Det er i tillegg noen fotnoter som henviser til vedlegg.

Tidligere har kvalitetsarbeid gjerne vektlagt å kunne mestre instrumenter for kvalitetskontroll og kvalitetsgodkjenning, mens det i dag i større grad handler om å kunne håndtere endringer, å åpne for og å sikre et eierskap i kvalitetsutviklingsprosessene. Innenfor en slik forståelsesramme blir kvalitetsutviklingssystemet, elementene som hører til systemet, kompetansen og verdiene til individene og organisasjonene sett i sammenheng.⁷

⁷ NOU 2023: Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag

2 Tilstandsrapport for barnehageområdet i Fredrikstad



Formålsparagrafen i barnehageloven er verdigrunnlaget for barnehagen, solid forankret i barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Føringer for innholdet og kvaliteten i barnehagen er gitt gjennom barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. For at barn skal få en god barndom er kvaliteten på barnehagen av betydning.

Fredrikstad kommune er eier for de kommunale barnehagene. De inngår i det kommunale systemet, både administrativt og politisk. De kommunale eierne må derfor, i tillegg til de nasjonale føringene, også følge opp kommunens politiske føringer for barnehagene sine. For de private eierne er ikke eierskapet avgrenset av kommune- og/eller fylkesgrenser. Uavhengig av om du eier en enkeltstående barnehage eller eier en kjede, så inngår de ikke i det kommunale systemet, verken administrativt eller politisk. Det vil si at de ikke rapporterer til kommunens administrative og politisk ledelse. Det vil derfor være noe ulikt i omfang og innhold kvalitetsmeldingen rapporterer på, utfra barnehagenes eierskap.

Kommunedelplan oppvekst 2021–2032, sammen med de nasjonale rammene, er førende for innsatsområder for kommunale barnehager i Fredrikstad. [Plan for kvalitet i barnehagen 2023-2027](#), vedtatt i bystyret høsten 2022, konkretiserer innsatsområdene og er en operasjonalisering av kommunedelplan oppvekst. Private barnehager kan velge å støtte seg til kommunale planer.

Implementeringen av planen har vært en viktig del innen hele utdanning og oppvekst fra 2023, og vil være det i årene framover. For barnehagene beskriver planen to prioriterte utviklingsområder som er i fokus inneværende fireårsperiode. Utviklingsområdene er valgt med bakgrunn i nåtidsbildet for barnehagesektoren og etter bred medvirkning fra praksisfeltet.



Figur 6 - Illustrasjon av Plan for kvalitet i barnehagen

2.1 Status fra forrige melding

Kvalitet i barnehagen handler om barnets opplevelse her og nå, og om hvordan barnehagen bidrar til å gi barn opplevelser og gode erfaringer. Systematisk arbeid med å utvikle kvaliteten krever kompetanse, god ledelse og gode rammer. Overordnet mål for alt kvalitetsarbeid i barnehagesektoren er barns trivsel og utvikling.

Foreldreundersøkelsen viser at de foreldre som svarer på undersøkelsen er godt fornøyd med barnehagene i Fredrikstad. Barnehagene skårer over nasjonalt landssnitt på spørsmålene som omhandler relasjoner voksen – barn. Viktigheten av en trygg og god relasjon mellom den voksne og barn, hvor de voksne er både varm og tydelig står sentralt i det pågående implementeringsarbeidet av plan for kvalitet.

Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte får pedagogisk og fysisk tilrettelegging som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen er dynamisk og justeres i tråd med barnets behov og utvikling. Barnehagene rapporterer om økning av barn som har behov for tilrettelegging av sin barnehagehverdag. Ansatte opplever mangelfull bemanning tross at bemanningsnormen, som minimumsnorm, er innenfor lovkravet. De daglige utfordringene er store, og med lang åpningstid er det opplevelse av at bemanningen ikke strekker til i ytterkant av dagen. I tillegg rapporteres det om en økende tendens av situasjoner med barn som har atferd som utfordrer. Dette synliggjøres i økende antall avvik som meldes fra barnehagene - om hendelser hvor lav bemanning har ført til uheldige hendelser mellom voksne og barn. Mange barn per voksen gjør det ekstra utfordrende å skulle møte barna med omsorg og varme, og konsekvensen kan bli at den voksne må sette uheldig strenge rammer for å ivareta sikkerheten til barna. I slike tilfeller kan barnehagen bli mer oppbevaring enn en pedagogisk virksomhet.

Nok barnehageplasser av god kvalitet er tiltak for å nå mål om å utvikle kommunens sosiale bærekraft, jf. barnehagelovens kapittel 3, § 10. *Barnehagemyndighetens ansvar* har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 16. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Tall fra hovedopptak understreker at byutvikling og boligutbygging påvirker hvilke områder i Fredrikstad som kan defineres som pressområder for barnehagekapasitet. Særlig Østsiden-området utpeker seg over tid med høye søkertall, i tillegg til sentrum med sentrumsnære områder. I disse områdene opplever mange familier at de ikke får innfridd ønske om barnehageplass i eget nærområde. Barnehager som ligger nært andre kommunegrenser, som eksempelvis Manstad og Årum området, melder om at foreldre som ikke får barnehageplass i sitt nærområde, søker barnet sitt over til barnehage i nabokommunen. Utenbysbarn medfører økonomiske konsekvenser for Fredrikstad kommune. Arealknapphet er en utfordring og kan begrense muligheter for hvor det er mulig å realisere barnehageutbygging. For å sikre at kommunen kan oppfylle plikten til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder, også i et fremtidsperspektiv, må planlegging av utvidelse av eksisterende barnehager og bygging av nye barnehager ses i nær sammenheng med planlagt og pågående byutvikling.

Høyt sykefravær, særlig på ledernivået, bidrar til en sårbarhet ute i barnehagene. Det er lederne som er i førerretet for utviklingsarbeid og gjennom sitt ledermandat skal sikre og sørge for kontinuitet i utviklingsarbeidet. Manglende kontinuitet kan ha en negativ innvirkning på tjenestekvalitet. For å skape et fremtidig mulighetsrom for å dempe denne sårbarheten ble det i 2023 blitt iverksatt prosess med endring- og utviklingsarbeid for å se på hvordan barnehagene kan organiseres på en mer bærekraftig måte, og samtidig ivareta både effektivitet og drift. Endringen ble iverksatt 1. januar 2024.

2.2 Sammendrag og viktige funn

I kvalitetsmeldingens kapittel «Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2023» rapporteres det mot mål i plan for kvalitet – etatsspesifikk del, som igjen er forankret i overordnede mål i *Kommunedelplan oppvekst*.

- Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse for å sikre realisering av rammeplanens intensjoner. For at personalet i barnehagen skal kunne jobbe målrettet med kvalitetsutvikling trengs det tid og ressurser for å skape muligheter for mer systematisk pedagogisk arbeid.
- Barnehagene opplever en mer kompleks barnehagegruppe som krever ressurser og ny kompetanse. Det er en markant økning av barn som har behov for tilrettelegging av sin barnehagehverdag, spesielt innenfor autismespekterforstyrrelser. Det rapporteres i tillegg om en økning av situasjoner med barn med atferd som utfordrer. Dette synliggjøres i et økende antall avvik som meldes fra barnehagene.
- Flere av barnehager har i 2023 jobbet mer systematisk med kvalitetsutviklingsarbeid innen digital praksis i barnehagen. Det er store forskjeller i de kommunale barnehagenes ståsted – og det er fortsatt behov for mer kunnskap om digital praksis i barnehagen og økt kompetanse i bruk av digitale verktøy til kreative og skapende pedagogiske aktiviteter sammen med barna. For å lykkes med utviklingen av digital kompetanse i barnehage vil det være behov for økt kommunalt fokus på digital satsing i hele oppvekstsektoren.
- Barnehagemyndighetens overtakelse av arbeidsoppgave med å fatte vedtak etter sakkyndig vurdering for barn under opplæringspliktig alder som har rett til spesialpedagogisk hjelp, etter barnehageloven § 31 og rett til skyss, §36, har bidratt til økt tjenestekvalitet grunnet krav om likebehandling og uavhengighet.

2.3 Fredrikstad som barnehagekommune

Barnehageloven er utformet slik at den inneholder få konkrete krav. Loven gir dermed stor frihet og fleksibilitet til kommunen når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er kommunen som kjenner nærmiljøet til barnehagene, og det er kommunen som er nærmest til å tilpasse og utvikle barnehagedriften til lokale forhold, innenfor de rammene som følger av barnehageloven og forvaltningsloven.

Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. De fleste kommunene, i likhet med Fredrikstad, har kommunale barnehager. Dette innebærer at kommunen er barnehageeier. Det betyr at kommunen innehar dobbeltrollen som barnehageeier og barnehagemyndighet. Forståelsen av kommunens rolle som barnehagekommune er en del av pågående endringsarbeid rundt ny stabsorganisering i seksjonen. Dette er et utviklingsarbeid seksjonen jobber videre med inn i 2024.

2.3.1 Kvalitet i barnehagen

Kvalitetsbegrepet er komplekst. Hva som er god kvalitet i barnehagen er ikke entydig og enkelt målbart. Vurdering av kvalitet i barnehagen bør bestå av ulike datakilder, som sammen gir et bredt bilde av tjenestekvaliteten - inkludert strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Strukturkvalitet kan forstås som det som settes inn i tjenesten – for eksempel ressurser, årsverk og kompetanse. Dette er faktorer som kan være avgjørende for ønsket kvalitet, men samtidig ikke en kvalitet som beskriver hvordan barn og foreldre opplever barnehagetilbudet. Foreldreundersøkelsen benyttes til å få informasjon om foreldrenes

mening rundt blant annet barnehage tilbudet og barnas trivsel. Resultater fra undersøkelsen presenteres lenger ut i kvalitetsmeldingen.

Nasjonale sektormål for barnehagen legger føringer for prioriteringer og mål for kvalitetsarbeidet. Disse målene er politisk bestemt. Kunnskapssektoren har fra 2023 nytt mål bilde, og utfordringer og prosesser som gis størst oppmerksomhet for barnehagesektoren i 2023 kan oppsummeres med:

- Utsatte barn og unge
- Kompetanseheving for ansatte
- Digital kompetanse og infrastruktur
- Et inkluderende barnehagefellesskap med likeverdig kvalitet
- Styring og finansiering av private barnehager
- Fordrevne fra Ukraina

2.3.2 Barnehagemyndighet

Kommunen som barnehagemyndighet er forpliktet til å påse at barnehageeier driver barnehagene i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd, og § 53.

Barnehagemyndigheten fører tilsyn med både private barnehager og kommunale barnehager for å sikre likebehandling. Gjennom veiledning og tilsyn påser barnehagemyndigheten barnehageeiers regelverketterlevelse. Veiledning og tilsyn er en viktig del av kommunens arbeid for å sikre at barnehagene har høy kvalitet.

Barnehagemyndigheten har tre virkemidler som er hjemlet i barnehageloven. Disse handler om veiledning, tilsyn og godkjenning:

- § 10. Barnehagemyndighetens ansvar
- § 14. Godkjenning
- § 15. Familiebarnehager
- § 53. Kommunens tilsyn med barnehagene

Statsforvalteren i Oslo og Viken er tilsynsmyndighet ovenfor Fredrikstad kommune, og fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

I 2023 har barnehagemyndigheten hatt fokus på barnehageeiers plikter i forhold til bemanning, årsplanarbeid og barnehagens rutiner for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Barnehageeiere har bidratt og delt sine erfaringer og etterspurt veiledning. Barnehagenes deltakelse på seksjonens ledersamlinger og fagarena er en del av barnehagemyndighetens kunnskapsgrunnlag for risikovurdering og veiledning.

Overflyttingsopptak gjennomføres i forkant av hovedopptaket og inngår i kommunens arbeid med å oppfylle retten til plass i barnehage for barn under opplæringspliktig alder. Hensikt med overflyttingsopptak er å skape forutsigbarhet for både barn og foreldre – samt barnehagene, der hvor det er foreldrenes ønske å bytte barnehage. Dette bidrar til økt tjenestekvalitet, da overflyttingsopptaket gir en bedre oversikt over kapasitet i barnehagene ved hovedopptak.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, og kommunen fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehagemyndigheten overtok i 2023 fra PPS arbeidsoppgaven med å fatte vedtak etter sakkyndig vurdering for barn under opplæringspliktig alder som har rett til spesialpedagogisk hjelp, etter barnehageloven § 31. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barnet tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring.

Barnehagemyndighet overtok i 2023 fra PPS oppgaven med å fatte vedtak om rett til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp, etter barnehageloven § 36. Dersom skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss med nødvendig reisefølge og tilsyn. Barnehagemyndigheten skal fatte vedtak om å oppfylle retten til skyss, nødvendig reisefølge, tilsyn og innlosjering.

Overføring av disse oppgavene, fra PPS til barnehagemyndighet, har bidratt til økt tjenestekvalitet grunnet krav om likebehandling og uavhengighet. Barnehagemyndighet sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager i utføring av disse oppgavene.

2.3.3 Barnehageeiers rolle

Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Det følger av eieransvaret å ha en forsvarlig styring, herunder stille til disposisjon de nødvendige rammebetingelser for å kunne oppfylle barnehagelovens krav. Barnehageeier har dermed det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse og påse en bærekraftig drift. Et tiltak for økt tjenestekvalitet er å lage en ny felles mal for årsplan, hvor minimumskrav til innhold er ivarettatt samtidig som barnehagens egenart fremkommer. Malen skal sørge for at årsplanen er forlengelse av kommunale planer - og svarer ut overordnede og nasjonale føringer. Endring av årsplan mal blir samtidig et tiltak i pågående arbeid med å sørge for at alle barn og foreldre skal oppleve samme kvalitet, uavhengig av hvilken kommunal barnehage de har plass i.

2.4 Fakta om barnehagene

2.4.1 Barn i barnehagene

De aller fleste barn i Fredrikstad har et barnehagetilbud i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Ifølge tall fra [barnehagefakta](#) har Fredrikstad 3707 barn⁸ i barnehage per 15.12.2023. Dette utgjør en dekningsgrad på ca. 92 prosent. For de barna som ikke har barnehageplass kan åpen barnehage være et alternativ. Åpen barnehage er et gratis barnehagetilbud for barn i alderen 1-5 år, der omsorgspersonen som kommer sammen med barnet er tilstede gjennom hele dagen, sammen med lovpålagt bemanning.

Nabbetorp barnehage tilbyr introduksjonsplasser ved en av sine avdelinger. Dette er for barn av foreldre/foresatte som går på introduksjonsprogrammet ved Fredrikstad internasjonale skole. Avdelingen har 18 introduksjonsplasser til barn mellom 0-5 år. Det er et krav og en rettighet for nybosatte flyktninger å starte opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting. Dette betyr at det er behov for barnehageplasser for denne gruppen med mulighet til oppstart gjennom hele året. I 2023 var disse plassene fullbelagt allerede i september. Fokusområdet på denne avdelingen er å gi traumesensitiv omsorg. De ansatte har god kompetanse på traumer, det å møte barn som har det vanskelig og jobber mye med regulering og sansemotorisk stimulering. Avdelingen følger bemanningsnorm i henhold til barnehageloven.

Ved utgangen av 2023 var det åtte familiebarnehager i Fredrikstad. Dette er en færre enn ved utgangen av 2022. Årsak til dette er at en av familiebarnehagene var midlertidig ute av

⁸ Vedlegg: tabell med oversikt over antall barn i ordinære barnehager, perioden 2021–2023

drift fra 1. august 2023 til 31.12.2023. Familiebarnehager skiller seg ut fra ordinære barnehager ved at de foregår i private hjem – regulert etter bestemmelser i barnehageloven.

Av barnehager med ordinært tilbud har det vært nedgang med en privat barnehage. Omberg gårdsbarnehage la ned sitt barnehagetilbud i august 2023.

2.4.2 Bemanning

Stortinget har vedtatt en nasjonal bemanningsnorm for ordinære barnehager.

Bemanningsnormen er en minimumsnorm. Normen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer *minimum* én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Kommunale og private barnehager i Fredrikstad ligger i 2023, likt og rett over landsnittet på antall barn per voksen⁹, sammenlignet med det nasjonale snittet for både kommunale og private barnehager. Dette betyr at i Fredrikstad er det litt flere barn per voksen sammenlignet med landssnittet. Lovverket stiller krav om at bemanning skal ligge på maks seks barn per voksen. Kommunale og private barnehager i Fredrikstad ligger innenfor lovkravet.

Barnehagens bemanning er en forutsetning for å øke tjenestekvaliteten. Selv om bemanningsnormen er oppfylt, betyr ikke det at alle ansatte er til stede gjennom hele barnehagedagen. Både tidlig og sent på dagen er det færre ansatte sammen med barna. I tiden med full bemanning skal det i tillegg til å sikre pedagogisk arbeid sammen med barna, avvikles møtepunkter for barnehagens ledergrupper, tverrfaglig samarbeid og avdelingsvis gjennomføres møter til faglig utviklingsarbeid. Barnehager har få arenaer hvor personalet kan samles for felles utvikling.

2.4.3 Barnehagebygg som pedagogisk institusjon

Barnehagebygget danner en viktig ramme for det pedagogiske innholdet i barnehagen.

Barnehagens ytre forutsetninger som barnehagebyggets utforming av inne- og utearealer, er en del av barnehagens strukturkvalitet. Størrelse på barnehagebygg har betydning for barnehagens handlingsrom til å møte brukergruppens behov og sammensetning.

Eksisterende kommunale barnehager har i gjennomsnitt tre avdelinger¹⁰. Dette betyr at de er relativt små, og på grensen til å kunne drive kostnadseffektivt. I tillegg kan det være utfordrende å få til et tilstrekkelig stort kompetansemiljø for ansatte per enhet.



Figur 7 - Illustrasjon av barn som leker i sandkasse.

⁹ Vedlegg: tabell med oversikt over antall barn per årsverk, perioden 2021–2023

¹⁰ Vedlegg: oversikt over kommunale barnehager med barnehagens størrelse og byggeår

2.4.4 Foreldreundersøkelsen – kvalitetsvurdering fra foreldre

I Foreldreundersøkelsen, nasjonal brukerundersøkelse, får foreldre og foresatte si sin mening om barnehagetilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage.

Undersøkelsen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (Udir), og gjennomføres hvert år mellom 1. november og 20. desember. Den inneholder omtrent 30 spørsmål som tar for seg tema om barnets trivsel og utvikling, samarbeidet med barnehagen, informasjon og tilfredshet med lokaler og utearealer. Brukerundersøkelser er ikke et entydig mål på tjenestekvalitet, men egenrapportert tilfredshet kan fortelle oss noe om forventninger og holdninger til tjenesten som analyse av registerdata ikke kan. Det er ikke lovpålagt å gjennomføre foreldreundersøkelsen, og gir derfor ikke tall for alle barnehager. Det er forventet at alle kommunale barnehager gjennomfører undersøkelsen til Udir.

En utfordring sett fra foreldreperspektiv rundt foreldreundersøkelsen er hvordan de ulike temaene i – med underspørsmål kan bidra til at det fremkommer uriktige opplysninger når undersøkelsen presenteres offentlig. En annen utfordring er at undersøkelsen er kompleks med mange spørsmål, og kun tilgjengelig på norsk og engelsk.

Punkt i foreldreundersøkelsen om bemanning i barnehagen burde ikke vært lagt til spørsmålstemaet «relasjon mellom barn og voksen». Relasjonen kan være utmerket, men hendene og fangene er fortsatt for få – til tross for at barnehagen oppfyller nasjonal bemanningsnorm. Forsøk på å belyse bemanningsutfordring gjennom foreldreundersøkelsen slår negativt ut for barnehagen, både på generelt omdømme og rangering i forhold til andre barnehager.

Innspill fra FAU i kommunal barnehage

Resultatene kan benyttes av kommunen som barnehagemyndighet, barnehageeier og den enkelte barnehage som hjelp til å vurdere og utvikle barnehagetilbudet, og bidrar til kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling. Samlet svarprosent for kommunale barnehager i Fredrikstad 2023 er på 71,3 prosent, noe som er en liten nedgang fra i fjor. For private barnehager i Fredrikstad lå svarprosent i 2023 på 65,8 prosent, en markant oppgang fra 2022. Av dette hadde 1 privat barnehage og 2 kommunale fullt skår på svarprosent, 100 prosent. En høyrere svarprosent kan gi et mer representativt kunnskapsgrunnlag for hvordan foreldre vurderer kvaliteten på barnehagetilbudet. Resultater fra 2023¹¹ viser at Fredrikstad ligger litt over landsgjennomsnittet på majoriteten av spørsmålene, og på snittet for resterende. De viktige spørsmålene om barnets trivsel og utvikling er skåret høyt av foreldrene, på snittet og litt over. Spørsmålet som handler om relasjon mellom barn og voksen ligger i Fredrikstad også litt over landsnittet.

¹¹ Vedlegg: Resultater fra foreldreundersøkelsen

2.5 Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2023

Høsten 2022 ble [plan for kvalitet](#) politisk vedtatt. Planen har som nevnt en fellesdel og tre etatsspesifikke deler. Plan for kvalitet i barnehage konkretiserer målene fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst i prioriterte utviklingsområder; trygt og godt barnehagemiljø – og kompetanse. Barnehagene hadde gjennom 2023 mulighet til å gjøre seg kjent med etatsspesifikk del av planen i egen virksomhet, og å finne sammenheng til pågående utviklingsprosesser i egen barnehage. Senhøsten 2023 hadde vi en felles oppstart av implementeringen av etatsspesifikk del. Private og kommunale barnehager – sammen med støtte og hjelpetjenestene var samlet til to dagers fagsamling. Videre arbeid med etatsspesifikk del gjøres i den enkelte virksomhet og følges opp som kollektiv kompetanseutvikling på fagarenaer fremover.

Riktig kompetanse er avgjørende for kvaliteten i barnehage og opplæring. De ansattes kompetanse og evnen til å legge til rette for barn og unges utvikling, trivsel og læring er den viktigste forutsetningen for god kvalitet i opplæringen. Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling er et viktig verktøy kommunene kan og bør benytte for å øke kompetansen hos ansatte og kvaliteten i barnehage og skole. Gjennom partnerskap med universitet/høgskole er intensjonen at ordningene skal bidra til at kommunene jobber med målrettede tiltak basert på analyser av utfordringer og behov. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis bidrar til mer helhet i det tverrfaglige samarbeidet i kommunene og ses i sammenheng med oppvekstreformen.



Figur 8 - Illustrasjonsfoto av hvordan kvalitet på barnehagetilbudet er sammensatt av flere elementer.

2.5.1 Barn og unge skal ha en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosiale ulikheter

2.5.1.1 Kunnskapsgrunnlag

Barnas oppvekstsvilkår og bakgrunn betyr mye for hva barna erfarer og hvilke muligheter de får i livet, og forskjellene kan vise seg tidlig. Stadig flere barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Forskning viser et stort potensial for å redusere sosial ulikhet gjennom barnehagetilbudet, og at gode barnehager kan kompensere for mindre gode hjemmeforhold. Barnehager med høy kvalitet er bra for alle barn, men er særlig positivt for

barn som av ulike grunner trenger ekstra støtte og trygghet. Barnehager med dårlig kvalitet kan derimot virke mot sin hensikt, og for eksempel øke risikoen for atferds- og språkvansker, særlig for barn fra familier med lavere sosioøkonomisk status.

Kvaliteten på barnehagetilbudet er avgjørende for at alle barn skal oppleve trygghet, trivsel, tilhørighet og mestring, og for at barnehagen skal kunne bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen skal være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap, meningsfylte opplevelser og aktiviteter.

2.5.1.2 Status og utfordringsbilde

Fredrikstad kommune har flere utfordringer knyttet til sosial ulikhet i utdanning, inntekt, helse, arbeidsforhold og boforhold. Oppvekstprofilen for Fredrikstad i 2023 viser at andelen barn som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt, er høyere enn i landet som helhet. Vedvarende lav husholdningsinntekt vil si at den gjennomsnittlige inntekten i en treårsperiode er under 60 prosent av median husholdningsinntekt i Norge. For å lykkes med en langsiktig endring er tiltak rettet mot barn og unges oppvekstforhold særlig viktig. Universelle tiltak er et viktig supplement for å få til forskjvninger i hele befolkningspopulasjonen.

[St. Meld 6 – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehager, skole og SFO](#), viser til at tidlig innsats og inkluderende fellesskap er avgjørende for å sikre at alle barn og unge kan nå sine drømmer og ambisjoner. Det varierer i hvilken grad barnehager lykkes med å gi alle barn et godt og inkluderende tilbud. Ikke alle barn blir inkludert i leken og fellesskapet, og ikke alle barnehager jobber systematisk for å inkludere alle barn. I 2021 ble det tilføyd et nytt kapittel i barnehageloven med formål å forsterke det forebyggende arbeidet i barnehagene. Det ble lovfestet at barnehager skal jobbe systematisk for å skape et trygt og godt barnehagemiljø hvor barn trives. Loven er også tydelig på at barnehagen har en aktivitetsplikt for å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, både i samspill med andre barn og de ansatte.

Kartlegging av antall bekymringer som er registrert og fulgt opp i alle de kommunale barnehagene viser at det er registrert 26 meldinger i 2023, mot 30 i 2022. Av 26 innmeldte bekymringer for barns barnehagemiljø i 2023, er 2 av bekymringene knyttet til hendelser mellom barn og voksne i barnehagen mot 5 bekymringer i 2022. Tallene fra kartleggingen viser at det er varierende hvor mange saker som meldes fra de ulike barnehagene, og *er/kan være* en indikator på et behov for enda mer inngående kunnskap på området. Det er positivt at det meldes og jobbes med saker knyttet til barnas psykososiale miljø i de kommunale barnehagene. Dette kan bety at ansatte i de kommunale barnehagene jobber aktivt og systematisk med lovendringen, og at det oppdages flere saker som berører psykososialt barnehagemiljø enn før lovendringen trådte i kraft. Sammenlignet med skole rapporteres det i kommunale barnehager om få meldte saker. En utvikling fra 2022 er at det i 2023 meldes om en økning på antall avvik knyttet til barn som utøver vold mot ansatte. Det er flere barn som strever og har en atferd som utfordrer, hvor ansatte utsettes for slag og bitt.

2.5.1.3 Prioritering og kvalitetsutvikling

[Dansk studie](#) fra høsten 2022, utført ved Aarhus Universitet, viser at barns ordforråd i barnehagealderen har noe å si for karakterene deres ved avgangsprøvene i 9. klasse (*norsk 10. trinn*) i fagene dansk, engelsk, matematikk og fysikk/kjemi. Resultatene viser at jo større ordforråd barna hadde som småbarn, desto bedre karakterer oppnådde de ved avslutningen av grunnskolen. I tillegg viser norsk forskning til at barn som blir lest for fra før de er to år stiller til skolestart med dobbelt så stort ordforråd som barn som har blitt lest for fra

fireårsalderen. I Fredrikstad har vi «Bokstart», et samarbeidsprosjekt som deler ut gratis bøker og informasjonsmateriell om språkutvikling til små barn (0-3 år) og foreldrene i samarbeid med barnehager, lokalsamfunn og bibliotek. Prosjektet som ble startet i 2022 er videreført i 2023. I regi av «Bokstart» gis også barnehagene muligheten til å delta på lesestund ved bibliotekene og Litteraturhuset. Dette er et tiltak som bidrar til sosial utjevning når det gjelder tidlig innsats for barns språkutvikling.

Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud som ligger utenfor ordinært barnehagetilbud hvor foreldre deltar med barna sine i barnehagen. Som et lavterskeltilbud egner åpen barnehage seg særlig til å bygge nettverk familier imellom, til tidlig innsats i familier, til veiledning og støtte i foreldrerollen, som overgangsarena til ordinær barnehage, til møteplass for familier som velger å vente med ordinær barnehage (gjørne store familier og minoritetsspråklige). Slik sett kan åpen barnehage bidra til å redusere sosiale ulikheter. Det nære samarbeidet mellom de voksne og ansatte særpreger denne typen barnehage. Åpen barnehage er et barnehagetilbud som ikke er lovpålagt for kommunen. I 2023 var det drift i en kommunal og to private åpne barnehager.

Et tiltak mot sosial ulikhet er Foreldrekompasset, et universelt foreldrestøtteprogram som følger foreldre fra barnets første møte på helsestasjonen, gjennom barnehage og skole ut 10. trinn. Programmet skal være implementert i Fredrikstad kommune innen barnehage- og skoleåret 2024/25. Foreldrekompasset legger til rette for økt kunnskap og intern foreldrestøtte rundt flere av spørsmålene foreldre møter i løpet av barnas oppvekst.

Barnehagelovens nyeste kapittel, som trådte i kraft 01.01.21, omhandler trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagene har jobbet med dette i ulik grad og omfang de siste årene. I 2023 ble det innhentet informasjon om barnehagenes ståsted av etatssjef tjenester til barn og familie og en spesialkonsulent fra stab UO. De besøkte samtlige kommunale barnehager. I tillegg ble et utvalg små og store private barnehager besøkt, og det var samtaler med ansatte i PPS. Til sammen danner informasjonen et kunnskapsgrunnlag som legges til grunn for videre arbeid knyttet til dette området.

Kunnskapsgrunnlaget viser blant annet at det er:

- Varierende kompetanse og kvalitet på arbeidet med et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø i barnehagene i Fredrikstad
- Ingen direkte sammenheng mellom barnehagenes størrelse eller eierform
- Sammenheng mellom de barnehagene som skiller seg positivt ut – disse sjekker av på en eller flere av følgende punkter:
 - Tydelig og tilstedeværende leder
 - Systematisk jobbing med fag og rutiner/prosedyrer
 - Fokus på og forståelse for helhet og sammenheng
 - Jobber med voksenrollen og relasjoner, både voksen-barn, barn-barn og voksen-voksen
 - Har fokus på et godt arbeidsmiljø og tilbakemeldingskultur
 - Har et bevisst forhold til lovverket
 - Ser på inkluderende praksis som noe som gjelder alle barn – uavhengig av individuelle behov og bakgrunn

Kommunen utarbeidet i 2022 prosedyrer og rutiner, som et tiltak for hvordan barnehagene skal jobbe for å overholde sin aktivitetsplikt. Gjennom besøksrunden er det innhentet informasjon og erfaringer med disse, noe som har resultert i behov for en revidering av prosedyrer og rutiner. Dette arbeidet vil bli påbegynt våren 2024.

Gjennom besøkene kom det fram en usikkerhet fra barnehagene rundt hvilken dokumentasjon som skal arkiveres i barnas elektroniske mapper, og hva mappene skal

inneholde. Møte med arkivet ble avtalt, som bekreftet at dokumentasjonen i barnemappene er varierende og at det er et behov for gjennomgang av hva som er arkivverdig dokumentasjon. Dette følges videre opp i 2024.

Som et ledd i kollektiv kvalitetsutvikling arrangerte barnehageetaten i november 2023 fagsamling med tema *Sårbare barn og familier med spesielt fokus på psykososialt barnehagemiljø*. Alle barnehagene, private og kommunale i Fredrikstad, var invitert sammen med flere deltagere fra etat tjenester til barn og familie. Dette var første tiltak i satsingen på inkluderende barnehagemiljø som et prioritert utviklingsområde i arbeidet med etatsspesifikk del av plan for kvalitet i barnehagen. Dette arbeidet er i tråd med sektorens mål bilde, og hvilke områder som skal gis oppmerksomhet i barnehagesektoren fra 2023.

Vår organisering av barnehagegruppene gjør at de samme barna følger hverandre fra barnehageoppstart og til overgang til skolen, med så stabilt som mulig sine voksne. For 3 års gruppa har barn og foreldre fulgt hverandre nå i 2 år. Foreldre har dette året hatt felles feiring av bursdagsbarn – en feiring på høsten og en på våren. Det serveres kaker og mat fra ulike kulturer, og det er plass til alle. Dette ser vi i barnehagen fremmer relasjonskvaliteten blant foreldrene, og foreldrene benevner nå alle barn ved navn – og gir uttrykk for at de kjenner hverandre når de møtes ved levering og henting. Dette er et tiltak som skaper samhold og fremmer inkludering, vennskap og trygghet.

Kommunal barnehage

2.5.2 Barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn

2.5.2.1 Kunnskapsgrunnlag

Samfunnet og arbeidslivet er i stadig endring med ny teknologi, ny kunnskap og nye utfordringer. Det betyr at vi trenger barn og unge som kan reflektere, være kritiske, utforske og være kreative for å kunne møte morgendagens samfunn. Dette krever en utvidet forståelse av læringsbegrepet, med et fokus på hva som er viktig å lære, hvor læring skjer og hvordan man gjennom utdanningsløpet kan oppmuntre til læring. Rammeplanen for barnehage, og også læreplanfornyelsen i skolen, har et overordnet fokus på livslang læring hvor demokrati og medborgerskap, folkehelse og livsmestring og bærekraftig utvikling er gjennomgående temaer. Det viktigste vi kan gjøre for å heve kvaliteten i barnehagene, er å sikre at barnehagene har ansatte med god og relevant kompetanse. Pedagogisk arbeid krever ansatte med kompetanse om barn, barnehagedidaktikk og pedagogikk som jobber sammen i profesjonelle læringsfellesskap. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer også en stadig utvikling av personalets kompetanse for å sikre realisering av rammeplanens intensjoner.

2.5.2.2 Status og utfordringsbilde

Barnehagenes kjerneoppgave er å drifte i tråd med barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. For at personalet i barnehagen skal kunne jobbe målrettet med kvalitetsutvikling må det settes av tid og ressurser for å skape muligheter for mer systematisk pedagogisk arbeid. Barnehager har åpningstider som krever vaktssystemer. Full bemanning er av den grunn avgrenset til å gjelde et fåtall timer midt på dagen, hvor det i tillegg skal avvikles møtepunkter for barnehagens ledergrupper og

avdelingsvis til faglig utviklingsarbeid. Barnehager har slik sett få arenaer hvor personalet kan samles for felles utvikling.

Langvarig og høyt sykefravær fører til behov for mange vikarer, noe som igjen fører til en ustabil bemanningssituasjon ute i barnehagene. Fravær i barnehagens faste bemanning preger kontinuiteten i pedagogisk utviklingsarbeid, og det vil være ulikheter mellom avdelinger og barnehager som har stabilt personale kontra de som har stort fravær. Vikarer som benyttes er oftere ufaglærte og bidrar gjennom egnethet til å skape gode dager for barn i barnehagen, men deltar ikke i samme grad i systematisk pedagogisk utviklingsarbeid. Barnehagenes sykefravær kan på denne måten være en risikofaktor for måloppnåelse - eller at kvalitetsutviklingen tar lengre tid.

Regjeringen har i sitt mål bilde for 2023 økt fokus på digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole. Nasjonal [Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole](#) peker på et fortsatt behov for utvikling av barnehagenes digitale praksis. I dagens samfunn har digitalisering stor innflytelse og påvirker oss på mange måter. Det er behov for mer kunnskap om digital praksis i barnehagen, og kompetanse i bruk av digitale verktøy til kreative og skapende pedagogiske aktiviteter sammen med barna trekkes fram i strategien – og er gjenkjennbart med tilbakemeldinger fra barnehager i Fredrikstad. Rammeplan for barnehagen legger føringer for bruk av digitale ressurser i barnehagens pedagogiske arbeid, med blant annet vekt på de ansattes digitale kompetanse og dømmekraft, som kildekritikk og personvern, og at de ansatte skal bidra til at barn utvikler en begynnende etisk forståelse av digitale medier. Barnehagene i Fredrikstad har i økende grad tatt i bruk digitale verktøy til pedagogisk og administrativt formål, men det meldes om ulikt faglig utgangspunkt og et fortsatt behov for kompetanseheving på området.

Strategien vil etter stor sannsynlighet få innvirkning på det framtidige ansvar som ligger hos barnehage- og skoleeier. Dette i forhold til både rammer for valg og bortvalg av digitale løsninger, digital pedagogikk og behovet for å utvikle ansattes profesjonsfaglige digitale kompetanse. Dette fordrer økt kommunalt fokus på digital satsing i oppvekstsektoren. Satsing på digital praksis og IKT krever i tillegg oppgradering av infrastruktur, samt supplering og oppgradering av digitale verktøy, noe som beskrives i [IKT- plan for kommunale barnehager](#). Manglende muligheter for investering kan være et hinder for systematisk kvalitetsutvikling av digital praksis i barnehagen.

2.5.2.3 Prioritering og kvalitetsutvikling

[ReKomp](#) er en regional tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling som gir støtte til kollektiv kompetanseutvikling for personalet i barnehagen. Kompetansetiltakene skal være barnehagebasert og fremme kollektive prosesser som utvikler hele barnehagen. I Fredrikstad gjennomføres implementering av IKT-plan; digital praksis i barnehagen gjennom ReKomp.

Kompetansehevende tiltak gjennom ReKomp har i 2023 bidratt til at Fredrikstad kommune som barnehageeier har økt ansattes fokus og bevissthet om barnehagen som arena for tidlig tilegnelse av digitale ferdigheter blant barn. IKT-kafé, som ble innført i 2022, er videreført i første halvdel av 2023. Fokusområder har vært digitale verktøy som ressurs i læringsaktiviteter for barn- knyttet til fagområder i barnehagens rammeplan. Høsten 2023 ble kompetansetiltaket videreutviklet, og arrangert som hel fagdag på SIM- senteret for barnehagenes ledere og deres ressurspersoner innen digital praksis i barnehagen. Målet er, og har vært, at alle kommunale barnehager deltar på tiltak som øker kompetansen for deres ansatte. Fagdagen på SIM ble gjennomført med tilstedeværelse fra alle kommunale barnehager, og det ble gjort videoopptak som kan brukes ute i den enkelte virksomhet i etterkant av fagdagen. Gjennom ReKomp samarbeidet har i tillegg barnehagene fått

mulighet til å øve praktisk på digitale verktøy på det digitale læringslaboratoriet på HiØ, Halden. Det er behov for å fortsette utviklingsarbeid med digital kompetanse i alle ledd i barnehagesektoren i Fredrikstad, samt å øke satsingen på digital infrastruktur i barnehagene. Satsingen gjennom ReKomp vil fortsette fram til sommer 2024.

Statsforvalteren hadde i 2022 fokus på muligheter til kompetanseheving for små barnehager, og i Fredrikstad sendte barnehagemyndighet behovsmelding og mottok tilskuddsmidler til treårig løp med kompetanseheving i familiebarnehagene. Målet med kompetansehevingen er endre pedagogisk praksisutvikling, for styrking av kvalitet og forståelsen av gode pedagogiske praksiser. I 2023 ble det gjennomført fire samlinger med fokus på språk og mangfold/kommunikasjon sett i sammenheng med mestring og fysisk/psykisk helse.

[Kompetanseløftet](#) for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Kompetanseløftet omfatter ansatte i barnehage, skole, PP-tjenesten og andre tjenester i laget rundt barna og elevene. I Fredrikstad startet arbeidet med kompetanseløftet barnehage høsten 2022. I 2023 har fokus vært å gjennomføre en kompetansekartlegging og analyse av funn, samt utarbeidelse av målområder som vil være førende for utarbeidelse av mål og delmål i det videre arbeidet.

Gjennom kompetanseløftet ønsker kommunen å jobbe både med systemutvikling og styrke kompetansen til ansatte i både kommunale og private barnehager, samt støttetjenester som PPS. Dette både som en del av laget rundt barnet, men også for å styrke den direkte kompetansen som møter barn i Fredrikstadbarnehagene. Dette mener vi kommer alle barna til gode, også de som vil trenge ekstra oppfølging og tilrettelegging. En slik måte å innrette innsatsen på anses som et godt grep å ta i møte med kommunens økende utfordringer.

[Veiledning av nyutdannede](#) nytilsatte barnehagelærere skal bidra til en bedre overgang mellom utdanning og yrke ved at de nyutdannede får en større trygghet og bevissthet om egen kompetanse, og blir mer komfortable i yrkesrollen. Nyutdannede barnehagelærere kommer også med kunnskap som kan bidra til nytenkning i profesjonsfellesskapet. En god overgang fra utdanning til yrke er viktig for å rekruttere og beholde barnehagelærere. Barnehageeier er ansvarlig for at nyutdannede lærere får den veiledningen og oppfølgingen de trenger. I Fredrikstad gis det samlingsbaserte tilbudet om veiledning til nyutdannede lærere i barnehage i samarbeid med veiledningstilbudet til nyutdannede lærere i skolen. Det ble i 2021 opprettet en intensjonsavtale med Høgskolen i Østfold om faglig samarbeid i veiledningsordningen, og avtalen ble videreført i 2023. Dette samarbeidet sikrer kvalitet i tilbudet – i tråd med nasjonale føringer.

Systematisk arbeid med å videreutvikle kvalitet og kompetanse er viktig for at tilbudet til barn i barnehage skal bli best mulig. Det finnes ulike videreutdanningstilbud gjennom Utdanningsdirektoratet.

I 2023 var det flest deltakere fra kommunale barnehager på disse videreutdanningene:

- Veilederutdanning for praksislærere
- Barns språkutvikling og språklæring

I tillegg startet 2 virksomhetsledere/styrere på styrerutdanning.

2.5.3 Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst

2.5.3.1 Kunnskapsgrunnlag

Alle barn og unge har rett til en trygg oppvekst. Barn har krav på gode omsorgspersoner, og det er foreldrenes ansvar å gi barna trygghet, omsorg og kjærlighet. Foreldrene skal gi følelsesmessig støtte, sørge for barnas ulike behov, og utvikle positive relasjoner til barna. Gjennom gode samspill med foreldrene får barna et godt fundament å utvikle seg på, slik at de kan leve gode liv, takle motgang og etter hvert klare seg selv. Barnekonvensjonen er tydelig på at foreldrenes ansvar er å være foreldre og det er deres plikt å ta vare på barna sine på best mulig måte.

Rammeplan for barnehager sier at barnehagens samfunnsmandat er i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene, jf. barnehageloven § 1 og § 4. Samarbeidet mellom hjemmet og barnehagen skal alltid ha barnets beste som mål. Foreldrene og barnehagens personale har felles ansvar for barnets trivsel og utvikling, og godt foreldresamarbeidet i barnehagen bidrar til helhet og sammenheng på tvers av barnets ulike utviklingsarenaer. Barnehagen skal begrunne sine vurderinger overfor foreldrene og ta hensyn til foreldrenes synspunkter. Samarbeidet skal sikre at foreldrene får medvirke til den individuelle tilretteleggingen av tilbudet.

2.5.3.2 Status og utfordringsbilde

Selv om pandemien ser ut til å være historie, kan de inngripende tiltakene fortsatt prege det enkelte barn. Pandemien har vist at samfunnsmessige endringer rammer barn og unge ulikt, avhengig av deres egenskaper, ressurser og livsbetingelser. Rapport fra [Folkehelseinstituttet](#) viser at familier ble ulikt påvirket under pandemien, og at særlige sårbarhetsfaktorer som familieøkonomi, foreldrestil og foreldres håndtering av pandemi-relatert stress påvirket barn og unges reaksjoner. Rapporten utdyper og nyanserer tidligere kunnskap om konsekvensene av pandemien for barn og unge, og viser samtidig at det fremdeles mangler forskning om de mer langsiktige virkningene¹².

I etterkant av pandemien har det vært en økende økonomisk usikkerhet i samfunnet. Det blir viktig å følge med på hvordan dette vil påvirke barn og unges oppvekstsvilkår i tiden fremover, da informasjon fra [Oppvekstprofilen 2023](#) viser at andelen barn og unge som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt er høyere i Fredrikstad enn i landet som helhet. Det samme gjelder for andelen barn i familier i vår kommune som har mottatt sosialhjelp minst en gang i løpet av 2023. Forskning viser til at for sårbare grupper kan foreldresamarbeidet i barnehagen ha en særlig stor rolle for barn med en belastet sosial bakgrunn, og være en beskyttelsesfaktor som bidrar til positiv utvikling, både i barnehagen og hjemme på tross av ulike risikofaktorer. Foreldrestøtte til deres samspill med barnet vil være positivt for sårbare barns utvikling¹³.

¹² Folkehelseinstituttet 2023: *Konsekvenser av covid-19- pandemien for barn og unges liv og psykiske helse Andre oppdatering av en hurtigoversikt*

¹³ Kunnskapsdepartementet: *Et jevnere utdanningsløp- Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn (rapport på høring 2024)*

Sommeren 2023 holdt, etter politisk vedtak, en barnehage sommeråpen i 3 uker – under fellesferieperioden. Foreldremedvirkning i etterarbeid og evaluering av dette tilbudet bidro til nyttig informasjon om hvorfor – eller hvorfor ikke foreldre valgte å benytte tilbudet om sommeråpen barnehage. Tilbakemeldinger fra foreldre forteller oss om at det var flere som opplevde at tilbudet var utfordrende å benytte seg av, både av hensyn til barnets trygghet og logistikk ved henting/levering i en annen barnehage enn den de vanligvis har plass i.

2.5.3.3 Prioritering og kvalitetsutvikling

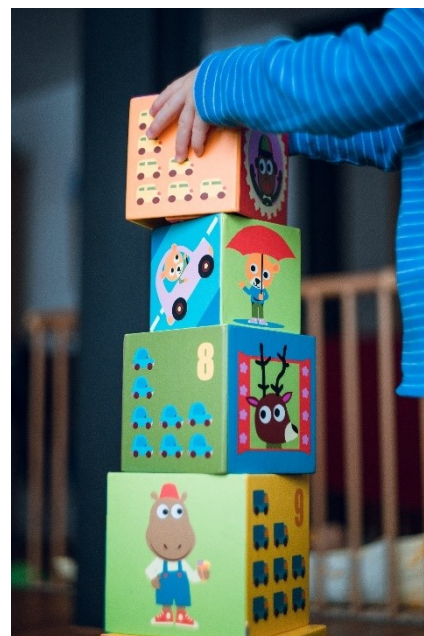
Et trygt og godt barnehagetilbud for alle barn under opplæringspliktig alder i Fredrikstad har vært ekstra viktig i tiden etter pandemien. Fredrikstadmodellen for overgang til barnehage og innad i barnehagen er et tiltak for trygg og god overgang mellom hjemmet og barnehagen – og mellom avdelinger i barnehagen. Trygge relasjoner viser seg å ha stor innvirkning på barna psykiske helse og legger grunnlaget for videre emosjonell, sosial og kognitiv utvikling. Trygg tilknytning til voksne i barnehagen er slik sett av stor betydning for at barn skal ha de beste forutsetningene for utvikling, lek og læring i barnehagen.

Foreldrekompasset er et viktig tiltak for å bidra til at foreldre gir barna sine en trygg og god oppvekst og å styrke foresatte i sitt foreldreskap. I det daglige samarbeidet med foreldre er det fokus på å inneha en autoritativ holdning, og at ansattes holdninger er i tråd med autoritative prinsipper. Dette er et pågående arbeid som er nært knyttet til arbeidet med plan for kvalitet, og som vil være prioritert i årene fremover.

Foreldrene og barnehagens personale har et felles ansvar for barnets trivsel og utvikling. Nært samarbeid med barnets hjem er en forutsetning for barnets allsidige utvikling, og foreldres medvirkning av barnehagetilbudet. Foreldremedvirkning rundt tilbud om sommeråpen barnehage vil fremover være en prioritering, og evaluering fra foreldre vil bli satt i system.

Praksisfortelling fra privat barnehage:

Med bakgrunn i å ha vært på foredrag og lest om autoritativt klima, og Plan for kvalitet fra Fredrikstad kommune har vi i vår barnehage blant annet jobbet mot foreldregruppa og barna om innenforskap. En av dimensjonene i å utvikle et autoritativt klima hvor vi kan rigge best for dette er å utvikle gode og varme relasjoner. Vi vet at det bør ligge gode og varme interaksjoner til grunn i alle relasjoner. Da styrer hadde foreldremøte i september -23 var en av tankene å legge til rette for et godt foreldresamarbeid med fokus på innenforskap, tilhørighet og bærekraft. Som ny styrer ønsket jeg å lage en arena for godt samarbeid. Foreldregruppa fikk invitasjon til å bruke barnehagen som arena for å feire barnas bursdager. Dette ble også tatt med til SU og FAU. Foreldrene her går ofte sammen to-og-to, og da leier de barnehagen fra fredag-søndag for 500.- som går tilbake til barna i form av aktiviteter eller leker/materiell. Tilbakemeldingene fra foreldrene er at de har det så fint med barna her når det er bursdag. Barna er trygge, inkluderende med hverandre, og de vet hvordan de skal forholde seg til barnehagen «sin». Tilbakemeldinger til de ansatte fra foreldrene er at de opplever barna som inkluderende både overfor hverandre og hverandres foreldre. Det er ingen konkurranse om hvem som «eier» lekene her, og det er stolte barn som viser frem barnehagen sin til foreldrene. På bakgrunn av vårt REKOMP prosjekt som nå er inne i sitt 2. år, så har vi lest og jobbet mye med relasjonskompetanse knyttet til foreldresamarbeidet. Vi har tro på at foreldrenes inkludering i barnas hverdag er viktig for utviklingen av relasjonene. Barnehagen kan være en forlenget arm til barnas fritid gjennom å leie den ut for bursdager skaper fellesskap, samhold og inkludering.



2.5.4 Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging

2.5.4.1 Kunnskapsgrunnlag

Alle barn er forskjellige og skal få den støtten og tryggheten de trenger for å utvikle sin identitet og være del av fellesskapet i barnehagen. En vurdering av det spesialpedagogiske arbeidet kan ses i nær sammenheng med kvaliteten på det allmennpedagogiske arbeidet i barnehagen. Et godt og inkluderende tilbud til alle barn krever at barnehagene har relevant kompetanse og samarbeider med andre tjenester i kommunen, slik at barna får den hjelpen de trenger til rett tid av de rette fagfolkene.

2.5.4.2 Status og utfordringsbilde

Barnehagene rapporterer i 2023 om en økning av barn som har behov for tilrettelegging av sin barnehagehverdag. Vi ser at det er en økende gruppe barn i kommunen med diagnoser innen autismespekterforstyrrelser som har stort behov for oppfølging. Dette gjelder ikke bare for barnehage, men for alle av våre virksomheter.

I tillegg rapporteres det om en økende tendens av situasjoner med barn som har en atferd som utfordrer. Godt tverrfaglig samarbeid handler om at ulike fagmiljøer arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Barnehagen er en del av «laget rundt barnet», og et tett og godt samarbeid med foreldre er viktig for kvaliteten og for å skape helhet og sammenheng i barns hverdag. Barnehagen skal involvere foreldrene i å følge opp det enkelte barnets trivsel og utvikling og i barnehagens planlegging og vurdering av det pedagogiske arbeidet.

Etter at retten til barnekoordinator endret seg er mer ansvar lagt til primærtjenestene i møte med barn og familiene. Dette skal ivaretas innenfor de ordinære rammene. I disse tilfellene skal det også samarbeides med virksomheter utenfor denne seksjonen, f.eks. NAV og noen barnehager melder om at det er utfordrende å stå ansvarlig i koordineringen. Dette synliggjør at vi må jobbe bedre mer tverrfaglig koordinering av våre tjenester – for å tydeliggjøre ansvarsområder og roller slik samhandlingsplikten krever.

PPS melder om kapasitetsutfordringer i 2023. Kapasitetsutfordringen gjelder få utført lovpålagte tjenester ut i barnehagene, spesialpedagogisk hjelp. Dette er en faktor som kan bidra til å redusere tjenestekvaliteten på det spesialpedagogiske arbeidet som utføres av pedagogisk fagteam barnehage.

2.5.4.3 Prioritering og kvalitetsutvikling

Barnehagen som primærarena skal legge til rette for, og utøve inkluderende praksis. En sentral prioritering fra barnehageetaten er å sikre og sørge for kompetanse og ansatte som er rustet til å ivareta kompleksiteten i brukergruppen. Kollektiv kompetanseutvikling som inkluderer alle barnehagene og ressurspersoner fra støtte- og oppfølgingstjenestene, bidrar til bedre koordinering og felles utvikling av fagkompetanse. Fagsamling som ble gjennomført senhøsten 23` er et tiltak som skal videreføres. For utvikling av tjenestekvaliteten i arbeid med sårbare barn og familier, og familier som har behov for koordinert støtte, er det av stor betydning at hele «laget rundt barnet» jobber helhetlig og i felles retning. Ved å etablere en felles forståelse og kultur for hvordan vi skal samhandle vil kunne bidra til å skape et miljø der alle barn inkluderes og opplever mestring. Det vil i tiden fremover legges større vekt på forebygging og sammenheng i alle tjenester og tilbud til barn og unge.

Høsten 23 ble det opprettet en arbeidsgruppe ledet av barnehagemyndigheten med deltagere fra både barnehagekommune og PPS. Arbeidsgruppen har i oppdrag å revidere prosedyrene og rutinene som omhandler § 37. Fokuset har vært på å utvikle disse slik at barnehagene skal få veiledning i å tilpasse og tilrettelegge bedre innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, i tråd med prinsippet om inkluderende praksis. Dette arbeidet er pågående, med mål om å iverksette nye prosedyrer og rutiner høsten 2024. Dette arbeidet skal ses i sammenheng med arbeidet som er lagt til kompetanseløftet barnehage.

Stabens team for virksomhet- og lederstøtte koblet seg høsten 2023 på en sak knyttet til en sårbar familie med barn både i barnehagen og skole for å undersøke hvordan «laget» kan jobbe bedre sammen for å støtte de ekstra sårbare familiene. Målet med å arbeide med hele laget rundt barnet i slike saker er å utvikle gode arbeidsformer.

Tverrfaglig team barnehage er også en arena hvor det jobbes med tidlig innsats.



Figur 9 - Illustrasjonsfoto av et barn som samhandler med voksen i en leksituasjon.

3 Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad



Kvalitetsmelding, eller tilstandsrapport, er for skole en lovpålagt oppgave, i henhold til opplæringslovens § 13-e. Kvalitetsmeldingen er en del av kommunens og skoleeiers oppfølgingsansvar av kvaliteten i skolen og som et minimum skal læringsresultat (nasjonale prøver/standpunkt), frafall/gjennomføring og læringsmiljø rapporteres på og vurderes.

Kvalitetsmeldingen for grunnskolene er tilstandsrapport for *kalenderåret* 2023, og ikke *skoleåret* 2023/24. Det innebærer at en del aktiviteter og undersøkelser som hører til *skoleåret* 2023/24 nødvendigvis ikke blir omtalt i denne meldingen, men i neste års melding.

Kvalitet i skole er regulert gjennom lovverk (opplæringsloven) og læreplaner (Kunnskapsløftet 2020), sentrale og lokale styringssignaler. Skoleeier er satt til å forvalte lovverk og vedtak, sikre og forvalte forsvarlig drift og god kvalitet. Lokalt er vi styrt av målsettinger fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst som sier at alle barn og unge i Fredrikstad skal ha en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og inkludering.

Høsten 2022 ble [plan for kvalitet](#) vedtatt. Plan for kvalitet i skole og SFO konkretiserer målene fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst i tre prioriterte utviklingsområder;

- Alle elever opplever å være en del av et inkluderende fellesskap i skole og SFO
- Alle elever får medvirke i egen læring og hverdag i skole og SFO
- Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling i skole og SFO

Til de tre prioriterte utviklingsområdene er det utarbeidet et rammeverk med tegn på god praksis. Dette er gjort for at planen skal oppleves som et nyttig verktøy i skolenes utviklingsarbeid og for at de ulike områdene skal angi retning og være et redskap for skolene å navigere etter. I 2023 har skolene fortsatt arbeidet med implementering av planen ut ifra ståsted og behov på den enkelte skole.



Figur 10 - Illustrasjon av Plan for kvalitet i skole og SFO

Denne kvalitetsmeldingen er, i likhet med fjorårets, strukturert etter *Plan for kvalitet i skole og SFO*. Hovedmålene i plan for kvalitet utgjør overskriftene og de ulike områdene som skal rapporteres på er knyttet til disse. Dette er gjort for å synliggjøre de overordnede føringene lokalt innenfor hvert hovedområde og sammenhengene mellom planene, men også sammenhengen mellom lokale mål og det skole er lovpålagt å rapportere på.

For å gi interessenter god innsikt, og politikere et godt grunnlag for å ta beslutninger, er det lagt vekt på utfordringsbildet i skolen. Det betyr ikke at alt det positive som også skjer i skolen er utelatt. For hvert område det rapporteres på, er det først presentert et kunnskapsgrunnlag, deretter status og utfordringsbilde, og til slutt vurderinger og tiltak. Vi håper dette gir en leservennlig melding der det er lettere å trekke ut essensen og gjøre prioriteringer.

Det presiseres til slutt at dette er en tilstandsrapport, som i større grad vil vise hva vi kan si om kvalitet ut ifra undersøkelser og kvantitative tall – en kvalitetsmelding. Det vil ikke fange opp hele bildet av det som skjer i skolen. Dette vil likevel bli forsøkt gjort i beskrivelsene innenfor de ulike områdene der det passer. Vi viser til årsrapport for mer inngående kunnskap om økonomi og andre rammebetingelser.

3.1 Sammendrag og viktige funn

- Elevundersøkelsen viser at de fleste elevene trives godt i skolen, opplever støtte fra foresatte og opplever seg faglig utfordret på skolen.
- Vi ser en generell økning i mobbing. Noen av tilfellene er relatert til vold og trusler. Økningen er størst på ungdomstrinnet.
- Nasjonale prøver viser at flere elever enn tidligere år er på det laveste mestringsnivået i lesing og regning.
- Vi ser en økning i barn med diagnoser innen autismespekterforstyrrelser. Økningen er størst på barnetrinnet.
- Vi ser en bekymringsfull økning i ufrivillig skolefravær. Fraværet er i stor grad knyttet til psykisk uhelse.
- Vi ser en mer mangfoldig og kompleks elevgruppe som utfordrer skolene i prioriteringen av tildelte ressurser.
- Vi ser en nedgang i grunnskolepoeng, lokalt og nasjonalt. Årsakene er sammensatte og vil kreve innsatser og tiltak fra tjenester i hele oppvekstfeltet.

Flere elever strever med psykisk uhelse; dette er et krevende område. Vi erfarer i noen tilfeller at vi, til tross for samarbeid med både foresatte og tverrfaglige instanser, ikke alltid klarer å finne adekvate tiltak som reduserer fraværet. Sosial læring og faglig læring henger sammen, innimellom erfarer vi at mye tid går med til det sosiale. Vi arbeider mye med det å skape robuste barn.

Rektor på barnetrinnet

3.1.1 Mandat

Skolen har både et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag. De henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre. Opplæring handler om mer enn faglig utbytte, og skal bidra til at elevene utvikler seg til hele mennesker gjennom kunnskap om og innsikt i natur og miljø, språk og historie, samfunn og arbeidsliv, kunst og kultur, og religion og livssyn. Både dannelse og utdanning skjer gjennom opplevelser og praktiske utfordringer i undervisningen og skolehverdagen. Enkelt forklart er skolens oppdrag å ruste elevene til å mestre livene sine og fullføre skolegangen med best mulig resultat.

Skolene skal løse oppdraget innenfor gitte rammer som eksempelvis antall årsverk, økonomiske rammer, læreplanverk, bygningsmessige rammer og nasjonale og lokale styringssignaler.

3.1.2 Kunnskapsgrunnlag – elever og undervisningspersonale

Fredrikstadskolen består av 31 skoler. 6 av disse er ungdomsskoler, 3 er 1-10 skoler og 20 er barneskoler. Råkkollen skole er en forsterket opplæringsarena og i tillegg har vi Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) som ivaretar voksenopplæring og introduksjonsprogram for flyktninger.

Elevtallet i Fredrikstad kommunes skoler har gått nedover siden skoleåret 2018–19. Elevtallet endres i hovedsak som følge av størrelser på elevkull, flytting mellom kommuner, innvandring og overgang til private grunnskoler.

Tabellen viser antall elever i Fredrikstadskolen fra 2020–2023:

Årstall	2020–21	2022	2023
Antall elever	9 095	8 990	8 992

Tabellen er hentet fra GSI og viser antall elever i Fredrikstad kommune (1.-10. trinn) fra skoleåret 2020-21 til 2023. Antall elever viser til elever som er registrert i GSI per 1. oktober det aktuelle året. Voksne elever som får grunnskoleopplæring omfattes ikke av disse tallene.

I undervisning samlet inngår årsverk til ordinær opplæring, spesialundervisning, særskilt språkopplæring med mer.

Tabellen viser fordeling av årsverk fra 2020 til 2023:

Årstall	2020–21	2021–22	2022	2023
Årsverk til undervisning samlet	824,1	837,9	838,2	837,5
Årsverk til ordinær opplæring	586,0	576,2	581,5	583,2
Årsverk til assistent samlet	136,2	143,7	148,5	152,4

Tabellen er hentet fra GSI og viser årsverk for personalet i Fredrikstad kommune (1.-10. trinn) fra skoleåret 2020-21 til 2023.

Den nasjonale lærernormen er ikke det samme som størrelsen på klassen, men regulerer forholdstallet mellom elever og lærer i grunnskolen. Ressurser til blant annet spesialundervisning og særskilt språkopplæring er ikke medregnet i normen. Lærernormen er hjemlet i forskrift til opplæringsloven for å sikre elevene læring, tidlig innsats og tilstrekkelig oppmerksomhet og omsorg gjennom opplæringsløpet. Normen gjelder ikke for grunnskoleopplæring for voksne (ved FRIS).

Det er opp til skolene hvordan de organiserer elevene i opplæringen. Økt lærertetthet gir mulighet for fleksibel bruk av varierte gruppekonstellasjoner og forsterket innsats i form av for eksempel styrkegrupper og intensive kurs. Økt lærertetthet muliggjør dessuten mer tid til den enkelte elev i arbeidet med å bygge relasjoner, trygghet og trivsel i læringsmiljøet. Formålet med en slik norm er at elevene skal oppleve økt mestring, få bedre læringsutbytte og redusere behovet for spesialundervisning.

Tabellen viser lærernorm for 2023:

Trinn	1. – 4.	5. – 7.	8. – 10.
Norm	15	20	20
Fredrikstad kommune 2023	14,17	16,68	18,91

Tabellen er hentet fra GSI og viser lærertettheten i ordinær opplæring på de ulike hovedtrinnene i Fredrikstad kommune 2023.

Normen gjelder for hovedtrinn på den enkelte skole. Således vil det kommunale snittet kunne betraktes som en indikasjon på hvorvidt det samlet sett er tilstrekkelig med ressurser til å etterleve normen.

3.1.3 Status og utfordringsbilde

Elevtallet i Fredrikstad kommune har de siste årene vist en liten nedgang. Nedgangen har sammenheng med færre elever som starter opp i skolen sammenliknet med elevkullet som slutter og med redusert innvandring gjennom koronapandemien. Nedgangen kan også tilskrives noe økning av plasser i private grunnskoler. For 2023 ser vi imidlertid en marginal økning. Årsaken til dette er tilflytting og hovedsakelig flyktninger fra Ukraina. I 2023 fikk vi 48 nye elever med ukrainsk bakgrunn.

Vi ser en generell økning i undervisningstimer fra 2020-21. Det kommer fram at timer til ordinær undervisning har gått ned, mens timer gitt til spesialundervisning og særskilt norskopplæring har økt. Det betyr at økningen i undervisningstimene har gått til spesialundervisning, og ikke til styrking av lærernormen. Skolene er bundet til lærernormen og dette påvirker fleksibiliteten i skolen. Hvis ett trinn skal ivareta mye spesialundervisning, eller har andre utfordringer i elevgrunnlaget, vil skolen ikke kunne flytte lærere på tvers av trinn for lærernormen skal ivaretas. Dette kan også være årsaken til at vi ser en økning i assistenttimer. En annen årsak er en større andel elever med kort botid, hovedsakelig fra Ukraina. En del av disse har delvis undervisning i mindre grupper, noe som vil utløse større behov for å omfordele lærere og assistenter.

3.1.4 Vurdering og tiltak

Læreren er en sentral faktor i elevenes læring, og tett oppfølging av elevene er avgjørende for elevenes læring og utvikling. Rapporten [En skole for vår tid](#) konkluderer med at sammenhengene er tydelige mellom tett oppfølging av elever og fullføringsgrad. Dette er spesielt viktig i utsatte sosioøkonomiske områder. Elever som føler seg sett, ivaretatt og trygge, har større sannsynlighet for å fullføre skoleløpet. Dette krever at lærere og andre ansatte i skolen har tid til å følge opp enkeltelever, er tilgjengelige og at det er nok voksne til at alle blir sett.

Elevgrunnlaget til den enkelte skole har mye å si for hvordan skolene disponerer ressursene sine og hvilket handlingsrom de har. Dette kan til dels forklares ut ifra området skolene befinner seg i og de sosiodemografiske forholdene rundt skolene. Vi ser at sentrumsnære skoler gjerne har større utfordringer enn skoler som ligger utenfor byområdet, med noen

unntak. Enkeltelever kan utløse store ressursbehov på skolene uten at det nødvendigvis følger midler med til å håndtere behovene og for 2023 ser vi en relativt stor økning i barn med autismespekterforstyrrelser. Dette fører til at skolene må omprioritere ressursene sine slik at de ivaretar forsvarlig opplæring innenfor lovkravet. Rektorer melder likevel om at noen tilbud er på grensen til det forsvarlige gitt de ressursene de har til rådighet.

Noen skoler viser til et særlig høyt sykefravær blant de ansatte og høyt sykefravær påvirker evnen til å ivareta god opplæring. Skoler med høyt sykefravær kartlegger årsaker til det og jobber med arbeidsmiljøet, men det meldes om at årsaker til sykefravær gjerne henger sammen høyt arbeidspress og få ansatte på jobb. Dette får dominoeffekter som er uheldige for de virksomhetene det gjelder. Høyt sykefravær kan føre til bruk av assistenter og ufaglærte for å kunne gi et forsvarlig tilbud. Dette er uheldig og ikke en ønsket situasjon. Skoleeier veileder og følger opp skoler dette gjelder for å finne gode løsninger for ledelsen, ansatte og elever. Det er likevel ikke til å unnså at ressursituasjonen er krevende på mange av våre skoler gitt et mer komplekst elevgrunnlag.

Skoleeier har i 2023 bistått skolene gjennom jevnlig dialoger i hvordan ressursene best kan utnyttes. Dette gjelder organisering av undervisning, funksjoner og handlingsrom innenfor rammene. Vi opplever at skolene har håndtert en krevende økonomisk situasjon, også i 2023, selv om situasjonen klart har utfordret spesielt noen skoler med et mer variert elevgrunnlag. Spesielt ved langvarig sykefravær ble det vanskelig å dekke opp eksempelvis det spesialpedagogiske tilbudet for elever med vedtak. Lærere med spesialpedagogisk kompetanse er en mangelvare i mange skoler, også nasjonalt, og det viste seg utfordrende å skaffe ansatte med tilstrekkelig kompetanse for å møte behovene.

Praksisfortelling fra Kråkerøy ungdomsskole:

På Kråkerøy ungdomsskole har klassen i valgfaget Innsats for andre på 10.trinn, i år som de siste fem årene, vært med å arrangere kreftforeningens innsamlingsaksjon på Kråkerøy. Målet på slutten av prosjektet er en dør til dør-aksjon i nærmiljøet på Kråkerøy. Elevene jobber i komiteer med ansvar for ulike områder (kart, sosiale medier, næringsliv/sponsorer og verving av «bøssebærere»). Prosjektet startet i august 2023 og ble avsluttet i mars 2024 etter dør til dør-aksjonen. Frem mot aksjonsdagen, jobbes det på spreng med å skaffe sponsorer, det arrangeres kakesalg, loddssalg og skoleløp for å samle inn mest mulig penger. Prosjektet gir elevene læring både i det å samarbeide mot et felles mål, ansvarsfølelse, bevissthet og glede rundt å gjøre noe viktig og meningsfylt for andre, og ikke minst gir det en fellesskapsfølelse. Det sistnevnte gjelder ikke bare for elevene som har faget, men for skolen som helhet da alle blir involvert både som bøssebærere og deltakere i skoleløpet. Vi står sammen om noe viktig! Elevene uttrykker selv at det er en god følelse og kunne bidra til denne enormt viktige saken. Prosjektet resulterte i 158 000 kr til kreftforskning, noe som var 36 000 kr mer enn fjorårets resultat. Dette er vi veldig stolte over!



Figur 11 - Bildet viser et veldig fornøyd 10. trinn etter innsatsen for kreftsaken.

3.2 Alle elever opplever å være en del av et inkluderende fellesskap

Inkludering i skole og SFO handler om at barn og unge har et fellesskap de opplever å høre til i, og at de har noen å være sammen med i friminutt og opplever seg sett og hørt av sine medelever og lærere. Det handler om å kunne være seg selv og bli godtatt for den man er i møtet med andre. Inkludering handler også om å oppleve seg trygg og ivaretatt på skolen og i læringssituasjoner.

I kommuneplanens samfunnsdel [Fredrikstad mot 2030](#) er det satt som mål at alle barn og unge i Fredrikstad «har en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og inkludering». Dette innebærer å ivareta at alle barn og unge utvikler ferdigheter til å møte morgendagens samfunn, sikre tidlig innsats på tvers av tjenestene, og gi tett og langsiktig oppfølging til de med særlige utfordringer. Målene i kommuneplanens samfunnsdel er konkretisert i [kommunedelplan oppvekst 2021 -2032](#). Barn og unge skal ha en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosial ulikhet og barn, unge og familier med særlige utfordringer skal få koordinert støtte og oppfølging. Disse målene er videre konkretisert i *plan for kvalitet i skole og SFO*; alle elever opplever å være en del av et inkluderende fellesskap.

Å ha et trygt og godt skolemiljø handler om mer enn fravær av krenkelser. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring etter opplæringslovens kapittel 9 A. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Trygghet og trivsel er avgjørende for læring og utvikling. Det å bli sett, lyttet til, møtt med tydelig og varm grensesetting er svært viktig for våre barn og unge. I våre skoler skal vi støtte barn og unge når de deltar i hverdagen, når de bygger relasjoner til hverandre, inngår i samspill, leker, lærer og knytter vennskapsbånd.¹⁴

3.2.1 Kunnskapsgrunnlag

Trivsel og trygghet er en forutsetning for læring. Barn og unge som ikke opplever seg trygge i skolen vil ha vanskeligere for å mestre, lære og utvikle seg positivt sosialt og faglig.

Elevundersøkelsen blir gjennomført hver høst og er en indikator for skolene på hvordan elevene har det på skolen. Områder som er tema i elevundersøkelsen er trivsel, faglige utfordringer, motivasjon, mestring og læringskultur, blant annet. Undersøkelsen er obligatorisk på 7. trinn og 10. trinn, men blir i Fredrikstad kommune også gjennomført på 6., 8. og 9. trinn. I 2023 deltok 88,5 prosent av våre elever i undersøkelsen. Elevundersøkelsen viser elevenes subjektive opplevelse av hvordan de har det og lærer på skolen. Undersøkelsen gjennomføres november/desember hvert skoleår.

Elevundersøkelsen ble i 2022 endret i tråd med regler for personvern og indirekte identifisering. Dette medførte at resultater fra undersøkelsen i større grad enn tidligere år var prikket – altså at det ikke ble oppgitt et antall elever på en del indikatorer, noe som medførte at undersøkelsen i mindre grad opplevdes relevant i oppfølgingen på skolene i etterkant.

¹⁴ Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med elevenes skolemiljø, Fredrikstad kommune 2021

Skolene benyttet imidlertid andre verktøy for å kartlegge læringsmiljøet, som sosiogrammer og ulike trivselsundersøkelser.

Tabellen viser indikatoren trivsel i elevundersøkelsen:

Fredrikstad kommune	6. og 7. trinn Høsten 2022	6. og 7. trinn Høsten 2023	8. - 10. trinn Høsten 2022	8. - 10. trinn Høsten 2023
Trivsel	4.2	4.1	4.1	4.0
Nasjonalt	4.1	4,0	4.1	4.0

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser tall for Fredrikstad kommune barne- og ungdomstrinn for 2023 sammenlignet med året 2022.

At skolemiljøet skal være trygt betyr blant annet at elevene ikke skal komme til skade og at elevene skal føle at skolen er et trygt sted å være. Trygghet handler også om å vite at skolen tar tak hvis noe skjer.

Tabellen viser indikatoren trygt miljø i elevundersøkelsen:

Fredrikstad kommune	7. trinn 2022	7. trinn 2023	10. trinn 2022	10. trinn 2023
Trygt miljø	4.3	4.0	4.0	3.8
Nasjonalt	4.3	4.1	4.1	3.9

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser snittet for Fredrikstad kommune barne- og ungdomstrinn sammenlignet årene 2022 og 2023.

Indeksen *trygt miljø* består blant annet av følgende spørsmål og påstander som elevene skal svare på eller ta stilling til:

- *De voksne på skolen har klare forventninger om hvordan vi elever skal oppføre oss mot hverandre.*
- *Reagerer de voksne på skolen når noen sier eller gjør noe ubehagelig/ekkelig mot en elev?*
- *I min klasse gjør vi ikke narr av hverandre hvis noen gjør feil.*
- *Hvis det er noe som plager meg, så kan jeg snakke med noen i klassen min.*
- *De voksne på skolen synes det er viktig at vi elever er greie med hverandre.*

Vi vet at alvorlige krenkelser som mobbing og vold, kan sette fysiske og psykiske spor. Slike opplevelser kan få alvorlige og langvarige konsekvenser, og øker risikoen for et bredt spekter av helseproblemer, fravær og dårligere skoleprestasjoner. Selv om krenkelsene stopper, kan de som opplevde dette, få varige sår som hemmer dem videre i livet.

Elevundersøkelsen opererer med følgende definisjon av mobbing: *Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.*

Andelen elever som opplever mobbing er herunder definert som andelen elever som har krysset av for svaralternativene *2 eller 3 ganger i måneden, omtrent 1 gang i uken, eller flere ganger i uken*. Den enkelte elev kan ha svart at mobbingen foregår på ulike måter. Det er således ikke mulig å summere prosentpoengene som rapporterer om de ulike typene

mobbing. Da ville andel som rapporterer at de er mobbet på en eller annen måte på skolen, bli kunstig høy.

Tabellen viser indikatoren mobbing i elevundersøkelsen:

Fredrikstad kommune	7. trinn 2022	7. trinn 2023	10. trinn 2022	10. trinn 2023
Mobbing blant elever	10,6 %	11,3 %	4,3 %	8,1 %
Digital mobbing	4,3 %	5,8 %	2,5 %	5,9 %
Mobbing fra voksne	0,5 %	1,8 %	0,8 %	2,0 %

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser andelen elever som har svart at de opplever å bli mobbet 2-3 ganger i måneden eller flere ganger i uken i Fredrikstad kommunes barne- og ungdomstrinn sammenlignet årene 2022 og 2023. Mobbing fra voksne viser indikatoren 2 til 3 ganger i måneden.

Alle barn og unge skal ha et inkluderende og likeverdig opplæringstilbud. Elever som ikke har eller kan ventes å få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har rett til spesialundervisning i henhold til kapittel 5 i opplæringsloven. Spesialundervisningen skal gi gode vilkår for læring, og den skal gi andre og bedre vilkår for læring for eleven enn hva eleven kan få i ordinær opplæring.¹⁵

3.2.2 Status og utfordringsbilde

Tallene viser at elever i fredrikstadskolen trives omtrent like godt på skolen som elever ellers i landet. Vi ser imidlertid en liten nedgang i trivsel og trygghet fra foregående år. Dette kan sammenheng med at undersøkelsen dessverre også viser at det er en økning i elever som opplever seg krenket eller mobbet av andre medelever, spesielt på 10. trinn. Digital mobbing, som hadde en markant økning under koronapandemien, er fremdeles urovekkende høyt, og vi ser også en økning i fysisk mobbing og at dette mer enn før handler om vold og trusler om vold. Dette samsvarer med nasjonale tall.

Vold og trusler om vold hadde en markant økning i 2023. Dette ser vi tydelig i skolenes system for avviksmeldinger der avvik knyttet til vold og trusler økte voldsomt, og vi registrerte økningen også i henvendelser fra skoler i enkeltsaker. Avvikene kommer fra både barneskoler og ungdomsskoler.

Vi ser at opplevelsen av trivsel og trygghet i skolen faller jo høyere opp i trinnene vi kommer. Elever opplever skolen som tryggere på mellomtrinnet, mens det på ungdomstrinnet for flere elever oppleves utrygt. Vi ser også at selvrapportert mobbing - at man oppgir å ha mobbet andre verbalt eller fysisk gjennom å dytte og slå øker med trinnene, og antallet selvrapporterte tilfeller er størst på 10. trinn. Omfanget er ikke stort, men tendensen er tydelig.

Vi har skoler som har 0-mobbing – det vil si at de har ingen tilfeller av selvrapportert mobbing eller færre enn fem tilfeller. Det er positivt. Noen skoler har høyere forekomst av mobbing og vi ser stor variasjon mellom skolene uten at det er klare årsaker som peker seg ut. En fellesnevner for skoler med mange tilfeller av mobbing, er at det stort sett er ungdomsskoler.

¹⁵ Haug, Peder: Spesialundervisning og ordinær opplæring, Høgskulen i Volda, 2015.

Elevundersøkelsen speiler i så måte saker fra mediebildet, og vi har i løpet av 2023 sett tendenser til at miljøet blant noen unge har hardnet til og blitt mer voldelig, nasjonalt og lokalt. Det som kanskje er nytt, og urovekkende, er at kjønnsgransene for vold og trusler er i større grad visket ut, og at jenter har initiert og vært aktive i relativt grove voldshendelser. Dette gjelder et fåtall, men er likevel særs bekymringsfull utvikling og sakene krever stor kapasitet i oppfølgingen både på barne- og ungdomsskolene.

Vi ser også fra undersøkelsen at for mange opplevde mobbing uten at noen voksne visste om det. Dette bekymrer og viser til viktigheten av å trygge barn og unge i skolen slik at de opplever det trygt å si ifra.

I denne sammenhengen kan det være relevant å vise til at en del ungdommer opplever det som utrygt å si ifra i det som ofte omtales som en fryktkultur knytta til «snitching» eller tysting. Ungdommer er spesielt redd for konsekvensene hvis det kommer ut at de har sagt ifra til voksne, for de frykter represalier fra ungdomsmiljøet. På noen skoler er dette et særlig problem og gjør det vanskelig for skolen å komme i posisjon til å gjøre noe med situasjonen. Denne utfordringen, og utfordringen med vold og trusler, krever en helhetlig innsats på tvers av tjenester, ikke minst krever det et godt samarbeid med foresatte.

Vi ser også at det er en trend med et fenomen som kalles «roasting». Dette kan oversettes med at man henger ut andre verbalt i nedsettende ordelag, gjerne på en humoristisk og sarkastisk måte, fra den som fremsetter dette. Dette skjer i skolegården og i klasserommet, og på sosiale medier, og er vanskelig å beskytte seg mot for elever som utsettes for det, for eleven havner i en situasjon der hen ikke blir oppfattet som en som spiller på lag og er «kul» om det tas til motmæle. Mange av disse sier derfor ikke fra til voksne om krenkelsen og dermed får skolen ikke fanget det opp og satt inn tiltak. Vi får bekreftet inntrykket om at mange ikke sier fra til voksne på skolen i elevundersøkelsen, der halvparten av de som opplever seg mobbet oppgir at skolen ikke visste om det.

Vi ser økning i aktivitetsplaner fra 2018–19 til 2023. Dette handler om flere forhold. Økningen er en indikasjon på at antall saker har økt, men også at skolene i større grad enn tidligere oppfyller delpliktene i lovparagrafen (følge med, gripe inn, følge opp) og er raske til å opprette aktivitetsplan. Statsforvalteren er tilsynsorgan for 9 A-saker og Fredrikstad kommune har per tid få saker til oppfølging hos statsforvalteren, noe som også er en indikasjon på at skolene har utviklet en god systematikk på området.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har opplevd en voldsom økning i henvendelser knytta til utrygt skolemiljø det siste året og i 2023 økte saksomfanget med 70 prosent. De knytter økningen til pandemien og konsekvenser av den.¹⁶

Vi ser også en bekymringsfull økning i fravær og særlig ufrivillig skolefravær blant elever etter pandemi. Dette er en nasjonal utvikling. Vi får ikke hentet ut fraværsoversikter for kalenderår, men for skoleåret 23/24 er det registrert over 75.000 dager pr. 21. mars 2024, fordelt på vel 9 000 elever. Det gir et snitt på i overkant av 8 fraværsdager per elev, og det er noen måneder igjen før skoleåret er omme. Vi vet at noen elever har lite fravær og andre mye, men dette gir en antydning av omfanget.

¹⁶ [Statsforvalter i Oslo og Viken](#)

Vi ser at flere elever har behov for særskilt oppfølging og behovet for alternative opplæringsarenaer er økende. Fredrikstad kommune har et begrenset antall plasser ved de kommunale forsterkede arenaene for skoleåret 2024/2025. I 2023 var det til sammen 48 søkere på til sammen 24 plasser. Disse søker for skoleåret 2024/2025. De fleste søkerne oppfylte mange av kriteriene i prioriteringsveilederen til kommunen. Vektingen av hvilke elever som fikk tildelt plass og hvilke som fikk avslag ble gjort gjennom en helhetlig vurdering og fastsatte kriterier. Innholdet i sakkyndig vurdering fra PPT ble tillagt stor vekt i vurderingene. I sakkyndig vurdering beskrives hvilken kompetanse skolen trenger, hvordan undervisningen skal organiseres og hvilket innhold den bør ha, og i noen tilfeller vil disse anbefalingene best oppnås ved en forsterket arena.

3.2.3 Vurdering og tiltak

Skoleeiers innsikt viser at det stort sett jobbes godt i skolene for å skape trivsel og trygghet for elevene. Dette vet vi gjennom kontakt med skolene i enkeltsaker og gjennom annen dialog med skolene. Skolene jobber også godt med resultatene fra elevundersøkelsen og funn av mobbing blir tatt på høyeste alvor. Dersom en elev opplever seg krenket eller ikke opplever å ha det trygt på skolen, har skolen plikt til å gripe inn, undersøke og opprette aktivitetsplan i henhold til § 9 A-4 i opplæringsloven. En aktivitetsplan er en oversikt over tiltak som skal settes inn når et barn opplever seg utrygg, og den skal utformes i dialog med barnet og foresatte. Den skal virke til situasjonen er gjenopprettet og tiltakene skal kontinuerlig evalueres.

Vold, og trusler om vold, utviklet seg til å bli en stor utfordring i 2023. Dette virker å være en nasjonal trend og en utfordring som også har nådd media og regjeringsnivå som nå ser på ulike tiltak. Det er vanskelig å definere en klar årsak til hvorfor vi ser at flere elever utagerer, mobber, fremsetter trusler og begår vold enn tidligere, og sannsynligvis er det flere årsaker. Fagfolk peker på pandemien, der barn og unge ikke hadde vanlige rammer, var mye hjemme og uten fritidsaktiviteter, og at denne perioden kan ha ført til manglende sosial kontakt og læring som gir seg utslag i denne atferden vi ser nå. Andre peker på at dette er et tegn på en form for normoppløsning i samfunnet, der ansvar og grenser er visket ut, og at barn og unge dermed blir «grenseløse». Andre igjen hevder at læreren har mistet sin autoritet i klasserommet og at det er en viktig årsak. Bildet er komplekst og det er sannsynligvis en samvariasjon av flere årsaker. Til dette er det viktig å understreke at selv om tendensen for normløs atferd er økende, er det fremdeles et klart mindretall. De tilfellene vi ser er imidlertid blitt grovere.

Seksjon for utdanning og oppvekst er i gang med et omfattende tverrfaglig arbeid for å jobbe med denne utfordringen gjennom utviklingsarbeidet i seksjonen som helhet, beskrevet innledningsvis, men også det helhetlige arbeidet med skolemiljø. Det er flere innsatser:

Tverrfaglig team ble opprettet vinteren 2023 som ett tiltak. Teamet skal koordinere arbeidet mellom ulike tjenester i særskilt vanskelige saker og bistå skolene i arbeidet. I tillegg er det et tett og godt samarbeid med *Forebyggende team* i politiet, som også bistår skolene med råd og veiledning ved behov.

For å støtte skolene i krevende enkeltsaker, er det opprettet et team av fagkonsulenter i seksjon Utdanning og oppvekst som bistår med veiledning til skoler og gir faglige råd. I 2023 opplevde teamet en økning i saker og sakene er komplekse. De mest alvorlige sakene, som også krever mest kapasitet både for skolene og teamet, er saker som er knyttet til vold og trusler, utagering, mobbing, utenforskap og psykisk uhelse. Teamet registrerer også en økning i henvendelser knyttet til elever med autismespekterforstyrrelser. Dette er gjerne saker som krever en tverrfaglig tilnærming. Teamet veileder skolene i tiltak, kommunikasjon med foresatte og kobler andre tjenester på om det er behov for det.

Skolene viser til at de ofte mangler ansatte som kan følge opp enkeltelever som strever og der sosiale prosesser er kommet på avveie. Mange viser til at de gjerne skulle ansatt flere av yrkesgrupper med sosialfaglig kompetanse som kunne bidratt i større grad inn i laget rundt barn som har ulike typer utfordringer, og for å jobbe med skolemiljøet. Lærere har ansvar for å følge opp elever og bidra til et trygt og godt skolemiljø, og det gjøres kontinuerlig gjennom faglig oppfølging, fagsamtaler, utviklingssamtaler, mer uformelle samtaler om trivsel og fag og ikke minst gjennom tett kontakt med foresatte. Likevel ser vi at når det blir mange elever som trenger særskilt oppfølging, og når det oppstår uro i skolemiljøet, at tid og kapasitet ikke strekker til. Kompetanse kan være utfordring når sakene blir komplekse.

Kompetanseløftet er en nasjonal satsing på arbeidet med trygt og godt skolemiljø, tidlig innsats og det som ofte kalles fase-1-arbeidet. [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis](#) er et av flere tiltak for å imøtekomme forventningen i Meld. St. 6, *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Målet med kompetanseløftet er å ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle. I 2023 var tre skoler pilotskoler i kompetanseløftet og det er jevnlig samlinger med ledere og andre ansatte i skolen som jobber i laget rundt barnet. Kompetanseløftet omfatter systemer og rutiner som skal gjelde alle skolene i samarbeid med PPT. Disse rutinene ble utarbeidet høsten 2022 med bred medvirkning fra pilotskolene og alle rektorene.

[Helhetlig plan for et trygt og godt skolemiljø](#) gir veiledning til skolene på delplikter, aktivitetsplan og oppfølging av elever som opplever ikke å ha et trygt og godt skolemiljø. Skoleeier ser i økende grad en systematikk rundt opprettelse og oppfølging av aktivitetsplaner i skolene, som vist til ovenfor. Skolene skal i tillegg til kommunal plan opprette sine egne lokale rutiner, som skal sikre elevenes læringsmiljø og ivareta lokale tilpasninger. Planen skal være, og er, en støtte for skolene i arbeidet med å skape et trygt miljø for elevene våre.

Foreldrekompasset er et program som følger foreldre fra barnets første møte på helsestasjonen, gjennom barnehage og skole ut 10. trinn. På et eller flere foreldremøter i året vil Foreldrekompasset bli gjennomført i hele grunnskoleløpet. Foreldre vil få en kort presentasjon på et aktuelt tema (eks. søvn, mat og bevegelse, digital hverdag eller følelser) og det legges opp til refleksjon og dialog mellom foreldre i etterkant av en kunnskapsdeling. Foreldrekompasset gir god støtte til skolene i å ta opp viktige temaer med foresatte på foreldremøter. Det sikrer at alle foresatte gjennomgår viktig temaer i barnets oppvekst og skolegang, og gir en arena for dialog mellom foresatte, og foresatte og skole.

Skolene prøver, så langt det er råd, å skjerme de sårbare elevene ved sykefravær hos ansatte, og det settes inn en vikar som elevene kjenner. Spesielt for elever med spesialundervisning er dette en føring fra skoleeier og praksis. Skolene rapporterer i tillegg om en veldig lav andel ufaglærte som gjennomfører spesialundervisning. Dette er positivt og et pågående arbeid for å sikre at de mest sårbare elevene følges opp på en forsvarlig måte. Forsvarlighetsvurderinger gjøres av skolen og foresatte skal være informert og lyttet til om det gjøres endringer i det spesialpedagogiske tilbudet. Utfordringen kan imidlertid være å skaffe kvalifiserte vikarer. Ved fravær i personalet er skolene ofte avhengig av å bruke vikarbyråer og vi ser at vikarene ofte ikke har kompetansen som trengs for jobben de er satt til å gjøre. Det er særlig mangel på vikarer med spesialpedagogisk kompetanse, som vist til tidligere.

Det er utarbeidet en veileder for skolene i samarbeid med PPT for hvordan skolene skal følge opp skolefravær; [Helhetlig plan for oppfølging av skolefravær](#). Planen skal støtte skolene i det kontinuerlige arbeidet og gi veiledning på gode tiltak. Skolefravær er noe skolene jobber mye med. I noen tilfeller opplever skolene dette arbeidet som krevende fordi

sakene ofte er komplekse og fastlåste, og det er vanskelig å finne gode tiltak «når alt er prøvd». En annen utfordring for ungdomsskolene er at karaktergrunnlaget blir mangelfullt når elever er helt eller delvis borte fra skolen i lange perioder. Dette påvirker grunnlaget for eleven ved opptak til videregående skole og kan selvsagt få store konsekvenser for den enkelte. Dette blir utdypet senere i meldingen.

I tillegg til dette har enkelte skoler forpliktet seg i ulike program som retter seg inn mot atferd, språk, skolemiljø og mobbing. Av disse kan nevnes [Dembra](#), [PALS](#), [Mitt valg](#), [Zero](#), for å nevne noen.

Praksisfortelling fra Lunde skole:

Lunde skole er RØRE skole og vi legger stor vekt på aktiv læring. Vi har tro på at aktive barn – både fysisk, sosialt og faglig, gir gode forutsetninger for meningsfulle og motiverende skoledager der elevene opplever mestring. Vi legger til rette for læringsfremmende aktiviteter og vi bruker skolens uteskoleområder mye.

Vi har en gapahuk på Elve som er mye i bruk. I 2023 har vi fått Røremidler til vedlikehold, og takket være flinke foreldre er den nå pusset opp og klar til videre bruk.

1.trinn: Har hatt mange morsomme røreaktiviteter. Her et bilde fra uteskole der aktiviteten var undring i fjæra. Vi gikk til Nøteskjær og hadde med vannkikkerter, hover, bøtter og kar. Selv om ikke fangsten var artsrik (2 slag), var gleden stor.



Figur 12 - Bildene viser elever fra 1. trinn på Nøteskjær, på leting etter det som lever i vann og på land.

3.3 Alle elever får medvirke i egen læring og hverdag i skole og SFO

Å oppleve seg sett og hørt er viktig for opplevelse av egenverdi, eierskap og motivasjon. Elever i norsk skole skal delta i beslutninger som gjelder deres egen læring. Elevene skal også delta aktivt i vurdering av eget arbeid, egen kompetanse og i sin egen faglige og sosiale utvikling. Opplæringsloven og læreplanverket Kunnskapsløftet gir rammer og

føringer for elevmedvirkning som gjelder opplæring i alle fag. I ny opplæringslov som ble vedtatt juni 2023 er elevmedvirkning gitt større rom og reguleres i større grad i lov. Dette har sammenheng med forskning og datagrunnlag som viser at skoler med høy grad av elevmedvirkning oppnår bedre resultater og har et høyere skolebidrag.¹⁷

I *kommunedelplan oppvekst* er det fastslått at alle barn i Fredrikstad skal ha kompetanse og ferdigheter som rustet dem for morgendagens samfunn. Det å kunne medvirke og oppleves av å bli lyttet til er helt essensielt for å utvikle seg som medborgere i samfunnet på lang sikt, og som aktive elever i skolehverdagen. At elever opplever reell innflytelse, kan påvirke det som angår dem, få erfaring med og delta i ulike former for medvirkning, både i det daglige arbeidet i fagene og gjennom elevråd, vil være avgjørende i målet for å utvikle selvstendige og motiverte barn og unge som tar ansvar for seg selv og andre rundt seg.

I læreplanverket står det at skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal oppleve at de blir lyttet til i skolehverdagen, at de har reell innflytelse, og at de kan påvirke det som angår dem. De skal få erfaring med og praktisere ulike former for demokratisk deltakelse og medvirkning, både i det daglige arbeidet i fagene og gjennom elevråd og andre rådsorganer. Dialogen mellom lærer og elev, og mellom skole og hjem, må være basert på gjensidig respekt. Når elevenes stemme blir hørt og tatt på alvor i skolen, opplever de hvordan de selv kan ta egne bevisste valg. Slike erfaringer har en verdi her og nå, og forbereder samtidig elevene på å bli ansvarlige samfunnsborgere.

Fra [Hovedavtalen for elevdemokrati i Fredrikstadskolen](#).

3.3.1 Kunnskapsgrunnlag

Resultater fra elevundersøkelsen gir en indikasjon på i hvor stor grad elever i Fredrikstadskolen opplever å få medvirke i skolehverdagen sin. Indikatoren *Elevdemokrati og medvirkning* omhandler både elevenes opplevelse av medvirkning i fagene, samt hvorvidt de får være med å bestemme klasseregler, påvirke arbeidsmåter i faget og delta i elevrådsarbeid.

Tabellen viser tall for indikatoren elevmedvirkning i elevundersøkelsen:

Indikatorer	7. trinn Nasjonalt	7. trinn 2023 Fredrikstad	10. trinn Nasjonalt	10. trinn 2023 Fredrikstad
Er dere elever med på å foreslå hvordan dere skal arbeide med fagene?	3.2	3.3	2.9	2.9
Legger lærerne til rette for at dere elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt?	3.9	4.0	3.6	3.5
Hører skolen på elevenes forslag?	3.5	3.4	3.1	3.0
Er dere elever med på å lage regler for hvordan dere skal ha det i klassen/gruppa?	3.7	3.6	3.4	3.1

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser resultater for indikatoren elevmedvirkning for 2023 sammenlignet nasjonalt nivå.

¹⁷ *En skole for vår tid*, Lillejord, S., m.fl. 2021.

3.3.2 Status og utfordringsbilde

Vi ser fra elevundersøkelsen at elever i Fredrikstadskolen opplever omtrent like høy grad av elevmedvirkning som elever ellers i landet. Elevmedvirkning er likevel en indikator med tradisjonelt lav skår i forhold til andre indikatorer. Dette er uttrykk for flere forhold. Noen elever engasjerer seg mer i elevrådsarbeid enn andre. Hvordan det rekrutteres til elevrådsarbeid spiller en rolle for hvor mye elevene engasjerer seg og ikke minst hvordan kulturen på skolen er for å involvere elevene mer generelt og hente ut elevstemmen i alle sammenhenger. Her er variasjonen i skolene stor, også i Fredrikstad.

Spesielt indikatoren som sier noe om hvorvidt elevene får være med å påvirke arbeidsmåter i fag peker seg ut i negativ retning, også på nasjonalt nivå. Tendensen er at elever opplever mindre involvering jo høyere opp i trinnene vi kommer. Dette handler om tradisjon, vurderingspraksis og hvorvidt det legges til rette for medvirkning fra elevene i undervisningen.

3.3.3 Vurdering og tiltak

Elevmedvirkning er et område det fortsatt må jobbes mer systematisk med i fredrikstadskolen, både når det gjelder strukturene og arenaene som skal tilrettelegges for et godt elevdemokrati, og elevenes medvirkning i det daglige læringsarbeidet.

Hovedavtalen for elevdemokrati i fredrikstadskolen er en avtale som skal sikre elevenes rett til medvirkning og bidra til at skolen tilrettelegger for en god organisering av elevenes demokratiske arbeid, helt fra klasseråd til samarbeidsutvalg. Skolene skal følge hovedavtalen, som viser til roller og ansvar for tillitsvalgte i klassen og hvordan skolen skal legge til rette for regelmessige møter med elevrådet og hvilke temaer som kan være relevante å ta opp. For å støtte dette arbeidet, møtes alle elevrådskontakter til nettverksmøter som ledes av medarbeidere fra fagstab i utdanning og oppvekst. Det er gjennomført to samlinger i 2023. Der har det blant annet blitt jobbet med hvordan man gjennomfører gode valg til elevråd og ungdomsråd, en FoU om elevmedvirkning, Europarådets rammeverk for demokratisk kompetanse, og hvordan elevrådet kan bidra i arbeid for godt skolemiljø.

I 2023 ble det også for første gang arrangert elevrådsseminar for elevrådene i Fredrikstad. Alle skolene var representert, og målet for dagen var å bli kjent på tvers av skoler, dele erfaringer og å bygge fellesskap om elevdemokratiet i fredrikstadskolen.

I årsmeldingene fra elevrådene viser de fleste skoler til et veldig godt samarbeid med elevrådet og at de følger hovedavtalen. Alle elevrådene behandler viktige saker fra klassene, som bruk av uteområder, utstyr og aktiviteter til friminuttene, sunn mat i kantina, motarbeidelse av hærverk osv. Mange bidrar til ulike arrangementer på skolene, og flere av elevrådene har kommet med innspill til utbygginger i nærområdet. Mange av elevrådene gir innspill til skolens ledelse og lærere, når de drøfter temaer som skolemiljø, elevmedvirkning, ordensreglement, vurderingspraksis, lekser, valg og bruk av arbeidsmåter og læremidler.

Å benytte elevrådene som en arena for å dele og reflektere sammen rundt hva som oppleves som motiverende innhold og arbeidsmåter i fag, ses som et viktig tiltak for å øke elevenes medvirkning i det daglige læringsarbeidet. Elevenes stemme og deres medvirkning i løpet av året har også vært vektlagt i prosjektet der alle ungdomsskolene samarbeider om videreutvikling av vurderingspraksis, gjennom intervjuer, øvelser i klassene osv., for å få tak i elevenes opplevelser av skolens vurderingspraksis. I arbeidet med hensiktsmessig bruk av digital teknologi, som har vært tema på ledersamlinger og på workshops for lærere på planleggingsdagen, har også elevenes medvirkning og frihetsgrader vært et av flere viktige momenter som har blitt vektlagt.

Arbeidet med elevmedvirkning aktualiseres også ved at det i ny opplæringslov er presisert at elevene har rett til å medvirke i alt som gjelder dem selv, og at de har rett til å ytre meningene sine fritt (§ 10-2). Dette krever at vi fortsatt prioriterer elevmedvirkning som en sentral del i de ulike utviklingsprosjektene i fredrikstadskolen, og at vi jobber videre med vår felles forståelse for hva elevmedvirkning kan bety.



Figur 13 - Bildet er fra åpningen av elevrådsseminaret 17. oktober 2023, for de nye elevrådene, på Litteraturhuset. Seminaret gir opplæring i elevrådsarbeid og er en møteplass for å utveksle erfaringer og gode måter å jobbe på. Varaordfører åpnet høytidelig med snorklipping.

3.4 Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling

Det er viktig at alle elever møter et høyt ambisjonsnivå og mestringsforventninger, og at lærerne har tro på at elevene kan nå målene for opplæringen. I møte med framtidens utfordringer vil det være et stort behov for trygge, kompetente og kreative mennesker som kan finne svar på de utfordringene vi står overfor. Kommunedelplan oppvekst har følgende målformulering; «barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn.» I dette oppdraget har skolen et særskilt ansvar for å ruste barn til å bli selvstendige og trygge samfunnsborgere.

Elevenes læring og utvikling i skolen foregår i stor grad gjennom arbeidet med skolefag. Kunnskaper og ferdigheter er forutsetninger for og deler av det å utvikle kompetanse. Læreplanverket LK-20 har følgende definisjon på kompetanse: *Kompetanse er å kunne tilegne seg og anvende kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse*

oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning.

I det videre presenteres i hovedsak kvantitative data som kan gi oss indikasjoner på hvordan elever i Fredrikstad mestrer fag og ferdigheter. Det vil bli presentert resultater fra elevundersøkelsen, nasjonale prøver, oversikt over standpunkt, skolebidrag og tall for gjennomføring. Materialet er omfattende og vil bli analysert og vurdert, der trender og tendenser vil bli pekt på, i tillegg til utfordringer. Til slutt vil hvilke innsatser og tiltak skolene og skoleeier gjør for å bidra til elevenes læring i det kontinuerlige arbeidet med kvalitetsutvikling presenteres.

3.4.1 Kunnskapsgrunnlag

Elevundersøkelsen kan gi oss en indikasjon på hvorvidt elevene i Fredrikstadskolen opplever seg motiverte, mestrer oppgaver de får og opplever at de lærer og utvikler seg.

Klasseledelse handler om sammenhengen mellom lærerens relasjonskompetanse, ledelseskompetanse og didaktisk kompetanse. Flere av læringsmiljøindikatorne hører inn under området klasseledelse: Støtte fra lærerne, arbeidsforhold og læring og elevdemokrati og medvirkning.

Vurdering for læring bygger på fire prinsipper om at elevers forutsetninger for å lære kan styrkes dersom de:

- forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem
- får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen
- får råd om hvordan de kan forbedre seg
- er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling

Mestring handler om å forstå og å kunne gjøre eller klare oppgaver og aktiviteter på egenhånd, og forstå det læreren gjennomgår og forklarer. Det gjelder ikke bare med tanke på det som er kjent og eleven kan fra før, men også i elevens møte med utfordringer. Indikatoren *Faglig utfordring* handler om elevens opplevelse av å få oppgaver og faglige problemstillinger som er tilpasset deres nivå slik at de er i stand til å løse dem og oppleve mestring. *Faglig utfordring* indikerer også i hvilken grad det stilles faglige forventninger til eleven som står i forhold til elevens evne til å møte disse.

Motivasjon setter søkelys på elevenes indre motivasjon, interesse for og lærelyst i skolearbeidet.

Tabellen viser resultater fra elevundersøkelsen 2023, sammenstilt med resultat fra 2022:

Fredrikstad kommune	7. trinn Høsten 2022	10. trinn Høsten 2022	7. trinn Høsten 2023	10. trinn Høsten 2023
Klasseledelse	3.9	4.0	3.9	3.8
Vurdering for læring	3.8	3.4	3.6	3.2
Mestring	4.0	3.8	3.9	3.8
Motivasjon	3.8	3.6	3.7	3.4
Faglig utfordring	3.9	4.3	3.8	4.2

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser Fredrikstad kommune barne- og ungdomstrinn sammenliknet årene 2022 og 2023.

3.5 Nasjonale prøver

Læreplanverket definerer fem grunnleggende ferdigheter: lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter. Disse ferdighetene er del av den faglige kompetansen og nødvendige redskaper for læring og faglig forståelse. De er også viktige for utviklingen av elevenes identitet og sosiale relasjoner, og for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Skolen skal legge til rette for og støtte elevenes utvikling av de fem grunnleggende ferdighetene gjennom hele opplæringsløpet.¹⁸

De grunnleggende ferdighetene lesing og regning måles blant annet gjennom de nasjonale prøvene på 5., 8. og 9. trinn. Nasjonale prøver er ikke prøver i fag, men i grunnleggende ferdigheter innenfor alle fag. Prøvene i lesing og regning tar derfor ikke bare utgangspunkt i kompetansemålene i norsk og matematikk, men også i andre fag der mål for lesing og regning er integrerte.

Prøvene og resultatene gir informasjon om enkeltelever, grupper, trinn og skoler, som lærere, skoleledelsen og skoleeier trenger for å utvikle skolen videre. Informasjonen fra prøvene skal med andre ord danne grunnlag for underveisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesystemet. Som følge av det nye læreplanverket, har Utdanningsdirektoratet utarbeidet nye nasjonale prøver. Fra høsten 2022 var de nasjonale prøvene heldigitale.

Ved nye og endrede prøver for 2022 kan ikke eldre resultater direkte sammenlignes med nye. Det er derfor et brudd i trendmålingene. For hver prøve er det lagt inn en ankeroppgave, som er lik fra år til år. Denne vil danne grunnlag for trendmålinger.

Det er viktig å understreke at nasjonale prøver ikke forteller hele sannheten om en skole eller en kommune. Det er derfor viktig å se resultatene fra nasjonale prøver i sammenheng med annen informasjon om skolen eller kommunen¹⁹.

¹⁸ LK20 – Overordnet del

¹⁹ Nasjonale prøver, Utdanningsdirektoratet, 2022

3.5.1 Resultater fordelt på mestringsnivå i lesing og regning

For å få utfyllende informasjon om resultatene for elevgruppa, er det nødvendig å se på fordelingen av elever på mestringsnivåene. På 5. trinn er det 3 nivåer der nivå 3 er høyeste mestringsnivå. På 8. og 9. trinn er det 5 nivåer. 1 og 2 indikerer et lavt mestringsnivå og 4 og 5 et høyt. Tallene er oppgitt i prosent av andel elever.

Lesing

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for lesing for 5. trinn

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2023	30,4	48,3	21,3
Fredrikstad kommune 2022	25,0	48,2	26,8
Nasjonalt snitt 2023	25,1	48,6	26,3

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for lesing for 8. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	14,5	24,7	36,5	16,9	7,4
Fredrikstad kommune 2022	13,8	24,7	38,6	16,5	6,5
Nasjonalt snitt 2023	12,5	22,1	37,5	19,5	8,4

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivået for lesing for 9. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	8,6	14,7	37,4	23,4	15,9
Fredrikstad kommune 2022	8,1	15,4	34,1	25,5	16,9
Nasjonalt snitt 2023	7,7	13,6	32,4	25,8	20,5

Regning

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for regning for 5. trinn

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2023	35,4	46,0	18,5
Fredrikstad kommune 2022	27,2	49,1	23,7
Nasjonalt snitt 2023	26,3	49,3	24,4

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for regning for 8. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	15,3	23,0	37,6	16,1	7,9
Fredrikstad kommune 2022	10,8	24,1	38,5	18,4	8,1
Nasjonalt snitt 2023	12,7	21,4	37,7	19,4	8,8

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for regning for 9. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	6,7	16,3	33,9	25,6	17,5
Fredrikstad kommune 2022	6,6	15,2	38,0	23,9	16,4
Nasjonalt snitt 2023	6,0	13,4	33,4	26,6	20,7

Engelsk

Tabellen viser prosentvis fordeling i mestringsnivå for engelsk for 5. trinn

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2023	28,1	48,8	23,1
Fredrikstad kommune 2022	22,1	53,7	24,2
Nasjonalt snitt 2023	25,4	50,0	24,7

Tabellen viser mestringsnivå for engelsk for 8. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	10,2	19,4	42,3	18,3	9,8
Fredrikstad kommune 2022	13,8	20,9	42,7	15,2	7,4
Nasjonalt snitt 2023	10,3	17,2	42,2	20,1	10,1

3.5.2 Karakterer og grunnskolepoeng

Standpunktkarakterer skal gi informasjon om den kompetansen eleven har tilegnet seg i løpet av opplæringen i et fag og settes når faget avsluttes.

Både skriftlig og muntlig eksamen ble avlyst både våren 2020, 2021 og 2022. Standpunktkarakter utgjør således sluttvurderingen i grunnskolen for 2022.

I behandling av kvalitetsmelding for 2022 ble det fra politisk representant muntlig etterlyst en prosentvis fordeling av standpunktkarakterer. Dette er det dessverre ikke mulig å fremskaffe i det datagrunnlaget skoleeier har tilgjengelig gjennom Analysebrettet, statistikkportalen og PAS, som er de skoleadministrative portalene som viser karakterfordeling og eksamensresultat²⁰. Se fotnote for mer inngående begrunnelse.

Tabellen viser snittresultatene på standpunkt i enkelte fag i Fredrikstad kommune for 2019–2023 sammenlignet med nasjonalt snitt for 2022 og 2023:

År	Norsk hovedmål, skriftlig	Matematikk	Engelsk, skriftlig
2023	3,9	3,6	4,3
2022	4,0	3,6	4,2
2021	4,0	3,7	4,1
2020	4,0	3,7	4,0
2019	3,8	3,6	3,9
Nasjonalt 2023	4,0	3,7	4,3
Nasjonalt 2022	4,0	3,8	4,3

Grunnskoleopplæringen skal legge grunnlaget for og bidra til den enkeltes muligheter for å fullføre og bestå videregående opplæring. Formell kompetanse blir stadig viktigere for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Opplæring er også viktig for den enkeltes faglige og personlige utvikling²¹.

Grunnskolepoeng danner grunnlag for opptak til videregående opplæring. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med 10.

²⁰ Prosentvis fordeling av standpunkt er tilgjengelig i ulike analyseverktøy som Conexus Insight. Denne databasen hadde skoleeier tilgang til inntil 2021 da avtalen ble sagt opp hovedsakelig av økonomiske grunner. Dette er årsaken til at skoleeier i tidligere meldinger kunne vise til mer detaljerte oversikter for standpunkt, men også mer detaljerte oversikter innenfor en del andre områder enn i meldinger for 2022 og 2023.

²¹ NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert — Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring

Tabellen viser grunnskolepoeng for 10. trinn fra 2019–2023:

	2019–20	2020–21	2022	2023
Fredrikstad	43,2	42,3	42,1	41,7
Viken	43,4	43,2	43,4	42,4
Nasjonalt	43,2	43,2	43,4	42,4

Tall i tabellen er hentet Analysebrettet og viser grunnskolepoeng på 10. trinn for Fredrikstad kommune sammenliknet med Viken (fra 2020) og nasjonalt, årene 2019 – 2023. Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer er ikke med i beregningene.

Siden elevene i et større regionalt inntaksområde konkurrerer om de samme plassene ved opptak til videregående opplæring, er det videre viktig at kommunens vurderingspraksis samsvarer med andre kommuner i samme inntaksområde.

3.5.2.1 Skolebidrag

Skolebidrag for henholdsvis 1.-4. trinn og 5.-7. trinn indikerer hvor mye skolen har bidratt til elevenes læring og utvikling i de grunnleggende ferdigheter/fag som testes på nasjonale prøver på henholdsvis 5. og 8. trinn sammenlignet med bidraget til elever med tilsvarende elevbakgrunn på landsnivå.

Skolebidragsindikator er en statistisk beregnet verdi for å vise hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater. For å beregne skolens bidrag, skilles den delen av læringsresultatene som kan forklares med at skolene har ulikt elevgrunnlag (sosiodemografiske forhold, foreldrebakgrunn, utdanningsnivå osv.). En positiv verdi indikerer at skolen løfter elevene mer enn landssnittet. En negativ verdi indikerer at elevene på skolen har hatt lavere progresjon enn andre elever i landet med tilsvarende forutsetninger.

Skolebidraget forteller ikke hele sannheten om en skoles bidrag til elevenes læring. Beregningene har ikke tatt høyde for alle tenkelige forhold som skolen ikke rår over. Det er derfor viktig å se resultatene i sammenheng med annen informasjon om skolen. Samtidig kan skolebidragsindikatoren være med på å tone ned spredningen i ujusterte skole- og kommunesnitt.

Tabellen viser skolebidrag fra 2018–2022 for 1.-10.trinn:

Skolebidrag	2019	2020	2021	2022	2023
Skolebidrag 1. 4. trinn	-1,2	-1,0	-0,9	-0,4	-0,3
Skolebidrag 5.- 7. trinn	- 0,7	- 0,5	- 0,1	0,1	-0,2
Skolebidrag 8.- 10. trinn	1,4	1,7	1,4	1,4	1,3

Tabellene er hentet fra Analysebrettet og viser skolebidragene fra årene 2019 – 2023.

3.5.2.2 Gjennomføring

Den geografiske utstrekningen av Viken fylkeskommune er stor. Fylket er preget av store forskjeller i elevenes faglige grunnlag for inntak og gjennomføring av videregående opplæring. Fylkeskommunen har utarbeidet en forskrift som regulerer inntaket. Søkere med ungdomsrett i Viken fylkeskommune har rett til skoleplass i sitt nærskoleområde. Dersom et utdanningsprogram/ programområde ikke tilbys i søkerens nærskoleområde, kan elevene søke dette i hele fylket. Viken er delt inn i 10 geografiske nærskoleområder. Fredrikstad kommune hører inn under inntaksområdet Nedre Glomma og Halden sammen med Halden, Sarpsborg, Hvaler, Aremark, Marker, Råde og Rakkestad kommune.

Tabellen viser andel elever som går direkte over i videregående opplæring etter endt grunnskole:

År	Andel overganger
2023	97,7
2022	97,3
2021	97,6
2020	98,3
2019	98,2
2018	97,6

Tall i tabellen er hentet fra Analysebrettet.

Praksisfortelling fra Borge barneskole:

Alle elever kartlegges høst og vår. Etter kartlegging blir teamene innkalt til fagsamtaler med ledelse og spes.ped.koordinator der vi sammen definerer elever som vil trenge litt ekstra hjelp i lesing.

Vi på følger evidensbaserte metoder for intensive lesekurs. På 1.trinn så bruker vi «På sporet» som er et tidlig intensivt opplæring i lesing som er utarbeidet fra Lesesenteret i Stavanger. Målet med treningsopplegget fra «På sporet» er å bidra til å redusere andelen elever som utvikler lese- og skrivevansker. Dette forsøker vi å oppnå gjennom å gi elever som risikerer å utvikle lesevansker, tidlig og intensiv innsats før de opplever nederlag, får redusert motivasjon og lavere tiltro til egne evner.

På 2-4.trinn så bruker vi metoden helhetslesing og materiell fra Lesevinduet (intensive lesekurs). De kjøres både som intensive lesekurs i klassene såkalte klasselesekurs, og/eller i mindre grupper. Lærerne arbeider med denne metoden 3-4 ganger i uken i 20 minutter hver gang.

Det blir utarbeidet avtaler sammen med foresatte for intensive lesekurs med en tidsramme på 10 uker. Lærere og spes.ped.koordinator evaluerer resultatene til eleven etter 10 uker. Skolen gjør en vurdering på om eleven har fått positive effekter av den intensive oppøringen, eller om skolen må vurdere om det er behov for å endre opplegget, eller om eleven vil trenge spesialundervisning

Ved at vi har laget avtaler, og forpliktet oss på å gi elevene tidlig innsats, skal det mye til for ledelsen å ta bort disse timene, men det er sårbart og vi ser at timer går bort. Derfor har vi sett en god effekt av å arbeide med klasselesekurs i stedet på 2-4.trinn som også vikarer kan gjennomføre.

Det er viktig å minne på effekten av tidlig innsats når man planlegger ressursbruken i skolen:

- *Hvis et barn får hjelp til å overkomme sine lesevansker allerede i 1-3.klasse vil 82 % av elevene overvinne vanskene*
- *Får en hjelp i 3-5.klasse vil ca. 46 % av elevene overvinne vanskene*
- *Etter 5.klasse vil kun 10-15 % av elevene ha sjanse til å overvinne sine lesevansker*

Kilde: Foreman, Francis, Shaywiz, 1997

- Spes. ped. koordinator ved Borge barneskole

3.5.3 Status og utfordringsbilde

Elevundersøkelsen er et viktig verktøy for videreutvikling og kvalitetssikring av læring og læringsmiljøet for elever i grunnskolen. Skolene skal sørge for at undersøkelsen blir prioritert og har såpass status at flest mulig velger å svare. Spørsmålene i undersøkelsen skal gjennomgås med elevene i forkant slik at elevene får mulighet til på være mest mulig presise i sine svar. Samtlige skoler hadde forholdsvis høy deltakelse, og samlet sett deltok 82,5 prosent av elevene på 6.-10. trinn. Dette er noe lavere enn tidligere og må følges opp av skoleeier. Etter omlegging av elevundersøkelsen i 2022, der flere resultater er prikket på grunn av regler for indirekte identifisering, er undersøkelsen blitt mindre anvendbar i oppfølgingen ute på skolene. Dette kan ha påvirket svarprosenten for 2023. Utfordringen med undersøkelsen fra 2022 er kommunisert fra flere kommuner til Utdanningsdirektoratet og for 2023 er det gjort endringer i undersøkelsen som gjør det enklere å følge opp på skolene.

Elevene oppgir generelt at de har et godt læringsmiljø med høy trivsel, faglige utfordringer og mestring. De opplever også god støtte både hjemmefra og fra lærerne. Elevene er imidlertid mindre tilfredse med elevdemokrati og medvirkning og vurdering for læring. Elevene skårer også lavt på motivasjon, sammenlignet med de andre indikatorene. Vi ser en generell nedgang i mange av indikatorene i undersøkelsen, og det kan tyde på en oppfatning av skolehverdagen som mer krevende for noen elever, og det kan påvirke motivasjonen. Dette er mest uttalt på 10. trinn. Hvis vi sammenholder tallene for motivasjon og mestring med tallene for trivsel og mobbing, kan det indikere en sammenheng. Tallene viser også store variasjoner i stor spredning i resultatene, men tendensen er tydelig og det er flere som nå opplever skolehverdagen mer utfordrende enn for noen år siden. Dette støttes av [UngData-undersøkelsen i 2022](#) og av vårt inntrykk i dialogen med skolene.

Resultatene viser at de fleste trives på skolen. Det store flertallet mener at både lærerne bryr seg om dem og at de passer inn blant de jevnaldrende på skolen. Svarene tyder på at den norske skolen på mange måter har lyktes med å skape et læringsmiljø som oppleves positivt av det store flertallet av elevene. Det er likevel en del som har negative opplevelser med skolen. Et mindretall gruer seg ofte til å gå på skolen og ganske mange opplever skolen som kjedelig²².

Resultatene fra elevundersøkelsen viser som tidligere år at de yngste elevene er noe mer motiverte for skole enn de eldre elevene og de yngre opplever i større grad støtte fra lærer. Dette samsvarer med nasjonale tall og internasjonale undersøkelser. Det er i liten grad forsket på årsakene til motivasjonsfallet fra barneskole til ungdomsskolen. Den viktigste kilden til å finne ut hvorfor det er slik, er elevene. Noen elever opplever at det som læres i skolen ikke er relevant, opplæringen kan oppleves som for teoretisk for mange og noen kan miste motivasjonen for skolearbeid om opplæringen ikke blir tilpasset i stor nok grad.²³ Det er derfor viktig at skolene snakker med elevene om hva som gir motivasjon i fag og hva som skal til for å øke motivasjonen. Elevmedvirkning og god dialog med eleven om faglig utvikling er viktige stikkord i denne sammenhengen. Samtaler med elevene om motivasjon, mestring og trivsel er en del av det arbeidet skolene skal gjøre i oppfølgingen av elevundersøkelsen, i

²² UngData, 2022.

²³ Wendelborg, 2016

henhold til rutinen i Kvalitetssystemet for oppfølging av elevundersøkelsen. Skoleeier følger opp dette arbeidet.

Nasjonale prøver: Tendensen i resultatene er at elever i Fredrikstadskolen, både på 5., 8. og 9. trinn fordeler seg i større grad på de laveste mestringsnivåene sett i forhold til nasjonalt nivå, innenfor de tre ferdighetene. I 2023 ser vi en nedgang fra 2022 på ett poeng i alle de tre ferdighetene på 5. trinn, også for engelsk som vi så en positiv utvikling for i 2022. For 8. trinn ser vi en positiv utvikling for engelsk, en nedgang for regning, mens lesing holder seg omtrent på samme nivå som i 2022.

Nedgangen på 5. trinn gjør seg gjeldende i at det er flere elever i 2023 på det laveste mestringsnivået i lesing, regning og engelsk. Årsakene til fallet for 2023 er vanskelig å fastslå og utviklingen må følges over tid, men skoleeier ser på utviklingen som bekymringsfull.

Elevene på 9. trinn oppnår bedre resultater enn elevene på 8. trinn. Fordi elevene på 9. trinn har gått ett år lenger på skolen, er ett år eldre og vanskegraden på prøvene på ungdomstrinnet er den samme, samsvarer dette med vår forventning om at de vil prestere bedre på prøven enn elevene på 8. trinn. Det er færre elever på de lavere mestringsnivåer på 9. trinn, noe som indikerer at eleven har tilegnet seg bedre ferdigheter gjennom et skoleår og presterer bedre. Prøvene på 9. trinn gir indikasjon på flere forhold; at eleven opprettholder progresjon i lese- og regneopplæringen, at skolebidraget er positivt og at eleven evner å anvende tilegnede ferdigheter.

Det er flere jenter enn gutter som presterer på de høyeste mestringsnivåene i lesing, mens det er omvendt i regning. Det er også færre jenter enn gutter som presterer på laveste mestringsnivå i lesing og færre gutter på laveste mestringsnivå i regning. I regning skiller det lite mellom jenter og gutter i andelen på laveste mestringsnivå. Forskjellene mellom gutter og jenter ellers samsvarer med nasjonale tall.²⁴

Standpunktkarakterene holder seg relativt stabilt, med noen variasjoner fra år til år. Vi ser en liten nedgang for matematikk, og snittet ligger under nasjonalt snitt med -0,1 poeng. Vi ser imidlertid en positiv utvikling i engelsk fra 3,9 i 2018–19 til 4,3 i 2023.

Grunnskolepoeng har gått ned fra 2022. Fra 2020 til 2022 har vi sett at grunnskolepoengene nasjonalt har hatt en positiv utvikling, mens det i Fredrikstad kommune har vært en nedgang. Vi ser imidlertid nå at det også nasjonalt er en nedgang på 1 poeng i grunnskolepoeng, og for Fredrikstad 0,8. Dette kan ha sin årsak i pandemi og konsekvenser av den, mer psykisk uhelse i skolen og økt fravær. Det kan også ha sin årsak i at vi under pandemien så en økning i [snittet for standpunktkarakterer](#), mye på grunn av bortfall av eksamenskarakterer, og at dette justerer seg i 2022 da eksamen ble igjen gjennomført. Det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner og bildet er sammensatt. Lave grunnskolepoeng har også demografiske årsaker som foresattes utdanningsbakgrunn.²⁵ Statistisk har elever som har foresatte med universitets- og høyskoleutdanning høyere grunnskolepoeng og de tar i større grad tar høyere utdanning. Av de elevene som har foreldre med grunnskoleutdanning tar 22 prosent høyere utdanning, mens 60 prosent av de som har foreldre med høyere utdanning går videre til høyskoler og universitet (nasjonale tall fra 2022, SSB). Fredrikstad er historisk en industrikommune med lav andel høyskole – og universitetsutdannede (31,7 %, [2022-tall](#)),

²⁴ Analyse av nasjonale prøver for 5. trinn 2022, Utdanningsdirektoratet 2022

²⁵ <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/slik-henger-utdanning-sammen-med-foreldrenes-utdanningsniva>

noe som vil påvirke de gjennomsnittlige skoleresultatene, og grunnskolepoengene. Det innebærer også at skolene i større grad enn kommuner med andre demografiske forutsetninger må kompensere for de forskjellene som oppstår som konsekvens av dette, noe som krever en ekstra innsats og tar tid. For å illustrere tidsaspektet i dette, kan det være relevant å peke på at det i 1992 nasjonalt var 7 prosent som hadde foreldre med grunnskoleutdanning som selv tok høyere utdanning. I 2022 var dette tallet 22 prosent. Andelen har altså økt med 15 prosent, noe som er særs positivt, men dette har også tatt 30 år ([SSB, 2022](#)).

Utjevning av forskjeller tar tid og må starte tidlig i utdanningsløpet. God kartlegging, tidlig innsats og intensivopplæring er viktig for å lykkes. Dette krever en særlig innsats, og det er ressurskrevende, både i form av kompetanse og penger. Intensivopplæring i form av lesekurs for elever som ikke har gode nok leseferdigheter til å følge ordinær undervisning, særskilt norskopplæring for elever med annen språkbakgrunn eller tilpassa undervisning i matematikk til de som strever, er alle tiltak som krever noe utenom det ordinære. I en presset økonomisk situasjon ser vi at dette er ofte tiltak som må prioriteres ned, dessverre, og det vil påvirke skoleresultatene på sikt for de elevene det gjelder, og også resultatene på nasjonale prøver og grunnskolepoengene.

Grunnskoleresultater tyder på at kimen til reproduksjon av sosiale forskjeller starter tidlig og gir seg tydelige uttrykk allerede i første del av opplæringen²⁶.

Eksamen ble etter avlysninger i tre år, avholdt i 2022. Det er positivt. Det ligger mye kompetanseheving for lærere i å være sensor ved skriftlig og muntlig eksamen. Ved avlyste eksamener får ikke lærere samstemt vurderingspraksisen sin med eksterne sensorer, og dermed ikke justert sin egen praksis, og dette kan påvirke den lokale vurderingspraksisen negativt.

Utdanningsdirektoratet er oppmerksomme på den negative påvirkningen avlyste eksamener har på vurderingspraksis og har igangsatt et arbeid for god standpunktvurdering i samarbeid med NTNU. Funn fra forskning viser at standpunktvurderinger spriker mellom skoler, innad i skolene, nasjonalt og mellom fylker og kommuner. Arbeidet skal lede fram til et kunnskapsgrunnlag som sier noe om praksis og skal gi tydeligere føringer for kriterier for standpunkt og hva denne karakteren er uttrykk for.

Vi har over tid sett en positiv utvikling i skolebidraget for barnetrinnet, men vi ser en svak nedgang for mellomtrinnet for 2023. For ungdomstrinnet holder det seg stabilt og positivt. Skolebidraget varierer mellom skolene og det er variasjoner på 3,4 mellom det høyeste og laveste skolebidraget på ungdomstrinnet og 3,7 mellom det høyeste og laveste på mellomtrinnet. Noen skoler har særdeles høyt skolebidrag, særlig på ungdomstrinnet, noe som viser at skolene klarer å løfte elevene mye fra sitt utgangspunkt. Dette er særs positivt. Erfaringsdeling fra skoler som lykkes er viktig for skoleeier å løfte fram, slik at god praksis spres til andre skoler.

Andelen som gjennomfører grunnskoleløpet har holdt seg relativt stabil over år. Vi ser en positiv utvikling frem til 2020, mens andelen som gjennomfører etter 2020 har gått noe ned.

²⁶ Grendal, SSB, 2022.

For 2023 ser vi igjen en liten oppgang. Årsakene at tallene jevnt over har gått noe ned kan være konsekvenser av pandemi, ufrivillig skolefravær, psykisk uhelse og andre vansker som kan hindre at elever fullfører og består grunnskolen.

Fravær fra undervisning og aktiviteter i skolen vil påvirke hvorvidt eleven føler seg motivert og mestrer faglig. Som pekt på tidligere er det økende fraværet i skolen, og spesielt fravær som kan knyttes til psykisk uhelse, en stor bekymring. Stort fravær vil føre til at eleven ikke blir en del av det sosiale fellesskapet og kan oppleve utenforskap. Eleven vil også potensielt få et læringstap som kan være vanskelig å gjenopprette om situasjonen vedvarer over tid. Et stort fravær vil påvirke gjennomføringsevnen til eleven, og dette er en særs bekymringsfull utvikling.

Praksisfortelling fra Borge SFO:

Internasjonalt samarbeid på Borge skole natur-SFO

Høsten 2023 var året Borge natur-SFO endelig fikk satt et punktum for det flotte Erasmus Pluss- prosjektet «Venturing into future - expanding horizons», om uteskole og natur-SFO, som har vært gjennomført med vår vennskapsskole og SFO St. Stanislav's Institution i Ljubljana. I uke 38 var det storstilt besøk fra Slovenia med 4 lærere og 15 elever fra skolens 6. trinn. Borge skole natur-SFO inviterte skolens 6. trinn, da det var disse elevene som i utgangspunktet skulle ha vært med på arbeidet i 2021. Denne uka var det opplegg for Borges skoles 6. trinn og elevene fra St.Stanislav hvorpå engelsk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving var hovedfokuset. Det ble også arrangert en aldri så liten mini-leirskole hvor elevene måtte planlegge å gjennomføre overnattingen.



Figur 14 - Bildene viser grilling ute i det fri og gapahukene elevene skal overnatte i.

3.5.4 Vurdering og tiltak

Det er viktig å ha høye forventninger til elevene, og trygge dem på at det er lov å prøve og feile, og vise dem veien videre når det ikke går helt som planlagt. Det er viktig å se potensialet i hver enkelt elev og ikke legge vekt på sosial bakgrunn og bortforklare dårlige resultater med rammer som eleven ikke kan gjøre noe med. Dette handler om menneskesyn og elevsyn.

Alle ansatte som jobber i skolen skal ha et eierforhold til [Formålsparagrafen](#) og et godt elevsyn som er tuftet på et positivt menneskesyn. I arbeidet med fellesdelen i *Plan for kvalitet* vil *menneskesyn* og *den autoritative voksne* være områder som også ansatte i skolene må ta innover seg og jobbe aktivt med. Selvevaluering og speiling av atferd og språk er viktig i denne sammenhengen. Den autoritative voksne har vært tema på felles ledersamlinger for virksomhetsledere i 2023–24 som omtalt tidligere i meldingen.

Plan for kvalitet i skole og SFO har som ett av tre prioriterte utviklingsområder at alle i elever i Fredrikstadskolen skal oppleve motivasjon, mestring, læring og utvikling. Dette er et område som vil ha oppmerksomhet og fokus i skolene framover gjennom ulike tiltak på skolenivå, men også fra skoleeiers side.

Nedgangen i grunnskolepoeng og utviklingen i resultatene for nasjonale prøver bekymrer skoleeier. Det er satt i gang ulike tiltak i løpet av 2023 for å ruste skolene til å følge opp resultatene fra nasjonale prøver. Skoleeier følger opp resultatene på den enkelte skole og legger til rette for prosesser som skolene skal bruke i personalet. Det er viktig med eierskap til resultatene, at ledelse og lærerne går inn i både resultater for klasser og for den enkelte elev. Resultatene må reflekteres rundt og man må drøfte egen praksis sammen med kollegene sine. Sentrale spørsmål i arbeid med nasjonale prøver er; hva skårer eleven bra på? Hva er utfordringene? Hvordan skal vi legge til rette opplæringen for eleven ut ifra det eleven mestrer og ikke? Skoleeier vurderer at arbeidet med nasjonale prøver og grunnleggende ferdigheter er avgjørende for å bedre grunnskolepoengene på sikt. Det er likevel ikke de eneste faktorene og tiltakene som må jobbes med for å bedre grunnskolepoengene, og noen viktige forhold er beskrevet under.

Et trygt og godt læringsmiljø er en forutsetning for læring. Vi ser en økning i mobbetall og dette bekymrer. Økningen er en indikasjon på et mindre trygt miljø i skolene, totalt sett. Sosiale prosesser på avveie jobbes aktivt med på skolene og de tar mobbing på høyeste alvor. Det er imidlertid utfordrende og tidkrevende arbeid, for det krever grundige undersøkelser og oppfølging. Særlig krevende er det når mobbingen skjer utenfor skolen, på fritiden, men får effekt på dagtid, i skolehverdagen. Da må skolen gripe inn. Som pekt på tidligere, er det ikke alle elever som sier fra til voksne på skolen om det som skjer. Da er det vanskelig for skolen å komme i posisjon til å jobbe med problemet.

Økning i mobbing, som krever ressurser fra lærere og ledelse, vil potensielt også gå ut over kapasiteten til å drive god opplæring, for man må bruke mye tid på å løse opp i konflikter. Dette er det nasjonal oppmerksomhet i media på og en tendens i skole-Norge som helhet, om enn med noe variasjon. Vi ser samme tendens i Fredrikstad og det er bekymringsfullt. Et utrygt læringsmiljø vil potensielt gå ut over læringsutbyttet til en del elever og kan føre til psykisk uhelse, noe som kan få samfunnsmessige konsekvenser på sikt. Det er fra regjeringshold foreslått ulike tiltak, som mobilforbud og endringer i opplæringsloven for å forsøke å imøtekomme tendensen vi ser i både elevundersøkelsen og i meldinger fra skolene, gjennom avvikssystemet. Det er for tidlig å si om endringene har hatt noen effekt.

Skolene plikter å følge opp resultatene fra elevundersøkelsen og gjør dette både i foreldremøter og internt på skolen, med elevrådet, i klassene og med personalet. Skoleeier

veileder skolene i hvordan skolene skal gå fram for å drive gode prosesser i skolene og i tilfeller der skolen trenger bistand. Det er viktig at alle ansatte i skolen har et eierskap til resultatene og er med på å utarbeide gode tiltak der det er behov for det.

Elevundersøkelsen viser at elever både på mellomtrinnet og ungdomstrinnet opplever seg faglig utfordret. Noen elever opplever at fagstoffet er for vanskelig, men de fleste elevene opplever et adekvat og passe læringstrykk ut ifra egne forutsetninger. Vi ser imidlertid at opplevelsen av mestring og motivasjon er fra 2022 noe synkende, og vi ser at motivasjonen synker i opplæringsløpet. Dette er nasjonale tendenser. Synkende motivasjon og mestring kan ha sammenheng med den totale trivselen på skolen, og kapasiteten til å ta imot læring, at det som gjennomgås ikke oppleves relevant eller nyttig, eller at skole i alt ellers som foregår i en ungdoms liv, ikke oppleves som meningsfylt. Her vil det være så store individuelle forskjeller at det er vanskelig å fastslå noen endelige konklusjoner og utviklingen må følges over tid.

Elevundersøkelsen viste i 2022 en positiv utvikling innenfor vurdering for læring. I undersøkelsen for 2023 ser vi (igjen) en tilbakegang på dette området. Et godt vurderingsarbeid, med løpende og systematisk dialog med eleven om hvor eleven befinner seg i sin læring, legger grunnlaget for mye annet som ønskes oppnådd i skolen. Elever som får fortløpende, presise tilbakemeldinger på arbeidet sitt, vil lettere kunne justere egen innsats og forbedre seg faglig. Gjennom god dialog med eleven vil eleven oppleve seg sett, anerkjent og hørt. Elever som opplever seg sett og hørt, vil mestre bedre og bli mer motiverte. De vil oppleve seg tryggere i skolen, på de voksne, og dette vil ha positive synergier for læringsmiljøet. Et godt vurderingsarbeid er dermed på mange måter nøkkelen for å få til mye i skolen.

Tiltak for å bedre grunnskolepoeng må rette seg inn mot flere områder i skolen, som nevnt. Det er imidlertid mange innsatser i verk allerede og noen av disse er beskrevet under.

I 2022 ble et vurderingsprosjekt i samarbeid med Høgskolen i Østfold satt i gang på ungdomsskolene i Fredrikstad gjennom Desentralisert kompetanseutvikling (Dekomp). Ressurser fra høgskolen har kartlagt vurderingspraksisen i ungdomsskolene høsten 2022 og våren 2023 og funnene fra kartleggingen ble presentert våren 2023. Lærere ved alle ungdomsskoler har vært deltakende i prosjektet. Forskningsspørsmålet for prosjektet er; «hvordan kan vi i Fredrikstadskolen skape en kultur for god vurderingspraksis som setter elevens lærelyst i sentrum?» Prosjektet har i 2023 hatt samlinger for lærere og ledere og det er innvilget midler til forlengelse av prosjektet gjennom Dekomp. Hensikten med prosjektet er å skape en mer helhetlig vurderingskultur som setter elevens mestring og lærelyst i sentrum.

Våren 2022 startet skoleeier et arbeid med å forbedre og utvikle arbeidet med nasjonale prøver. Gjennom kompetanseheving av rektorer med fokus på hvordan forstå og tolke resultater, og hvordan skolene kan legge til rette for utviklingsprosesser i personalet med grunnlag i nasjonale prøver, skal skoleeier styrke skolene i hvordan bruke data eller fakta for å styrke elevenes læring, trivsel og utvikling. Dette er et langsiktig kvalitetsarbeid som er videreført i 2023, blant annet gjennom ledersamlinger for skoleledere, i samarbeid med FIKS (Forskning, innovasjon og kompetanse i skolen) ved Universitetet i Oslo. Målet med arbeidet er ikke nødvendigvis isolert sett å bedre resultater på de nasjonale prøvene, men å sette skolene i stand til å se på resultater som ett av flere verktøy i læringsarbeidet rundt eleven.

Forskning viser at skoler som anvender aktivt ulike typer data i sine analyser av elevenes læring har bedre resultater og et positivt skolebidrag.²⁷

Barneskolene viser i møter med skoleeier at de opplever en «knekk» i leseopplæringa fra de laveste trinn i overgangen til mellomtrinnet. Kompleksiteten i læreplanen øker med trinn og fagopplæring får større fokus oppover i skoleløpet. Dette fører til at oppmerksomheten på lesing som grunnleggende ferdighet i alle fag blir mindre. Dette er noe barneskolene er bevisste og vil ha et særlig søkelys på leseopplæringa på mellomtrinnet.

Våren 2022 ble det igangsatt et leseprosjekt i samarbeid med fagressurser ved Høgskolen i Østfold gjennom Dekomp-ordningen og noen skoler i Fredrikstad. Hensikten med arbeidet er å styrke samarbeidet mellom barne- og ungdomsskoler, undersøke hvordan leseopplæringa fungerer i dag, øke kompetansen i skolene på området lesing og derigjennom heve lesekompetansen til elevene. Dette er et langsiktig arbeid med oppstart i skolene høsten 2022. Målet med arbeidet er todelt; øke kompetansen på leseopplæringa og nedfelle prinsipper for god leseopplæring på alle trinn som skal implementeres i alle skoler i Fredrikstad, på sikt. Et viktig premiss for å øke lesekompetansen til elevene er at alle lærere i alle fag jobber systematisk med lesing, uavhengig av hvilke fag de underviser i. I 2023 har det vært gjennomført nettverksmøter i alle fag en gang i måneden, også i realfag og praktiske- estetiske fag, der målet har vært å samarbeide om å styrke leseopplæringa i faget og øke lesekompetansen, men også forankre at alle lærere er leselærere. Fagressurser fra Høgskolen i Østfold har bidratt med forskning og faglige innspill. Prosjektet evalueres jevnlig og videreføres i 2024.

Som en del av prosjektet Aktive Fredrikstad er 9 skoler pilotskoler og [aktive skoler](#). Prosjektet startet opp i 2022. Fredrikstad kommune skal gjennom Aktiv skole blant annet gjøre skolehverdagen mer variert og sikre bedre grunnlag for læring gjennom mer fysisk aktivitet i undervisningen og riktigere kosthold. Dette kan igjen gi økt nysgjerrighet og interesse for fag og fysiske aktiviteter.

Skolehagene er en berikelse for mange skoler, og for mange elever. Skolehagene er et verdifullt bidrag inn arbeidet med overordna del i læreplanverket, det å tilby variert og tilpassa undervisning i ulike fag og et tilbud til elever utover den ordinære undervisningen. Tilbudet ble styrket med ekstrabevilgning i 2023 som ga skolene med skolehager større handlingsrom.

På landsbasis rapporterer rundt 30 prosent av grunnskolene at de opplever en økning i antallet elever med få eller ingen grunnskolepoeng (2022). Elever med ulike utfordringer, psykisk helse eller fravær utgjør en stor del av disse elevene²⁸. Dette forklarer også i stor grad hvorfor en liten andel elever ikke søker seg direkte inn i videregående opplæring.

Skolene rapporterer på at de bruker mye tid og ressurser på nærværstiltak ovenfor elever som strever med å komme seg på skolen, såkalt ufrivillig skolefravær. De setter ofte inn egne ressurspersoner med egnet kompetanse som skal følge opp elever som ikke kommer på skolen, noe som dreier ressurser fra ordinær opplæring. Andre tiltak som gjøres er hyppig kontakt med foresatte, digital undervisning, tverrfaglige møter, daglig kontakt med elevene, alternative opplegg, og i noen tilfeller oppsøker skolen elevene der de er – hjemme. Det er ikke tvil om at dette setter skolene under stort press, men det viser også at skolene tar dette

²⁷ *En skole for vår tid*, Utdanningsdirektoratet 2021

²⁸ Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørre-undersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2021, NIFU 2021

på alvor og strekker seg veldig langt for å få elevene til å komme på skolen. Skolene bruker veileder for oppfølging av skolefravær som både viser til hvordan fravær kan forebygges og gode tiltak når fraværet er der. Veilederen oppleves nyttig i skolene, men at noen situasjoner er vanskelige å løse, spesielt der fraværet har vedvart over tid og fraværet er knyttet til psykisk uhelse.

En tydelig utfordring i oppfølging av fravær og krevende enkeltsaker er kapasitet i PPT. Hvis skolen ønsker å gjøre endringer i opplæringstilbudet til elever med vedtak skal PPT involveres. Vi får stadige tilbakemeldinger på at kapasiteten i PPT er så presset at de ikke kan følge opp elevene så tett som loven krever. Intensjonen med å sette inn velegnede tiltak, i tett dialog med elev og foresatte, kan være gode, men de vil ofte balansere på kanten av hva som er innenfor loven. For mer inngående kunnskap om situasjonen i PPT, se melding fra etat tjenester til barn og familier.



Figur 15 - Bilde viser lærere på samling i leseprosjektet på Østsiden.

3.5.4.1 Kompetansetiltak og kompetanseutvikling

En viktig forutsetning for god kvalitet i skole og SFO, er de ansattes kompetanse. Utvikling av kompetanse kan skje både individuelt og i fellesskap. I Fredrikstadskolen deltar ansatte i skole og SFO i ulike type kompetanseutviklingstiltak i form av:

- Arbeid i profesjonsfellesskapet på den enkelte skole og SFO
- Samlinger for lærere og ledere i regi av skoleeier
- Digitale kompetansepakker, nettbaserte samlinger og webinarer
- Desentralisert ordning for kompetanseutvikling (Dekomp)
- Videreutdanning
- Veiledning av nyutdannede
- Arbeid i nettverk for lærere og ledere
- Skolebesøk

Gjennom den *desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling* (Dekomp) har vi som nevnt jobbet i samarbeid med både Høgskolen i Østfold og Universitetet i Oslo, med temaene vurderingspraksis, lesing og hensiktsmessig bruk av digital teknologi.

Kommunen mottar statlig tilskudd for å ivareta sitt ansvar for *veiledning av nyutdannede, nytilsatte lærere*. Oppfølgingen innebærer individuell veiledning på skolenivå og felles kommunale samlinger gjennom deres første år i skolen.

Både lærere og skoleledere deltar i nettverk mellom skoler. Nettverkene har ulikt fokus, men har alle som mål å dele erfaringer, spre kunnskap mellom skoler og bidra til kompetanseutvikling. I 2023 har det blitt gjort en særlig innsats for å støtte lederne i SFO i arbeidet med ny rammeplan, med jevnlig samlinger gjennom året, for alle SFO-ledere.

Skoleeier har tett kontakt og dialog med virksomhetene gjennom året, og det gjennomføres også årlige skolebesøk. Formålet med besøkene generelt er kvalitetsoppfølging av skolene innenfor områder som skolemiljø, resultater og andre områder i *Plan for kvalitet i skole og SFO*. For skolebesøket 2023 hadde vi særlig søkelys på resultater og oppfølging av nasjonale prøver, elevundersøkelsen og hvordan skolene jobber med Plan for kvalitet. Skolebesøkene har en verdi i seg selv, og gir også skoleeier viktig informasjon om skolenes ståsted og utvikling, samtidig som det blir tydeligere for skoleeier hva som er nødvendige prioriteringer, og hvordan vi skal jobbe med å styre, støtte og følge opp virksomhetene i kvalitets- og kompetanseutvikling i årene framover.

En kritisk suksessfaktor er kompetanse. Vi erfarer at vi ikke alltid har den nødvendige, spesialiserte kompetansen som er nødvendig for å møte barna forsvarlig, godt og adekvat.

- Rektor på barnetrinnet



Figur 16 - Bildet viser barn på 2. trinn ved Gudeberg skole i en samarbeidsaktivitet der målet er å få en fallskjerm til å folde seg ut. Da kreves godt samarbeid! Bildet er utklipp fra en film som viser en vanlig skoledag ved Gudeberg skole [Filmen i sin helhet kan du se her.](#)

3.6 Prioriteringer og kvalitetsutvikling

Kvalitetsmelding for skole er en lovpålagt oppgave for kommunen i hht. opplæringsloven § 13-e og skal bidra til å styrke kvalitetsutviklingen i skolen. I 2022 satte regjeringen ned et utvalg for å gjennomgå hele kvalitetsvurderingssystemet for skolen (NKVS), Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen. Utvalgets mandat og mål er å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til et system som legger mer vekt på faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling, og som ikke bidrar til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon. Hovedinnstillingen fra november 2023 viser til at «utvalgets vurderinger og forslag tar utgangspunkt i at kvalitetsutviklingssystemet skal sikre elevenes læring og trivsel, og bidra til likeverdighet, samarbeid og tillit mellom aktørene og et godt samspill mellom elever og lærere. For å få dette til forutsetter det nye kvalitetsutviklingssystemet at det må finnes hensiktsmessige strukturer og prosesser for samarbeid og dialog. Det må være god ledelse på alle nivåer og aktørene må ha relevant kompetanse for å drive kvalitetsutviklingsarbeid basert på et bredt kunnskapsgrunnlag.»²⁹ Formålet med det nye systemet er å sikre elevenes læring og trivsel.

Det samlede omfanget av prøver og rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen bør reduseres, om det kan bidra til bedre oppfølging av elevenes læring og utvikling. Utvalget har foreslått endringer i dagens prøver, verktøy og datakilder med mål om å legge bedre til rette for kvalitetsutvikling³⁰. De foreslår blant annet å avvikle dagens elevundersøkelse og erstatte den med en skolemiljøundersøkelse, å endre nasjonale prøver til læringsstøttende prøver og at eksamen i grunnskolen bør avvikles. Hovedinnstillingen skal behandles politisk og det vil bli avgjørende for skolene, og elevenes læring og utvikling, hva som til slutt besluttes.

Plan for kvalitet i skole og SFO vil definere videre kvalitetsutviklingsarbeid i skole og SFO de nærmeste årene. Planperioden er satt til fire år, men vil nok strekke seg utover dette. Planen gir et godt utgangspunkt for skolene ut ifra ståsted å evaluere egen praksis og prioritere vekstpunkter. Planen gir også skoleeier en anledning til å gi retning, prioritere og navigere våre innsatser, slik at de oppleves relevante for skolene. I tillegg gir planen skoleeier anledning til mer målretta styre, støtte og følge opp i kvalitetsarbeidet. Planen er et resultat av et tillitsbasert skoleeierskap og skal legge til rette for god dialog, høy grad av tillit, men også tydelige forventninger mellom skoleeier og skolene i det viktige kvalitetsutviklingsarbeidet i Fredrikstadskolen.

²⁹ *Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen 2023: 8.*

³⁰ *Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen, delinnstilling, 2022*

4 Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad



4.1 Om etaten og organiseringen

I 2023 bestod etat tjenester til barn og familier av forebygging og oppfølging- barn, ungdom og familier, pedagogisk-psykologisk senter og barnevernet.

På slutten av 2022 vedtok oppvekstutvalget opprettelsen av Fredrikstad pedagogisk-psykologisk senter (PPS). PPS er en sammenslåing av pedagogisk fagteam, pedagogisk-psykologisk tjeneste og ressursteamet i Fredrikstadhjelpa 0-16, som ble underlagt egen virksomhetsleder fra 01.08.2023. De tre virksomhetene/avdelingene som ble slått sammen jobber under samme lovverk og det fremkom at det ble gjort mye dobbeltarbeid på de ulike virksomhetene i oppfølgingen av barn i barnehager og på skolen.

Tjenester til barn og familier kommer inn før barnet er født, gjennom svangerskapsomsorgen, og følger barnet gjennom hele oppveksten og utdanningsløpet. De ansatte i våre virksomheter er viktige støttespillere for foreldre og aktører på primærarenaene hvor barn og unge lever sine liv. Dette gjelder i hjemmet, i barnehage eller på skolen. Å jobbe med barn og unge i utvikling er noe av det viktigste og det mest komplekse vi kan gjøre. I noen faser av livet trenger alle støtte, noen trenger mer støtte enn andre.

I kvalitetsmeldingen skal det framgå hvordan man på etatsnivå samarbeider på tvers av virksomhetene og hvordan man sammen bidrar til mer helhet og sammenheng i tjenestene til barn og unge. Virksomhetene skal rapportere på beskrivelse av tjenestetilbud, prioriteringer og kvalitetsutvikling samt utfordringsbildet.

4.1.1 Overordnet strategiarbeid i lederlaget

De fire overordnede målene i kommunedelplan for oppvekst 2021–2023 er:

1. *Barn og unge har en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosial ulikhet.*
2. *Barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn.*
3. *Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst.*
4. *Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging.*

For å oppnå dette må virksomhetene i etaten samhandle godt, koordinere innsatser og enes om prioriteringer. Felles for alle virksomhetene er at arbeidet vi gjør er forankret i barns rettigheter i FNs barnekonvensjon.³¹ Å gjøre gode vurderinger for «barnets beste» er alltid i fokus og vi ønsker å utvikle tjenester som fremmer enda mer inkludering, medvirkning og mangfold for barna og familiene vi møter i vårt arbeid.

Å arbeide med å få en effektiv og handlekraftig ledergruppe i etaten er fortsatt viktig og nødvendig for å kunne få til de endringer og justeringer vi trenger for å gjøre den dreiningen oppvekstplanen og oppvekstreformen forventer. En god og robust ledergruppe er viktig for det videre arbeidet med å bygge identitet, styrke «vi- kulturen» i etaten og å arbeide med å prioritere riktig hjelp til riktig tid til barn og familier. Virksomhetene leverer tjenester knyttet til ulike lovverk og vi har jobbet med å finne mer av hva som samler oss som etat og som gir oss best mulighet for tverrfaglig samarbeid rundt de barna og familiene som trenger det. I oppvekstreformen er det blant annet et uttalt krav at kommunene skal ha forebyggende tiltak

³¹ [178931-fns_barnekonvensjon.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-178931-fns-barnekonvensjon.pdf)

på ulike nivåer. Et viktig premiss for alt vårt arbeid er videre å jobbe i tråd med den autoritative voksenrollen. Dette er noe vi har stort fokus på og som skal praktiseres av alle ansatte i møter med både barn og voksne og de ansatte seg imellom. Helhet og sammenheng er vi også bevisst på når det er behov for tverrfaglig samarbeid og samhandling med andre virksomheter og instanser – både i individualsaker og systemsaker.

4.2 Kvalitet i tjenestene

Tjenester til barn og familier skal bidra med råd, veiledning, støtte og oppfølging gjennom hele oppveksten for å underbygge måloppnåelse av kommunens planer. Foreldre, barnehage og skole skal få den støtten og oppfølgingen de trenger for å skape trygge omgivelser for barna som skal bygge morgendagens samfunn. Tjenestene til barn og familier må levere god hjelp sammen. Målet er at dette vil bidra til mer sosial bærekraft gjennom å skape gode livsvilkår for barn og unge i Fredrikstad der hjelp gis tidligst mulig for å sikre best utbytte av hjelpen. Alle virksomhetene i etaten er viktige tiltaksleverandører for å sikre at alle barn i Fredrikstad kommunen fullfører og består videregående opplæring ut i fra sitt ståsted. Behovet for å utvikle en mer helhetlig forståelse og praksis innen oppvekstfeltet arbeides med gjennom plan for kvalitet og implementering av denne er prioritert framover i videreutviklingen av tjenester til barn og familier. Temaplanene bidrar til operasjonalisering av kommunedelplan oppvekst.



Figur 17 - Illustrasjon av Plan for kvalitet i barne- og familietjenestene

Kommunedelplan oppvekst 2021–2032 beskriver fire prinsipper som skal være gjennomgående i alt vi gjør. Disse kan anses som kvalitetsindikatorer på tjenestene våre og som er nødvendig for å lykkes med målet om en god oppvekst for alle barn.

1. *Helhet og sammenheng*
2. *Kvalitet og kompetanse*
3. *Medskapning og involvering*
4. *Aktiv støtte og oppfølging*

En måte å måle kvalitet på er om virksomhetene oppfyller mandat og de lovpålagte oppgavene, samt hvordan tjenestene forvalter fag og egen profesjon. Hvordan tjenesten er med på å bidra til å nå målene i oppvekstplanen er også viktige indikatorer på kvalitet. Vi jobber kontinuerlig med å utvikle en organisasjonskultur basert på felles verdier, nødvendig kompetanse og profesjonstilhørighet i tråd med plan for kvalitet. Som etat er det viktig å bygge virksomheter med ansatte som kan håndtere endringer, som er åpne for og som tar eierskap til kvalitetsutviklingsprosessene i tråd med utfordringene vi beskriver her. Alle strukturelle og organisatoriske endringene som har blitt gjort i virksomhetene våre gjennom 2023, er gjort for å i større grad kunne nå de fire overordnede målene i kommunedelplan oppvekst og for å møte det utfordringsbildet vi beskrev i kvalitetsmeldingen for 2022 på en bedre måte.

Barnevernsreformen, også kalt oppvekstreformen, tredde i kraft 1. januar 2022.³² Reformen innebærer at kommunen har et økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Den omtales som en oppvekstreform fordi det kreves endringer og gis ansvar til hele kommunen. Som et ledd i oppvekstreformen har Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis³³ vært et viktig utviklingsarbeid for flere virksomheter i tjenester til barn og familier. Målet med kompetanseløftet er å ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle. I Fredrikstad er dette et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen i Østfold, etat skole, etat barnehage og etat tjenester til barn og familier. Dette krever at alle virksomhetene i etatene tenker annerledes, at man samarbeider bedre og har en felles forståelse av hvem som skal gjøre hva, til hvilken tid for å gi tjenester av god kvalitet.

4.2.1 Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier

Gjennom 2023 har det vært en viktig del av ledergruppens utviklingsarbeid og definere hva forebyggende tiltak er i de ulike virksomhetene. De ulike virksomhetene i etaten jobber ut fra ulike mandat og lovkrav og har følgelig ulike definisjoner av hva som skal forebygges, hvordan det skal forebygges og hvorfor. Forebyggingsbegrepet rommer mange tolkninger og skaper forventninger til hva man skal levere på. Arbeidet med å definere og videreutvikle forebyggende tiltak i de ulike virksomhetene og hvordan vi skal samarbeid om disse vil fortsette videre i 2024.

I 2023 har det blant annet blitt jobbet med å se etatens felles, totale kompetanse på oppfølging av barn med autismespekterforstyrrelser da det er økende antall barn med diagnoser innen dette spekteret i kommunen. Noen av virksomhetene våre har ansatte med god kjennskap til og kompetanse innen dette området, men vi ser at denne kompetansen må nå ut til flere ansatte i alle virksomhetene. Både barn og familier trenger at kommunen øker sin kompetanse om autismespekterforstyrrelser for å kunne sette inn tiltak tilpasset hva de trenger. Økningen i antall barn som får diagnoser innenfor autismespekteret er ikke særegent for Fredrikstad kommune, men er gjeldende for de fleste kommunene i Norge. I de jevnlig samarbeidsmøtene virksomhetene i etaten har med Sykehuset i Østfold er barn med autismespekterforstyrrelser og oppfølging av dem et av flere temaer på agendaen. Samordning mellom spesialisthelsetjeneste og kommunenes tjenester blir også drøftet i disse møtene. Dette samarbeidet fortsetter i 2024.

³² [Hva er barnevernsreformen? | Bufdir](#)

³³ [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis | udir.no](#)

I kvalitetsmeldingen for 2022 beskrev vi at vi kan bli enda bedre på samordning og koordinering av støtte og oppfølging til barn og familier. I tillegg til arbeidet med plan for kvalitet var det gjennom 2023 ekstra fokus på følgende mål i kommunedelplan oppvekst:

«Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging».

Derfor har det blitt satt i gang ulike, tverrfaglige faggrupper på tvers av virksomhetene i etaten som har tatt for seg ulike kompetanseutviklingsområder. Dette har blant annet vært faggrupper som har jobbet med tverrfaglig helsekartlegging, ungdomskriminalitet og autismespekterforstyrrelse. Dette arbeidet fortsetter i 2024. For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier, ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan³⁴. Disse bestemmelsene har gitt kommunen en tydelig retning og en sterk forpliktelse til å sikre samordning av tjenestene for barn, unge og familier med særlige utfordringer. Gjennom 2023 har samtlige virksomheter i etaten deltatt i regelmessige møter med seksjon Helse og velferd med samarbeid om tjenester til barn og familier på dagsorden. I disse møtene har virksomhetene, med samtykke fra familien, drøftet hvordan vi kan få til helhet og sammenheng i tilbudet for å sikre at familien får den koordinerte oppfølgingen de trenger på tvers av tjenester og kommuneområde. Dette arbeidet fortsetter vi med i 2024 fordi det oppleves som en nyttig tverrfaglig og tverretattlig møtearena som bidrar til økt kvalitet i det samlede tjenestetilbudet vi gir til innbyggerne våre. Vi har også tverrfaglige møtearenaer knyttet til barnehagebarn der alle våre virksomheter er representert.

4.3 Sammendrag og viktig funn

- Vi ser at etaten har organisert seg på en slik måte at virksomhetsledergruppen er med på å bryte ned siloer, bidrar til mer effektiv ressursbruk og sikre mer helhet og sammenheng i alle tjenestene vi leverer.
- Vi ser at det er behov for å bli enda bedre i å jobbe forebyggende og med tidlige innsatser for å forhindre skjevutvikling tidlig i et barns og en families liv som er i tråd med intensjonen i oppvekstreformen. Forebyggingsbegreper forstås ulikt innen de ulike virksomhetene og det er behov for å jobbe videre med tiltaksutforming innen forebygging for å jobbe i tråd med oppvekstreformen.
- Vi ser at plan for kvalitet gir oss et felles språk og en mer samlende måte å jobbe med barn og familier, og med hverandre i utdanning og oppvekst.
- Vi ser at samtlige virksomheter i etat tjenester til barn og familier hadde utfordringer knyttet til kapasitet som kom av stor pågang og for få ansatte til å håndtere pågangen.
- Vi ser at samtlige virksomheter melder om hyppige henvendelser som dreide seg om barn og unge med psykiske helseplager, ufrivillig skolefravær og atferd som utfordrer. Det er, som rapportert også i 2022, en økende tendens til henvendelser rundt ungdom og rus, både på individ og systemnivå.
- Vi ser at det er en økende gruppe barn i kommunen som diagnoser innen autismespekterforstyrrelse som har stort behov for oppfølging av alle våre virksomheter.

³⁴ [Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen \(samarbeid, samordning og barnekoordinator\) - Lovdata](#)

4.4 Forebygging og oppfølging, barn, ungdom og familier

4.4.1 Organisering av virksomheten

Våren 2023 ble det vedtatt å slå sammen virksomhetene helsevern for barn og Fredrikstadhjelpa 0-16 til en virksomhet. Denne virksomheten fikk navnet forebygging og oppfølging barn-, ungdom og familier.

Virksomhetens kjerneoppgave er å tilby forebyggende og helsefremmende tjenester til barn, ungdom og deres familier.

Forebygging og oppfølging barn-, ungdom og familier består av 5 avdelinger: Gressvik helsestasjon, Sentrum helsestasjon, Østsiden helsestasjon, Rolvsøy helsestasjon og barn-, ungdom og familiehjelpa (Tidligere Fredrikstad Hjelpa 0-16).

Helsestasjonene dekker hvert sitt distrikt og består av helsesykepleierne 0-5 år, konsulenter, jordmødrene og skolehelsetjeneste (grunnskolen og to videregående skoler). Sentrum helsestasjon har ansvar for helsestasjon for ungdom (HFU) og vaksinasjon og smittevernkontor, i tillegg til øvrige nevnte tjenester.

Barn-, ungdom og familiehjelpa er lavterskel psykisk helsetilbud til alle barn, ungdom og deres familier i Fredrikstad. Avdelingen består av konsulent, barnevernspedagoger, sosionomer, sykepleiere, psykologer, vernepleiere og familieterapeuter.

Hver avdeling ledes av en avdelingsleder med drifts- og personalansvar. Avdelingslederne er organisatorisk plassert under virksomhetsleder.

Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

Virksomheten skal etter folkehelseloven § 4³⁵, fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, 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. Videre skal vi sikre for at vi har gode tjenester som følger Nasjonal veileder «Sammen om barn og unges psykiske helse» Regulert i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og Folkehelseloven. Virksomheten skal sørge for at vi har tilgjengelig og tverrfaglig psykisk helsetjeneste som gir tidlig hjelp og behandling til barn og unge med psykiske helseplager, begynnende rusmiddelproblemer og reaksjoner på belastende livshendelser.

Virksomheten har ansvar for barnekoordinatorfunksjonen, som er regulert etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 c.³⁶ og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a³⁷. Familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester, har rett til barnekoordinator etter loven.

³⁵ [Lov om folkehelsearbeid \(folkehelseloven\) - Lovdata](#)

³⁶ [Lov om pasient- og brukerrettigheter \(pasient- og brukerrettighetsloven\) - Kapittel 2. Rett til helse- og omsorgstjenester og transport - Lovdata](#)

³⁷ [Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) - Kapittel 7. Individuell plan, koordinator og koordinerende enhet - Lovdata](#)

Våre tjenester skal sikre at vi ivaretar forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, samt forskrift om nasjonalt vaksineprogram. Helsestasjon og skolehelsetjenesten har ansvar for forebyggende og helsefremmende tjenester for aldersgruppen 0-20 år (HFU ungdom opp til 25 år), svangerskap- og barselomsorg, smittevern og reisevaksinasjon. Tilbudet tilknyttet helsestasjonene og skolehelsetjenesten er et lovpålagt, gratis og et lett tilgjengelig lavterskeltilbud for alle barn og deres foreldre. Helsestasjon og skolehelsetjenesten har god og tydelig ansvars- og oppgavefordeling på alle fag- og tjenesteområder. Kjerneoppgavene er tydelig definert i Nasjonale retningslinjer for helsestasjon, skolehelsetjeneste ³⁸ og barselomsorg. ³⁹



Figur 18 - Bildet viser et gravid par

4.4.2 Status og utfordringsbilde

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en viktig befolkningsrettet helsefremmende tjeneste fordi den når ut til nesten alle barn og unge og deres familier, og er derfor i en særskilt posisjon med tanke på helsefremming, forebygging og tidlig avdekking av barn og familier som kanskje trenger ekstra oppfølging av helsetjenestene.

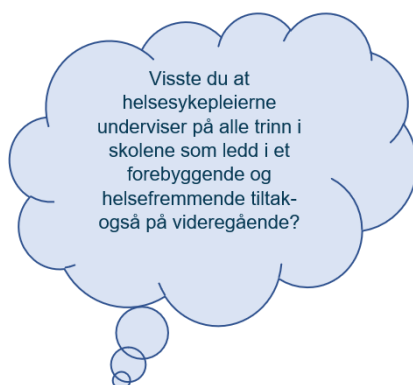
Etterspørsel etter tjenestene på helsestasjonene og skolehelsetjenesten er stadig økende og mange familier/barn har behov for mer hjelp utover de ordinære konsultasjonene. I 2023 har vi hatt gruppetilbud både på helsestasjon og i skolehelsetjenesten. Nytt av 2023 var

³⁸ [Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom - Helsedirektoratet](#)

³⁹ [Nytt liv og trygg barseltid for familien – Nasjonal faglig retningslinje \(fullversjon\).pdf \(helsedirektoratet.no\)](#)

gravidkafe og pappatreff. Her kan målgruppen møte hverandre og tiltakene ansees som nettverkskapende.

Generelt er behovet for helsesykepleiers tilstedeværelse på skolene stor, både for å følge opp enkelte barn, men også for å bistå i undervisning rundt temaer som psykisk helse, vold og overgrep. I 2023 har vi hatt mange avvik på tilbud rundt undervisning om viktige temaer til ulike alderstrinn. Dette skyldes i all hovedsak at Fredrikstad kommune ligger nesten 8 årsverk under anbefalt norm i skolehelsetjenesten og har i tillegg noe årsverk vakante/sykefravær. I 2023 har det vært perioder med lav legedekning i tjenesten, og det har blitt gjennomført få skolestartundersøkelser av lege. Manglende undersøkelse av lege, kan føre til at vi ikke avdekker somatiske tilstander tidlig nok, da lege undersøker blant annet hjerte, lunge, tenner, motorikk og muskel, ledd.



Figur 19 - Bildet viser en tankeboble - faktaopplysning helsesykepleiere

Det har vært utfordrende å rekruttere helsesykepleiere, da det utdannes for få i forhold behovet. Dette ser vi både lokalt, men også nasjonalt. I 2023 har virksomheten ansatt sykepleiere i midlertidige vikariater, i påvente av rekruttering av riktig kompetanse. Mai 2024 skal virksomheten legge frem en politisk sak hvor vi utreder rekruttering av helsesykepleiere og utfordringer rundt dette.

I 2023 hadde Barn-, ungdom- og familiehjelpa (BUF-hjelpe) 395 nye enkelthenvendelser, som tilsvarer en økning på 20 prosent fra 2022. Høsten 2023 iverksatte avdelingen en styrking av ressursen med 6 årsverk. Denne styrkingen skal i hovedsak gå til barn med langvarig strev og som har behov for miljøterapeuter tettere på. Virksomheten har i over tid sett at en del familier strever over tid, og vi har tidligere ikke hatt ressurser til å være tett nok på. Dette gjelder særlig barn og unge med høyt skolefravær som gjerne har vart i noen år, eller barn med ulike nevroutviklingsforstyrrelser som for eksempel autisme.

Hovedtyngden av saker er knyttet til barn/unge i alderen 12-16 år- ofte med høyt skolefravær som en del av sitt symptom-bilde. Gjennomsnittlig ventetid på å få hjelp har vært 1 – 2 mnd. Henvendelsene har rettet seg mot hjelp til engstelige og triste barn ofte i tilknytting til høyt skolefravær. For de mindre barna har henvendelsene ofte handlet om foreldreveiledning knyttet til samspill med barn som utfordrer.

Vi har i 2023 vært mye ute i skoler og barnehager og bidratt med veiledning på ansvarsgruppemøter og lignede møtearenaer. Temaer som gjentar seg er; Hvordan skal vi møte barn som utfordrer oss med sin adferd, ungdom som ruser seg, foreldresamarbeid, klassemiljø, utenforskap og ufrivillig skolefravær. Dette har gjort at ikke vi nødvendigvis tar inn alle saker hos oss, men bidrar mer på barnets arena som skole/barnehage før det blir opprettet enkeltsak hos oss.

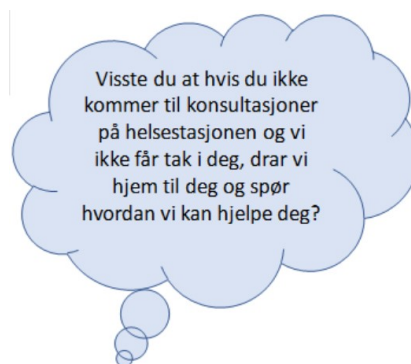
Det er mange årsaker til at innbyggere henvender seg til oss. Noen har behov for noen få samtaler for å støtte og veiledning rundt foreldrerollen, mens andre trenger langvarig oppfølging rundt barn og unge med utfordringer knyttet til sin psykiske helse, stort skolefravær, rus eller annet. Det er, som rapportert også i 2022, en økende tendens til henvendelser rundt ungdom og rus, både på individnivå og på systemnivå. Ungdom tar noen ganger kontakt selv, men det er først og fremst foreldre og skoler som henvender seg. Henvendelsene gjenspeiler svarene fra resultatene fra Ungdata 2022 som viste at det er en stor andel ungdom som opplever psykiske plager, for eksempel håpløshet, tristhet, bekymringer, at man føler at «alt er et slit».

Barn-, ungdom og familiehjelpa får fortsatt få henvendelser fra flerkulturelle familier. I 2023 har vi hatt fokus på å sertifisere veiledere innenfor ICDP, som er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Det retter seg mot omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse. ICDPs målgruppe er *alle* foreldre og profesjonelle omsorgsgivere – med norsk bakgrunn, annen kulturell bakgrunn eller er ny i Norge. Programmet er lett tilgjengelig, men grundig faglig forankret. Fra 2024 skal BUF-hjelpa være en del av introduksjonsprogrammet knyttet til foreldreveiledning, noe som forhåpentligvis kan bidra til at vi lettere kan komme i kontakt med alle familier som er i behov av hjelp.

4.4.3 Prioritering og kvalitetsutvikling

Alle ansatte i virksomheten tilhører hver sin faggruppe hvor de jobber med fagutvikling og de har jevnlig faggruppemøter. Avdelingslederne har ansvar for faggruppene og sikrer kort beslutningsvei mellom ansatte og ledelse. Faggruppene innhold er i tråd med de oppgaver ansatte primært har, eks. faggruppe barneskole, faggruppe jordmor, faggruppe ungdom og rus. Det gjennomføres regelmessige tverrfaglige fagmøter som benyttes til informasjonsdeling, utvikling av tjenesten i tråd med målene for plan for kvalitet ved eksempelvis å invitere inn samarbeidspartnere, og utnyttelse av egen kompetanse hos ansatte.

Virksomheten er et ledd i kommunens ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, og helsefremmende og forebyggende tjenester. Vi prioriterer oppgaver som bidrar inn i kommunens tverrsektorielle folkehelsearbeid og sikrer at vårt tilbud er i tråd med målene i oppvekstplanen og plan for kvalitet. Vi skal til enhver tid utvikle tjenester for og til alle barn, unge og familier i Fredrikstad, både på systemnivå og individnivå. Eksempler på dette er at vi har hatt tjenester på Ørmen transittmottak, hatt medarbeidere ute for å møte ungdom på nyttårsaften, vært til stede på foreldremøter, snakket med ungdomsråd, opprettet gruppetilbud, hatt åpen dør, vært i barnehager og på fritidsklubber. Vi har vært med ungdom på klatring, hatt flere hundre hjemmebesøk, lekt med barn og hørt på hva som er viktig for DEG.



Figur 20 - Bildet viser en tankeboble - faktaopplysning helsestasjon

Virksomheten arbeider med programmet Tidlig Inn, noe vi har gjort i flere år. Det er et modulbasert kompetansetilbud ved KoRus-Øst, og bygger på ny kunnskap om psykisk helse, rusmidler, vold i nære relasjoner og barn som pårørende. Det har vært gjennomført flere hel-/halvdagskurs, hvor også andre tjenester har blitt invitert med.

Gjennom flere år har virksomheten sett et stort behov for et kompetanseløft knyttet til tverrfaglig samarbeid, psykisk helse, traumer og ulike nevrologiske forstyrrelser hos barn og unge (autisme, ADHD, Tourette). I kompetanseplanen for 2023 ble det lagt inn kurs om autisme, tverrfaglig arbeid, systemisk forståelse, traumebehandling og overgrep. Dette er noe vi skal fortsette å arbeide med i 2024, fortsatt som et viktig ledd i å nå intensjon og mål i plan for kvalitet og oppvekstplanen.

Det er stor variasjon i etterspørsel av hjelp, noe som gjør at det er avgjørende å tilpasse hjelpen til den enkelte bruker. Vi tilbyr en fleksibilitet i arbeidet med hva hjelpen inneholder, hvor hjelpen gis, hvem som inkluderes, hyppighet i kontakt og hvor lenge familien skal få hjelp. Tjenesten tilstreber et godt samarbeid med ulike arenaer i barnets- og familiens liv. Variasjon i hjelpebehov krever at de ansatte har god kompetanse for å sikre riktig hjelp. Spektret av behov kan strekke seg fra ammeveiledning til traumebehandling. Barnet og familiens rett til medvirkning er svært viktige prinsipper i vårt arbeid. Avdelingene arbeider etter en tenkning om at det er brukerne selv som definerer hva de vil ha hjelp til, og at de er med å utforme hvordan denne hjelpen skal se ut. Dette er viktig at vi fortsatt arbeider med videre, for sikrer at barn- og unges stemme blir hørt, slik barnekonvensjonen beskriver at de skal.

4.4.4 Et innblikk i hva vi gjør og hvorfor

«Trinnvis sammen»

Hvert år utsettes en betydelig andel barn for vold eller andre potensielt traumatiserende hendelser. Eksempler på slike hendelser er seksuelle overgrep, vold i nære relasjoner, alvorlig og truende mobbing på skolen, smertefull medisinsk behandling, flukt fra krig, ulykker samt dødsfall hos en omsorgsperson. En norsk omfangsundersøkelse av ungdom i alderen 12–16 år og deres erfaringer med vold og overgrep i oppveksten avdekket at 1 av 5 har opplevd fysisk vold fra foreldre minst én gang, og 1 av 10 har opplevd gjentatt fysisk vold. Videre rapporterte 6 prosent av ungdommene at de har vært utsatt for seksuelle overgrep fra en voksen (Hafstad & Augusti, 2019).

Hos oss i virksomhet forebygging og oppfølging barn-, ungdom og familier kan foreldre behandle traumer hos egne barn sammen med oss. Forutsetningen er at det ikke er foreldrene selv som har påført barnet traume. Barn som har blitt utsatt for traumatiske hendelser kan få raskere psykologisk hjelp gjennom en ny behandlingsmetode der omsorgspersoner og terapeuter samarbeider om behandlingen. Denne metoden heter «trinnvis sammen». Virksomheten er en del av et pilotprosjekt for å utvikle denne metoden.

Forskning hittil viser at både barna, foreldrene og terapeutene gir tilbakemelding om at barna fikk god hjelp, og at de hadde betydelig færre plager etter avsluttet behandling. Dette til tross for at barna som ble inkludert i studien, hadde vært utsatt for mange ulike traumatiserende hendelser og hadde et høyt symptomtrykk ved oppstart. Blant familiene i tidligere studier som fullførte «trinnvis sammen», fant vi at 83 prosent av barna hadde så stor symptomreduksjon at de ikke hadde behov for mer traumefokusert behandling.

Foreldres rolle i barns tilpasning etter traumer er helt sentral, men mange føler seg hjelpeløse og usikre. Derfor er det behov for gode behandlingsmetoder som både kan gi barna hjelp raskt, og samtidig styrke foreldrenes evne til å hjelpe. «Trinnvis sammen» kan bidra til nettopp dette og er en del av behandlingstilbudet Fredrikstad kommune gir, gjennom avdeling barn-, ungdom og familiehjelpa.



Figur 21 - Illustrasjonsbilde av barn som leker

4.5 Pedagogisk psykologisk senter

4.5.1 Organisering av virksomheten

Fredrikstad Pedagogisk psykologisk senter (heretter kalt PPS) er en helt ny virksomhet i Fredrikstad kommune som ble etablert 1. august 2023. I 2023 bestod PPS av de tre avdelingene pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), pedagogisk fagteam og ressursteamet. Virksomheten hadde til sammen 94 årsverk, fordelt på 26 årsverk i PPT, 61 årsverk i pedagogisk fagteam og 7 årsverk tilknyttet ressursteamet. Ledergruppa bestod av virksomhetsleder, tre avdelingsledere og en konstituert inspektør. Virksomheten har siden etableringen i høstsemesteret vært i en stor endrings- og omstillingsprosess.

Målet med etablering av ny virksomhet er bedre og mer helhetlige tjenester for å kunne dekke kommunens behov for særskilt kompetanse, med mål om å styrke kvaliteten i både det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske feltet. Gjennom PPS er denne kompetansen nå organisert i et sterkere, tverrfaglig kompetansemiljø.

PPS har gjennom høsten 2023 vært i en pågående etablerings- og omstillingsprosess, hvor vi gjennom endring og omstilling har et mål om at vi skal komme barn, unge, foreldre, barnehager, skoler og kommunen til gode gjennom en mer robust tjeneste. Ved å flytte eksisterende ressurser i virksomheten, vil vi i ny modell for organisering gi muligheter for at de tidligere tjenestene fra PPT, Pedagogisk fagteam og Ressursteamet blir mer helhetlig og samhandlende.

4.5.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

PPS er en virksomhet som har sitt mandat iht. barnehageloven og opplæringsloven. Virksomheten sine kjerneoppgaver handler om å styrke kvaliteten i det allmennpedagogiske tilbudet og spesialpedagogiske feltet i både barnehager og skoler. Vi skal samarbeide med både barnehager og skoler når det kommer til systemrettet arbeid og organisasjonsutvikling, samt individrettet arbeid, slik loven krever. Vi skal være sakkyndige vedr. vurdering av blant annet behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning der lover krever det. I henhold til vedtak om at et barn eller elev har særskilte behov, skal virksomheten gi spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehagealder samt spesialundervisning til elever i skolealder når anbefalingen gjelder bruk av den alternative opplæringsarenaen Kjøkøy.

4.5.2.1 Avdeling pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

PPT sitt mandat er nedfelt i barnehageloven § 33⁴⁰ og opplæringsloven § 5-6⁴¹. Avdeling PPT bestod i 2023 av et barnehageteam og tre skoleteam samt logoped. Barnehageteamet og de tre skoleteamene ledes av en teamkoordinator som rullerer blant teammedarbeiderne. I tillegg har tjenesten interne faggrupper innen spesifikke fagområder for å samle og utvikle kompetanse, utvikle rutiner og tiltak. Områdene som er prioritert gjennom faggrupper er basert på det utfordringsbildet vi møter og tidligere har rapportert om i fjorårets kvalitetsmelding. I 2023 har dette vært lese- og skrivevansker, høyt skolefravær, atferd/uro, språk, autisme og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Ifølge lovverkene har PPT to hovedoppgaver; PPT skal bistå barnehager og skoler med kompetanseheving og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn og elever med særlige behov, samt være sakkyndig instans i vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det er et krav til PPT fra både Utdanningsdirektoratet og statsforvalteren om å gjøre en "barnets beste vurdering" i alle saker i tråd med FNs barnekonvensjonen.

Ifølge Veilederen for spesialundervisning⁴² skal ikke PPT ha ventelister, men utarbeide sakkyndig vurdering uten opphold i saksgang. En sakkyndig vurdering skal utarbeides så raskt som mulig etter at henvisning er mottatt iht. forvaltningsloven. En sakkyndig vurdering skal sikre barnas rettigheter når det er behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, og danner grunnlag for vedtak. I høstsemesteret 2023 gjorde avdelingen en aktiv innsats for å få ned ventelistene for å kunne overholde forvaltningslovens frister.

4.5.2.2 Avdeling pedagogisk fagteam

Avdeling pedagogisk fagteam bestod i 2023 av fire distriktsteam, et språkteam og et veiledningsteam. Avdelingen yter ulike tjenester til private og kommunale barnehager i Fredrikstad kommune, hvor mandatet er forankret i Barnehageloven.

⁴⁰ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

⁴¹ [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Kapittel 5. Spesialundervisning - Lovdata](#)

⁴² [Veilederen Spesialundervisning | udir.no](#)

I 2023 fattet pedagogisk fagteam vedtak etter barnehageloven §§ 31, 35 og 37 ⁴³ samt utførte spesialpedagogisk hjelp i alle barnehager i Fredrikstad kommune. Videre ga vi bistand til barnehagene for å styrke språkutviklingen til minoritetsspråklige barn, samt støtte til styrking av språkmiljøet til barnehager som ligger i levekårsutsatte områder i Fredrikstad kommune.

Pedagogisk fagteam hadde i 2023 vedtaksmyndighet innenfor barnehageloven § 31, rett til spesialpedagogisk hjelp. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller får hjelpen utført et annet sted. Formålet med spesialpedagogisk hjelp, er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring. Hjelpen foregår gjennom både direkte arbeid med barnet, samt veiledning til barnehagen og foreldre. Vi hadde også ansvar for vurdering og vedtak knyttet til tilrettelegging i barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 37. Retten etter barnehageloven § 37 gjelder for barn med nedsatt funksjonsevne hvor dette videre er definert som «tap av, skade på eller avvik i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner» (NOU 2011:22). Formålet med barnehageloven § 37 er å sørge for at barn med mindre eller større funksjonsnedsettelse kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som omhandler barn, hvor barnehageeier også har et ansvar for at barnehagen gjennom sitt allmennpedagogiske tilbud gir det enkelte barn nødvendig støtte og utfordringer ut ifra egne forutsetninger og behov jf. Rammeplan for barnehager.

4.5.2.3 Avdeling ressursteamet

Avdeling ressursteamet består av et skoleteam og et veiledningsteam. Skoleteamet gir spesialundervisning til elever på den alternative opplæringsarenaen Kjøkøy. Ressursteamet jobber iht. opplæringsloven, og er et tilbud til kommunens barne- og ungdomsskoler, som ønsker bistand i saker vedrørende enkeltelever, samarbeid med foresatte og/eller klasse- og skolemiljø. Når ressursteamet er inne i saker på skoler er det praksis å gi regelmessig veiledning til skolens personale. Veiledning gis ut fra skolens behov og til de som arbeider rundt eleven. Dette evalueres underveis og kan trappes opp eller ned. Å være tett på er viktig i alle veiledningsprosesser, hvor man samtidig må sørges for at det evalueres underveis for å sikre utbytte. Hovedmålet for avdelingen er å utøve veiledning/bistand inn i skolene slik at flest mulig elever kan få sin undervisning og et tilfredsstillende læringsutbytte ved nærskolene. Dersom en elev skal tas ut av den ordinære opplæringen for å motta undervisning på den alternative opplæringsarenaen Kjøkøy, må to vilkår være oppfylt:

- Eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning og den alternative opplæringsarenaen er hjemlet i vedtaket
- Det må foreligge en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen (skolen) og tilbyder av tiltaket

⁴³ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)



Figur 22 - Illustrasjonsbildet viser umotivert elev i klasserommet

4.5.3 Utfordringsbilde

PPS sin hovedutfordring i 2023 har handlet om manglende kapasitet. Dette gjelder spesielt i avdeling PPT og avdeling pedagogisk fagteam. Kapasitetsutfordringen gjelder både å få utført lovpålagte oppgaver innenfor forvaltningslovens frister, og å kunne imøtekomme behovet for å jobbe forebyggende gjennom systemrettet arbeid og organisasjonsutvikling. Videre har det vært utfordrende å gi spesialpedagogisk hjelp og støtte iht. barnehageloven §§ 31 og 37 innenfor budsjettrammen.

Barn og elever som er aktive saker gjennom hele året er ofte brukere av PPS sine tjenester over flere år fra henvisning i barnehagealder til de går ut ungdomsskolen. Behov og kapasitet avgjør videre hvor aktivt vi er inne i hver sak. Flere barn har store og sammensatte behov hvor det er behov for at virksomheten har hyppig kontakt, både med barn, foresatte og barnehage eller skole. Det er også flere saker hvor det er behov for tett tverrfaglig samarbeid og samhandling med andre instanser.

Barn som henvises PPT med vansker knyttet til kontakt og samspill er fortsatt en økende gruppe og var det gjennom både 2022 og 2023. Flere henvises i en alder av 2-3 år, og får etter hvert diagnosen barneautisme etter utredning i spesialisthelsetjenesten. Dette er barn som har behov for et spesialpedagogisk opplæringstilbud gjennom hele barnehage- og skoleløpet. For at barna skal få et forsvarlig opplæringstilbud er det behov for økt spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler. Vi bør ha kapasitet til å følge barna i denne gruppen tett, bidra med kompetanseheving, og gi råd og veiledning til barnehager og skoler.

En annen gruppe henvisninger er saker hvor det meldes om ufrivillig skolefravær. Skolefraværet starter ofte i barneskolen for så å øke utover i skoleløpet. Dette kan være ressurskrevende med behov for tett samarbeid og hyppig kontakt med både skole, foresatte og andre instanser. Symptomer og utfordringsbilde man ofte ser hos denne gruppen elever er knyttet til angst og depresjon. Vi kan også se at en del elever som har hatt skolefravær over lengre tid, til slutt får en diagnose innen autismespekteret i ungdomsskolealder etter utredning i spesialisthelsetjenesten.

Ellers mottok vi også i 2023 et stort antall henvisninger med ønske om utredning for å avdekke lese- og skrivevansker/dysleksi. Flere av disse elevene henvises siste året av barneskolen og i ungdomsskolealder der det bes om utredning for dysleksi, noe som er svært sent i et barns lese- og skriveutvikling. Vi opplever det som bekymringsfullt at barn med lese- og skrivevansker ikke blir fanget opp tidligere. Det er et mål at barn skal få hjelp så tidlig som mulig og at tiltak gis på lavest mulig nivå. PPT ser at ved å komme tidlig inn, være mer til stede i barnehager og skoler kan vi være med på å forebygge skjevutvikling og forhindre at uheldige mønstre utvikler seg. Dette er et viktig ledd i arbeidet med at barn og unge i Fredrikstad kommune fullfører og består videregående opplæring med fagbrev, grunnleggende kompetansebevis eller studiekompetanse. Dette avhenger naturligvis av at vi har tilstrekkelig kapasitet til å bidra med kompetanseutvikling, råd og veiledning, og at vi får utarbeidet en sakkyndig vurdering der det er behov for det så raskt som mulig etter at behovene har oppstått. Ved økt forespørsel om våre tjenester knyttet til for eksempel autismespekterforstyrrelser og sammensatte behov, så er det også økt behov for tilføring av midler og menneskelige ressurser til virksomheten.

4.5.4 Prioritering og kvalitetsutvikling

PPS jobber med kvalitet iht. de fire prinsippene i Oppvekstplanen hvor vi har fokus på

- Helhet og sammenheng
- Kompetanse og profesjonalitet
- Medskapning og inkludering
- Aktiv støtte og oppfølging

Felles mål og retning i PPS er at virksomheten skal jobbe mot at alle barn og unge har en godt *tilpasset og inkluderende barnehage og skole*. Utviklingsområder for å jobbe mot felles mål og retning er videre skissert i ulike delmål hentet fra blant annet plan for kvalitet

- Felles forståelse for hva en godt tilpasset og inkluderende barnehage og skole er
- Gode og effektive møter
- Balansen mellom rådgivning og veiledning
- God samtykkepraksis
- Systematisk bruk av tilbakemeldinger

Et viktig premiss for alt vårt arbeid er videre å jobbe i tråd med den autoritative voksenrollen. Dette er noe vi har stort fokus på og som skal praktiseres av alle ansatte i møter med både barn og voksne. For helhet og sammenheng er vi også bevisst på når det er behov for tverrfaglig samarbeid og samhandling med andre virksomheter og instanser – både i individualsaker og systemsaker.

4.5.4.1 Bistand til kvalitetsutvikling i barnehagene

PPS har faste kontaktpersoner knyttet til den enkelte barnehage. Barnehagene kan ta kontakt med kontaktpersonen fra PPT for råd og veiledning ved bekymring. Intensjonen er å gi veiledning så flere barn kan bli ivaretatt innen det allmenpedagogiske tilbudet i barnehagen. Gjennom språkteamet i pedagogisk fagteam får også barnehagene styrket kvaliteten på arbeid med språkutvikling når det kommer til minoritetsspråklige barn, samt barn i levekårsutsatte områder. Språkteamet gir tjenester gjennom direkte arbeid med både barn og barnegrupper, og jobber med kompetanseheving av personalet gjennom råd og veiledning.

Videre er «drøftingsarena» en kommunal møtearena som er en del av vårt forebyggende arbeid med barnehagebarn. Her melder barnehagene inn barn og/eller barnegrupper de er

bekymret for. Drøftingene foregår i PPT sine lokaler. Et mål er å støtte barnehagene i å forstå barnets utvikling, definere prioriterte utviklingsområder og se tilretteleggingsmuligheter innenfor det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Dersom det i drøftingen fremkommer behov for melding til PPT så kan dette avklares i møtet. Melding til PPT kan sendes både med ønske om individrettede tjenester samt kompetanseheving og organisasjonsutvikling i den enkelte barnehage. «drøftingsarena» gjennomføres hver uke med et gjennomsnitt på 3 barnehager/bekymringssaker saker hver uke.

Videre er «tverrfaglig team barnehage» også en del av vårt arbeid med forebygging og tverrfaglig samhandling. «tverrfaglig team barnehage» består av faste representanter fra PPT, pedagogisk fagteam, barneverntjenesten, barn-, ungdom og familiehjelpa og helsevern for barn og unge. Foreldre og barnehager kan melde inn behov om drøfting til tverrfaglig team. Dette arbeidet er en viktig del av å skape mer helhet og sammenheng mellom de ulike virksomhetene innunder etat tjenester til barn og familier. Både «drøftingsarena» og «tverrfaglig team barnehage» får tildelt saker via «enveiinn» som er en fellesmail der barnehagene kan melde sine behov.

PPS har i 2023 hatt et samarbeid med etat barnehage, stab utdanning og oppvekst og Høgskolen i Østfold om Kompetanseløftet barnehage vedr. kommunens kompetansebehov knyttet til inkludering og spesialpedagogikk. Høsten 2023 har fokuset vært å drøfte og analysere tilbakemeldinger som fremkommer i rapport etter innhenting av informasjon fra utvalgte ansatte i barnehager, Pedagogisk fagteam og PPT.

4.5.4.2 Bistand til kvalitetsutvikling i skolene

Et av mandatene til PPT er at man skal bistå barnehager og skoler med organisasjonsutvikling og kompetanseheving. I Meld. St.6 (2019 - 2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO ⁴⁴fremkommer det forventninger om at PPT blant annet skal arbeide mer forebyggende, mer med tidlig innsats og være mer til stede ute i skoler og barnehager. Eksempler på forebyggende innsats i PPT kan være kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for elever med særskilte behov. I tillegg vil også utarbeidelse av sakkyndig vurdering der loven krever det være eksempler på forebyggende innsats.

I tråd med nasjonale føringer mottar PPT systemhenvisninger hvor skoler for eksempel kan be om bistand til kompetanseheving av personalgrupper, veiledning vedrørende læringsmiljø, kompetanse på digitale hjelpemidler, tilpasset opplæring med mer. Både PPT og ressursteamet har i 2023 jobbet aktivt med systemsaker for å kunne ivareta et trygt og godt læringsmiljø. Ressursteamet har i sine veiledningssaker med skolene hatt fokus på hvordan enkeltelever kan få et tilfredsstillende utbytte på nærskolen. Ser man på bakgrunn for henvisninger mottatt i 2023 ser vi at flere av systemhenvisningene fra skolene handler om kompetanseheving og hjelp til tilrettelegging for barn og unge som har diagnose innenfor autismespekteret. Vi opplever et økende behov for å styrke kompetansen innen autisme og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) for alle barnehager og skoler. Vi ser at mange barn med autismespekterfortsyrrelse mangler verbalspråk og trenger derfor å finne andre måter å kommunisere på. I 2023 har vi derfor jobbet videre med kurs og nettverkssamlinger for lærere som har elever med autisme og behov for ASK.

Fredrikstad kommune har fått statlige midler til å arbeide med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Dette er et samarbeidsprosjekt med Høgskolen i

⁴⁴ [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Østfold, stab utdanning og oppvekst, etat skole og etat barnehage. I 2023 har vi arbeidet med å utvikle rutiner for skolens fase 1-arbeid og utprøving av pedagogisk analyse i dette arbeidet. Videre har vi jobbet med utarbeidelse av en samarbeidsavtale som skal foreligge mellom PPT og skolene. Samarbeidsavtalen vil både strukturere samarbeidet mellom skolen og PPT, planlegge arbeidet og forplikte deltakerne.

I 2023 har vi iverksatt møteagenda for kontaktmøtene som skal være felles for alle skolene. Kontaktmøte er et regelmessig samarbeidsmøte mellom skolen og PPT. Vi har faste kontaktpersoner tilknyttet hver skole. Det er etablert jevnlig møtepunkter på hver skole. Hyppighet på møtene avhenger blant annet av skolens størrelse. I tillegg er kontaktpersonen til stede på de enkelte skolene faste dager i uken/annenhver uke som en del av det forebyggende arbeidet/lavterskeltilbudet. PPT drøfter da både skolens utfordringer som helhet og bekymringer rundt enkeltbarn. Vi bistår med råd og veiledning til skolen slik at de kan ivareta eleven så tidlig som mulig. I tillegg deltar PPT i tverrfaglige team på hver enkelt skole ved behov for vår deltakelse. Meld. St. 6 sier at PPT må finne en riktig balanse mellom det forebyggende arbeidet og sakkyndighetsarbeidet. Vi ser at dette imidlertid er krevende da vi mottar mange henvisninger og det er et økt press på å opprettholde saksbehandlingstiden. Vi har med det behov for å både organisere oss og jobbe smartere med de ressursene og rammene som vi har, for å kunne møte behovene for våre tjenester.

4.6 Barneverntjenesten

4.6.1 Organisering av virksomheten

Barneverntjenesten er en av de ti største barneverntjenestene i Norge, med 122 årsverk. Tjenesten består av avdelingene mottak og tiltak, barn, ungdom, omsorg, enslige mindreårige flyktninger og merkantil. I tillegg har barnevernleder fag- og utviklingsteamet under seg. Hver avdeling har avdelingsleder, som har ansvar for økonomi, personal og fag.

Alle bekymringsmeldinger som kommer til barneverntjenesten avklares i mottak. Her besluttet det om en melding skal gå videre til undersøkelse, eller henlegges. Terskelen for å starte undersøkelser skal være lav, men vi skal ikke undersøke mer enn det som er nødvendig for å finne ut hvordan barnet har det. Vi kan gjennomføre undersøkelser selv om familien ikke ønsker det.

Avdeling barn arbeider med undersøkelser og hjelpetiltak for aldersgruppen 0-12 år. Når barneverntjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barneverntjenesten, skal vi undersøke barnets omsorgssituasjon innen tre måneder etter mottatt melding. Formålet med en undersøkelse er å få mer informasjon om barnet og livssituasjon. Avdeling ungdom arbeider med undersøkelser og hjelpetiltak for aldersgruppen 13-18 år, i tillegg til ettervernsteamet som arbeider med ungdom fra 18-25 år. Omsorgsavdelingen arbeider med barn og unge som bor i fosterhjem og i institusjon. Tiltaksteam arbeider med tiltak i hjemmet.



Figur 23 - Illustrasjonsbilde viser barn som gjemmer seg fra foreldrenes krangling

4.6.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

“Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår”.

Barnevernloven §1-1

Tiltak som beskrives i denne lov kan igangsettes overfor barn under 18 år. Når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år opprettholdes eller erstattes av andre tiltak som er omhandlet i denne lov inntil personen har fylt 25 år. Opphør av tiltak ved fylte 18 år og avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år skal regnes som enkeltvedtak og skal begrunnes ut fra hensynet til barnets beste.

Barneverntjenesten har et spesielt ansvar og arbeider kontinuerlig med å få avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig som mulig slik at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Barneverntjenesten bidrar til forebyggende arbeid på ulike måter. De individrettede tiltakene til barn og unge i tjenesten har som mål å forhindre skjevutvikling og fremme gode oppvekstvilkår. Barneverntjenesten deltar også i ulike samarbeidsfora med andre tjenester i kommunen på tvers av seksjonene. Der bidrar tjenesten med råd og veiledning både på universelt nivå, gruppenivå og individnivå og er et viktig bidrag til å skape helhet og sammenheng og til å nå de fire overordnede målene i oppvekstplanen.

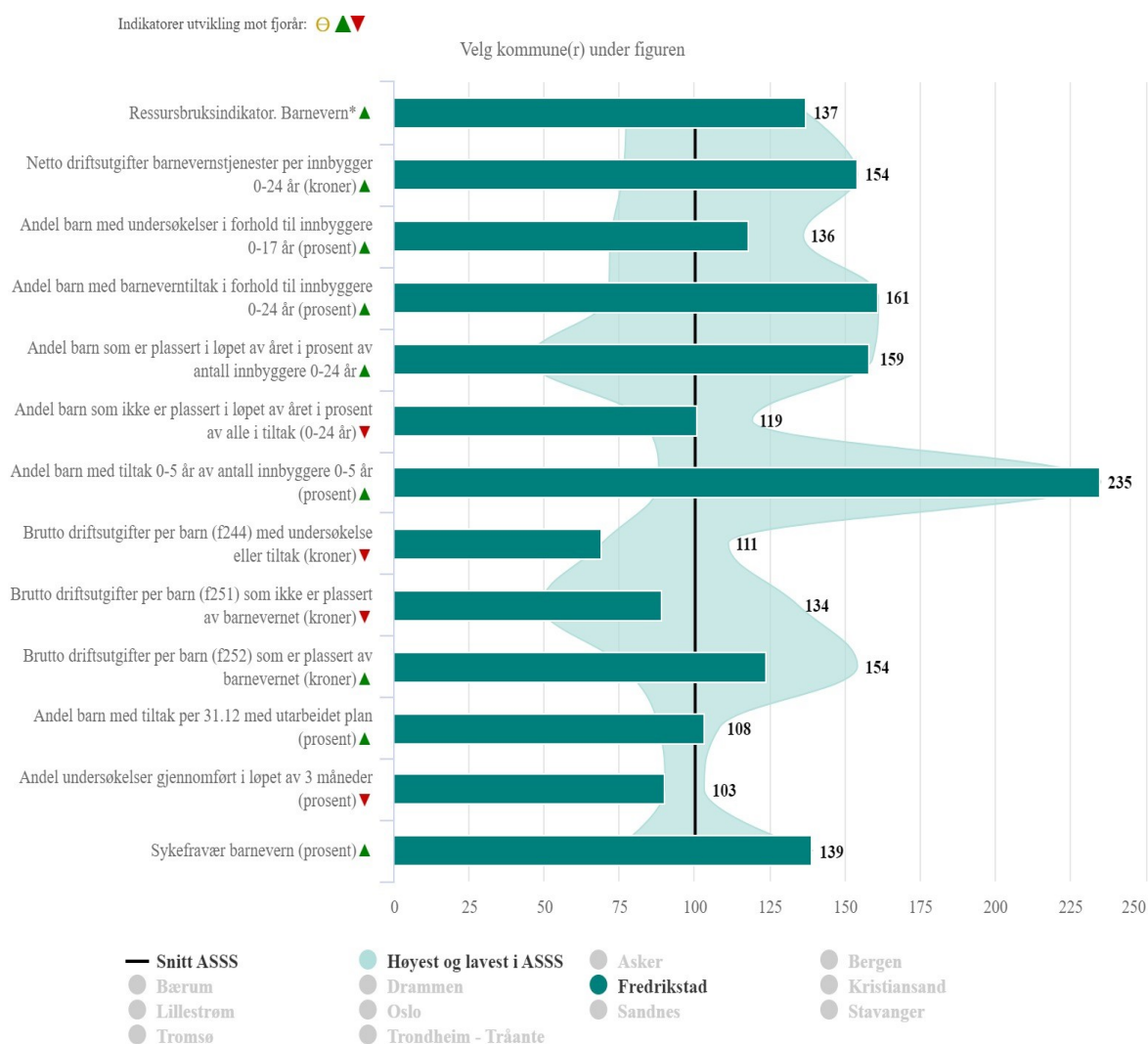
Barneverntjenesten skal utøve sin virksomhet med respekt for, og så langt som mulig, i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet slik det er beskrevet i FNs barnekonvensjon.

Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra.

4.6.3 Status

Barneverntjenestens saksbehandlere hadde i snitt 16,8 saker hver i 2023, nedgang fra 18,5 saker per saksbehandler i 2022. Det er fortsatt noe høyere enn sammenlignbare kommuner i ASSS-nettverket ⁴⁵når det kommer til antall saker per årsverk.

Tendensen i 2023 viser en jevn økning antall meldinger, men en nedgang i antall undersøkelser. Vi ser en nedgang i antall barn med tiltak i hjemmet, men en økning i antall fosterhjem, en økning i antall barn/ungdom i institusjon og økende antall akuttplasseringer. Meldingsmottaket opplever en økning i antall saker som omhandler ungdom med rusproblematikk og psykisk uhelse.



Figur 24 - Figur 3 Bildet viser e: En sammenstilling av antall brukere og driftskostnader sammenlignet med andre kommuner i ASSS-nettverket

⁴⁵ ks.no/asss-hjem/filterside-asss/

Barneverntjenesten i Fredrikstad sin ressursbruk er høyere enn snittet for ASSS. Fredrikstad kommune har en noe høyere forekomst av levekårsutfordringer enn flertallet av kommunene i nettverket, så det er ikke uventet at kommunen har høyere utgifter til barnevern enn gjennomsnittet i nettverket. For Fredrikstad viser ressursbruksindikatoren 137, jf. tabellen ovenfor. Dette betyr at kommunen bruker 37 prosent mer på barneverntjenester i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene, *etter* vi har korrigert for forskjeller i utgiftsbehov, arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter.

Alle anmodninger om bosetting av enslige mindreårige flyktninger er gjennomført etter planen og alle plasser i bofellesskap er benyttet. I tillegg er flere plassert i fosterhjem. Det jobbes videre med å utvikle avdelingen med alternative bo-plattformer i mindre boenheter og etablering av ambulant team i 2024.

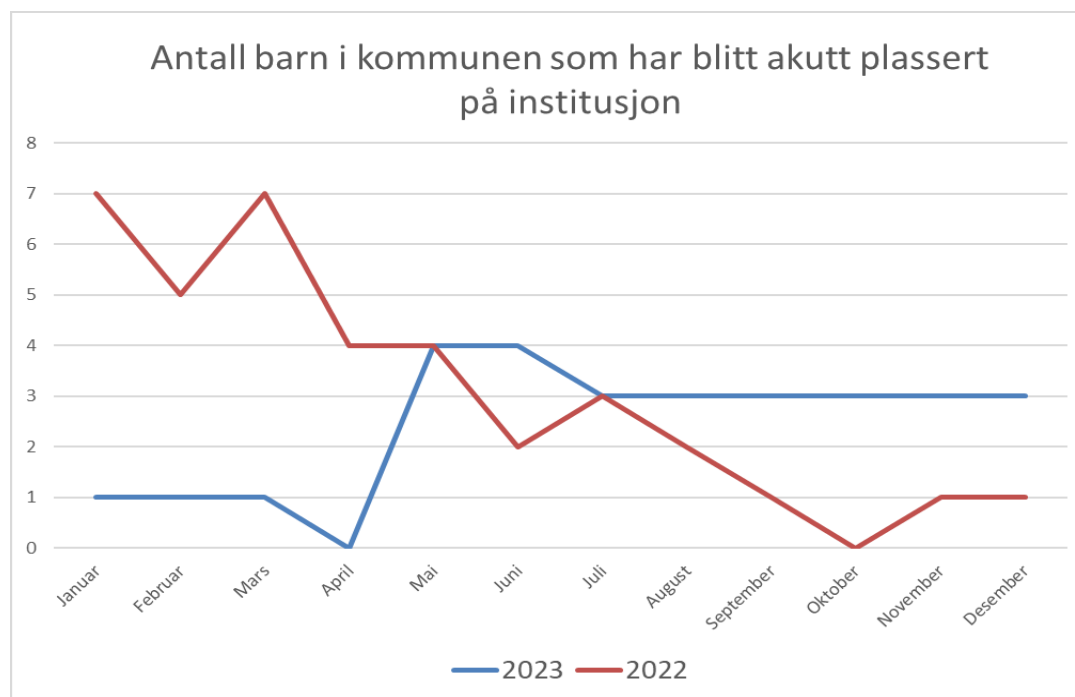
4.6.4 Utfordringsbilde

Barne-, ungdom og familieetats (Bufetat) har bistandsplikt til barnevernet, dette er forankret i barnevernsloven og pålegger dem å bistå kommuner med å finne rett institusjonsplass eller fosterhjem når et barn har behov for det. Kommunen har erfart, gjentakende ganger i 2023, at Bufetat har brutt sin bistandsplikt, særlig når det gjelder ungdom med alvorlige atferdsvansker. I de tilfellene hvor barn begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, over tid misbruker rusmidler, eller på annen måte viser alvorlige atferdsproblemer kan det være behov for en plassering utenfor hjemmet. Dette kan skje både med og uten samtykke. Brudd på bistandsplikten har medført store og alvorlige utfordringer, både for ungdommene selv og for barneverntjenesten. Det har vært tilfeller der ungdommer med akutte og alvorlige atferdsutfordringer har måttet fortsette å være i sitt uheldige miljø i kommunen, til tross for at ungdommen er til fare for seg selv og/eller andre. I flere tilfeller har ungdommer vært alene ute, uten omsorgspersoner og uten et sted å være.

Det har vært en økning av barn med utilsiktet flytting fra fosterhjem, som fører til en økning av barn plassert på institusjon. Barn som bor i fosterhjem bærer ofte med seg ulike utfordringer på bakgrunn av tidligere omsorgssituasjon, og det er derfor viktig at fosterforeldrene får god oppfølging slik at de evner å stå i oppdraget over tid. Samtidig opplever/vurderer barneverntjenesten at årsaken til disse utilsiktede flyttningene er sammensatt. Det kan være flere årsaker til dette, det kan i stor grad handle om utfordrende atferd, forhold i fosterhjemmet, lojalitet til biologiske foreldre osv. Barneverntjenesten jobber kontinuerlig for å motvirke utilsiktet flytting, det tilbys veiledning, støttetiltak og økonomisk forsterkning/frikjøp osv.

Det siste året har det vist seg utfordrende å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk. Noe av årsaken til dette kan være at barna som trenger fosterhjem har en avgrenset tilgang til sin slekt og sitt nettverk, samt at de totale omsorgsoppgavene for barna øker. Kommunene vil som følge av dette i større grad være avhengig av fosterhjem formidlet av Bufetat. Det er en utfordring også nasjonalt å finne fosterhjem til de barna som trenger det, særlig fosterhjem til barn med kompliserte eller omfattende omsorgsbehov.

Antall ansatte i barneverntjenesten økte i 2023 for å styrke tiltaksutvikling for hjemmeboende barn. Dette arbeidet videreføres i 2024 for å sikre at tjenesten kan yte et tilbud som er i tråd med befolknings behov for hjelpetiltak.



Figur 25 - viser oversikt over antall barn i institusjon for årene 2022 og 2023.

Tiltaksteamet i tjenesten, 12 årsverk som arbeider med tiltak i hjemmet, klarte ikke i 2023 å dekke opp behovet for tiltak i hjemmet, grunnet økt etterspørsel. Dermed har det vært behov for å kjøpe og igangsette eksterne, kostbare tiltak av private aktører. Eksterne tiltak var eksempelvis beskyttet tilsyn på Barnas Stasjon, avlastning, veiledning og miljøarbeidere.

Tjenesten har avsatt to stillinger, som jobber med rekruttering, godkjenning og oppfølging av oppdragstakere (støttekontakter, besøkshjem, tilsynsførere, fosterhjem).

Det har vært utfordrende å rekruttere ansatte med rett kompetanse (jf. kompetansekravet om mastergrad som gjelder fra 1.1.2031) og samtidig beholde ansatte. Denne utfordringen vurderer barneverntjenesten har sammenheng med avlønning av ansatte uten mastergrad. Det er fortsatt få søkere med mastergrad som søker stillinger hos oss. Et økt kompetansekrav⁴⁶ for ansatte i barneverntjenesten er innført, og fra 01.01.31 der det er forventet at ansatte i tjenesten skal ha mastergrad eller videreutdanning med 4 års erfaring for de som allerede er ansatt. Det har vist seg å være krevende å tilrettelegge for et masterløp eller videreutdanningsløp for de ansatte, samtidig som driften skal opprettholdes.

I 2023 har barnevernstjenesten hatt 14,8 prosent sykefravær. Sammen med drift av tjenesten og behov for økt kompetanseheving i tråd med kravet, har dette medført utfordringer. Ringvirkningene av dette er manglende oppfølging i forhold til lovkravene.

Gjennom 2023 har det vært arbeidet med anskaffelse av nytt fagsystem. Dette har tatt lengre tid enn ventet og er fortsatt ikke på plass som følge av sykefravær/vakanser hos de som jobber med anskaffelse i andre seksjoner i kommunen. Mål for 2024 er å komme i gang med prosessen igjen.

⁴⁶ [Prop. 133 L \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

4.6.5 Prioriteringer og kvalitetsutvikling

Det er et mål at barn, unge og familier som har behov for det, skal motta barneverntjenester av høy kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i.

Barneverntjenesten er i kontinuerlig samarbeid med andre virksomheter og etater, hva gjelder tiltaksutvikling og avklaringer på ansvarsforhold. Det har blitt opprettet nye samarbeidsformer, på tvers av virksomhetene og seksjonene.

I 2023 ble det påbegynt arbeid med implementering av nasjonalt forløp for tverrfaglig kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus. Dette arbeidet fortsetter i 2024 i tråd med føringer i oppvekstreformen. Barnevernet har også hatt flere fagdager for de ansatte, i 2023 var tverrfaglig samarbeid, akuttarbeid, klart språk og seksuelle overgrep noen av temaene vi jobbet med.

I 2023 opprettet barneverntjenesten to veilederstillinger. For at fosterhjemmene skal kunne gi barnet den utviklingsstøtten og omsorgen som det trenger, er det avgjørende at fosterhjemmet får oppfølging og veiledning knyttet til det enkelte barnets behov og problematikk.

Det er også gjort organisatoriske grep, i form av å planlegge en organisasjonsjustering som ble iverksatt høsten 2023. I den forbindelse ble det etablert et ettervernteam hvor også enslige mindreårige flyktninger (EMF) ble innlemmet.

Flere avdelinger i tjenesten har gitt tilbud om ettervern, og ettervern har blitt et team i ungdomsavdelingen for å sikre både likebehandling og sikre kvaliteten på dette tilbudet. I tillegg ble det etablert et mottaksteam, og avvirket en undersøkelsesavdeling. Tiltaksteamet ble etablert i samme avdeling som mottak i nyetablerte etasje i barnevernets lokaler på Wilbergjordet. Plan videre for tiltaksteam er en videreutvikling av tiltakene som tiltaksteamet tilbyr. Gjennom 2023 har det blitt vurdert at eksisterende tiltaksteam har for få ansatte og det har blitt ansatt nye stillinger. Det er i 2024 behov for å utvikle nye, kunnskapsbaserte tiltak for å møte behovet til innbyggerne i kommunen. Det kjøpes fortsatt for mye private tiltak i året og målet er å erstatte private kjøp med flere årsverk slik at man kan tilby mest mulig av tiltakene selv.

Mottak/ tiltaksavdelingen samt ettervernteamet har ansatte inngått i en arbeidsplan som innebærer kveldsjobbing mandag – torsdag, kl. 12 00 – 20 00/ 22 00, samt hver 4. lørdag i ettervernteamet. Dette for å tilpasse behovet til familiene og for å være mer tilgjengelige etter ordinær arbeidstid. Dette kom i gang mot slutten av 2023 og erfaringer fra dette vil derfor rapporteres om i neste års kvalitetsmelding.

Planen i 2024 er at SO-teamet (seksuelle overgrep-teamet) skal tilby mer opplæring av ansatte i kommunen som arbeider med barn, blant annet ansatte i skoler og barnehager. SO-teamet skal også holde et foredrag på en konferanse på høgskolen for barneverntjenestene i nedre Viken i 2024 om dette teamet.

Vi samarbeider med Høgskolen i Østfold og Universitetet i Oslo i forbindelse med studenter i praksis. Det skal i 2024 samarbeides med høgskolen om en fagkonferanse som skal arrangeres i Nedre Viken for høgskolens studenter og ansatte i barneverntjenestene.

Ansatte som jobber med enslige mindreårige flykninger (EMF) har hatt opplæring av RVTs (Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging). EMF videreførte opplæringen av RVTs i 2023 ettersom det er viktig kompetanse for avdelingen til å løse oppgavene de skal. Enslige mindreårige flykninger er en gruppe barn og unge som

ofte har levd svært belastende liv i det hjemlandet de flykter fra og i tillegg er påført traumer gjennom langvarig flukt gjennom Europa. Ofte er det svært unge mennesker det er snakk om som har vært risikoutsatt gjennom flukten og ikke sjeldent opplevd ulike former for overgrep, arrestasjoner og mishandling. Dette tilsier at det er helt grunnleggende nødvendig at personalet i bofellesskapene innehar kunnskap og kompetanse om traumesensitivt arbeid i tillegg til tradisjonell miljøterapi.

Barnevernet deltar i læringsnettverket «Sharf», et samarbeid på tvers av kommunegrenser med fokus på kvalitetsutvikling og erfaringsutveksling i tjenesten. I tillegg har vi et interkommunalt samarbeid med Sarpsborg og Halden knyttet til å etablere felles barnevernvakt, rekruttering av fosterhjem og mulig etablering omsorgssenter. Til dette formålet er det gitt prosjektstøtte fra Statsforvalteren. Dette arbeidet er i en startfase og vil bli mer omtalt i neste års kvalitetsmelding.

I 2024 skal barneverntjenesten delta i et Tjenestestøtteprogram fra Bufdir, målet er bedre og mer enhetlig kvalitet i virksomheten. Formålet er å videreutvikle og systematisere kunnskapen og erfaringen barneverntjenesten allerede har, med basis i oppdatert kunnskap som vi får fra RBUP.

4.6.6 Rett kompetanse for å sikre kvalitet i tjenesten

Barneverntjenesten trenger kompetente medarbeidere på rett plass – og til rett tid, for å kunne levere gode tjenester til barn og unge. Videre vil medarbeidernes opplevelser av å være kompetente og få brukt sin jobbrelevante kompetanse føre til økt innsats og ytelse, mer motivasjon, høyere lojalitet og mindre fravær og at virksomhetene beholder kompetente medarbeidere.

I 2031 skal ansatte ha mastergrad som minimum utdanningsnivå, eller videreutdanning med minst 30 studiepoeng og 4 års arbeidserfaring. Virksomheten gjennomfører en kartlegging av intern kompetanse i tråd med virksomhetens kompetanseplan. Barneverntjenesten har etablert et samarbeid med Høgskolen i Østfold for å utvikle dette arbeidet. Det er, og blir, krevende å få rekruttert nok ansatte med det pålagte lovkravet.

Opplæring av nyansatte ble satt i system og med jevnlig oppstart av nye grupper. Det ble avsatt en 100 prosent stilling til veiledning av nyansatte, for å få trygge og kompetente medarbeidere, som kan gi tjenester av god kvalitet.

Vedlegg Barnehage

Presentasjon av tall og fakta om barnehagene, barna og ansatte i 2023

Barn i barnehage

De aller fleste barn i Fredrikstad har et barnehage tilbud i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Ifølge tall fra barnehagefakta har Fredrikstad 3707 barn i barnehage per 15.12.2023. Dette utgjør en dekningsgrad på ca. 92 prosent.

Tabellen viser antall barn i ordinære barnehager:

Årstall	Eierskap barnehage	Antall barnehager	Antall barn under 3 år	Antall barn over 3 år	Antall barn totalt
2021	Kommunal	24	412	875	1287
2021	Privat	52	882	1604	2486
<i>Sum 2021:</i>	<i>Kommunal og privat</i>	76	1294	2479	3773
2022	Kommunal	24	433	857	1290
2022	Privat	52	887	1569	2456
<i>Sum 2022:</i>	<i>Kommunal og privat</i>	76	1320	2426	3746
2023	Kommunal	24	436	853	1289
2023	Privat	49	898	1520	2418
<i>Sum 2023</i>	<i>Kommunal og privat</i>	74	1334	2373	3707

Kilde: Udir

Tabellen viser en liten nedgang av samlet antall barn i barnehage fra 2022 til 2023. Dette er samme tendens som vi så fra 2021 til 2022. Det er fortsatt gruppen med barn under 3 år som har en økning i barnehagene, mens nedgangen er i gruppen barn over 3 år. Dette speiler tallene som vi er kjent med fra befolkningsprognoser.

I 2023 hadde Fredrikstad ca. 36 prosent kommunale og 64 prosent private barnehager. Det er en nedgang på 2 barnehager fra 2022 til 2023. Dette skyldes at Omberg gårdsbarnehage har avviklet driften, og at 1 familiebarnehage er midlertidig uten drift.

Bemanning

Bestemmelser om personal i barnehagen er forankret i barnehagelovens kapittel 6, § 24-30. Styrer/virksomhetsledere har ansvar for å lede hele barnehagen som organisasjon, i tråd med barnehagelovens bestemmelser. God ledelse i barnehagen er viktig for å utvikle og sikre likeverdig kvalitet i alle barnehager. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon er barnehagen i endring og utvikling. De siste årene har barnehagene i Fredrikstad hatt styrere/virksomhetsledere som har deltatt på den nasjonale lederutdanningen for styrere i barnehagen.

Stortinget har vedtatt en nasjonal bemanningsnorm for ordinære barnehager. Bemanningsnormen er en minimumsnorm. Normen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer *minimum* én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer, eller annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Det skal være minimum én pedagogisk leder per 7 barn under tre år, og minimum én pedagogisk leder per 14 barn for barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en 100 prosent stilling som pedagogisk leder.

Tabell som viser antall barn per ansatt:

Antall barn per ansatt i	Barnehager i Fredrikstad 2021	Nasjonalt snitt 2021	Barnehager i Fredrikstad 2022	Nasjonalt snitt 2022	Barnehager i Fredrikstad 2023	Nasjonalt snitt 2023
private barnehager	5,6	5,7	5,7	5,8	5,8	5,7
kommunale barnehager	5,7	5,6	5,8	5,6	5,8	5,6

Kilde: Udir

Tabellen viser antall barn per årsverk i grunnbemanningen. Tallene inkluderer ikke familiebarnehager og åpne barnehager. Tallene er per 15.12 (BASIL), og er hentet fra Utdanningsdirektoratet (Udir). Tabellen viser at kommunale barnehager i Fredrikstad ligger over landsnittet på antall barn per årsverk, sammenlignet med nasjonalt snitt for kommunale barnehager. For private barnehager i Fredrikstad ligger antall barn per årsverk rett over nasjonalt snitt for private barnehager. Dette er en endring fra 2022 hvor de private barnehagene lå rett under nasjonalt snitt. Lovverket stiller krav om at bemanning skal ligge på 6,0 barn per ansatt. Kommunale og private barnehager i Fredrikstad ligger innenfor lovkravet.

Det er varierende hvor mange timer per dag barnehagene har full bemanning. Lange åpningstider, som strekker seg utover normal arbeidsdag, gjør at barnehagene benytter vaktssystem. Innenfor et lite antall timer midt på dagens skal det i tillegg avvikles pauser, gjennomføres møtevirksomhet og utføre praktiske oppgaver som i de fleste tilfellene fjerner en voksen fra barns aktiviteter. Det vil av den grunn være full bemanning kun deler av dagen.

Tabell som viser resultater fra foreldreundersøkelsen 2023

Hovedområder	Fredrikstad 2021	Fredrikstad 2022	Fredrikstad 2023	Nasjonalt 2021	Nasjonalt 2022	Nasjonalt 2023
Svarprosent ^[1]	64,6 %	64,7 %	67,8%	65,4 %	63,3 %	65,9%
Ute- og innemiljø	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Relasjon mellom barn og voksne	4,6	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5
Barnets trivsel	4,8	4,8	4,8	4,7	4,7	4,7
Informasjon	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3
Barnets utvikling	4,7	4,7	4,7	4,6	4,7	4,7
Medvirkning	4,3	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3
Henting og levering	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
Tilvenning og skolestart	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5	4,5
Tilfredshet	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5

Kilde: Udir

Oversikt over kommunale barnehager

Tabellen viser kommunale barnehager per desember 2023

Barnehagens navn	Adresse	Antall avdelinger	Byggeår	Eier eller leier bygg
Ambjørnrød	Rytterveien 1, 1615 Fredrikstad	7	1990	Eier
Bjørneklova	Smaragdveien 18, 1639 Gamle Fredrikstad	4	1988	Eier
Buskogen	Buskogen 64, 1675 Kråkerøy	2	1991	Eier
Fredrikstadmarka - Veum	Veum allé 3, 1615 Fredrikstad	4	1974 – rehabilitert i 2021	Eier
Gaustadgrenda	Engelsvikenveien 115, 1626 Manstad	4	1992	Eier
Gressvik	N.J.Andersensvei 6b, 1621 Gressvik	3	1973	Eier
Solbrekke natur	Kjenneveien 54, 1622 Gressvik	1	Leier	Leier
Kiæråsen	Lislebyveien 68, 1604 Fredrikstad	5	1973	Eier
Kjølstad	Alf Prøysensvei 2, 1658 Torp	4	1975	Eier
Kongsten	Øraveien 5a, 1630 Fredrikstad	3	1977	Eier
Vaterland	Øraveien 2f, 1630 Gamle Fredrikstad	1	1951	Eier
Langøyåsen	Langøyåsen 9, 1679 Kråkerøy	5	1988	Eier
Leie	Gamle kirkevei 50, 1617 Fredrikstad	5	1980	Eier
Løen	Dragerveien 6, 1654 Sellebakk	3	1975	Eier
Petri	Roald Amundsens Vei 8, 1654 Sellebakk	1	Leier	Leier
Nabbetorp	Enggata 76, 1636 Fredrikstad	6 Inkludert 1 avd. med introplasser for nyankomne flyktningers barn	1970 – utvidet i 2021	Eier
Oksviken	Krydderveien 15, 1621 Gressvik	3	1988	Eier
Rolvsøy	Ketilsvei, 1665 Rolvsøy	6	Nybygg og utvidet med 2 avdelinger i 2021	Eier
Smertulia	Ulvedalen 2, 1672 Kråkerøy	3	1977	Eier
Speiderfjellet	Speiderveien 7, 1605 Fredrikstad	2	Leier	Leier
St. Hansfjellet	Sjømannsgata 16, 1608 Fredrikstad	2	1976	Eier fra 2016

Åsebråten	Ilaveien 126, 1605 Fredrikstad	2	Leier	Leier
Torsnes	Toresvei 2, 1634 Fredrikstad	2	2008	Eier
Trosvik	Unnebergveien 17, 1613 Fredrikstad	5	1988	Eier

Vedlegg Tjenester til barn og familier

Tabellfremstilling - henvisninger til PPT

Tabell som viser oversikt over nye henvisninger fra 2020 til 2023. Tallene er inkludert barnehagebarn:

År	Jenter	Gutter	Totalt
2020	132	258	390
2021	182	299	481
2022	190	281	471
2023	211	281	492

Tabell som viser oversikt over nye henvisninger kun på barnehagebarn:

År	Jenter	Gutter	Totalt
2020	33	81	114
2021	49	113	162
2022	43	87	130
2023	38	72	110

Tabell som viser antall barn/elever som er aktive i PP-tjenesten gjennom hele året:

År	Jenter	Gutter	Totalt
2020	471	997	1468
2021	507	1076	1538
2022	568	999	1567
2023	785	1232	2017

