FREDRIKSTAD KOMMUNE

Møteinnkalling
Oppvekstutvalget

Møtested: Fredrikstad rådhus, møterom Gutzeit
Tidspunkt: 18.11.2026 kl. 17:00

Eventuelle forfall meldes til Ellen Szefer, telefon 90616975, e-post ellsze@fredrikstad.kommune.no. Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til utvalgsleder Jorulf Laabak, e-post jorlaa@fredrikstad.kommune.no med kopi til møtesekretær.

Fredrikstad, 10.11.2026
Jorulf Laabak, utvalgsleder (sign)

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 17/26	Orientering fra administrasjonen - Muntlig orientering v/direktør Marianne Bekker	
PS 34/26	Høring - NOU 2026: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn	
PS 35/26	Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026-2030	
PS 36/26	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2026 for Fredrikstad kommune	
PS 37/26	Manstad skole - avklaring av opplegg for utredning av skolen - Ettersendes	
PS 38/26	Tilleggstilskudd til private barnehager i 2027	

OS 17/26 Orientering fra administrasjonen - Muntlig orientering v/direktør Marianne Bekker

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 16.11.2026:

Fredrikstad ungdomsråds behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/26146
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 345338/2026
Klassering: A20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	16.11.2026	26/26
Oppvekstutvalget	18.11.2026	34/26
Formannskapet		
Bystyret		

Høring - NOU 2026: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Vedlagte forslag oversendes Kunnskapsdepartementet som kommunes høringssvar på utredningen «NOU 2926: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn».

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet har sendt NOU 2026:10 Fellesskolen - *Bærebjelken i framtidens samfunn på høring.*

Regjeringen oppnevnte 29. november 2024 et utvalg som skulle utrede hvordan fellesskolen må rustes for framtiden for å fortsatt opprettholde god kvalitet og ivareta skolens brede samfunnsoppdrag.

Utvalget leverte sin utredning – NOU 2026:10 Fellesskolen - *Bærebjelken i framtidens samfunn* – til kunnskapsministeren 11. august 2026. Utvalget foreslår flere tiltak som kan styrke skolens mulighet til å gi alle elevene likeverdige muligheter, uavhengig av kjønn og bakgrunn, og det de trenger for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn.

Tiltakene er fordelt på 74 anbefalinger på tre hovedområder. Disse er:

1. «Hvordan styrke elevenes læring og utvikling?» (kapittel 11),
2. «Hvordan sikre en demokratisk styrt og profesjonelt drevet fellesskole?» (kapittel 12)
3. «Hvordan styrke fellesskolens rolle i samfunnet?» (kapittel 13).

Kommunedirektøren foreslår at Fredrikstad kommune ikke svarer på alle anbefalinger til tiltak, men setter søkelys på noen av forslagene, og ikke gir støtte til eller problematiserer andre anbefalinger.

Høringsfristen er 21. desember.

Vedlegg

1 Forslag til høringssvar - NOU 2026: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

NOU 2926: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn

Saksopplysninger

Fellesskolen er en grunnpilar i det norske demokratiet og velferdssamfunnet, og har et bredt samfunnsoppdrag. Dette omfatter både elevenes faglige læring, danning, trivsel og utvikling.

Utvalget understreker behovet for å bevare og styrke fellesskolen som en inkluderende arena for likeverdig opplæring, fellesskap og demokratisk deltakelse. I utredningen peker utvalget på en negativ utvikling i elevenes læringsresultater, trivsel og fravær. Videre peker de på økende utfordringer knyttet til uro, konsentrasjon, motivasjon og diskusjonsklima i skolen. Samtidig opplever lærere og skoleledere at forventningene til skolens oppgaver har økt uten tilsvarende styrking av ressurser og rammevilkår. Utvalget vurderer at utviklingen ikke primært skyldes at skolene gjør en dårligere jobb, men at samfunnsutviklingen har endret forutsetningene for å gjennomføre skolens samfunnsoppdrag.

Utvalget trekker fram fem sentrale utviklingstrekk som særlig utfordrende for fellesskolen:

- akselererende teknologiutvikling,
- press på demokratiet og tilliten til kunnskap,
- demografiske endringer og økt press på offentlig sektor,
- individualisering og svekkelse av fellesskap,
- økende ulikhet og mangfold.

Utvalget framhever blant annet at digital teknologi, sosiale medier og kunstig intelligens kan påvirke elevenes konsentrasjon, kritiske tenkning og læring, samtidig som desinformasjon og polarisering gjør skolens demokratioppdrag mer krevende.

For å møte utfordringene foreslår utvalget en helhetlig styrking av fellesskolen. Dette innebærer blant annet å videreutvikle skolens innhold og læreplanverk, styrke elevenes grunnleggende ferdigheter og danningsoppdrag, forbedre skoledagen for de yngste elevene og legge større vekt på praktiske og estetiske fag, fysisk aktivitet og digital dømmekraft.

Videre foreslås tiltak for å styrke lærerprofesjonen og skoleledelsen, blant annet gjennom strengere kompetansekrav, veiledning for nyutdannede lærere og bedre rammer for pedagogisk ledelse.

Utvalget understreker også behovet for langsiktig og forutsigbar finansiering, slik at kommuner og fylkeskommuner kan ivareta en likeverdig opplæring under økende økonomisk og demografisk press. Forslagene omfatter blant annet å utrede en ny ressursnorm for grunnskolen og å justere finansieringen ved fallende elevtall. Samlet anslås tiltakene, med forbehold og forutsetninger, å innebære en kostnad på i overkant av 4 milliarder kroner, tilsvarende om lag 3 prosent vekst i utgiftene til grunnopplæringen.

Utvalgets hovedbudskap er at fellesskolen må få bedre kapasitet, arbeidsro og langsiktige rammevilkår for å kunne snu den negative utviklingen og fortsatt ivareta sitt brede samfunnsoppdrag. Utvalget mener at det er summen av helhetlige tiltak, gjennomført i riktig tempo og med samarbeid mellom nasjonale myndigheter, kommuner, fylkeskommuner og skoleprofesjonen, som skal bidra til å styrke fellesskolen for framtiden.

Relevante bestemmelser
Ingen

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fellesskolen har en sentral betydning for sosial bærekraft, forstått som å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv. Gjennom å gi barn og unge likeverdige muligheter til læring, utvikling og deltakelse i samfunnet, kan fellesskolen bidra til å redusere sosiale forskjeller og motvirke at levekårsutfordringer videreføres mellom generasjoner.

Et trygt og inkluderende skolemiljø kan fremme elevenes psykiske helse, trivsel, tilhørighet og mestring. Skolen er en viktig arena for å utvikle sosiale relasjoner, oppleve anerkjennelse og forebygge utenforskap. Når elever opplever trygghet og tilhørighet, styrkes også forutsetningene for læring og utvikling. I Fredrikstad kommune er sosial ulikhet i helse en sentral folkehelseutfordring. Da er fellesskolens arbeid med inkludering, mestring og likeverdige muligheter særlig viktig.

Utdanning er en viktig ressurs for å kunne delta i arbeidslivet, oppnå økonomisk selvstendighet og påvirke egne livsvilkår. Fellesskolen skal gi alle elever et faglig og sosialt grunnlag for videre utdanning og arbeid, uavhengig av familiens økonomi, sosiale bakgrunn eller bosted. Gjennom å motvirke faglige forskjeller, sikre tilhørighet og gi tilpasset opplæring kan skolen bidra til å forebygge marginalisering og fremme sosial mobilitet. Dette forutsetter at elever med ulike behov får reell tilgang til fellesskapet og et tilfredsstillende læringsutbytte.

Fellesskolen er en viktig arena for å ivareta barnets beste gjennom å sikre trygghet, utvikling, medvirkning og likeverd. Barn og unge skal bli møtt med respekt og få mulighet til å påvirke egen skolehverdag. Et inkluderende fellesskap gir rom for at barn med ulike forutsetninger og bakgrunner kan utvikle seg faglig og sosialt, samtidig som skolen kan oppdage og følge opp elever som står i fare for å falle utenfor. Hensynet til barnets beste innebærer derfor også å sikre at skolen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å møte elevenes ulike behov.

NOU 2026: 10 understreker at fellesskolens brede samfunnsoppdrag er under press som følge av økende ulikhet, svekkelse av fellesskap og endrede samfunnsforhold. Utvalgets forslag om å styrke skolens kapasitet, lærerprofesjonen, skoleledelsen og de økonomiske rammevilkårene må derfor også ses i et sosialt bærekraftperspektiv. En skole som har kapasitet til å gi alle elever et godt opplæringstilbud, er en investering i framtidige levekår, folkehelse og sosial utjevning.

Fellesskolen er dermed en viktig samfunnsarena for å ivareta både barnets beste og kommunens langsiktige arbeid med sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
   Utvalget har gjort noen forsiktige beregninger på kostnadene forslagene samlet sett vil innebære på nasjonalt nivå. De anslår en sum i overkant av 4 mrd. kroner. De sier videre at Norge vil bruke omtrent 166 mrd. på grunnskole og videregående opplæring i 2026. Utvalgets forslag innebærer i så måte en vekst på omkring 3 prosent, eller omtrent 4 500 – 5 000 kr ekstra pr elev i grunnopplæringen.

   Utvalget legger til grunn at denne økningen i kostnader skal finansieres gjennom økte tilskudd til kommunene. Kommunedirektøren er bekymret for om tiltakene faktisk vil finansieres slik det er foreslått i utredningen, og kommenterer det til de relevante anbefalingene i forslaget til høringssvar.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   En sterk fellesskole har potensielt stor samfunnsøkonomisk betydning for Fredrikstad kommune. Flere unge som fullfører utdanning og får mulighet til å delta i arbeidslivet kan føre til økt sysselsetting og et sterkere framtidig skatte- og inntektsgrunnlag. Dette vil igjen kunne føre til en redusert risiko for at levekårsutfordringer og utenforskap videreføres mellom generasjoner.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Vurderes ikke som relevant i denne saken.

Ansattes medbestemmelse
Rektorer har gitt innspill til høringen i et eget møte.Fagforeningene er egne høringsinstanser.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ungdomsrådet uttaler seg i saken, fordi den dreier seg om en utredning som gir anbefalinger om tiltak som kan styrke fellesskolen.

Vurdering
Utvalgets forslag retter seg mot flere av de utfordringene som er sentrale for kommunen, blant annet sosial ulikhet, utenforskap, svake læringsresultater og press på kommunale tjenester.

Dette er særlig viktig i Fredrikstad kommune, hvor levekårsutfordringene er ujevnt fordelt, og hvor sosial ulikhet i helse og lav sysselsetting er sentrale utfordringer. Utvalgets anbefalinger om å styrke skolens danningsoppdrag, grunnleggende ferdigheter, inkluderende læringsmiljø og tilpassede opplæring kan bidra til å forebygge at levekårsutfordringer videreføres mellom generasjoner.

Utvalgets forslag om å styrke lærerprofesjonen, skoleledelsen og skolens økonomiske rammevilkår er særlig relevant. For at skolen skal kunne bidra til sosial utjevning og forebygge utenforskap, må lærere og skoleledere ha tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og handlingsrom til å møte elevenes ulike behov. Anbefalingene om å ta hensyn til kommunenes ulike forutsetninger og kostnader ved fallende elevtall kan også være viktige for å sikre et likeverdig skoletilbud i hele Fredrikstad.

Kommunedirektørens samlede vurdering er at fellesskoleutvalgets anbefalinger kan være et viktig bidrag til å styrke både den sosiale og økonomiske bærekraften i Fredrikstad. En fellesskole som gir flere barn og unge mulighet til å lykkes, kan bidra til bedre folkehelse, mer likeverdige levekår, økt deltakelse i arbeidslivet og et sterkere lokalsamfunn. For å realisere dette er det nødvendig at skole på nasjonalt nivå prioriteres som en langsiktig samfunnsinvestering.

Alternative løsninger
Det kan vedtas å sendes en endret høringsuttalelse eller å ikke sende en høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune.

Konklusjon
Det vedlagte forslaget til høringssvar oversendes Kunnskapsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringssvar på utredningen «NOU 2926: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn» på vegne av Fredrikstad kommune.

Vedlegg til saksnr. 2026/26146–2
Saksbehandler: Mona Synnøve Tøpfer, Oppveksttjenester

Dato 22.10.2026

Forslag til høringssvar - NOU 2026: 10 Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfunn

Fredrikstad kommune ønsker med dette å gi innspill til NOU 2026:10 *Fellesskolen - Bærebjelken i framtidens samfun*n. Høringen er sendt ut av Kunnskapsdepartementet (KD) med frist 21. desember 2026.

Fellesskoleutvalget peker i sin utredning på flere samfunnstrekk som Fredrikstad kommune kjenner igjen, og som er utfordrende for oss. Vi ser en tendens til et samfunn med strømninger der skolen og dens innhold blir påvirket fra flere kanter. Skolens samfunnsoppdrag er blant annet å fremme fellesskap, motvirke individualisering og styrke forståelsen for demokrati, i en tid der det oppstår parallelle samfunn hvor demokratiet og forskningsbaserte fakta ikke står høyt.

I en slik virkelighet er det viktig at rammer og ressurser som tildeles skole gjør skolen i stand til å oppfylle samfunnsmandatet. Forutsetningen for å lykkes må ligge i helheten, som inneholder ressurser, økonomi, og innhold og omfang i hele skoleløpet. Som utvalget skriver, så mangler det ikke på tiltak og gode intensjoner, men skolene er presset på kapasitet for endring og utvikling. Dette er Fredrikstad kommune enig i.

Fredrikstad kommune ser også en tendens til at skolens ressurser i økende grad dreies mot elever med store og omfattende behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Dette er barn som skal få sine behov for opplæring dekket, og de skal også få en meningsfull skoledag. Samtidig fører dette til at barn som har fungering innenfor aldersadekvate forutsetninger får færre ressurser til sin opplæring. Dette er en økonomisk utfordring som Fredrikstad kommune ikke er alene om, men de økonomiske tildelingene over statsbudsjettet dekker ikke dette behovet.

Fredrikstad kommune ser med bekymring på at det også er sendt ut høringer fra KD og Utdanningsdirektoratet (Udir) som tangerer denne utredningen. Disse er:

- Høring om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven om plikt til smågruppeundervisning og fjerning av krav om leksehjelp
- Høring om endringer i organisering av skoledagen for 1. og 2. trinn

Normalt ville en NOU ført til en Stortingsmelding før foreslåtte tiltak settes ut i livet. Fredrikstad kommune er av den oppfatning at dette er store og viktige spørsmål som bør utredes nærmere før man setter inn tiltak som ikke er godt nok forankret i forskning og risikovurderinger. Udir påpeker dette selv i dokumentet *Oversendelse av svar på oppdrag 2026-010 om Endringer i struktur og innhold i skolehverdagen på 1.–2. trinn, del 3*, datert 26.06.2026. Der skriver Udir blant annet:

> Oppdraget har en tydelig politisk bestilling og en svært kort tidsramme. Tidsrammen for de tre første delene har gitt begrensede muligheter til å gjennomføre helhetlige analyser og sikre bred involvering og forankring i sektoren. Tilgjengelig forskning som er direkte relevant for 1. og 2. trinn, er begrenset. I deler av arbeidet har vi derfor benyttet kunnskapsgrunnlag som omhandler elever på høyere trinn i grunnskolen, og som vurderes å ha relevans for opplæringen på 1. og 2. trinn.
>
> Vi har heller ikke hatt anledning til å innhente nytt kunnskapsgrunnlag for områder hvor eksisterende kunnskap er mangelfull. Vi har heller ikke som hatt anledning til å gjøre fullstendige risikovurderinger, inkludert vurderinger av konsekvenser og forutsetninger for implementering, herunder økonomiske og administrative konsekvenser.

Fredrikstad kommune vil i denne sammenhengen be KD om å vente med å behandle høringssvarene på disse to høringene til etter at høringssvarene fra denne høringen er gjennomgått og behandlet.

Utvalget peker på at skolen trenger forutsigbarhet og arbeidsro for å kunne utvikle kvaliteten. Behovet for et bredt skolepolitisk forlik har vært et sentralt tema i debatten etter framleggelsen av utredningen, og Fredrikstad kommune støtter intensjonen om et slikt forlik. Vi mener rapporten gir et solid kunnskapsgrunnlag for videre dialog om langsiktige mål og prioriteringer for utviklingen av fellesskolen. En bredere politisk enighet om sentrale veivalg i skolen kan bidra til større forutsigbarhet og arbeidsro i sektoren, og gi bedre grunnlag for langsiktig utviklingsarbeid.

Fredrikstad kommune støtter utredningen som en helhet, men ønsker å komme med innspill til noen av anbefalingene. I det følgende tar vi for oss de områdene vi ønsker å kommentere spesielt på.

Kapittel 11 Hvordan styrke elevenes læring og utvikling?
Fredrikstad kommune støtter ikke forslaget om nye læreplaner i fag. I 2020 kom det nye læreplanverket LK20. Dette var under pandemien, og skolene hadde mange andre ting de også måtte konsentrere seg om. Vi mener kommunene må få mer tid til å forankre og utnytte de mulighetene som ligger i dagens læreplanverk. Det er allerede gjort noen endringer for matematikkfaget, og det er utarbeidet veiledende innholdslister i samfunnsfag og musikk. Innholdsliste til norsk vil være klare til skoleåret 2027-2028.

Fredrikstad kommune støtter å innføre mål for undervisningen. Vi forstår dette som en beskrivelse av tegn på god praksis, framfor hva den enkelte elev skal få av kompetanse. Dette kan bidra til mer praktisk og variert opplæring, og vil være mål og tiltak rettet mot felleskapet, som vi tror vil kunne føre til mer inkluderende praksis i arbeid med fag.

Fredrikstad kommune ønsker at utvalgets forslag om en mer helhetlig skoledag for de yngste må ses i sammenheng med høringen som er ute fra Udir om endringer i organiseringen av skolehverdagen for 1. og 2. trinn.

I denne høringen ønsker vi å støtte en innretning på de to første skoleårene der leken vektlegges i en større del av skoledagen. Flere av rektorene i kommunen peker på det positive ved at man kan jobbe med de grunnleggende ferdighetene uten at man teller timer for fag. Rektorene peker samtidig på at det vil være behov for kompetanseheving i skole for lek. Dette kan løses ved å utnytte den kompetansen som allerede finnes på dette området i kommunen. Barnehagene har personale som har høy kompetanse på frilek og på lekbaserte læringsaktiviteter.

Fredrikstad kommune er usikker på om det er en god løsning å integrere 12 timer SFO i uka i en mer helhetlig skoledag for 1. og 2. trinn. Vi mener at dette kan bli en utfordring med tanke på arbeidstidsordningen for de lærerne som jobber på 1. og 2. trinn. De vil kunne bli atskilt

fra resten av skolens lærere hvis de har en annen ordning enn resten av personalet. Det vil også være en utfordring hvis det er ment at de 12 timene skal legges til midt på dagen, der tiden er ment til å brukes til lek. Dette bør etter vår oppfatning utredes nærmere. SFO har en egen rammeplan, med et selvstendig innhold. Dersom 12 timer skal legges inn i skolen for de minste elevene, så vil SFO kunne få dårligere vilkår for å oppnå intensjonen med rammeplanen. Intensjonen med SFO er at barn har rett til fritid, ved å øke skoledagene med 12 timer per uke vil vi regulere barna mer enn det de er i dag, og vi vil frata dem en del av deres fritid.

Fredrikstad kommune støtter å innføre krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO, men vi ønsker ikke å begrense dette til pedagogisk kompetanse. Det kan være annen kompetanse på bachelornivå som kan være relevant for å lede SFO. Da tenker vi spesifikt på vernepleiere og barnevernspedagoger. Vi er også kjent med at det er etablert et eget bachelorstudium i skolefritidspedagogikk ved Universitetet i Stavanger, og det ville være naturlig at en slik utdanning kvalifiserer til å være leder av SFO.

Fredrikstad kommune støtter også anbefalingen om å styrke kompetanseutviklingen for ansatte i SFO, både gjennom kollektive og individuelle kompetansetiltak. Vi har flere ansatte i SFO som har tatt høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskole etter fullført videregående utdanning med fagbrev. Dette gjør at de ansatte blir bedre rustet til å ivareta alle barn i SFO. Vi ser at det er en utfordring med at det ikke er kompetansekrav for ansatte i SFO. Dette fører til at en del ufaglærte kan jobbe med barn, og det kan igjen føre til at kvaliteten på SFO ikke er på det nivået det bør være. Fredrikstad kommune har gode erfaringer med at ansatte kan følge et praksisløp for å ta fagbrev mens man er i arbeid.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag for å styrke vurderingsarbeidet i lys av utfordringer med kunstig intelligens. Samtidig vil vi peke på at det over tid er utarbeidet kompetansepakker som handler om vurdering generelt, og at dette har vært jobbet systematisk med over tid.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag for å styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling. Vi ønsker tydeligere nasjonale føringer på dette området, særlig siden utviklingen går så raskt at det er utfordrende for den enkelte kommune å følge med på alt nytt.

Fredrikstad kommune støtter delvis utvalgets forslag om elevenes læring og digitale dømmekraft. Vi mener at en av de viktigste kompetansene vi trenger i fremtidens skole er kritisk tenkning rundt kilder generelt, ikke bare rundt kunstig intelligens og digital påvirkning. Det er viktig for demokratiet at vi har innbyggere som har høy kompetanse i lesing, særlig for å kunne skille mellom informasjon og desinformasjon.

Fredrikstad kommune støtter delvis utvalgets forslag om å lovfeste en plikt for kommunen til å sørge for at elevene i grunnskolen har tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag. Utvalget presiserer ikke hva som er relevante fag, og om det skal være opp til hver enkelt kommune eller skole, kan det bli store forskjeller mellom skoler og kommuner. Samtidig bør skolene ha en frihet til å velge metode i opplæringen.

Det er viktig at elevene og lærerne har tilgang til et variert utvalg av læremidler, også trykte, og vi mener derfor at det er særs viktig å videreføre tilskuddsordningene som er i dag. På dette området ønsker Fredrikstad kommune å påpeke at regjeringen har satt i gang et nasjonalt leseløft som bygger på *Sammen om lesing – leselyststrategien 2024 - 2030*, og at det er nedsatt en lesekommisjon. En del av kommisjonens mandat er å komme med tydelige anbefalinger om hvordan barnehager og skoler bør jobbe med språk og lesing. Anbefalingene kan også omfatte råd om bruk av læremidler og læringsressurser, og om bruk av skolebibliotek som en del av opplæringen. Fredrikstad kommune vil derfor be KD om å

avvente videre arbeid på dette området til lesekommisjonen har kommet med sine anbefalinger. Ut fra kommisjonens mandat har Fredrikstad kommune forventninger om at det kommer tydelige og brukervennlige anbefalinger til praksisfeltet.

Fredrikstad kommune støtter anbefalingen om å opprette et faglig råd for læremidler. Dette vil kunne være en kvalitetssikring som er utfordrende å få til i hver enkelt kommune. Det er uklart for oss om utvalget mener et råd for læremidler eller et råd for lærebøker. Dette vil kunne få betydning for hva som blir gjort tilgjengelig for elever og lærere. Et slikt faglig råd bør likevel ikke være innrettet på en slik måte at det blir en ensretting i hvilke læremidler som godkjennes, og vi mener elever og lærere må ha tilgang til et mangfold av læremidler.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets anbefaling om å øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker. Dette er særlig viktig for kommuner som står i en krevende økonomisk situasjon.

Fredrikstad kommune mener at anbefalingene til punktene 11.7.2 og 11.8.3 henger tett sammen. Vi mener at man ikke kan se elevenes danning og sosioemosjonelle utvikling uten å se dette i sammenheng med annet arbeid med varierte skoledager og tilpasset opplæring. Fredrikstad kommune mener at dersom handlingsrommet med aktive skoledager utnyttes, og det blir en annen innretning på de første årene vil det føre til en god utvikling på dette området. Vi mener at systematiske tiltak på skole- og gruppenivå for både skolemiljø og opplæring vil ha en bedre effekt enn individualiserte tiltak som kun er rettet mot elevenes sosioemosjonelle utvikling.

Fredrikstad kommune støtter derfor forslaget om å beholde regelen om sammenholdte klasser og pedagogisk differensiering som hovedprinsipp for opplæringen i fellesskolen. Vi mener at forskningen som presenteres i kapittel 3 i utredningen gir god støtte til dette. Vi er av den oppfatning at opplæringsloven gir tilstrekkelig adgang til å dele inn elever på 1.-4. trinn i grupper etter nivå hvis det er behov for det.

Utvalget anbefaler å styrke kommunenes, fylkeskommunenes og skolenes kunnskap om fleksibiliteten og handlingsrommet som finnes for å legge til rette for god tilpasset opplæring. Som tidligere nevnt, åpner opplæringsloven for å dele elever inn i grupper etter nivå på 1.-4. trinn. Vi ønsker en åpning for at dette skal kunne gjøres i tidsavgrensede perioder også for resten av grunnskolen. I dag er det mulig å omdisponere inntil 25% av timene i et fag for enkeltelever for å få bedre måloppnåelse. Eleven skal fortsatt få opplæring i alle kompetansemål i fagene. Dette er særlig relevant for elever med stort læringspotensial. For elever som strever med skolehverdagen er regelverket mer rigid. I veilederen for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging står det eksplisitt at det ikke er anledning å omdisponere 25% av timetallet i et fag som grunnlag for at en elev skal få opplæring på en annen arena enn skolen. Dersom en elev skal kunne få opplæring på en annen arena krever dette en sakkyndig vurdering og et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Fredrikstad kommune ønsker i denne forbindelsen å peke på at Stortinget fattet et anmodningsvedtak om følgende:

> Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre og øke handlingsrommet skoleleder, foreldre og elev har til å benytte seg av alternative opplæringsarenaer.

Dette anmodningsvedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* og framgår av Innst. 442 L (2022– 2023). Fredrikstad kommune kan ikke se at det har blitt en økning i muligheten for å benytte seg av alternative opplæringsarenaer for enkeltelever. I Stortingsmelding 34 (2023-2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.-10.trinn* står det på s. 67 at flere lokale skolemyndigheter i dag erfarer at det kan være vanskelig å omdisponere 25% av timene i praksis, og at regjeringen vil bidra med bedre veiledning til

hvordan denne fleksibiliteten kan benyttes. Videre står det at regjeringen skal vurdere om regelverket legger unødige hindringer for å få dette til.

I Stortingsmeldingen er det også en beskrivelse av prosjektet «Våre unge» i Larvik. Fredrikstad kommune har fått Larvik kommunes dokumenter, og har satt i gang prosjektet «praktiske opplæringsløp» ved en av våre ungdomsskoler. Dette er et tilbud til elever på ungdomstrinnet som strever med motivasjonen for å komme på skolen. Deres læringsforutsetninger ellers er gode. Kommunen har samarbeidsavtale med en videregående skole, og elevene kan komme og delta i opplæringen på ulike programfag en dag per uke. Vi har over en tid vært i kontakt med Statsforvalteren for Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for å få avklaringer rundt formalitetene i bruk av denne typen alternativ opplæringsarena. For at elevene skal kunne delta i dette, krever statsforvalteren at det utarbeides en sakkyndig vurdering, og skolen må fatte et enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Dette innebærer at elever må ha et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring for å kunne delta i prosjektet uten at de har individuelt tilrettelagt opplæring i noen fag.

Fredrikstad kommune mener at regelverket rundt dette bør kunne mykes opp uten at elevenes rett på opplæring svekkes. For noen elever øker motivasjonen ved at de er deler av skoleuka på en annen arena. Elevene vil også kunne lettere velge riktig linje på videregående skole hvis de har fått prøve seg over tid mens de er elever på ungdomsskolen.

Fredrikstad kommune mener at utvalgets anbefaling om å innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som legger bedre til rette for god begynneropplæring i matematikk må ses i sammenheng med innretningen på 1. og 2. trinn (jf Udirs høring). Begynneropplæringen i matematikk er like viktig som begynneropplæring i lesing og språk.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om å styrke skolens arbeid med demokratiopplæring, med de begrunnelser som utvalget viser til i utredningen. Når det gjelder forslag om endringer i læreplanverket, støtter vi intensjonen om å tydeliggjøre demokratisk kunnskapsinnhold og demokratiske verdier. Samtidig vil vi understreke at demokrati og medborgerskap allerede er etablert som et tverrfaglig tema i læreplanverket, og at vi mener eventuelle presiseringer og justeringer bør prioriteres, fremfor innføring av nye, omfattende føringer. Fredrikstad kommune mener det kan være vel så viktig å understreke betydningen av, og følge opp, hvordan skolene arbeider med de tverrfaglige temaene som ble tydeliggjort gjennom LK20, som å gjøre endringer i læreplanene.

Fredrikstad kommune vil også peke på potensialet som ligger i valgfaget demokrati i praksis, og foreslår en styrking av dette. Det kan for eksempel gjøres gjennom å utvikle og gjøre gode undervisningsressurser kjent blant lærere, og bevilge midler til støtte for skoleturer som del av opplæringen i faget.

Vi støtter forslaget om å styrke lærernes kompetanse i demokratiopplæring, både gjennom lærerutdanningene og på andre måter. Det bør særlig legges vekt på betydningen av god klasseledelse, håndtering av uenighet og en aktivitetsbasert tilnærming til demokratiundervisning, som ikke bare handler om strukturell demokratiundervisning, men praktisk demokratitrening. Dette bør ses i nær sammenheng med arbeidet for inkluderende skolemiljøer, der elevene opplever det trygt å si hva man mener.

Vi vil også peke på sammenhengen til arbeidet for å styrke elevstemmens plass i skolens kvalitetsutvikling som finner sted i mange kommuner, i kjølvannet av NOU 23:27, om et nytt system for kvalitetsutvikling. Når elevenes erfaringer og perspektiver brukes aktivt i utviklingen av skolens praksis, kan de få erfaring med at medvirkning har betydning. Dette kan styrke elevenes demokratiske mestringstro og bidra til å synliggjøre at demokrati handler om mer enn samfunnsspørsmål på nasjonalt og globalt nivå; det handler også om å kunne påvirke og delta aktivt i fellesskapene man er en del av i hverdagen.

Fredrikstad kommune støtter også forslagene om kunnskap til bruk av sosiale medier og språkroboter, tilgang til kvalitetssikrede læremidler og økt tilskudd til skolebibliotek og bøker, som er kommentert tidligere i vårt høringssvar.

Fredrikstad kommune støtter i prinsippet utvalgets forslag om å utvide timetallet i musikk og mat og helse med til sammen tre–fire uketimer på 3. – 7. trinn ved å omdisponere tid fra andre fag. Samtidig blir det en utfordring å se hvilke fag timene skal tas fra. Det kunne vært en annen løsning at man må jobbe med praktisk og variert i andre fag, og dra inn elementer fra musikk og mat og helse i alle fag. En annen mulighet er å innføre dette som valgfag i stedet for å utvide timetallet i disse fagene. Utfordringen med å se hvilke andre fag som det skal tas fra vil bestå.

Utvalget anbefaler å legge til rette for mer lek og fysisk aktivitet de første årene gjennom en ny læreplan for 1. og 2. trinn og en mer helhetlig skoledag. Fredrikstad kommune mener at dette ikke bør begrenses til de to første skoleårene, men at det bør legges til rette for mer lek, praktisk læring og fysisk aktivitet i hele grunnskoleløpet. Flere av kommunens rektorer peker på at voksentettheten bør økes for de minste. Bemanningen i barnehage er høyere enn hva det er i 1. klasse. For at barn skal få utfolde seg mer med lek og fysisk aktivitet, er det nødvendig å vurdere sikkerheten ved å ha nåværende bemanningsnorm.

Fredrikstad kommune mener at det å innføre krav til undervisningskompetanse på barnetrinnet blir utfordrende med den innretningen lærerutdanningen har i dag. Kommunens rektorer mener at lærerutdanningen bør være annerledes. For barneskolelærere må lærerutdanningen bidra til at lærerne får kompetanse til undervisning i flere fag, og det femte året på lærerutdanningen bør være et praksisår.

Utvalget anbefaler å prioritere videreutdanning for lærere i de praktiske og estetiske fagene Fredrikstad kommune vil påpeke at dette har vært lagt til rette for, fra nasjonalt hold, over tid. Vi mener at behovet for økt kompetanse innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis i arbeid med fag er vel så høyt.

Fredrikstad kommune ser at utvalget anbefaler å videreføre tilskuddsordning for praktiske læringsarenaer. Vi mener at dette bør økes. Rammebetingelsene for de praktiske og estetiske fagene har over tid blitt nedprioritert. Vi ser at flere skoler har måttet ta i bruk de gamle spesialrommene til andre formål, for eksempel for å kunne tilby skjerming for elever med omfattende behov.

Kapittel 12 Hvordan sikre en demokratisk styrt og profesjonelt drevet fellesskole?
Fredrikstad kommune mener at dagens lærerutdanning er snever. Særlig for barneskolen er det en utfordring å få lærere som kan undervise i flere enn to fag. Dette må også ses i sammenheng med utfordringene i å få nok lærere med kompetanse i praktisk-estetiske fag. Vi støtter at lærerutdanningen fører til en mastergrad, men mener at dette må løses på en annen måte enn det gjøres i dag.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets anbefaling om å sørge for at ny rammeplan for lærerutdanning gjenspeiler utfordringene som er beskrevet i denne utredningen.
Vi mener at dette bør innebære mer praksis i opplæringsløpet. Grunnskolelærerutdanningen (GLU) bør ha felles praksis med barnehagelærerutdanningen (BLU). I Fredrikstad kommune har vi god erfaring med dette i samarbeid med Høgskolen i Østfold. Lærerstudenter blir bedre kjent med hva barnehage er, og omvendt for barnehagelærerstudentene. Vi mener at det bør ligge noen felles fag i utdanningen, særlig nå som lek igjen skal få større plass i skolen.

Vi er også delvis enige med utvalget at nyutdannede lærere må bli satt i stand til å jobbe med elevenes sosioemosjonelle utvikling. Dette ligger i formålsparagrafen i opplæringsloven og overordnet del i læreplanverket, men vi er usikre på om det har nok fokus i lærerutdanningene.

Fredrikstad kommune mener at det må tilføres flere midler dersom det skal reguleres at introduksjonsperioden skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden de første to årene skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter, veiledning og for- og etterarbeid til undervisning Med dagens rammer får vi ikke dette til.

Fredrikstad kommune støtter anbefalingene knyttet til kontinuerlig kompetanseutvikling i yrkeslivet. Midlene bør øremerkes.

Fredrikstad kommune støtter ikke anbefalingen om en ny nasjonal ordning med utviklingslærere. Vi mener det er viktig at kompetanseutvikling først og fremst bygger opp under profesjonsfellesskapet og skolens kollektive læring. Samtidig ser vi verdien av at enkelte lærere kan ha særskilte faglige ansvarsområder og bidra som ressurspersoner i utviklingsarbeidet. I Fredrikstad kommune ivaretas dette gjennom lokale funksjoner der lærere har et utvidet ansvar innenfor ulike fag- og utviklingsområder. Etter vår vurdering gir dette skolene nødvendig fleksibilitet til å organisere arbeidet ut fra lokale behov, uten at det er nødvendig å etablere en ny nasjonal ordning med utviklingslærere.

Utvalget anbefaler at det skal innføres krav om at de som er ansatt i lærerstilling og skal undervise i fagene kunst og håndverk, musikk, mat og helse, kroppsøving, KRLE, naturfag og samfunnsfag på 1. til 7. trinn skal ha minst 15 studiepoeng som er relevante for faget. Fredrikstad kommune vil igjen påpeke utfordringene med en smal lærerutdanning.

Fredrikstad kommune støtter fullt ut anbefalingen om å styrke kontaktlærerrollen gjennom å øke tids-ressurspotten til skolene med 1 milliard kroner. Kontaktlærerne trenger mer tid til å utføre mengden arbeidsoppgaver de har fått tilført de siste årene.

Fredrikstad kommune støtter i hovedsak utvalgets forslag om profesjonell og god skoleledelse. Kommunens rektorer påpeker viktigheten av god nok lederressurs for å gi skoleledelsen reelt handlingsrom til å lede profesjonsfellesskapet, og en tydeligere struktur på hva skolens ledelse skal håndtere. De ønsker å styrke støtteapparatet og kompetanseutviklingen for ledere i skolen. De tar videre til orde for en felles lønnsordning på landsbasis hvis ledere tar videreutdanning, og at det bør være en nasjonal standard for ledelsesressurser pr skole.

Fredrikstad kommune ser et stort behov for å etablere nasjonale kompetanseutviklingstilbud rettet mot kommunen som lokal skolemyndighet. Det er formelle krav til pedagogisk kompetanse hos lokal skolemyndighet, men det er også behov for kompetanse innenfor juss, forvaltning og ledelse for kvalitetsutvikling. Lokal skolemyndighet må kunne se oppvekstsektoren som en helhet, og dette krever mer enn pedagogisk kompetanse. Fredrikstad kommune har tidligere forsøkt å få spesialkonsulenter i stab med på rektorutdanning, men fått avslag med begrunnelse i at utdanningen er tett knyttet til ledelsesoppgaver i skolen. Dette har vi forståelse for, men har sett et behov for en «skoleeierutdanning».

Fredrikstad kommune er enig i at det er behov for andre yrkesgrupper i skolen, og at disse utgjør en ressurs for elevenes inkludering og psykososiale utvikling. Ansatte med en annen faglig bakgrunn tilfører også viktig kompetanse til profesjonsfellesskapet. Vi støtter derfor utvalgets forslag om samarbeid med andre ansattgrupper i skolen, men det må være i tillegg til lærerstillinger, og ikke i stedet for. Vi mener at lærertettheten må opprettholdes.

Kapittel 13 Hvordan styrke fellesskolens rolle i samfunnet?
Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om å utrede hvordan staten kan kompensere for forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev når kommunene og fylkeskommunene trekkes økonomisk som følge av fallende elevtall.

For Fredrikstad kommune får dagens ordning store økonomiske konsekvenser. Ved reduksjon i elevtallet blir kommunen trukket etter en beregnet gjennomsnittskostnad per elev som ligger høyere enn kommunens faktiske utgifter per elev. Kostnadene i skolen reduseres heller ikke i samme takt som elevtallet. Kommunen må fortsatt opprettholde skolebygg, ledelse, fagkompetanse, undervisningstilbud og et forsvarlig opplæringstilbud ved den enkelte skole. På kort og mellomlang sikt vil derfor store deler av kostnadene være faste.

En finansieringsmodell som i større grad tar hensyn til kommunenes reelle mulighet til å redusere kostnadene, vil gi bedre samsvar mellom inntektsreduksjon og faktisk økonomisk innsparing. Dette er særlig viktig i en periode der mange kommuner får synkende elevtall samtidig som behovene blant elevene blir mer omfattende.

Fredrikstad kommune støtter også forslaget om å utrede en ny ressursnorm for grunnskolen med intensjon om at denne på sikt kan erstatte dagens lærenorm. Lærenormen ble innført som en minstestandard, men har i praksis i stor grad blitt en standard for bemanningen. Normens detaljerte innretning begrenser kommunenes og skolenes mulighet til å bruke den samlede kompetansen og ressursene ut fra lokale behov.

Lærenormen gir heller ikke et dekkende bilde av den faktiske bemanningssituasjonen i skolene. Fredrikstad kommune opplever at stadig flere elever har store og sammensatte behov som krever omfattende individuell tilrettelegging og tett oppfølging. Elevene skal få oppfylt sine rettigheter og ha et opplæringstilbud som gir læring, utvikling og en meningsfull skolehverdag. Samtidig innebærer utviklingen at en stadig større del av skolens samlede ressurser bindes opp i tiltak for et begrenset antall elever. Konsekvensen kan bli at den ordinære opplæringen gjennomføres i store elevgrupper, med mindre kapasitet til tidlig innsats, forebygging, praktisk og variert opplæring og tilpasning innenfor fellesskapet.

En ny ressursnorm bør derfor ta utgangspunkt i skolens samlede oppdrag og kompetansebehov, og ikke bare regulere antall lærere per elev. Normen bør gi rom for å sette sammen laget rundt elevene ut fra lokale behov, samtidig som den sikrer tilstrekkelige ressurser til den ordinære opplæringen. Den bør blant annet ta hensyn til:

- elevsammensetning og levekårsutfordringer
- omfanget av behov for individuell tilrettelegging
- behovet for spesialpedagogisk, sosialfaglig og helsefaglig kompetanse
- skolestørrelse, skolestruktur og geografiske forhold
- ressurser til skoleledelse og utvikling av profesjonsfellesskapet

Fredrikstad kommune mener det også bør utredes en egen finansieringsordning for kommuner og skoler som har en høy andel elever med så store og sammensatte behov at de trenger et svært omfattende og spesialisert opplæringstilbud. Slike behov kan ikke fullt ut finansieres innenfor skolens ordinære ramme uten at det får betydelige konsekvenser for tilbudet til de øvrige elevene.

Fellesskolens mål om inkludering må stå fast. Samtidig må inkludering forstås som at eleven får oppleve tilhørighet, utvikling, mestring og et reelt utbytte av opplæringen. For enkelte elever vil et særskilt tilrettelagt eller spesialisert opplæringstilbud kunne gi bedre muligheter for dette enn det den ordinære nærskolen har forutsetninger for å tilby. Det bør derfor være

rom for en åpen og kunnskapsbasert diskusjon om hvordan spesialiserte opplæringstilbud kan organiseres, også i form av egne avdelinger eller skoler, uten at dette svekker elevenes rettigheter eller fellesskolens inkluderende formål. Det avgjørende må være elevens beste og kvaliteten på opplæringstilbudet, ikke organisasjonsformen alene.

Fredrikstad kommune støtter at en justert versjon av lærenormen beholdes inntil en ny ressursnorm er utredet, finansiert og innført. Dersom lærenormen fjernes uten at den erstattes av en finansiert ressursnorm, er det en betydelig risiko for at grunnskolen tappes ytterligere for ressurser.

I perioden fram til en ny ressursnorm er på plass, bør det vurderes om lærenormen kan praktiseres på skolenivå, framfor å være delt opp på hovedtrinn. Det vil gi den enkelte skole større fleksibilitet til å disponere lærerressursene i tråd med elevgruppenes behov og lokale prioriteringer.

Fredrikstad kommune mener det ideelle vil være at kommunene beholder de statlige ressursene som følger av dagens beregningsmåte, men får større frihet til å fordele ressursene mellom skolene. Det vil gi kommunen mulighet til å ta hensyn til forskjeller i elevsammensetning, levekår, skolestørrelse og behovet for individuelt tilrettelagt opplæring. Dersom normen flyttes til kommunenivå samtidig som den samlede finansieringen reduseres, vil dette imidlertid innebære et betydelig økonomisk kutt. Økt lokalt handlingsrom må derfor ikke brukes som begrunnelse for å redusere statens finansiering av grunnskolen.

Nye normer og krav må også være fullfinansiert. Dersom staten fastsetter nye rettigheter, kompetansekrav eller bemanningskrav, må kommunesektoren kompenseres for de faktiske kostnadene. Uten dette risikerer man at nye nasjonale krav må finansieres gjennom reduksjoner i andre deler av skolens tilbud.

Fredrikstad kommune deler utvalgets syn på at et godt skole-hjem-samarbeid er en viktig forutsetning for å lykkes med fellesskolens brede samfunnsoppdrag. Vi støtter utvalget som påpeker at gjensidig forventningsavklaring er sentralt, og vil understreke betydningen av å se foreldre som sentrale samarbeidspartnere for skolen. Å tilrettelegge for et tillitsfullt samarbeid mellom hjem og skole kan bidra til å styrke elevenes læring, trivsel og utvikling, og krever flere og konkrete innsatser.

I Fredrikstad har vi over flere år arbeidet systematisk for å styrke foreldresamarbeidet. Gjennom Foreldrekompasset, kommunens universelle foreldrestøtteprogram, ønsker vi å støtte foreldre i foreldrerollen, bygge nettverk mellom foreldrene og styrke samarbeidet mellom hjem og skole. Programmet er nå implementert som en del av ordinær drift i kommunens skoler, barnehager og helsestasjoner.

Vi ser også stor verdi i å involvere foreldre gjennom FAU, Kommunalt foreldreutvalg og gjennom deltakelse i skolenes kvalitetsdialogmøter. Slik kan foresatte bidra som aktive medspillere i utviklingen av gode lærings- og oppvekstmiljøer. Vi har også erfaringer fra en av våre skoler i et område med levekårsutfordringer, som viser hvordan et tett samarbeid mellom skole, foresatte og andre aktører kan bidra til å utvikle skolen som en viktig arena i nærmiljøet. Gjennom nærmiljøskoleprosjektet og tiltak som «Etter skoletid» er foresatte trukket aktivt inn i utviklingen av tilbud og aktiviteter, i tett samarbeid med skolen og kommunale tjenester. Etter vår vurdering illustrerer dette hvordan foreldre kan være en viktig ressurs i arbeidet med å styrke fellesskapet rundt barn og unge, og utvikle skolen som en inkluderende møteplass i lokalsamfunnet.

Utvalget peker på at skolen ikke står alene i det helsefremmende og forebyggende arbeidet med barn og unge. Samtidig sier også utvalget at skolen har et selvstendig ansvar, i det

skolen er en viktig arena hvor alle barn og unge møtes. Fredrikstad kommune er enig i at skole har et stort ansvar på dette området, men at skole ikke kan ha dette ansvaret alene.

Utfordringsbildet i Fredrikstad kommune er krevende og skiller seg på flere områder fra landsgjennomsnittet. Kommunen har en høy andel barn som lever i vedvarende lavinntekt, økende skolefravær og en voksende gruppe barn og unge med psykiske helseutfordringer og komplekse hjelpebehov. Disse forholdene gir økt press på tjenestene og stiller høye krav til både kapasitet, kompetanse og samhandling.

Oppvekstreformen innebærer en omfattende omstilling for kommunen, med tydelig forventning om mer forebygging og tidligere innsats. Samtidig er reformen krevende å realisere i en situasjon med stram kommuneøkonomi, høyt trykk på tjenestene og begrenset handlingsrom til å gjennomføre den omstillingen som må til. Fredrikstad kommune mener at dette bør få større oppmerksomhet i sammenheng med fellesskolens ansvar.

Fredrikstad kommune kunne ønske seg mer konkrete anbefalinger rundt pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Dette er den eneste tjenesten som er hjemlet i opplæringslova. De siste årene har det vært en stor omstilling i denne tjenesten, der de både har blitt tilført flere oppgaver med omstillingen i Statped, og et utvidet mandat med den nye opplæringsloven som trådte i kraft 01.08.2024. Den kollektive kompetansehevingen *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* varte fra 2021 og ut 2025. Kompetanseløftet var et tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten, og skulle bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de barna som har behov for det. Målet var at alle barn og unge opplever et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole. Evalueringen av ordningen (publisert i februar 2026) viste at ordningen har gitt et løft for samarbeid og strukturer, men at det har vært mer krevende å omsette dette til konkrete praksisendringer ute i barnehager og klasserom. Fra 2026 videreføres satsingen som en del av de ordinære ordningene for lokal kompetanseutvikling, der statsforvalteren tildeler midler etter behovsmeldinger fra kommunene. Fredrikstad kommune vil påpeke viktigheten av at disse midlene blir videreført, og at PPT er en naturlig del av den kollektive kompetansehevingen i kommunene.

Utvalget peker på et behov for å styrke det tverretatlige samarbeidet om oppfølging av sårbare barn og unge. Fredrikstad kommune etterlyser i den forbindelse en større forståelse fra sentrale myndigheter for at kommunens rammer og ressurser er under press, og at det gjør det utfordrende å få til et bedre samarbeid på tvers av virksomheter og etater. I tillegg er det krevende for kommunene når statlige myndigheter ikke samarbeider på tvers av fagområdene i tilstrekkelig grad, slik at de ulike styringssignalene i silo må lokalt tilpasses for å fremme helhet og sammenheng. At et så viktig område som en utredning om fremtidens fellesskole i så liten grad tar opp i seg tverrfaglighet, eller er gjort i samarbeid med andre fagområder er et eksempel på dette.

I tråd med dette støtter Fredrikstad kommune utvalgets anbefalinger og forslag om skolens forebyggende funksjon. Vi er opptatt av at det skal være helhet og sammenheng i tjenestene til barn og unge. Kommunens tjenester på oppvekstområdet skal organiseres og utvikles med utgangspunkt i felles mål om barnets beste. Rutiner for strategisk tverrfaglig utvikling, samarbeid, ansvar og bruk av kompetanse er en del av dette. Dette forutsetter imidlertid, som tidligere nevnt, at kommunens tjenester er økonomisk rustet for et slikt arbeid og at de statlige styringssignalene innenfor dette felte i større grad er samkjørte, på tvers av de ulike fagområdene. Barn og unge vokser opp med hele liv, og ikke i sektorer. Dette må gjenspeiles i de økonomiske overføringene til kommunene og i de samlede styringssignalene.

Utvalget anbefaler å heve kompetansen om informasjonsdeling og samtykke, og Fredrikstad kommune støtter dette. Vi ser også behovet for en felles oppvekstlov som kan inneholde ny og felles paragraf om barns rett til fortrolighet, hvor handlingsrommet i henhold til barns beste blir tydeligere, samtidig som grunnleggende menneskerettigheter blir ivaretatt. Dette kan også sikre nødvendig tillit til offentlig forvaltning.

Utvalget anbefaler at skolene skal holde spesielt øye med overgangene. Fredrikstad kommune har vært opptatt av dette over tid, og har noen eksempler på hvordan dette kan gjøres.

Vi har en rutine på at skolestartere med store og omfattende behov får en skolestart der spesialpedagog fra barnehagen er med inntil 6 timer per uke de første skoleukene. Dette kalles «Den gode overgangen». I denne tiden vil spesialpedagogen veilede skolen, slik at de blir kjent med eleven, og få kompetanseheving. Skolen får samtidig en kollektiv kompetanseheving fra pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).

Fra og med dette skoleåret har PPT også et tilbud om observasjon og veiledning for alle klasser på 1. trinn. Dette er et tilbud kommunens rektorer er godt fornøyd med. I tillegg har kommunen utarbeidet nye rutiner for overgangen mellom barnehage og skole/SFO der det blant annet er tatt hensyn til at barnas skolestart ofte er på SFO. Dette evalueres i disse dager.

Fredrikstad kommune har også etablert et samarbeid med inntakskontoret hos Østfold fylkeskommune om informasjonsutveksling for elever med store og omfattende behov fra elevene går på 9. trinn. Dette har vist seg å være positivt for en god overgang også for disse elevene. Fylkeskommunen får bedre tid på å finne riktig tilbud til elevene, og overgangsarbeidet kan starte tidligere.

I 2019 utarbeidet Fredrikstad kommune og enkelte av de videregående skolene i fylket en felles rutine for overgangen mellom 10. trinn og videregående opplæring. Rutinen innebærer at videregående skole kan få opplysninger om elever som strever faglig eller sosialt før skolestart, slik at de kan få en god start på det videre opplæringsløpet. Denne rutinen er foreløpig beholdt, selv om det nå er fylket som har ansvar for overgangen.

Fredrikstad kommune støtter fullt ut utvalgets anbefaling om å utarbeide en veileder til kommunene og fylkeskommunene til bruk i deres arbeid med skolestrukturen, basert på forskningsbaserte anbefalinger. Med synkende elevtall og stadig mer krevende økonomi vil flere kommuner stå overfor endringer i skolestrukturen. Dette utløser store og kompliserte prosesser der følelser og ulike meninger kan få stor plass. En nasjonal veileder kan være et godt bidrag til likeverdige prosesser for hele landet.

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 16.11.2026:

Fredrikstad ungdomsråds behandling:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 17.11.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

Partssammensatt utvalgs vedtak 17.11.2026:

Partssammensatt utvalgs behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

helsSaksnr.: 2026/26023
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 312158/2026
Klassering: A56

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	16.11.2026	25/26
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	25/26
Partssammensatt utvalg	17.11.2026	10/26
Oppvekstutvalget	18.11.2026	35/26
Samfunnsutvalget	18.11.2026	42/26
Formannskapet	26.11.2026	
Bystyret	10.12.2026	

Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026-2030

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026-2030 vedtas slik den framgår av vedlegget til saken.

Sammendrag

Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026-2030 erstatter *Plan for lærlingordningen 2021-2025* og gir en samlet retning for kommunens arbeid med fagopplæring. Planen omfatter både ordinære lærlingeløp og andre opplæringsløp fram mot fagbrev eller dokumentert kompetanse.

Fagopplæringen skal bidra til å dekke kommunens kompetansebehov og gi flere unge og voksne mulighet til kvalifisering og varig tilknytning til arbeidslivet. Planen prioriterer flere veier til fagkompetanse, rekruttering, kvalitet i opplæringen, inkludering og systematisk styring og samarbeid.

Det ordinære lærlingeløpet skal fortsatt være hovedmodellen, supplert med alternative løp tilpasset kandidatenes forutsetninger og tjenestenes behov. Planen følges opp gjennom årlig rapportering. Omfanget av fagopplæringen og eventuell opptrapping mot målet om to lærlinger per 1 000 innbyggere må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene, i sammenheng med kompetansebehov og kapasitet til å gi god opplæring.

Vedlegg

1 Plan for fagopplæring 2026-2030

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Plan for lærlingordningen 2021-2025

Saksopplysninger

Fredrikstad kommune er Østfolds største selvstendige lærebedrift. Gjennom lærlingordningen og andre opplæringsløp utdanner kommunen fagarbeidere til egne tjenester og gir unge og voksne mulighet til å oppnå formell kompetanse. Den nye planen viderefører dette arbeidet og erstatter Plan for lærlingordningen 2021-2025. Tittelen «Plan for fagopplæring» tydeliggjør at planen omfatter lærlinger, lærekandidater, fagbrev på jobb, praksiskandidater og andre opplæringsløp fram mot dokumentert kompetanse.

Planforslaget beskriver behov for flere kvalifiserte fagarbeidere, særlig innen helse og oppvekst, og færre søkere fra videregående skole til helsearbeiderfaget. Alternative opplæringsløp og samarbeid med NAV er derfor viktige for rekrutteringen. Av 35 inngåtte kontrakter innen helsefag i 2026 var ni med elever fra vg2. Øvrig rekruttering skjedde blant annet gjennom *På vei mot fagbrev*, *Menn i helse* og andre kanaler.

47 av de 70 lærlingene som tok fagbrev i 2025 arbeider i Fredrikstad kommune; 32 av 42 innen helsefag, 10 av 19 innen barne- og ungdomsarbeiderfaget og 5 av 9 i øvrige fag. Opplysningene viser at fagopplæringen bidrar til rekruttering til egne tjenester.

Fagopplæring skal være et strategisk virkemiddel for kompetanseutvikling, rekruttering og inkludering. Kommunen har inngått en intensjonsavtale med Østfold fylkeskommune om å arbeide mot to lærlinger per 1 000 innbyggere. Dette er en ambisjon for utviklingen av ordningen, ikke en beskrivelse av dagens nivå. Omfanget må vurderes opp mot rekrutteringsgrunnlaget, tjenestenes behov, opplæringskapasiteten og kommunens økonomiske rammer.

Planen angir følgende mål for perioden:

1. Flere skal få tilbud om læreplass eller andre opplæringsløp som leder fram til dokumentert kompetanse.

2. Opplæringen skal holde høy kvalitet, med mål om 97 prosent gjennomføring og beståtte fagprøver.

3. Fagopplæringen skal bidra til inkludering og redusert utenforskap, med mål om at minst 30 prosent av lærekontraktene inngås med kandidater rekruttert gjennom NAV.

4. Arbeidet skal være systematisk, kunnskapsbasert og forankret i kommunens kompetansebehov.

Planen legger opp til årlig rapportering om antall lærlinger og lærekandidater, fagområder, gjennomføring, bestått fagprøver, avbrutte kontrakter, alternative opplæringsløp, rekruttering gjennom kvalifiseringsordninger og overgang til arbeid.

Kostnadene ved lærlingordningen avhenger av antall lærlinger, type opplæringsløp og hvor langt lærlingene har kommet i læretiden. Budsjettbehovet må vurderes på dette grunnlaget, sammen med tilskudd og kostnader til veiledning og administrasjon.

Det vanligste løpet er to år i videregående skole etterfulgt av to år i lære. Andre løp kan ha lengre læretid eller gjennomføres av personer som allerede er ansatt i kommunen. For eksisterende ansatte vil opplæringen normalt ikke medføre samme særskilte lønnsutgifter som ved inntak av en ny lærling. Antall aktive lærlinger og lønnsnivået varierer gjennom året som følge av inntak, avslutning av kontrakter og progresjon i læretiden.

Lærlingordningen medfører i hovedsak driftsutgifter, og gjennomføringen av planen forventes i seg selv ikke å medføre særskilte investeringsbehov.

Lønnskostnader for 2025 var 33 120 000 kroner for 133 lærlinger. For 2026 er lønnskostnadene 34 500 000 kroner for 135 lærlinger. Tilskudd fra fylkeskommunene utgjorde 9 850 000 kroner i 2025, da kommunen hadde 133 lærlinger.

Målet om to lærlinger per 1 000 innbyggere utgjør ca. 170 lærlinger og anslåtte lønnskostnader er 43 500 000 kroner. Dette er et anslag, ikke en vedtatt budsjettramme. Rekrutteringssituasjonen gjør det lite realistisk å nå dette antallet på kort sikt. Muligheten for opptrapping må vurderes årlig i budsjett- og økonomiplanarbeidet.

I tillegg kommer kostnader til administrasjon av lærlingordningen og veiledning som må inngå i den samlede økonomivurderingen.

Lærlingene kombinerer opplæring med produktivt arbeid. Bidraget til tjenesteproduksjonen øker med kompetanse og selvstendighet gjennom læretiden. Lønnsutgiftene alene gir derfor ikke et fullstendig bilde av ordningens økonomi.

For 2025 er verdien av lærlingenes bidrag gjennom redusert behov for vikarer beregnet til om lag 27 millioner kroner. Beløpet kan imidlertid ikke uten videre forstås som en dokumentert reduksjon i regnskapsførte vikarutgifter eller trekkes direkte fra lønnskostnadene som en budsjettbesparelse, da rapportering og verdiskapning er ulik i driften.

Relevante bestemmelser
Opplæringsloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fagopplæring kan forebygge utenforskap ved å gi flere mulighet til utdanning, dokumentert kompetanse og varig tilknytning til arbeidslivet. Læreplass, praksis og tilpassede opplæringsløp er viktige innganger til kvalifisering. Kommunen har gode erfaringer med samarbeid med NAV gjennom blant annet På vei mot fagbrev og Menn i helse.

Planen legger opp til å videreutvikle samarbeidet med NAV, Østfold fylkeskommune, oppfølgingstjenesten, FAVI, områdesatsing og kommunale virksomheter. Individuell tilrettelegging og støtte under opplæringen og i overgangen til arbeid skal bidra til at flere fullfører. Det ordinære lærlingeløpet skal fortsatt være hovedmodellen, men med fleksible alternativer.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Fagopplæring og lærlingordningen er en langsiktig investering i kompetanse og rekruttering som kan styrke kommunens økonomiske bærekraft. Ved å utdanne fagarbeidere til egne tjenester kan kommunen møte framtidige bemanningsbehov, samtidig som lærlingene bidrar til verdiskaping og redusert behov for vikarer i læretiden. Ordningens økonomi må derfor vurderes ut fra både lønnsutgifter, kostnader til veiledning og administrasjon, tilskudd og lærlingenes bidrag til tjenesteproduksjonen. Omfanget og innretningen av ordningen må tilpasses kommunens kompetansebehov, kapasitet til å gi god opplæring og økonomiske rammer. Eventuell opptrapping mot målet om to lærlinger per 1 000 innbyggere må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert.

Ansattes medbestemmelse
Ansattes representanter har deltatt i arbeidsgruppen som har utarbeidet planen. Saken drøftes med tillitsvalgte og behandles i Partssammensatt utvalg, jf. behandlingsoversikten. Eventuell behandling i arbeidsmiljøutvalget må avklares i den videre saksforberedelsen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken legges fram for Fredrikstad ungdomsråd og Råd for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse. Øvrig politisk behandling framgår av behandlingsoversikten.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at den nye planen gir en samlet retning for fagopplæring som kompetansetiltak, rekrutteringstiltak og samfunnsoppdraget på dette område. Overgangen fra en plan for lærlingordningen til en plan for fagopplæring tydeliggjør bredden i arbeidet. Dette er viktig både for å møte tjenestenes behov for fagarbeidere og for å gi flere mulighet til kvalifisering og arbeid. Levekårskartleggingens beskrivelse av utfordringer med utdanningsnivå, gjennomføring og arbeidsledighet blant unge understøtter behovet for innsatsen.

Rekrutteringsutfordringene og erfaringene med alternative opplæringsløp tilsier at kommunen må arbeide bredt med rekruttering, uten å svekke det ordinære lærlingeløpet som hovedmodell. God opplæring forutsetter kompetente veiledere, systematisk oppfølging og tilrettelegging for kandidater som trenger ekstra støtte.

Ambisjonen om to lærlinger per 1 000 innbyggere gir retning for utviklingen av ordningen, men eventuell opptrapping må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene. Vurderingen må bygge på rekrutteringsgrunnlaget, kommunens kompetansebehov, opplæringskapasitet og samlet økonomi. Lærlingenes bidrag til tjenesteproduksjonen er også relevant.

Årlig rapportering skal gi grunnlag for å vurdere måloppnåelse og justere innsatsen. Tydelige måledefinisjoner, ansvar og rapporteringsrutiner er nødvendige for å følge utviklingen i gjennomføring, rekruttering og overgang til arbeid, og for å vurdere ressursbruken over tid.

Samlet vurderer kommunedirektøren at planen er et viktig verktøy for å møte framtidige kompetansebehov og bidra til at flere fullfører opplæring og kommer i arbeid. Kommunedirektøren anbefaler derfor at planen vedtas, med oppfølging innenfor kommunens budsjett- og økonomiplanprosesser.

Alternative løsninger

Bystyret kan endre planens mål og prioriteringer eller sende den tilbake for videre bearbeiding. Et lavere ambisjonsnivå for antall lærlinger kan redusere lønnsutgiftene, men samtidig gi færre opplæringsplasser og svakere grunnlag for rekruttering. Eventuelle endringer i ambisjonen om to lærlinger per 1 000 innbyggere må vurderes opp mot intensjonsavtalen med Østfold fylkeskommune. Bedre bruk av lærlingenes kompetanse i tjenestene kan også vurderes, men må ivareta læringsmål, veiledningsbehov og kvalitet i opplæringen.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at bystyret vedtar *Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026-2030* slik den framgår av vedlegget til saken. Planen erstatter Plan for lærlingordningen 2021-2025.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

PLAN

Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune

2026–2030



Innhold

Planen i korte trekk 3
1 Formål og ambisjon 4
Kommunen skal arbeide for at: 4
2 Status og behov 5
3 Mål for perioden 7
4 Strategiske innsatsområder 8
Flere veier til fagkompetanse 8
Rekruttering og attraktive læreplasser 9
Kvalitet og oppfølging 9
Inkludering og fullføring 10
Styring og samarbeid 10
5 Oppfølging 11
6 Avslutning 12

Planen i korte trekk

AMBISJON

Fredrikstad kommune skal være en attraktiv, inkluderende og profesjonell lærebedrift, som utdanner fagarbeidere til egne tjenester og bidrar til utdanning, arbeid og inkludering.

MÅLTALL FOR PERIODEN

70 % av dem som består fagprøven, fortsetter å jobbe i kommunen	**2** lærlinger per 1 000 innbyggere	**≥ 30 %** av lærekontraktene med kandidater rekruttert gjennom Nav	**100 %** beståtte fagprøver

FEM STRATEGISKE INNSATSOMRÅDER

1	2	3	4	5
Flere veier til fagkompetanse	**Rekruttering og attraktive læreplasser**	**Kvalitet og oppfølging**	**Inkludering og fullføring**	**Styring og samarbeid**

OPPFØLGING

Planen følges opp gjennom årlig rapportering på sju indikatorer (se kapittel 5).

1 Formål og ambisjon

Fredrikstad kommune er Østfolds største selvstendige lærebedrift og har over tid bygget opp en solid og anerkjent fagopplæring. Gjennom lærlingordningen og andre opplæringsløp bidrar kommunen til å utdanne fagarbeidere, dekke egne kompetansebehov og gi unge og voksne mulighet til å oppnå formell kompetanse.

Planen omfatter lærlinger, lærekandidater, fagbrev på jobb, praksiskandidater og andre opplæringsløp som leder fram til dokumentert kompetanse.

> AMBISJON 2026–2030
>
> **Ambisjonen for perioden 2026–2030 er at Fredrikstad kommune skal være en attraktiv, inkluderende og profesjonell lærebedrift som utdanner fagarbeidere til egne tjenester og bidrar til utdanning, arbeid og inkludering.**

Kommunen skal arbeide for at:

1

Flere unge og voksne får mulighet til fagopplæring.

2

Flere fullfører yrkesfaglig utdanning.

3

Kvaliteten i opplæringen opprettholdes og videreutvikles.

4

Fagopplæring bidrar til inkludering, kvalifisering og rekruttering av fagarbeidere til egne tjenester.

Planen bygger på prinsippet om at fagopplæringen både er et kompetansetiltak, et rekrutteringstiltak og et samfunnsoppdrag.

Kompetansetiltak | **Rekrutteringstiltak** | **Samfunnsoppdrag**

2 Status og behov



Foto: Johannes Dalseg

1 000
nye medarbeidere i helsesektoren i Fredrikstad kommune fram mot 2030 (KS)

65 000
flere ansatte i helse- og omsorgssektoren nasjonalt (regjeringen og Helsedirektoratet)

24 000
nye helsefagarbeidere i Norge fram mot 2040 (Helse- og omsorgsdepartementet)

29 %
fullfører ikke videregående opplæring (SSB)

Fredrikstad kommune har behov for flere kvalifiserte fagarbeidere i flere tjenesteområder, særlig innen helse og oppvekst. Fagopplæring er derfor et viktig strategisk virkemiddel for å utdanne og rekruttere medarbeidere med den kompetansen kommunen trenger. Ifølge KS vil Fredrikstad kommune ha behov for om lag 1 000 nye medarbeidere innen helsesektoren fram mot 2030.

Behovet for arbeidskraft er også stort nasjonalt. Ifølge regjeringen og Helsedirektoratet vil det være behov for 65 000 flere ansatte i helse- og omsorgssektoren. Helse- og omsorgsdepartementet anslår at Norge vil trenge 24 000 nye helsefagarbeidere fram mot 2040. Samtidig er konkurransen om arbeidskraften stor, blant annet fra Sykehuset Østfold.

Kommunen opplever færre søkere fra videregående skole. For å møte behovet for helsepersonell må kommunen derfor også rekruttere og utdanne gjennom alternative opplæringsløp, som *Menn i helse* (menn som har behov for omskolering får mulighet til å ta fagbrev) og *På vei mot fagbrev* (et tilbud til personer utenfor arbeidslivet til å få et utdanningsløp i samarbeid med Nav).

Samtidig står kommunen overfor utfordringer knyttet til utenforskap. Ifølge tall fra SSB fullfører ikke 29 prosent videregående opplæring. Fagopplæringen er dermed viktig både for å kvalifisere flere til arbeid og for å møte kommunens kompetansebehov. Kommunen opplever også et økende behov for tett oppfølging, ekstra støtte og tilrettelegging for enkelte lærlinger og kandidater, slik at de kan lykkes i opplæringsløpet.

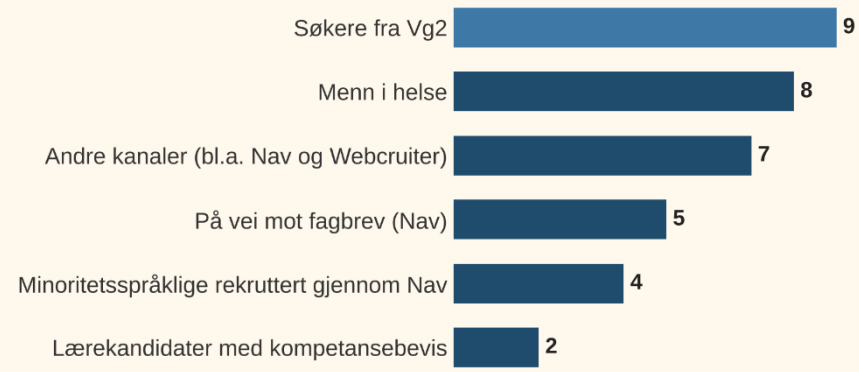
For å møte disse utfordringene og framtidige kompetansebehov må kommunen videreutvikle fagopplæringen i samarbeid med kommunens virksomheter, videregående skoler, Østfold fylkeskommune, Nav og andre relevante aktører.

UTFORDRINGSBILDET I TALL

Inntak av lærlinger innen helsearbeiderfaget 2026

For å illustrere utfordringsbildet har kommunen i 2026 tegnet 35 lærekontrakter innen helsefag. Av 19 søkere fra Vg2 inngikk 9 lærekontrakt med kommunen, mens 2 takket nei fordi de valgte påbygg, og 8 takket ja til sykehuset. Av kandidatene er 5 rekruttert gjennom *På vei mot fagbrev* i samarbeid med Nav og 8 gjennom *Menn i helse*. Videre inngår 2 lærekandidater med kompetansebevis som ikke har bestått Vg2, og 4 minoritetsspråklige kandidater rekruttert gjennom Nav. De øvrige 7 er rekruttert gjennom andre kanaler, blant annet Nav og søknader i Webcruiter.

35 lærekontrakter i helsefag 2026, fordelt på rekrutteringsvei



Hvor gikk de 19 søkerne fra Vg2?

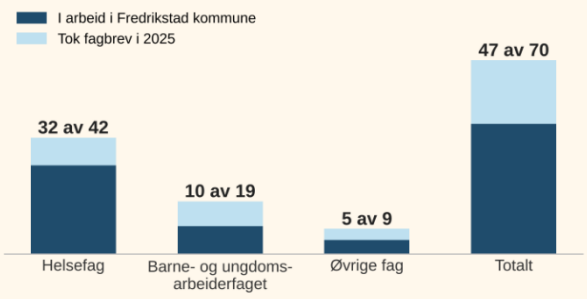


De siste årene har kommunen fått færre søkere fra Vg2. Dette skyldes at flere velger påbygg, og at kommunen konkurrerer med andre aktører om søkerne.

RESULTAT

Lærlinger i arbeid etter endt utdanning

Mange av lærlingene som var ferdig utdannet i 2025, er nå i arbeid i Fredrikstad kommune. Av de 70 lærlingene som tok fagbrev i 2025, er 47 i dag i arbeid i Fredrikstad kommune. Dette omfatter 32 av 42 innen helsefag, 10 av 19 innen barne- og ungdomsarbeiderfaget og 5 av 9 innen øvrige fag.



3 Mål for perioden

70 %
av alle som består fagprøven, fortsetter å jobbe i Fredrikstad kommune

2
lærlinger per 1 000 innbyggere – i tråd med intensjonsavtalen med Østfold fylkeskommune

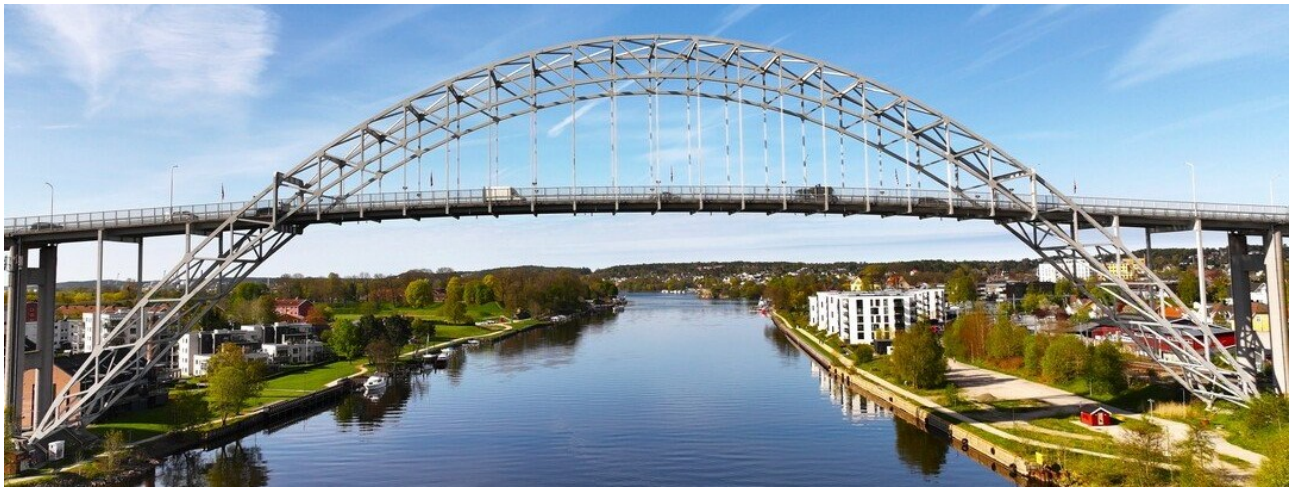
≥ 30 %
av lærekontraktene inngås med kandidater rekruttert gjennom Nav

100 %
beståtte fagprøver – alle som begynner, skal oppnå fagbrev eller dokumentert kompetanse

Nr.	Mål	Måltall	Indikator i årlig rapportering
1	Fredrikstad kommune skal gjennom fagopplæringen styrke tilgangen på kvalifiserte fagarbeidere til egne tjenester.	**70 % av lærlingene jobber i kommunen etter oppnådd fagbrev.**	Hvor mange som har hatt overgang til arbeid i kommunen i forhold til antall fagbrev oppnådd.
2	I tråd med den signerte intensjonsavtalen med Østfold fylkeskommune skal kommunen arbeide mot et mål om to lærlinger per 1 000 innbyggere.	**2 lærlinger per 1 000 innbyggere**	Antall lærlinger og lærekandidater
3	Kommunen skal gi unge og voksne mulighet til å oppnå fagbrev eller annen dokumentert kompetanse gjennom læreplasser og alternative opplæringsløp.	Utvikling følges årlig	Antall alternative opplæringsløp
4	Kommunen skal tilby fagopplæring av høy kvalitet som gir lærlinger og kandidater gode forutsetninger for å fullføre opplæringen, og at alle som påbegynner læreløp i kommunen, oppnår fagbrev eller annen dokumentert kompetanse.	**100 % beståtte fagprøver**	Gjennomføring og beståtte fagprøver.
5	Kommunen skal gjennom fagopplæringen bidra til inkludering og redusert utenforskap, hvor minst 30 prosent av lærekontraktene skal inngås med kandidater rekruttert gjennom Nav.	**Minst 30 % av lærekontraktene**	Antall lærlinger rekruttert gjennom kvalifiseringsordninger
6	Kommunens fagopplæring skal være systematisk, kunnskapsbasert og innrettet mot tjenestenes nåværende og framtidige kompetansebehov.	Utvikling følges årlig	Antall fagområder med lærlinger

«Utvikling følges årlig» betyr at planen ikke har et eget måltall for målet. Utgangspunktet for flere av indikatorene står i kapittel 2.

4 Strategiske innsatsområder



1	2	3	4	5
Flere veier til fagkompetanse	Rekruttering og attraktive læreplasser	Kvalitet og oppfølging	Inkludering og fullføring	Styring og samarbeid

1

INNSATSOMRÅDE 1

Flere veier til fagkompetanse

Det ordinære lærlingeløpet skal fortsatt være hovedmodellen for fagopplæring. Samtidig skal kommunen benytte alternative opplæringsløp når dette er hensiktsmessig for kandidaten og tjenestens behov.

Kommunen skal:

- videreføre ordinært lærlingeinntak,
- legge til rette for fagbrev på jobb og andre opplæringsløp ved behov,
- vurdere nye fagområder der kommunen har kompetansebehov,
- samarbeide med aktuelle aktører om kvalifisering til fagbrev.

2

INNSATSOMRÅDE 2

Rekruttering og attraktive læreplasser

Fredrikstad kommune skal være en synlig og attraktiv lærebedrift. Kommunen skal rekruttere bredt, med særlig oppmerksomhet på ungdom. I tillegg vil fokuset være unge voksne uten fullført videregående opplæring og innen fagområder der kommunen har stort kompetansebehov.

Kommunen skal:

- samarbeide med videregående skoler om rekruttering og overgang til læreplass,
- delta på relevante rekrutteringsarenaer,
- styrke informasjon om fagopplæring og karrieremuligheter,
- bruke lærlinger som ambassadører for yrkesfag og kommunen som arbeidsplass,
- utarbeide en årlig rekrutteringsplan for prioriterte fagområder.

3

INNSATSOMRÅDE 3

Kvalitet og oppfølging

God fagopplæring forutsetter kompetente veiledere, systematisk oppfølging og et trygt læringsmiljø.

Kommunen skal:

- videreføre opplæring for faglige ledere og veiledere,
- videreutvikle god dokumentasjon og vurdering av opplæringen gjennom elektronisk opplæringsbok,
- styrke oppfølging av lærlinger og kandidater med behov for ekstra støtte,
- ha mål om høy gjennomføring og beståtte fagprøver på 100 %.

4

INNSATSOMRÅDE 4

Inkludering og fullføring

Lærlingordningen er et viktig virkemiddel for å forebygge utenforskap. For mange kan læreplass, praksis eller et tilpasset opplæringsløp være inngangen til utdanning, arbeid og varig tilknytning til arbeidslivet.

Fredrikstad kommune har god erfaring med å samarbeide med Nav gjennom blant annet *På vei mot fagbrev* og *Menn i helse*. Arbeidet skal bidra til at flere får mulighet til å fullføre videregående opplæring, bygge kompetanse og delta i arbeidslivet.

Kommunen skal:

- videreutvikle samarbeidet med Nav for å redusere utenforskap,
- bidra til at flere fullfører videregående opplæring,
- støtte kandidater som står i fare for å falle utenfor utdanning eller arbeidsliv,
- legge til rette for fleksible og individuelt tilpassede løp der ordinært lærlingeløp ikke er riktig,
- samarbeide med relevante aktører som Østfold fylkeskommune, Nav, oppfølgingstjenesten, FAVI, områdesatsing og kommunale virksomheter,
- følge opp kandidater med behov for ekstra støtte i overgangen til arbeidslivet.

5

INNSATSOMRÅDE 5

Styring og samarbeid

Fagopplæringen skal være en integrert del av kommunens kompetanse- og arbeidsgiverpolitikk.

Kommunen skal:

- videreføre tydelige roller og ansvar,
- ha faste samarbeidsarenaer med relevante aktører,
- følge utviklingen gjennom årlig rapportering,
- bruke erfaringer og resultater til kontinuerlig forbedring.

5 Oppfølging

Planen følges opp gjennom årlig rapportering som viser utvikling innen:

	Indikator	Knyttet til mål nr.
1	Antall lærlinger og lærekandidater	2
2	Antall fagområder med lærlinger	6
3	Gjennomføring og beståtte fagprøver	4
4	Antall avbrutte kontrakter	4
5	Antall alternative opplæringsløp	3
6	Antall lærlinger rekruttert gjennom kvalifiseringsordninger	5
7	Hvor mange som har hatt overgang til arbeid i kommunen	1

PLANPERIODEN 2026–2030 – ÅRLIG RAPPORTERING

2026	2027	2028	2029	2030
Årlig rapportering	Årlig rapportering	Årlig rapportering	Årlig rapportering	Årlig rapportering

6 Avslutning



Fagopplæring er et viktig virkemiddel for å sikre framtidig kompetanse, rekruttering og inkludering i Fredrikstad kommune. Gjennom denne planen skal kommunen videreutvikle sitt arbeid som lærebedrift og bidra til at flere oppnår fagkompetanse og varig tilknytning til arbeidslivet.

Arbeidet skal skje i samarbeid mellom kommunens virksomheter, HR, videregående skoler, Østfold fylkeskommune, Nav og andre relevante samarbeidspartnere. Målet er at Fredrikstad kommune fortsatt skal være en attraktiv lærebedrift som gir muligheter for framtiden. Kommunen skal arbeide for et lærlingeinntak som dekker framtidige kompetansebehov og gir god kvalitet i opplæringen.

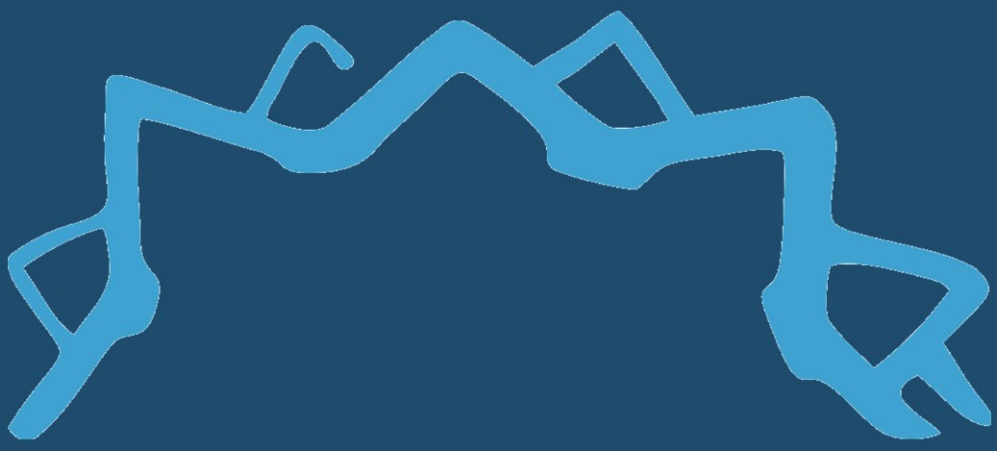
SAMARBEIDSPARTNERE I ARBEIDET

Kommunens virksomheter	**HR**	**Videregående skoler**
Østfold fylkeskommune	**Nav**	**Andre relevante samarbeidspartnere**

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Plan for fagopplæring i Fredrikstad kommune 2026–2030

fredrikstad.kommune.no



Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 17.11.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

Eldrerådets vedtak 17.11.2026:

Eldrerådets behandling:

Partssammensatt utvalgs vedtak 17.11.2026:

Partssammensatt utvalgs behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2022/9625
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 330633/2026
Klassering: X20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	27/26
Eldrerådet	17.11.2026	23/26
Partssammensatt utvalg	17.11.2026	12/26
Oppvekstutvalget	18.11.2026	36/26
Samfunnsutvalget	18.11.2026	41/26
Teknisk utvalg	25.11.2026	
Formannskapet	26.11.2026	
Bystyret	10.12.2026	

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2026 for Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030 vedtas og legges til grunn for kommunens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.
2. Analysen skal være et strategisk kunnskapsgrunnlag for kommunens planlegging, beredskapsplanverk, kontinuitetsarbeid, øvelser, areal- og samfunnsplanlegging og prioritering av risikoreduserende tiltak.
3. Kommunedirektøren bes følge opp analysens anbefalte tiltak i kommunens ordinære styringssystem. Tiltak med økonomiske konsekvenser vurderes og prioriteres gjennom økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

Sammendrag

Fredrikstad kommune har gjennomført en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for perioden 2026–2030. Analysen omfatter 15 uønskede hendelser og gir et samlet, oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i kommunen. Den erstatter helhetlig ROS fra 2022 og skal forankres i bystyret.

Analysens viktigste budskap er at kommunen må være forberedt på langvarige og sammensatte hendelser, der svikt i én samfunnsfunksjon kan utløse eller forsterke svikt i andre. Strøm, elektronisk kommunikasjon (EKOM), digitale systemer, vannforsyning, transport, forsyninger og kommunens styringsevne er gjensidig avhengige. Kommunens motstandsdyktighet avgjøres derfor ikke bare av evnen til å håndtere én hendelse, men av evnen til å opprettholde kritiske tjenester når flere funksjoner svikter samtidig og over tid.

Analysen peker særlig på ekstremvær, langvarig strømbrudd, bortfall av EKOM, alvorlige digitale hendelser, svikt i vannforsyning, brudd i kritiske transportårer, redusert styringsevne ved komplekse hendelser og sikkerhetspolitisk krise eller krig som sentrale områder for videre oppfølging. Risikobildet i vedlegg 2 er en samlet oversikt og skal ikke leses som en rangert prioriteringsliste.

Et gjennomgående behov er å styrke kommunens kontinuitetsplanlegging, reservekraft, alternative kommunikasjonsløsninger, manuelle rutiner, ressurs- og forsyningsoversikter, bemannings- og avløsningsplaner, øvelser og samarbeid med eksterne aktører. Tiltakene

må følges opp i ordinær styring av kommunen og ses i sammenheng med økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

Vedlegg
Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030
Vedlegg 1 – Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
Vedlegg 2 – Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune – samlet risikobildeVedlegg:
1 Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
2 Vedlegg 2 Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune - samlet risikobilde
3 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026-2030

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
- Bystyresak PS 134/22 – Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2022 for Fredrikstad kommune
- FylkesROS Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus 2026–2030
- DSB: Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (2022)

Saksopplysninger
Råd og utvalg *uttaler* seg til saken før behandling i formannskapet og bystyret.

Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Fredrikstad kommune har ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og for å opprettholde nødvendige kommunale tjenester ved uønskede hendelser. Den sektorovergripende kommunale beredskapsplikten skal sikre at risiko og sårbarhet vurderes i et helhetlig perspektiv på tvers av kommunens tjeneste- og ansvarsområder.

Gjeldende helhetlig ROS ble behandlet av bystyret 20. oktober 2022 i PS 134/22. Risiko- og sårbarhetsbildet har siden utviklet seg. Klimaendringer, økt digital avhengighet, endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og tydeligere forventninger til kommunenes rolle i totalforsvaret gjør det nødvendig med en oppdatert analyse.

Den nye analysen omfatter 15 uønskede hendelser innen naturhendelser, teknologiske hendelser og kritisk infrastruktur, helse, tilsiktede handlinger samt sikkerhetspolitisk krise og krig. Hendelsesutvalget er spisset sammenlignet med 2022 for å redusere overlapp og sikre høy lokal relevans. Risiko knyttet til hendelser som ikke lenger er egne analyseenheter, er ivaretatt i relevante hovedhendelser og i kommunens generelle beredskap.

Fagansvarlig beredskap og beredskapskoordinatorer fra kommuneområdene (beredskapsstaben) har utarbeidet analysen. Kommunedirektørens ledergruppe, kriseledelsen og Beredskapsrådet har vært involvert gjennom høring og innspill. Arbeidet bygger på kommunens ROS fra 2022, FylkesROS 2026–2030, DSBs metodeveileder, sektorplaner og erfaringer fra hendelser, øvelser og løpende beredskapsarbeid.

Fredrikstads beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, kvikkleireforekomster, industri- og havnevirksomhet, kritiske vei-, jernbane- og bruforbindelser og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur gir særskilte sårbarheter. Kommunen er samtidig avhengig av infrastrukturer, leverandører og forsyningskjeder som ligger utenfor kommunens geografiske område og direkte kontroll.

Analysen vurderer sannsynlighet, konsekvenser, sårbarhet, kunnskapsstyrke og styrbarhet. Vedlegg 1 beskriver skalaene og konsekvenskategoriene. Vedlegg 2 viser hendelsenes relative plassering etter samlet sannsynlighet og konsekvens.

Hovedfunn i analysen

- Langvarige og sammensatte hendelser er mer krevende enn isolerte hendelser. Kommunen må planlegge for samtidighet, følgehendelser og kaskadeeffekter.
- Kritiske tjenester er særlig avhengige av personell, strøm, EKOM, digitale systemer, vann, transport, drivstoff, legemidler og øvrige nødvendige innsatsfaktorer.
- Strømbrudd kan raskt påvirke EKOM, vann og avløp, helse- og omsorgstjenester, digitale løsninger, oppvarming, drivstofftilgang og kommunens krisehåndtering.
- Alvorlige digitale hendelser har høy sannsynlighet og høy sårbarhet. Kommunen må ha robuste sikkerhetskopier, hendelseshåndtering, redundans og øvde manuelle rutiner.
- Klimaendringer øker belastningen fra ekstremvær, flom, overvann, stormflo, tørke og skogbrann, og må følges opp i arealplanlegging, infrastruktur og investeringer.
- Kommunens styringsevne kan utfordres ved langvarige eller samtidige hendelser. Utholdenhet i kriseledelse, situasjonsforståelse, beslutningsstøtte og avløsningsordninger er avgjørende.
- Sikkerhetspolitisk krise og krig krever planlegging for totalforsvar, sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, evakuering, nødstrøm, kritisk infrastruktur og opprettholdelse av tjenester over tid.
- Sårbare grupper, barn og unge og personer som er avhengige av strøm, EKOM, medisinteknisk utstyr eller kontinuerlige tjenester, må ivaretas på tvers av hendelser.
- Egenberedskap i befolkningen og virksomheter er en viktig forutsetning for kommunens samlede robusthet.

Prioriterte oppfølgingsområder
Analysen inneholder en handlingsdel med anbefalte tiltak. På tvers av hendelsene peker følgende oppfølgingsområder seg ut:
- Videreutvikle kontinuitetsplaner for kritiske tjenester, minimumsnivå for drift, kritisk personell og alternative arbeidsmåter.
- Kartlegge og prioritere behov for reservekraft, drivstoff og nødstrøm ved kritiske lokasjoner.
- Styrke alternative kommunikasjonsløsninger og fysiske informasjonspunkter ved bortfall av EKOM.
- Videreutvikle digital hendelseshåndtering, sikker backup, redundans og manuelle nødrutiner.
- Oppdatere ressurs-, forsynings- og avhengighetsoversikter og avtaler om kritiske leveranser.
- Styrke planverk for befolkningsinformasjon, evakuering, EPS og ivaretakelse av personer som trenger bistand.
- Styrke bemannings- og avløsningsplaner, kompetanse, opplæring og regelmessige tverrsektorielle øvelser.
- Videreutvikle planverk for totalforsvar, sikkerhetspolitisk krise og krig og sivile beskyttelsestiltak.
- Integrere klimatilpasning og samfunnssikkerhet tydeligere i areal-, investerings- og planprosesser.

Relevante bestemmelser
- Sivilbeskyttelsesloven § 14: Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynlighet og konsekvenser og sammenstille resultatet i en helhetlig ROS-analyse.
- Sivilbeskyttelsesloven § 15: Kommunen skal med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2: Den helhetlige ROS-analysen skal blant annet omfatte eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer, forhold utenfor kommunen, gjensidige avhengigheter, kritiske samfunnsfunksjoner, evnen til å

opprettholde virksomhet og behov for befolkningsvarsling og evakuering. Analysen skal forankres i kommunestyret.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3: Kommunen skal på bakgrunn av analysen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h og § 4-3: Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet skal ivaretas i kommunal planlegging og ved planer for utbygging.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Et systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er en forutsetning for å beskytte liv og helse, opprettholde grunnleggende tjenester og redusere sosiale forskjeller i kriser. Personer med omfattende bistandsbehov, hjemmeboende som er avhengige av strøm eller medisinteknisk utstyr, barn og unge og personer som er vanskelig å nå med ordinær kommunikasjon, kan rammes særlig hardt. Oppfølgingen må derfor inkludere tilgjengelig informasjon, kontinuitet i helse- og omsorgstjenestene, transport- og evakueringsbehov, og tiltak for å nå hele befolkningen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
   Vedtak av ROS-analysen medfører ikke i seg selv bevilgning til alle anbefalte tiltak. Flere tiltak kan gjennomføres gjennom planverk, rutiner, kompetansebygging, avtaler og samordning innenfor eksisterende rammer. Andre tiltak, blant annet reservekraft, alternative samband, sikring av kritisk infrastruktur, beredskapslager, digitale sikkerhetstiltak og tilpasning av bygg og anlegg, kan kreve økte driftsmidler eller investeringer.

   Tiltak med økonomiske konsekvenser må utredes, kostnadsberegnes og prioriteres i økonomiplan og årlige budsjettprosesser. Kostnaden ved forebygging må vurderes opp mot mulige tap, langvarig tjenestebortfall og behovet for å oppfylle lovpålagte oppgaver.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Alvorlige hendelser kan gi omfattende konsekvenser for befolkning, næringsliv, transport, forsyninger, kommunal tjenesteproduksjon og tillit til offentlige myndigheter. God forebygging, kontinuitetsplanlegging og beredskap kan redusere skadeomfang, forkorte gjenopprettingstid og styrke kommunens evne til å opprettholde kritiske tjenester.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ekstremvær, flom, skred, skog- og utmarksbrann, industriulykker og akutt forurensning kan gi langvarige skader på natur- og kulturmiljø. Oppfølging av analysen vil bidra til bedre klimatilpasning, forebygging, arealplanlegging, miljøberedskap og samordning med regionale og nasjonale aktører.

Ansattes medbestemmelse
Saken gjelder et overordnet strategisk kunnskapsgrunnlag. Medbestemmelse ivaretas i oppfølgingen når tiltak får betydning for organisering, bemanning, arbeidsordninger, kompetansekrav eller arbeidsmiljø. Kommunens råd og utvalg uttaler seg til saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Eldrerådet, Fredrikstad ungdomsråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse uttaler seg til saken. Analysen berører blant annet kontinuitet i tjenester, tilgjengelig informasjon, evakuering og behovene til personer som kan ha behov for særskilt bistand ved alvorlige hendelser.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at analysen gir et godt og oppdatert strategisk kunnskapsgrunnlag for kommunens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Analysen oppfyller formålet om å gi et sektorovergripende bilde av hendelser, avhengigheter og sårbarheter som kan påvirke kommunen, og synliggjør både lokale forhold og hendelser utenfor kommunen som kan få lokale konsekvenser.

Det mest sentrale funnet er behovet for økt utholdenhet. Kommunen må kunne opprettholde kritiske tjenester også når en hendelse varer i flere døgn eller uker, når personell og leveranser er begrenset, og når strøm, EKOM eller digitale løsninger er utilgjengelige. Kontinuitetsplanlegging må derfor utvikles fra å være et virksomhetsspesifikt dokumentarbeid til å bli en integrert del av styring, bemanning, anskaffelser, IKT, eiendomsforvaltning og tjenesteutvikling.

Analysen viser også at prioritering ikke alene kan baseres på plasseringen i et samlet risikobilde. Hendelser med lavere sannsynlighet kan ha svært store konsekvenser, mens hendelser med svak kunnskapsstyrke eller lav kommunal styrbarhet krever andre virkemidler enn hendelser kommunen selv kan påvirke. Prioriteringen må derfor bygge på en samlet vurdering av risiko, sårbarhet, kunnskapsstyrke, styrbarhet, lovkrav, kostnad og effekt.

Kommunedirektøren vurderer følgende tverrgående områder som særlig viktige i den videre oppfølgingen av analysen:

- Kontinuitet og utholdenhet i kritiske tjenester, inkludert minimumsnivå for drift, kritisk personell, avløsning og manuelle rutiner.
- Reservekraft, drivstoff og teknisk robusthet ved kritiske bygg, anlegg og tjenester.
- Alternative kommunikasjonsløsninger, samband og informasjon til befolkningen ved bortfall av strøm og EKOM.
- Digital sikkerhet og evne til å håndtere og gjenopprette etter alvorlige digitale hendelser.
- Forsyningssikkerhet, ressursoversikter og avtaler om kritiske leveranser.
- Totalforsvar, sivile beskyttelsestiltak og kommunens rolle ved sikkerhetspolitisk krise og krig.
- Kompetanse, samvirke og regelmessige øvelser på tvers av kommuneområder og med eksterne aktører.

Oppfølgingen krever eierskap i hele kommuneorganisasjonen. Tiltak bør tildeles ansvarlig kommuneområde eller virksomhet, frist, status og eventuelt finansieringsbehov. Oppfølgingen bør dokumenteres i kommunens styringssystem og ROS-/planverktøy, og inngå i ordinær virksomhetsstyring og rapportering. Tiltak med budsjettmessige konsekvenser må fremmes i økonomiplan og budsjett på vanlig måte.

Den helhetlige ROS-analysen skal være førende for revisjon av kommunens overordnede beredskapsplan og for videre arbeid med sektorvise ROS-analyser, kontinuitetsplaner, evakueringsplanverk, krisekommunikasjon, øvelsesplanlegging og kommunens arbeid med totalforsvar. Analysen må oppdateres ved vesentlige endringer i risiko- og sårbarhetsbildet og i takt med revisjon av kommunale planer.

Alternative løsninger
Bystyret kan be om endringer eller tillegg før analysen vedtas. Kommunedirektøren anbefaler ikke å utsette saken. En utsettelse vil forsinke oppdateringen av overordnet beredskapsplan, kontinuitetsarbeid og videre arbeid med foreslåtte tiltak.

Mindre redaksjonelle justeringer og oppdatering av faktagrunnlag kan håndteres administrativt uten ny politisk behandling, så lenge analysens innhold og hovedvurderinger ikke endres vesentlig.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030 vedtas.

Analysen gir et nødvendig og oppdatert grunnlag for å styrke kommunens motstandsdyktighet, opprettholde kritiske tjenester og ivareta befolkningen ved langvarige, sammensatte og alvorlige hendelser.

Den videre effekten av analysen avhenger av at anbefalte tiltak gis tydelig ansvar, prioriteres i kommunens styrings- og budsjettprosesser og følges opp over tid.

Vedlegg 1 - Tabeller for sannsynlighet og konsekvens

I denne ROS-analysen er det benyttet tabeller fra DSBs veileder for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen fra 2022, beskrevet i vedlegg 3 i denne. Under er beskrivelse av verdiene som er brukt.

1.1 SANNSYNLIGHET

Sannsynlighet kan tallfestes på ulike måter. ***DSB anbefaler at*** sannsynlighet beskrives ut fra at en hendelse vil inntreffe i løpet av 100 år, som vist i tabellen under. Fordelen med å bruke et 100-årsintervall er at prosenten blir større og dermed mer begripelig enn å bruke 1-årsintervall. Det er i utgangspunktet dagens klimatiske, teknologiske og demografiske forhold som legges til grunn for vurdering av sannsynlighet.

SANNSYNLIGHET FOR AT HENDELSEN SKAL INNTREFFE I LØPET AV HUNDRE ÅR

> 90% Svært høy
70–90 % Høy
40–69 % Middels
10–39 % Lav
< 10 % Svært lav

1.2 SAMFUNNSVERDIER OG KONSEKVENSTYPER

DSB anbefaler at konsekvensene av en hendelse blir vurdert med hensyn til påvirkning på de samfunnsverdiene kommunen har valgt. Det kan f.eks. brukes to konsekvenstyper innenfor hver samfunnsverdi, og i denne analysen er begge disse benyttet samlet til hver hendelse, der den høyeste verdien utgjør endelig skåring.

BEFOLKNINGENS SIKKERHET OG TRYGGHET

SAMFUNNSVERDIER	KONSEKVENSTYPER
Liv og helse	Dødsfall Alvorlig skadde og syke
Samfunnsstabilitet	Manglende dekning av grunnleggende behov Forstyrrelser i dagliglivet
Natur og miljø	Langtidsskader på naturmiljø Langtidsskader på kulturmiljø/-minner
Materielle verdier	Direkte økonomiske tap Indirekte økonomiske tap

SKÅRING AV KONSEKVENSER

DSB anbefaler at konsekvensene av en hendelse innenfor hver enkelt konsekvenstype uttrykkes enhetlig. Dette gjøres ved å bruke faste konsekvenskategorier som kan tallfestes fra 0 til 5 som vist i tabellene under.

KONSEKVENSKATEGORI KONSEKVENSBETEGNELSE

5 Svært store
4 Store
3 Middels
2 Små
1 Svært små
0 Ingen/ikke relevant

LIV OG HELSE – ANTALL DØDE

KONSEKVENSKATEGORI ANTALL DØDE

5 > 5
4 3–5
3 2
2 1

1 0

LIV OG HELSE – ALVORLIG SYKE OG SKADDE

KONSEKVENSKATEGORI ALVORLIG SYKE OG SKADDE

5 > 25
4 13–25
3 6–12
2 3–6
1 1–2
0 0

SAMFUNNSSTABILITET – MANGLENDE DEKNING AV GRUNNLEGGENDE BEHOV

Konsekvenstypen omfatter mangelfull tilgang til mat, drikkevann, varme og medisiner på hjemstedet som følge avhendelsen.

Antall berørte / Varighet	MANGLENDE DEKNING AV GRUNNLEGGENDE BEHOV				
	Prosent av innbyggerne				
	≤ 1 prosent	1–5 prosent	5–10 prosent	10–20 prosent	> 20 prosent
> 10 døgn	2	3	4	5	5
5–10 døgn	1	2	3	4	5
2–5 døgn	1	1	2	3	4
1–2 døgn	0	1	1	2	3
< 1 døgn	0	0	1	1	2

SAMFUNNSSTABILITET – FORSTYRRELSER I DAGLIGLIVET

Konsekvenstypen omfatter svikt i strømforsyningen, svikt i tilgangen til elektronisk kommunikasjon (elektronisk kommunikasjon og IKT) og svikt i tilgangen til transport til jobb, butikker og skole. Konsekvenskategoriene 0–5 kan vurderes som en kombinasjon av andel av kommunens befolkning som rammes og hendelsens varighet:

Antall berørte / Varighet	FORSTYRRELSER I DAGLIGLIVET				
	Prosent av innbyggerne				
	≤ 1 prosent	1–5 prosent	5–10 prosent	10–20 prosent	> 20 prosent
> 10 døgn	2	3	4	5	5
5–10 døgn	1	2	3	4	5
2–5 døgn	1	1	2	3	4
1–2 døgn	0	1	1	2	3
< 1 døgn	0	0	1	1	2

NATUR OG MILJØ – SKADE PÅ NATURMILJØ

Skade på naturmiljø omfatter forringelse av naturmiljø gjennom f.eks. forurensning av sjø, vassdrag eller naturhendelser som skog- og lyngbrann, flom og skred som forringer naturområder, og kan vurderes som en kombinasjon av geografisk utbredelse og varighet. Utbredelse kan vurderes som lengde eller areal.

Geografisk utbredelse / Varighet	SKADE PÅ NATURMILJØ				
	< 3 km	3–30 km	30–100 km	100–300 km	> 300 km
> 10 år	2	3	4	5	5
3–10 år	2	2	3	4	5
< 3 år	1	1	2	3	4

NATUR OG MILJØ – SKADE PÅ KULTURMILJØ

Tap av kulturverdier er forringelse av kulturmiljø og kulturminner og vurderes ut fra fredningsstatus/verneverdi og graden av ødeleggelse:

Vernestatus / Grad av ødeleggelse	SKADE PÅ KULTURMILJØ			
	Verneverdige kulturminner	Verneverdige kulturmiljø	Fredete kulturminner	Fredete kulturmiljø
Uopprettelig	2	3	4	5
Alvorlig	1	2	3	4
Begrenset	1	1	2	3

MATERIELLE VERDIER – DIREKTE ØKONOMISKE TAP
Direkte økonomiske tap er knyttet til skade på eiendom og infrastruktur, og er utgifter til reparasjon og normalisering.

KONSEKVENSVERDI DIREKTE ØKONOMISKE TAP
5 > 150 mill.kr.
4 100–150 mill. kr
3 50–100 mill. kr.
2 25–50 mill. kr.
1 kr. 2–25 mill.
0 < 2 mill. kr.

MATERIELLE VERDIER – INDIREKTE ØKONOMISKE TAP
Denne konsekvenstypen omfatter tap av produksjon og inntjening som følge av hendelsen. Tapet kan skyldes redusert produksjonsevne, skadet omdømme, transportproblemer eller andre forhold. Bortfall av inntekter fra turistnæringen etter en naturkatastrofe eller annen alvorlig hendelse, vil inngå her.

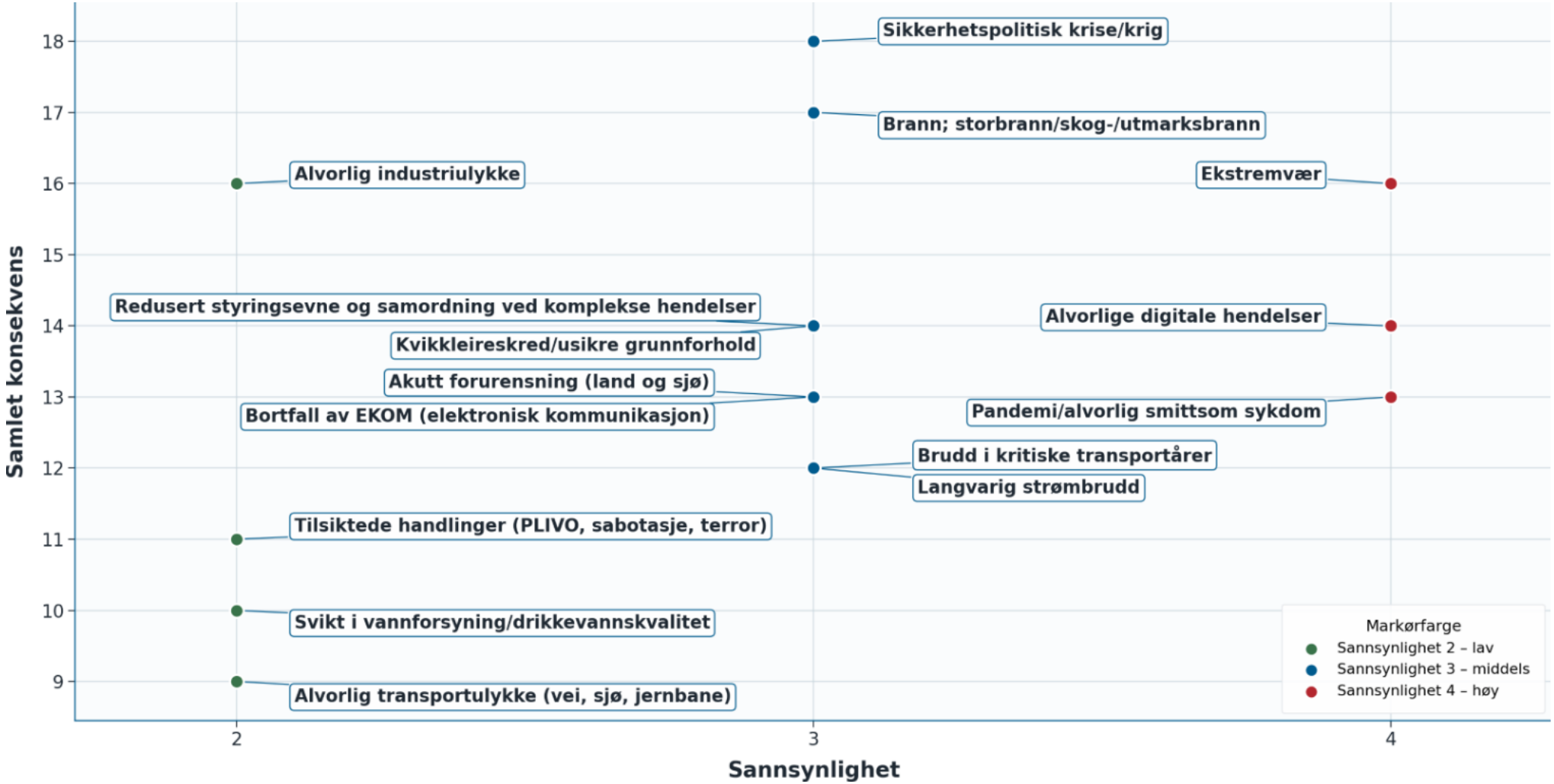
KONSEKVENSVERDI INDIREKTE ØKONOMISKE TAP
5 > 150 mill.kr
4 100–150 mill. kr
3 50–100 mill. kr
2 25–50 mill. kr
1 2–25 mill. kr.
0 < 2 mill. kr.

1.3 VURDERING AV KUNNSKAPSSTYRKE (USIKKERHET)
Kunnskapsstyrke vurderes som **sterk** hvis to eller flere av de følgende betingelser er oppfylt:
STERK
• Mye relevante data og erfaringer
• Hendelsen er kjent og godt forstått
• Enighet om risiko
MIDDELS Hvis en av betingelsene over er oppfylt vurderes kunnskapsstyrken som middels.
SVAK Hvis ingen av betingelsene er oppfylt og/eller små endringer i forutsetningene for hendelsen kan føre til store endringer i risiko, vurderes kunnskapsstyrke som svak.

1.4 VURDERING AV STYRBARHET
Følgende vurderinger foreslås for styrbarhet:
LAV Kommunen har ikke selv virkemidler til foreslått oppfølging.
MIDDELS Kommunen kan påvirke foreslått oppfølging som lokal myndighet, medeier og pådriver overfor eksterne aktører.
HØY Kommunen har virkemidler, kompetanse og ansvar for foreslått oppfølging.

Helhetlig ROS – samlet risikobilde

Figuren viser de 15 analyserte uønskede hendelsene i Fredrikstad kommunes overordnede helhetlige ROS-analyse for 2026-2030. Hendelsene er plassert etter samlet vurdering av konsekvens og sannsynlighet. Figuren er ikke ment å leses som en prioriteringsliste, kun en samlet oversikt over analyserte hendelser.



Figur 1. Samlet plassering av uønskede hendelser etter sannsynlighet og samlet konsekvens.

Leserveiledning: Figuren uttrykker relativ plassering mellom hendelsene i analysen. Sammenfallende punkter betyr at hendelsene har samme summerte sannsynlighets- og konsekvensverdi, ikke at hendelsene ellers er like eller har identiske konsekvenser. For utdypende beskrivelse av konsekvens, sannsynlighet og øvrige analyser av hendelsene vises det til hoveddokumentet og vedlegg 1 med forklarende risiko-tabeller og definisjoner.

FREDRIKSTAD KOMMUNE



Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026-2030

Versjon 1, 25.10.2026, til politisk behandling

INNHOLD

1 Sammendrag 3
2 Introduksjon 4
2.1 Bakgrunn 4
2.2 Mål og føringer 4
2.3 Lovkrav 4
2.4 Organisering og involvering 4
3 Metode og prosess 4
4 Kommunebeskrivelse 4
4.1 Overordnet beskrivelse av kommunen 4
4.2 Særtrekk ved kommunen 5
5 Uønskede hendelser 6
5.1 Begrunnelse for utvelgelse av hendelser 6
5.2 Beskrivelse av uønskede hendelser 7
5.3 Analyse av uønskede hendelser 14
6 Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbilde 18
6.1 Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen 18
6.2 Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område 19
6.3 Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre 19
6.4 Sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og påkjenninger i beredskapen 19
6.5 Kommunens evne til å opprettholde og gjenoppta tjenesteproduksjon 21
6.6 Behov for befolkningsvarsling og evakuering 21
7 Oppfølging 22
7.1 Anbefalte oppfølgingstiltak 22
8 Referanser 27
8.1 Referanser til ROS-analysen 27
8.2 Vedlegg 27

1 Sammendrag

Denne helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) gir et samlet og oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i Fredrikstad kommune. Analysen skal danne grunnlag for kommunens langsiktige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og være et strategisk kunnskapsgrunnlag for blant annet beredskapsplanlegging, kontinuitetsarbeid, øvelser, samfunns- og arealplanlegging og prioritering av risikoreduserende tiltak. Analysen omfatter 15 uønskede hendelser innen naturhendelser, teknologisk og kritisk infrastruktur, helse, tilsiktede handlinger samt sikkerhetspolitisk krise og krig.

Fredrikstad har flere særtrekk som påvirker kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Kommunens beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, forekomst av kvikkleire, industri- og havnevirksomhet, kritiske vei-, jernbane- og bruforbindelser og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur skaper sårbarheter som må håndteres på tvers av sektorer. Samtidig påvirkes risikobildet av klimaendringer, digitalisering og den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Analysen viser særlig sårbarhet knyttet til langvarige og sammensatte hendelser, der svikt i én samfunnsfunksjon kan påvirke flere andre. Strøm, elektronisk kommunikasjon (EKOM), digitale systemer, vannforsyning, transport og kommunens styringsevne er gjensidig avhengige. Et langvarig strømbrudd kan eksempelvis få konsekvenser for EKOM, helse- og omsorgstjenester, vannforsyning, digitale tjenester og kommunens evne til å håndtere krisen. Kommunen må derfor være forberedt på samtidige hendelser og kaskadeeffekter, ikke bare enkeltstående hendelser.

Analysen peker særlig på følgende områder med høy risiko, sårbarhet eller prioritet for videre oppfølging:

- ekstremvær, flom og overvann
- langvarig strømbrudd og bortfall av EKOM
- cyberangrep og bortfall av digitale tjenester
- svikt i vannforsyning og drikkevannskvalitet
- brudd i kritiske transportforbindelser
- redusert styringsevne og samordning ved langvarige og komplekse hendelser
- sikkerhetspolitisk krise og krig.

Et gjennomgående funn er behovet for å styrke kommunens utholdenhet og kontinuitet ved langvarige hendelser. Kritiske kommunale tjenester er avhengige av personell, strøm, EKOM, digitale løsninger, vann, transport og eksterne leveranser. Ved omfattende eller langvarige hendelser kan kommunen måtte omprioritere ressurser og tjenesteproduksjon for å opprettholde de mest kritiske tjenestene. Analysen viser derfor behov for videreutvikling av blant annet kontinuitetsplanlegging, reservekraft, alternative kommunikasjonsløsninger, manuelle rutiner, ressursoversikter, forsyningsberedskap og bemannings- og avløsningsplaner.

ROS-analysen er utarbeidet i 2026, «Totalforsvarsåret», i en periode der kommunenes rolle i totalforsvaret er blitt tydeligere. Sikkerhetspolitisk krise og krig er derfor behandlet som en egen hendelse. Analysen synliggjør blant annet behov knyttet til opprettholdelse av kritiske tjenester, kontinuitet, forsyningssikkerhet, sivile beskyttelsestiltak, evakuering, nødstrøm, kritisk infrastruktur og samordning med andre aktører i totalforsvaret.

Samfunnssikkerhet og beredskap er et organisasjonsomfattende ansvar. Oppfølgingen av ROS-analysen krever derfor involvering fra hele kommuneorganisasjonen og samarbeid med eksterne beredskapsaktører, infrastruktureiere, næringsliv og frivillige organisasjoner. Flere av tiltakene som følger av analysen krever kontinuerlig planlegging, øving, kompetansebygging, koordinering og vedlikehold over tid.

Analysen munner ut i en rekke anbefalte oppfølgingstiltak. Tiltakene omfatter både forebygging, beredskapsplanlegging, kompetanse og øvelser, styrket samordning, kontinuitet og investeringer i økt robusthet. Oppfølgingen bør inngå i kommunens ordinære styringssystem og ses i sammenheng med økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

2 Introduksjon

2.1 Bakgrunn

Denne helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) er utarbeidet i samsvar med sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Analysen følger anbefalingene i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder for kommunal helhetlig ROS, med vekt på systematisk identifisering og vurdering av uønskede hendelser som kan ramme kommunen. Risikostyringsverktøyet Dmaze er brukt til å gjennomføre analysen, med metodikk utviklet i samarbeid med DSB. ROS-analysen bygger på Fredrikstad kommunes helhetlige ROS fra 2022 og er oppdatert med nyere kunnskapsgrunnlag fra FylkesROS 2026–2030 samt ROS-analyser fra sammenlignbare kommuner. Analysen er overordnet og skal gi et strategisk beslutningsgrunnlag for kommunens beredskapsplanverk, kommuneplanlegging og oppfølging av tiltak. Denne overordnede ROS-analysen skal legges til grunn for utarbeidelse av ROS-analyser og øvrige beredskapsdokumenter innenfor kommunens ulike kommuneområder og virksomheter.

2.2 Mål og føringer

Forhindre skader på mennesker, miljø, materielle verdier og omdømme. Kunne forhindre eskalering av uønskede hendelser. Gjenopprette daglig drift så snart som mulig ved uønskede hendelser.

2.3 Lovkrav

Det følger av forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i bystyret.

ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. plan- og bygningsloven og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

2.4 Organisering og involvering

Fagansvarlig beredskap og beredskapsstaben har utarbeidet ROS-analysen. Kommunedirektørens ledergruppe, kriseledelsen og Beredskapsrådet har fått ROS-analysen til høring, innspill er innarbeidet i endelig utkast til godkjenning hos bystyret.

3 Metode og prosess

Første utkast er laget av beredskapsleder i tett samarbeid med beredskapskoordinatorer fra hvert kommuneområde. Disse utgjør kommunens beredskapsstab. Beredskapsstaben har diskutert hendelsene og utvalget på flere møter. Ferdig utkast er deretter sendt på høring til beredskapsaktører eksternt og internt i kommunen.

4 Kommunebeskrivelse

4.1 Overordnet beskrivelse av kommunen

Fredrikstad kommune har 86 243 innbyggere (per januar 2026), er Østfolds største kommune (og arbeidsplass) og Norges tiende største kommune målt i antall innbyggere. Fredrikstad kommune har omtrent 6600 årsverk ansatte. Kommunen grenser til Hvaler i sør, Råde i nord og Sarpsborg i øst. Fredrikstad ligger ved Glommas utløp, Norges lengste elv, og har en lang kystlinje.

4.2 Særtrekk ved kommunen

Fredrikstad kommune har flere særtrekk som kan gi sårbarhet for uønskede hendelser. Flere logistikk-knutepunkter finnes i eller går gjennom kommunen, som E6, jernbanelinjen mellom Oslo og Gøteborg og havneanlegg. Borg Havn (eid av Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler) har sitt hovedanlegg i Fredrikstad, har avtale med Forsvaret og er en NATO-havn. I tillegg er det relativ nærhet til Rygge militære flyplass, som har en viktig rolle i forsvarssammenheng.

Kommunen har en lang kystlinje, ytre Oslofjord. Dette gir blant annet risiko for skipsulykker, stormflo og akutt forurensing (kommunen har historikk med påslag av parafinvoks, pellets og oljeutslipp). Kommunen ligger ved Glommas utløp, noe som gir sårbarhet for flom, forurensing og avfall som vaskes ut i havet gjennom Fredrikstad.

Glomma og havet legger viktige forutsetninger for kommunens geografi, da det er en del bebyggelse på øyer og holmer som ikke har fastlandsforbindelse. Man er avhengig av broforbindelser mellom de ulike delene av kommunen for å frakte både gods og persontrafikk. Områdene øst for Glomma nås med biltransport kun gjennom Fredrikstad-brua, som stod ferdig i 1957. Alternativ veiforbindelse mellom sentrum og Østsiden (Torsnes/Borge/Torp/Sellebakk) er via Sarpsborg i nord. FV108 gjennom Kråkerøy er eneste veiforbindelse til Hvaler kommune, over Kjøkøysund bru (åpnet i 1970).

Det er registrert kvikkleireforekomster i kommunen. NVEs kvikkleiresonekart viser felter med høy faregrad ved Torp bruk, Rolvsøysund, Rostadneset, Haug/Seut, og områder med middels faregrad blant annet i sentrumskjernen.

Kommunen er den syvende største hyttekommunen i landet (i følge SSBs tall fra 2026) med 4484 hytter. Et stort antall hytter og turister om sommeren gjør at folketallet stiger - kommunen har ansvar for forsvarlige helsetjenester, dimensjonering av legevakt, brannvesen, hjemmetjenester, vann og avløp mm. og må dermed ta høyde for befolkningsvekst i sommerhalvåret.

Kommunen har et stort industriområde tett på sentrum (Øra). Herfra er det kort luftlinje til bebyggelse og sentrum, og det har vært flere branntilløp de siste årene. Kommunen har også flere storulykkebedrifter, der uønskede hendelser kan føre til spredning av farlig røyk/gass og behov for evakuering av store menneskemengder.

Det er spredt befolkning/boliger i kommunen, med noe avstand fra ytterkant til ytterkant av kommunegrensene, også fra sentrum og ut i distriktene. Dette kan gi utfordringer ved EKOM-bortfall og behov for å nå ut med informasjon til alle som oppholder seg i kommunen.

Kommunen har nærhet til Sverige, med kriminelle nettverk som opererer på begge sider av grensen. Kommunen har også historikk med radikalisering.

Gamlebyen i Fredrikstad er Nord-Europas best bevarte festningsby, og har spesiell kulturverdi blant annet med tanke på brannvern.

Det finnes flere områder med levekårsutfordringer i kommunen. Kommunen har en stor andel sekundærflyktninger. Erfaringer fra pandemien viser at det er utfordrende å nå alle, og at budskap og kommunikasjonsplattformer må tilpasses.

Kommunen har også jevnlig store musikkfestivaler og idrettsarrangementer, hovedsakelig om sommeren, som trekker mange mennesker til sentrumsnære områder.

Fredrikstad kommune har samarbeid med Hvaler kommune om blant annet felles legevakt, miljørettet helsevern, smittevern og brann- og redningstjenester.

5 Uønskede hendelser

5.1 Begrunnelse for utvelgelse av hendelser

Vurderingene er gjort ut fra sannsynlighet, sårbarhet, konsekvens og overførbarhet. I tillegg er det gjort en overordnet vurdering av hvordan hendelsene påvirker utvalgte kritiske samfunnsfunksjoner, i tråd med nyere føringer i FylkesROS om å synliggjøre påvirkning på samfunnets bæreevne og kommunens styringsevne. Analysen legger vekt på sammensatte hendelser og gjensidige avhengigheter mellom strøm, EKOM, digitale systemer, transport, vannforsyning, forsyningssikkerhet og kommunal styringsevne.

Avgrensning og endringer fra ROS 2022: Ved revisjonen til 2026 er hendelsesutvalget spisset for å redusere overlapp og sikre høy lokal relevans. Følgende hendelser fra ROS 2022 er ikke videreført som egne analyseenheter: jordskjelv, dambrudd i Sarpefossen, CBRNE, atom-/strålehendelse og mangel på livsnødvendigheter. Disse vurderes enten som hendelser med svært lav sannsynlighet og begrenset kommunalt handlingsrom, som objekts- eller scenariospesifikke forhold der ansvar og beredskap i hovedsak ligger hos eier og statlige aktører, eller som trussel- og konsekvenskategorier som mer hensiktsmessig ivaretas på tvers av andre analyserte hendelser. Relevante konsekvenser, sårbarheter og beredskapsbehov knyttet til disse forholdene er likevel ivaretatt gjennom øvrige hendelser i ROS 2026 og kommunens generelle beredskap. Eksempelvis vil konsekvenser knyttet til skader på bygg og kritisk infrastruktur kunne inngå i flere av de analyserte hendelsene, mens CBRNE-relaterte forhold vurderes i forbindelse med tilsiktede handlinger og industri-/forurensningshendelser. Atom- og strålerelaterte konsekvenser inngår blant annet i vurderingen av sikkerhetspolitisk krise og krig og i kommunens øvrige informasjons- og samvirkeberedskap. Forsynings- og logistikkutfordringer knyttet til mangel på livsnødvendigheter inngår blant annet i hendelsene brudd i kritiske transportårer, strøm/EKOM, pandemi og sikkerhetspolitisk krise og krig.

I tillegg er enkelte hendelser fra 2022 slått sammen eller omstrukturert: brann og skog-/utmarksbrann er slått sammen til én hendelse. Skipsulykke og storulykke er ikke videreført som egne hendelser, men anses dekket gjennom hendelsen alvorlig transportulykke, akutt forurensning og gjennom kommunens generiske evakuerings-, mottaks- og pårørendearbeid og samvirke med nødetater.

Barn og unges behov skal vurderes i alle relevante hendelser, særlig der skole, barnehage, helse, evakuering eller informasjon til befolkningen berøres. Helseberedskap og sårbare grupper skal vurderes på tvers av alle relevante hendelser. Dette omfatter eldre og skrøpelige hjemmeboende, personer med omfattende funksjonsnedsettelser, barn med sammensatte omsorgsbehov, personer med alvorlige psykiske lidelser og eller rusutfordringer, samt tjenestemottakere som er avhengig av strøm, EKOM, medisinskteknisk utstyr eller kontinuerlig bistand fra helse- og omsorgstjenesten.

Egenberedskap i befolkningen og virksomheter er en svært viktig forutsetning for kommunens samlede robusthet ved langvarige eller sammensatte hendelser.

5.2 Beskrivelse av uønskede hendelser

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10317	Ekstremvær	Fredrikstad kommune er særlig utsatt for ekstremvær som følge av beliggenhet langs Glomma, lavtliggende områder og kystsonen mot Oslofjorden. Økende nedbørsmengder gir utfordringer knyttet til overvann, flom i vassdrag og belastning på avløpssystemet. Storm og kraftig vind kan føre til skader på bygninger, strømnett og transportinfrastruktur. Hendelsen kan ramme store deler av kommunen samtidig og påvirke kritiske samfunnsfunksjoner. I ekstreme tilfeller kan også vannstandsøkning, erosjon og damrelaterte forhold forsterke konsekvensene. Tørke, hetebølger og sterk kulde er også eksempler på ekstremvær som kan ramme kommunen og medføre behov for beredskapstiltak.	- Klimaendringer med mer intens nedbør - Tette flater i by- og tettstedsområder - Begrenset kapasitet i overvanns- og avløpsnett - Havnivåstigning og stormflo
10421	Kvikkleireskred/usikre grunnforhold	Store deler av Fredrikstad ligger i områder med marin leire og potensiell kvikkleireproblematikk. Utbygging, terrenginngrep og endret drenering kan bidra til å utløse skred. Et kvikkleireskred kan medføre svært alvorlige konsekvenser for liv, helse, bebyggelse og kritisk infrastruktur. Hendelsen kan inntreffe raskt og med begrenset forvarsel. Forebygging gjennom god planlegging og kontroll med terrenginngrep er avgjørende.	- Geologiske forhold med ustabile masser - Menneskelige inngrep i grunnen - Ekstremnedbør og erosjon - Mangelfulle eller utilstrekkelige grunnundersøkelser
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	Brann kan oppstå i tettbebygde områder, industrielle anlegg eller i skog- og utmark, særlig i perioder med tørke. Fredrikstad har både tett bystruktur, eldre bygningsmasse og store grøntområder, noe som gir varierende brannrisiko. Brann kan føre til tap av liv, store materielle skader og langvarige konsekvenser. Skog- og utmarksbrann kan påvirke store arealer og kreve betydelig innsats over tid. Sekundærbranner kan også oppstå etter andre fysiske skader på bygg og infrastruktur, herunder ved svært sjeldne naturhendelser som jordskjelv.	- Menneskelig uaktsomhet - Elektrisk feil og teknisk svikt - Tørkeperioder og klimatiske forhold - Tett bebyggelse og høy objekttetthet - Tilsiktede handlinger

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10423	Langvarig strømbrudd	Langvarig strømbrudd kan føre til bortfall av kritiske systemer og utstyr samfunnet er avhengig av, herunder bank-/betalingstjenester, næringsliv, helse og omsorg, NAV-relaterte tjenester, vannforsyning, IKT og kommunikasjon. Fredrikstad er avhengig av stabil strømforsyning for drift av samfunnskritisk infrastruktur, herunder pumpestasjoner, behandlingsanlegg og kritiske bygg. Kommunen er også sårbar med tanke på oppvarming av bygg som ikke har andre varmekilder. Hendelsen kan få konsekvenser for medisinsk utstyr, elektronisk journal, legemiddelhåndtering, trygghetsalarmer, oppvarming av institusjoner og hjemmeboende med kritiske hjelpebehov. Hendelsen kan oppstå som følge av ekstremvær, teknisk svikt eller eksterne forhold. Konsekvensene øker betydelig over tid, særlig for sårbare grupper og ved samtidig svikt i EKOM, og påvirker også tilgang til livsnødvendige varer og tjenester.	- Ekstremvær og naturhendelser - Svikt i regional infrastruktur - Begrenset reservekraftkapasitet - Avhengighet av eksterne leverandører og drivstoff - Tilsiktede handlinger eller uhell
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	Bortfall av EKOM kan redusere kommunens evne til å varsle, koordinere og levere tjenester, særlig ved kriser. Svikt i mobilnett, telenett og datakommunikasjon kan ramme både innbyggere og kommunale enheter som trygghetsalarmer og helseteknologiske løsninger, og svekke samvirke med nødetater og andre aktører. Hendelsen kan oppstå lokalt (basestasjon/linjebrudd) eller regionalt (større nettutfall), og vil ofte forsterkes av samtidig strømbrudd, tilsiktede hendelser eller krig. Konsekvensene er særlig store dersom befolkningsvarsling, helsetjenester og kritisk drift mister kommunikasjonskanaler. Det vil blant annet få konsekvenser for samhandling med fastleger, kommunale helsetjenester og sykehus, og behov for manuelle tjenester. Bortfall av EKOM vil også kunne påvirke tilgang til livsnødvendige tjenester og forsterke svikt i andre samfunnsfunksjoner.	- Strømbrudd som slår ut basestasjoner/knutepunkt - Fysisk skade på infrastruktur (pga. vær, brann, anleggsarbeid osv.) - Overbelastning i nettet ved kriser - Leverandørsvikt og manglende redundans - Tilsiktede handlinger
10425	Alvorlige digitale hendelser	Alvorlige digitale hendelser, som for eksempel cyberangrep, kan gi bortfall av kommunale tjenester, tap av data, svekket tillit og forstyrrelser i kritiske samfunnsfunksjoner. Typiske angrep inkluderer løsepengevirus, phishing, kompromittering av kontoer og	- Trusselaktører og økt digital kriminalitet - Sårbarheter i systemer og feilkonfigurasjon

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		tjenestenektangrep, ofte via leverandørkjeder. Et alvorlig angrep kan redusere kommunens styringsevne, påvirke saksbehandling og skape behov for manuelle nødrutiner. Det kan ha pasientsikkerhetskonsekvenser ved at oppdatert pasientjournal og tiltakskort ikke er tilgjengelig. Angrep på turnus- og bemanningssystemer, responssenter og digitale samhandlingsløsninger vil kunne påvirke både personellsituasjonen og tverrfaglig arbeid. Hendelsen kan også føre til brudd på konfidensialitet (personopplysninger) og krevende kommunikasjon mot innbyggere og media. Selv om angrepet ofte retter seg mot kommunens systemer, kan konsekvensene merkes bredt i samfunnet gjennom bortfall av tjenester og avhengigheter til banker, media, politi og sykehus. Utviklingen innen kunstig intelligens (KI) kan forsterke eksisterende digitale trusler og skape nye.	- Phishing/sosial manipulasjon, for eksempel at ansatte trykker på lenker, skanner QR-koder eller bruker minnepinner ukritisk - Leverandør- og skyløsninger med komplekse avhengigheter - Innside-risiko/tilsiktet handling - Svikt i nettverk, strøm, ekom, kritisk personell
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	En pandemi eller alvorlig smittsom sykdom kan få omfattende konsekvenser for Fredrikstad kommune som tjenesteyter, arbeidsgiver og lokal samfunnsaktør. Hendelsen kan føre til høyt sykefravær blant ansatte og langvarig personellmangell, stor belastning på helse- og omsorgstjenestene og redusert kapasitet i andre kommunale tjenester. Erfaringene fra covid-19 viser at konsekvensene kan bli langvarige og sammensatte, og det kan blant annet bli behov for prioritering av kritiske tjenester, massevaksinasjon og smittesporing. Videre vil kommunen måtte håndtere smittevernlogistikk, psykososial belastning, ivaretakelse av sårbare grupper og kommunikasjon til grupper som er vanskelig å nå. Pandemier kan også skape betydelige samfunnsmessige og økonomiske ringvirkninger og bidra til mangel på livsnødvendige varer og innsatsfaktorer. Effektiv håndtering forutsetter god planlegging, koordinering og kommunikasjon.	- Smittsomme sykdommer med høy spredningsevne - Global mobilitet og reisevirksomhet - Begrenset immunitet i befolkningen - Mangel på personell over tid - Tilsiktede handlinger eller uhell
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	Akutt forurensning kan oppstå som følge av uhell, utslipp fra industri, transporthendelser eller skipstrafikk. Fredrikstad har industriområder, havn og elveløp som øker risikoen for utslipp til land, grunn og sjø.	- Industriell virksomhet og lagring av farlige stoffer

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		Hendelsen kan få alvorlige konsekvenser for miljø, naturverdier, næringsliv og befolkningens helse. Den kan kreve langvarig opprydding og koordinert innsats mellom flere aktører. Hendelsen kan også utløses som følge av krig, sabotasje eller andre tilsiktede handlinger.	- Skipstrafikk og havneaktivitet - Transport av kjemikalier - Mangelfull sikring eller teknisk svikt - Krig eller sabotasje
10428	Alvorlig industriulykke	En alvorlig industriulykke kan inntreffe ved industriområder eller virksomheter med farlige prosesser og stoffer. Fredrikstad har industri og logistikk knyttet til havn og næringsområder som representerer en potensiell risiko. Hendelsen kan føre til personskader, miljøforurensning og behov for evakuering. Den kan også gi konsekvenser utover kommunegrensen og kreve regional samordning. CBRNE-relaterte komponenter kan i enkelte tilfeller være en del av slike hendelser.	- Teknisk svikt i industrielle prosesser - Menneskelig feil - Manglende sikkerhetsrutiner - Brann, eksplosjon eller utslipp - Tilsiktede handlinger
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	Fredrikstad har et transportnett med vei, jernbane og sjøtransport. En alvorlig transportulykke kan føre til mange skadde eller omkomne og kreve betydelig innsats fra nødetater og kommune. Hendelsen kan gi brudd i fremkommelighet og logistikk, og skape behov for evakuering eller helseoppfølging. Transportulykker kan inntreffe plutselig og med komplekse rednings- og evakueringsbehov. Hendelsen omfatter også skipsulykker og andre storulykker med mange berørte, og kan i noen tilfeller medføre sekundære konsekvenser som akutt forurensning, oljeutslipp eller hendelser med farlig gods. Langvarige konsekvenser kan utvikle seg til bortfall av kritiske transportårer, jf. egen hendelse.	- Trafikkulykker og teknisk svikt - Høy trafikkbelastning - Vær- og føreforhold - Menneskelig feil - Farlig gods
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevannskvalitet	Svikt i vannforsyning eller redusert drikkevannskvalitet kan få alvorlige konsekvenser for befolkningens helse og kommunens evne til å levere grunnleggende tjenester. Hendelsen kan skyldes forurensning, teknisk svikt eller bortfall av strøm. Fredrikstad er avhengig av sikre vannkilder, godt vedlikeholdte anlegg og stabil	- Forurensning av vannkilder - Teknisk svikt i behandlingsanlegg - Strømbrudd - Aldrende infrastruktur

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		drift. En langvarig hendelse kan påvirke husholdninger, næringsliv, legevakt, storkjøkkendrift, smittevern og institusjoner. Tilsiktede handlinger eller krig kan også påvirke vannforsyningen direkte eller indirekte.	- Tilsiktede handlinger/krig
10431	Brudd i kritiske transportårer	Brudd i kritiske transportårer kan oppstå som følge av naturhendelser, teknisk svikt, ulykker eller tilsiktede handlinger, og medføre langvarig bortfall eller vesentlig redusert tilgjengelighet på sentrale transportforbindelser. For Fredrikstad kan dette omfatte stengte eller utilgjengelige bruer, jernbanestrekninger, viktige vegforbindelser eller havnefunksjoner. Slike brudd kan få betydelige konsekvenser for logistikk, forsyning, pendling, nødetaters fremkommelighet og kommunens evne til å levere kritiske tjenester. Hendelsen kjennetegnes ofte av lang varighet og store ringvirkninger, også utenfor kommunens grenser. Dette påvirker også tilgang til livsnødvendige varer og innsatsfaktorer og skiller seg fra akutte transportulykker ved at den omfatter langvarig bortfall av transportfunksjon.	- Ekstremvær, flom, skred eller erosjon som påvirker infrastruktur - Tekniske feil eller strukturelle skader på broer/jernbane - Ulykker, brann eller sammenstøt som medfører stenging over tid - Få omkjøringsmuligheter og høy belastning - Sikkerhetstiltak eller tilsiktede handlinger mot infrastruktur
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	Tilsiktede handlinger som PLIVO (pågående livstruende vold), sabotasje eller terror kan ramme kommunen direkte eller indirekte. Selv om sannsynligheten vurderes som lav, kan konsekvensene bli svært alvorlige for liv, helse og samfunnets trygghet. Fredrikstad har offentlige bygg, større arrangementer og infrastruktur som kan være potensielle mål. Hendelsen krever rask koordinering med nødetater og tydelig kriseledelse. Hendelsen kan også omfatte desinformasjon, påvirkningsoperasjoner og i enkelte tilfeller CBRNE-komponenter som svekker tillit og påvirker befolkningens atferd og kommunens situasjonsforståelse.	- Radikalisering og ekstremisme - Uønskede tilsiktede handlinger - Mangelfulle sikringstiltak - Samfunnsmessige spenninger - Desinformasjon og påvirkningsoperasjoner

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	Redusert styringsevne og samordning kan oppstå i situasjoner med samtidige, langvarige eller komplekse hendelser som legger betydelig press på organisasjonen. Det er utfordrende for en kommune å skulle planlegge for ukjente trusler og man vet aldri hva som kan inntreffe. Eksempler kan være store, men svært sjeldne, naturkatastrofer som solstorm, meteoritt-nedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Det kan også være store endringer i verdensordenen, global samhandling (handel osv.) eller brå endringer i nasjonale styringsforhold som gir utslag i at kommunen rammes og endrer rammebetingelsene vesentlig fra dagens situasjon. For Fredrikstad kan dette innebære utfordringer med å etablere, opprettholde og samordne effektiv kriseledelse over tid, særlig der flere sektorer rammes samtidig. Hendelsen kan føre til forsinkede beslutninger, uklar prioritering av ressurser og mangelfull koordinering med eksterne aktører. Konsekvensene kan forsterkes dersom hendelsen sammenfaller med bortfall av strøm, EKOM eller høy belastning på nøkkelpersonell. Dette kan også forsterkes av økonomiske eller finansielle kriser som påvirker kommunens handlingsrom, samt av desinformasjon som svekker situasjonsforståelse og etterlevelse av råd. Helse er et kritisk beslutningsområde ved ressursknapphet, med behov for blant annet avløsningsplaner/personell og tydelig prioritering av forsvarlige minimumstjenester. Ved å planlegge for utholdenhet, kontinuitet, redundans og standard prosedyrer og metodikk innen krisehåndtering og beredskap kan vi likevel til en viss grad forberede oss og bygge resiliens mot det uforutsette og ukjente.	- Sammensatte og samtidige hendelser med høy kompleksitet - Langvarig belastning på kommuneledelse og kriseorganisasjon - Uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom strategisk og operativt nivå - Mangelfull utholdenhet i kriseledelse og støttefunksjoner - Begrenset tilgang på beslutningsstøtte og situasjonsforståelse - Hendelser vi per nå ikke klarer å forutse, men som vil gi kommunen store utfordringer med styringsevne og/eller ressurstilgang
10434	Sikkerhetspolitisk krise/krig	En sikkerhetspolitisk krise eller krig kan få omfattende konsekvenser for Fredrikstad kommune som lokal forvaltningsmyndighet og tjenesteyter. Hendelsen kan påvirke samfunnsfunksjoner, forsyninger, personell og befolkningens trygghet. Kommunen vil få en viktig rolle i sivil motstandsdyktighet, støtte til nasjonale myndigheter og ivaretakelse av befolkningen. Kommunens oppgaver ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig er blant annet:	- Internasjonale konflikter - Økt geopolitisk spenning - Hybrid påvirkning og sammensatte trusler

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		Opprettholde ledelse, beslutningsevne og krisehåndtering. Sikre kritiske tjenester til befolkningen. Samordne innsatsen mellom kommunale tjenester, politi, helseforetak, Forsvaret, Statsforvalteren, Sivilforsvaret og frivillige aktører. Prioritere liv, helse og samfunnskritiske funksjoner når ressurser er knappe. Bidra til beskyttelse av sivilbefolkningen, herunder evakuering, tilfluktsrom og informasjon til innbyggerne. Pasienter kan bli sendt hjem fra spesialisthelsetjenesten og legge større press på kommunale helsetjenester. Hendelsen kan være langvarig og preget av usikkerhet. Helhetlig beredskap, utholdenhet og samordning er avgjørende, og kommunen er som del av totalforsvaret med på å sikre at samfunnet i størst mulig grad kan fortsette å fungere også under krise og krig, herunder ved hybride trusler og i særlige tilfeller atom- og strålerelaterte konsekvenser.	

5.3 Analyse av uønskede hendelser

(Definisjoner av de ulike kriteriene er beskrevet i «Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens».)

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
10317	Ekstremvær	D. Høy	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 4. Stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Lav
10421	Kvikkleireskred/ usikre grunnforhold	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 3. Middels **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	C. Middels	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 5. Svært stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Sterk	Middels
10423	Langvarig strømbrudd	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant **Materielle verdier:** 3. Middels	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Middels	Middels

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 4. Stor			
10425	Alvorlige digitale hendelser	D. Høy	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Høy
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	D. Høy	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Sterk	Middels
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	C. Middels	**Liv og helse:** 3. Middels **Samfunnsstabilitet:** 2. Små **Natur og miljø:** 5. Svært stor **Materielle verdier:** 3. Middels	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Sterk	Middels
10428	Alvorlig industriulykke	B. Lav	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 4. Stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Svak	Middels
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	B. Lav	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 2. Små **Natur og miljø:** 1. Svært små	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Nei	Middels	Middels

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 2. Små	**Behov for evakuering?** Nei		
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevanns-kvalitet	B. Lav	**Liv og helse:** 3. Middels **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 2. Små	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Middels	Høy
10431	Brudd i kritiske transportårer	C. Middels	**Liv og helse:** 2. Små **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Middels
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	B. Lav	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 2. Små	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 2. Små **Materielle verdier:** 3. Middels	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Høy
10434	Sikkerhets-politisk krise/krig	C. Middels	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 3. Middels	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja	Svak	Lav

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 5. Svært stor	**Behov for evakuering?** Ja		

6 Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbilde

Denne helhetlige kommunale ROS-analysen er utarbeidet i 2026, «Totalforsvarsåret». Norske myndigheter har over tid beskrevet en alvorlig og mer uforutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon, med behov for økt motstandskraft, bedre samhandling og styrket beredskap i hele samfunnet. Dette har medført nye og tydeliggjorte krav, oppgaver og forventninger til kommunenes rolle innen samfunnssikkerhet, beredskap og totalforsvar. Særlig gjelder dette kommunenes rolle ved sikkerhetspolitisk krise og krig, kontinuitetsplanlegging, forsyningssikkerhet, digital sikkerhet, vertslandsstøtte, evakuering, samordning med Forsvaret og øvrige totalforsvarsaktører og opprettholdelse av kritiske tjenester under langvarige kriser. Nye veiledere fra DSB og nasjonale initiativer som Totalforsvarsåret 2026 og «Norge øver» har bidratt til å konkretisere kommunenes roller og forventede bidrag.

Denne utviklingen har også konsekvenser for kommunens organisering, kompetanse og ressursbehov innen samfunnssikkerhet og beredskap. Ressursbehovet følger ikke først og fremst av enkeltstående planer eller øvelser, men av summen av oppgaver som krever tverrfaglig involvering, koordinering og kontinuerlig oppfølging. Flere av oppgavene krever regelmessig oppdatering, øving, kompetansebygging, samordning og revisjon av planverk. Kommunen må blant annet videreutvikle sin evne til å håndtere bortfall av elektronisk kommunikasjon (ekom), kontinuitet i kritiske tjenester, forsyningssikkerhet, evakuering, sivile beskyttelsestiltak og andre konsekvenser av alvorlige og langvarige kriser.

Samfunnssikkerhet og beredskap angår hele samfunnet og må ivaretas som et helhetlig ansvar i kommunen. Ansvaret går på tvers av organisatoriske og faglige skillelinjer og forutsetter at kommunen planlegger, samordner og handler som én organisasjon. DSB peker blant annet på behovet for at totalforsvarshensyn integreres i kommunens planlegging og at helhetlig ROS benyttes som et sentralt kunnskapsgrunnlag.

Oppfølgingen av denne ROS-analysen må derfor også ses i sammenheng med kommunens samlede kapasitet til å arbeide systematisk og langsiktig med samfunnssikkerhet og beredskap. Nye eller vesentlig utvidede oppgaver som følger av nasjonale krav, føringer og forventninger kan medføre behov for økte ressurser, både innen det sentrale beredskapsarbeidet og i kommunens tjenesteområder. Dette gjelder blant annet oppgaver knyttet til totalforsvar, sikkerhetspolitisk krise og krig, sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, nødstrøm, sikring av kritisk infrastruktur, sikkerhetsarbeid og opprettholdelse av kritiske kommunale tjenester.

Nye eller vesentlig utvidede statlige krav og oppgaver kan medføre økte ressursbehov. Eventuelle økonomiske konsekvenser må vurderes gjennom kommunens ordinære plan- og budsjettprosesser.

6.1 Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen

Fredrikstad kommunes risiko- og sårbarhetsbilde påvirkes både av eksisterende lokale forhold og av langsiktige samfunnsendringer. Kommunens beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, kritiske transportforbindelser, industri- og havnevirksomhet, kvikkleireområder og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur representerer sentrale sårbarheter. Klimaendringer, økt digitalisering, endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og økende avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner forventes å påvirke risiko- og sårbarhetsbildet fremover.

Analysen viser særlig behov for å planlegge for langvarige og sammensatte hendelser der flere samfunnsfunksjoner svikter samtidig. Kommunens evne til kontinuitet, omstilling og opprettholdelse av kritiske tjenester vil derfor være sentral for den samlede motstandsdyktigheten.

6.2 Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område

Fredrikstad er avhengig av en rekke infrastrukturer, forsyningskjeder og tjenester som ligger helt eller delvis utenfor kommunens geografiske område og direkte kontroll. Hendelser andre steder kan derfor få betydelige konsekvenser lokalt. Dette gjelder blant annet strøm- og ekomforsyning, transport og logistikk, drivstoff, mat og legemidler, spesialisthelsetjenester og digitale tjenester.

Også hendelser i nabokommuner, regional eller nasjonal infrastruktur og internasjonale forhold kan påvirke Fredrikstad. Kommunens beredskap må derfor bygge på samarbeid og samordning med nabokommuner, Statsforvalteren, nødetater, infrastruktureiere, næringsliv, frivillige organisasjoner og øvrige aktører i totalforsvaret.

6.3 Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre

De analyserte hendelsene må ikke betraktes isolert. Flere hendelser kan oppstå samtidig, utløse nye hendelser eller forsterke konsekvensene av hverandre. Særlig er det sterke gjensidige avhengigheter mellom strøm, EKOM, digitale systemer, vann og avløp, transport, forsyninger og kommunens styringsevne.

Et langvarig strømbrudd kan eksempelvis påvirke EKOM, vannforsyning, helse- og omsorgstjenester, digitale løsninger, drivstofftilgang og kommunens krisehåndtering. Tilsvarende kan ekstremvær eller tilsiktede handlinger føre til samtidige bortfall av flere kritiske funksjoner. Kommunens beredskap må derfor ta høyde for følgehendelser, samtidighet og kaskadeeffekter, og ikke bare håndtering av enkeltstående hendelser.

6.4 Sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og påkjenninger i beredskapen

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
10317	Ekstremvær	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10421	Kvikkleireskred/usikre grunnforhold	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10423	Langvarig strømbrudd	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
		Helse og omsorg Avløpshåndtering Krisekommunikasjon
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10425	Alvorlige digitale hendelser	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg Avløpshåndtering
10428	Alvorlig industriulykke	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevannskvalitet	Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10431	Brudd i kritiske transportårer	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
		Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10434	Sikkerhetspolitisk krise/krig	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering

6.5 Kommunens evne til å opprettholde og gjenoppta tjenesteproduksjon

Analysen viser at kommunens evne til å opprettholde kritiske tjenester er særlig avhengig av tilgang på personell, strøm, EKOM, digitale systemer, vann, transport og nødvendige varer og innsatsfaktorer. Langvarige eller samtidige bortfall kan medføre behov for å redusere eller omprioritere ordinær tjenesteproduksjon for å opprettholde de mest kritiske tjenestene.

Det er derfor nødvendig å videreutvikle kommunens kontinuitetsplanlegging, herunder identifisere kritiske tjenester og minimumsnivå for drift, kritisk personell og kompetanse, nødvendige innsatsfaktorer, alternative arbeidsmåter og manuelle rutiner. Planleggingen må også ta høyde for langvarige hendelser med betydelig personellfravær eller redusert tilgang på eksterne leveranser og tjenester.

Evnen til rask gjenoppretting etter hendelser bør inngå som en integrert del av beredskapsarbeidet og øves sammen med evnen til å opprettholde tjenester under selve hendelsen.

6.6 Behov for befolkningsvarsling og evakuering

Fredrikstad kommune har via vann- og avløpsavdelingen et adressevarslingssystem, men ikke et eget befolkningsvarslingssystem for informasjon til personer som befinner seg i et gitt område - da er det politiets nødvarslingssystem som er alternativet. Evakueringsplanverk utvikles parallelt med utarbeidelse av ROS, og revideres jevnlig. Kommunen har avtale med lokalt hotell for innkvartering ved akutt boligmangel (eksempelvis brann) som håndteres fra legevakt, og lokalt evakuert- og pårørendesenter (EPS) med kapasitet til 200 personer. I regionen har Fredrikstad og nabokommunene avtale med Røde Kors Østfold, politiet og Statsforvalter om regionalt EPS ved behov for et større antall evakuerte.

Analysen viser at flere av de identifiserte hendelsene kan medføre behov for rask varsling eller evakuering av større eller mindre deler av befolkningen. Kommunen bør derfor videreutvikle planverk for befolkningsinformasjon og evakuering, herunder alternative informasjonskanaler ved bortfall av EKOM, transportbehov, mottakskapasitet og særskilt ivaretakelse av personer som trenger bistand ved evakuering. Planverket bør omfatte evakuering av større geografiske områder ved hendelser som kan medføre akutt fare for befolkningen. Blant annet bør planverket oppdateres med tanke på nye statlige føringer for krigsutflytting når disse planene blir revidert.

7 Oppfølging

Denne ROS-analysen peker særlig på økende sårbarhet knyttet til høy avhengighet av strøm, EKOM, drikkevann og digitale systemer, klimaendringer og mer ekstremvær, samt sårbarhet i kritiske transportforbindelser som kan påvirke logistikk og fremkommelighet. Flere hendelser kan opptre samtidig eller forsterke hverandre. Handlingsdelen angir prioriterte tiltak formulert for oppfølging i kommunens styringssystem og kommunens ROS-/planverktøy, og må kobles til økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

7.1 Anbefalte oppfølgingstiltak

(Ansvar, frister og eventuelle økonomiske konsekvenser fastsettes som del av den videre administrative oppfølgingen etter politisk behandling av analysen.)

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
Ekstremvær				
10419	Implementere anbefalinger fra DSBs veiledere om samfunnssikkerhet i arealplanlegging.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10435	Oppdatering av flom- og overvannskart.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10539	Implementere prioriterte tiltak fra rapport "Klimatilpasning i Fredrikstad kommune – Statusbeskrivelse og videre anbefalinger (2026)", herunder tydeliggjøring av roller og ansvar, etablering av tverrfaglig samordning, kompetanseheving, systematisk læring etter ekstremværhendelser og styrket integrering av klimatilpasning i planlegging, beredskap og investeringsprosesser.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Kvikkleireskred/ usikre grunnforhold				
10437	Styrke intern kompetanse på grunnforhold og vurdere systematisk gjennomgang av eldre reguleringsplaner.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10438	Etablere rammeavtale for geoteknisk kompetanse.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10440	Bedre rutiner for samhandling mellom overordnet beredskap og arealutvikling, infrastrukturplanlegging, planarbeid og byggesak.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann				
10442	Videreutvikle og oppdatere brannvesenets ROS-analyser og beredskapsplanverk.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10443	Videreutvikle samvirkeøvelser for storbrann/utmarksbrann.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10444	Systematisk oppdatering av risikoobjekter og innsatsplaner, vurdere økt forebygging i eldre bebyggelse og særskilte brannobjekter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Langvarig strømbrudd				
10445	Vurdere å utvide reservekraft/nødstrøm på flere kritiske lokasjoner.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10447	Bedre oversikt over strømavhengige brukere og tjenester, herunder oppdatere oversikt over strømavhengige brukere med kritisk medisinsk utstyr og tjenestesteder med behov for reservekraft/nødstrøm.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10448	Oppdatere tiltakskort for langvarige hendelser (48–72 timer+) og flere øvelser med sammensatte bortfall (strøm+ekom).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10450	Nye avtaler om drivstoff til aggregater og kjøretøy.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)				
10451	Kartlegge og prioritere kommunens kritiske samband (kriseledelse, legevakt, vann/avløp), vurdere å øke redundans/backup for kritiske enheter (f.eks. satellitt/alternativt samband).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10452	Etablere/oppdatere avtaler med ekomleverandører om prioritet ved feilretting.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10453	Oppdatere/utarbeide og øve manuelle rutiner ved bortfall av elektronisk pasientjournal (EPJ), fagsystemer, telefoni/EKOM, responssenter og helseteknologiske løsninger.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10454	Øve beredskapsorganisasjonen på “bortfall EKOM” med etablering av fysiske informasjonspunkter og test av samband med øvrige beredskapsaktører (nødnett og satellitt-telefon).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10455	Etablere ny antenne på rådhustaket for styrket nødnett-dekning i kommunen.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
Alvorlige digitale hendelser				
10460	Etablere/oppdatere plan for hendelseshåndtering (IR) med roller, kontaktpunkter og beslutningsstøtte.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10461	Kommunens sikkerhetsnivå utvikles i takt med økt digitalisering, teknologisk utvikling og endringer i trusselbildet, herunder videreutvikle rutiner for sikker backup av data og styrke redundans på kritiske systemer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10462	Øke bevissthet i organisasjonen om konsekvenser av alvorlige digitale hendelser og mulige risikoreduserende tiltak.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10463	Gjennomføre regelmessige øvelser og evalueringer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Pandemi/alvorlig smittsom sykdom				
10466	Jevnlig oppdatering av pandemiplan, smittevernplan og plan for massevaksinasjon.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10467	Oppdatere kontinuitetsplaner, herunder: 1. Årlig revisjon og øvelse av kontinuitetsplaner i alle helsetjenester (ansvar Helse) 2. Overordnet kommunal kontinuitetsplan for å sikre personal (ansvar Beredskapsstab) 3. Evaluering og oppdatering av oversikt over samfunnskritiske funksjoner i kommunen (ansvar HR)	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10468	Følge opp vaksinasjon etter gjeldende vaksinasjonsprogram og anbefalinger. God dekning i barnevaksinasjonsprogram, voksenvaksinasjonsprogram og at anbefalinger fra helsemyndigheter for øvrig følges er med å redusere sårbarheten for utbrudd.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10469	Videreutvikle planverk for helsemessig og sosial beredskap.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Akutt forurensning (land og sjø)				
10472	Styrke kompetanse innen miljøhendelser og øving av forurensningsberedskap.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10473	Tydeligere samhandlingsrutiner med eksterne aktører (som Kystverket, Bane Nor og Statens Vegvesen).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Alvorlig industriulykke				

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10474	Styrke samordning mellom kommunen og industrivirksomheter, oppdatere oversikt over risikovirksomheter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10475	Øke øvelser rettet mot industriulykker.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)				
10478	Videreutvikle kommunens rolle ved masseulykker, blant annet ved å lage eget tiltakskort for hendelsen med fokus på evakuering, mottak og helsetjenester ved alvorlige ulykker.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10480	Styrke samhandling med regionale aktører (som Kystverket, Borg Havn, Bane Nor, Statens Vegvesen og fylkeskommunen).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Svikt i vannforsyning/drikkevannskvalitet				
10482	Videreutvikle reservevanns-kapasitet og utrede om det er øvrige tjenester eller utstyr vi som kommune har behov for slik at vi er bedre rustet.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10483	Forsterke sikring av kritiske punkter og utrede hvilke infrastrukturinvesteringer som vil redusere risiko.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10485	Regelmessige øvelser for vannberedskap og vedlikehold av oversikt for kritiske og prioriterte abonnenter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Brudd i kritiske transportårer				
10486	Kartlegge og prioritere kritiske transportforbindelser og avhengigheter, og styrke samordning og kontaktflater med infrastruktureiere. Planlegge for redundans ved brudd i kritiske transportårer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10488	Gjennomføre beredskapsanalyser for avhengighet av kritiske leveranser, for eksempel innen legemidler, matforsyning osv.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10489	Inkludere transportbrudd i tverrsektorielle øvelser og sammensatte scenarioer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)				
10490	Videreutvikle og øve kommunens planer for opprettelse av evakuert- og pårørendesenter (EPS) og psykososialt kriseteam.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10491	Jevnlig oppdatering av kommunens evakueringsplan, blant annet med fokus på psykososial beredskap, inkludering av sårbare grupper, transportplaner og ivaretakelse av grunnleggende behov.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10492	Regelmessige tversektorielle øvelser med relevante samvirkeaktører.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10493	Systematisk gjennomgang av sikringstiltak for kommunale bygg og tjenester.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser				
10495	Styrke utholdenhet gjennom bemannings- og avløsningsplaner for kriseledelse og krisestab (kontinuitetsplaner). Vurdere å reetablere en utvidet krisestab med personer som får opplæring og kan bidra med krisehåndtering.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10496	Sørge for nødvendig kompetanse gjennom opplæring og kurs for personer som skal ha en rolle i kommunens krisehåndtering. Opprette en fast årlig budsjettpost for beredskapsarbeid, -opplæring og -øvelser for kommuneområdene og felles for kommunen, med krav om evaluering og oppfølging etter gjennomførte kurs og øvelser.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10498	Etablere/forbedre rutiner for situasjonsforståelse, beslutningsstøtte og dokumentasjon, blant annet opplæring i proaktiv stabsmetodikk og bruke standard metodikk og verktøy uavhengig av hva slags krise man står ovenfor.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10499	Styrke håndtering av ryktespredning og desinformasjon, herunder oppdatere plan for krisekommunikasjon.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10540	Oppdatere kommunens ressursoversikt jevnlig for å ha oversikt over antall ansatte, samfunnskritiske stillinger, beredskapslager/utstyr, maskinpark, kompetanse, styrkedisponerte til Forsvaret/Sivilforsvaret, viktige ressurser hos eksterne beredskapsaktør osv.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Sikkerhetspolitisk krise/krig				
10500	Oppdatere planverk for å tydeliggjøre kommunens rolle i totalforsvaret, herunder sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, nødstrøm og sikring av kritisk infrastruktur.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10502	Gjennomføre beredskapsøvelser med tema krise og krig i samarbeid med andre aktører i totalforsvaret.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10503	Videreutvikle planverk for sivil motstandsdyktighet og opprettholdelse av samfunnsfunksjoner under krig, herunder kontinuitetsplaner og kartlegging av personell	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
	som er styrkedisponert til Forsvaret og Sivilforsvaret og vurdere å søke fritak.			
10542	Kartlegge og utrede behov for tilfluktsrom og sikre tilfluktssteder i tråd med nasjonale lovverk og anbefalinger.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

8 Referanser

8.1 Referanser til ROS-analysen

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune (2022)
- FylkesROS Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus 2026–2030 (Statsforvalteren)
- DSB: Veileder for helhetlig kommunal risiko- og sårbarhetsanalyse
- DSBs veiledere for kommunene i samfunnssikkerhet og beredskap
- Helhetlige ROS-analyser fra Moss, Hvaler, Lillestrøm, Sandnes og Risør kommuner
- Pandemiplan Fredrikstad kommune og øvrige relevante sektorplaner
- Erfaringer fra faktiske hendelser, øvelser og beredskapsarbeid i Fredrikstad kommune

8.2 Vedlegg

Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
Vedlegg 2 Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune - samlet risikobilde

PS 37/26 Manstad skole - avklaring av opplegg for utredning av skolen - Ettersendes

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/16234
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 365725/2026
Klassering: A10

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Oppvekstutvalget	18.11.2026	38/26
Formannskapet		

Tilleggstilskudd til private barnehager i 2027

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet følgende vedtak;
1. Det gis ikke ett særskilt tilleggstilskudd til private barnehager i 2027.

Sammendrag
Saken følger opp vedtak fra bystyret i sak 142/26 punkt 2, om å utrede tilleggstilskudd til private barnehager og vilkår for bruken.

Formannskapet behandler saken etter kommuneloven § 11-8 *Hastesaker*, grunnet kort frist.

Barnehageloven § 19 a fjerde ledd gir kommunen adgang til å gi tilleggstilskudd til private barnehager. Forarbeidene presiserer at kommunen har fritt skjønn ved vurderingen av om tilleggstilskudd skal gis og hvor mye som eventuelt skal gis.

Et eventuelt tilleggstilskudd må fordeles etter objektive og etterprøvbare kriterier. Kommunen kan samtidig stille saklige og forholdsmessige vilkår for bruken av tilskuddet.

I forbindelse med ny forskrift om finansiering av private barnehager er det anslått en overgangsordning med mulige utbetalinger på om lag 17,9 millioner kroner knyttet til ekstra pensjonstilskudd, overgangsordninger og aktivitetsendringer. Beløpet er usikkert og vil avhenge av søknader, aktivitetsendringer og endelig rapportering.

Et eventuelt særskilt tilleggstilskudd vil komme i tillegg til disse mulige utbetalingene, og må finansieres særskilt i 2027.

Private barnehager vil fortsatt motta finansiering i samsvar med lov, forskrift og vedtatt budsjett.

Kommunedirektøren anbefaler at det ikke gis ett særskilt tilskudd til private barnehager.

Formannskapet behandler saken etter kommuneloven § 11-8 *Hastesaker*, grunnet kort frist

Vedlegg
1 Oversikt tilskudd, private barnehager 2027

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
Bystyrets vedtak 22.oktober 2026;

1. *Lokal forskrift om finansiering av private barnehager i Fredrikstad kommune, vedtas med slik det fremgår av vedlegg 5, med satser for grunntilskudd til private barnehager.*
2. *Administrasjonen saksutreder tilleggstilskudd til de private barnehagene og vilkår for bruken av dette tilskuddet i tråd med Barnehageloven §19 a-4.ledd. Forslaget fremmes for endelig behandling i Formannskapet den 26.11.2026, som får myndighet til å treffe endelig vedtak i saken.*
3. *Kommunen skal benytte KS/PBL-malen i sine beregninger, og grunnlagsdokumentasjon gjøres tilgjengelig ved utsending av arbeidsfiler.*

Denne saken svarer ut punkt 2 i vedtaket over.

Den lokale forskriften om finansiering av private barnehager er allerede vedtatt og er ikke gjenstand for behandling i denne saken. Saken gjelder om kommunen skal benytte adgangen i barnehageloven § 19 a fjerde ledd til å gi et særskilt tilleggstilskudd til private barnehager i 2027, størrelsen på et eventuelt tilskudd og hvilke formål og vilkår som skal gjelde. Tilskuddets størrelse, formål og vilkår fastsettes i enkeltvedtak til den enkelte private barnehage.

Private barnehager mottar flere tilskudd utover grunntilskuddet. Dette omfatter blant annet nasjonalt eiendomstilskudd, ordinært og ekstra pensjonstilskudd, tilskudd ved aktivitetsendringer og overgangstilskudd.

Beregnet tilskudd for 2027 bygger på barnetall og årsverk per 15.12.2025, som er siste offentlige BASIL-rapportering. På dette grunnlaget er samlet driftstilskudd til private barnehager beregnet til 556,7 millioner kroner. Beløpet omfatter tilskudd til ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager samt ordinært pensjonstilskudd.

I forbindelse med ny forskrift om finansiering av private barnehager er det anslått en overgangsordning med mulige utbetalinger på om lag 17,9 millioner kroner knyttet til ekstra pensjonstilskudd, overgangsordninger og aktivitetsendringer. Beløpet er usikkert og vil avhenge av søknader, aktivitetsendringer og endelig rapportering.

Anslaget forutsetter uendret barnetall og uendrede årsverk fra 15.12.2025 og er beheftet med usikkerhet. Endelig tilskudd til den enkelte private barnehage beregnes med utgangspunkt i barn og årsverk per 15.12.2026. Det er også usikkerhet knyttet til de endelige utbetalingene etter pensjons- og overgangsordningene.

Post	Beløp	Merknad
Samlet driftstilskudd private 2027	556,7 millioner kr	Beregnet etter barnetall og årsverk per 15.12.2025 (grunnsats, pensjons- og eiendomstilskudd)
Forventede tilleggsutbetalinger	17,9 millioner kr	Overgangsordninger for pensjon og grunntilskudd i tillegg til aktivitetsendringer
Samlet tilskudd uten politisk tilleggstilskudd	574,6 millioner kr	Forutsetter uendret aktivitet fra 15.12.2025

Tabell 1 Oversikt over mulige tilskudd til private barnehager i 2027

Siste offentlige sammenligningsgrunnlag er BASIL-rapporteringen per 15.12.2025. Denne viser 2 383,4 omregnede heltidsplasser i ordinære private barnehager og 38,4 omregnede heltidsplasser i private familiebarnehager, til sammen 2 421,8 omregnede heltidsplasser. Åpne barnehager har 31 godkjente plasser.

Et eventuelt særskilt tilleggstilskudd foreslås fordelt forholdsmessig mellom tilskuddsberettigede private ordinære barnehager og private familiebarnehager etter deres andel av samlet antall omregnede heltidsplasser per 15.12.2026.

Modellen gir en objektiv og etterprøvbar fordeling som tar hensyn til avtalt oppholdstid. Tilskuddet gis på nærmere fastsatte vilkår for bruk, dokumentasjon og kontroll, som fremgår av enkeltvedtaket. Endelig fordeling kan først fastsettes når offisielle tall per 15.12.2026 foreligger.

Åpne barnehager omfattes ikke av fordelingsmodellen for det særskilte tilleggstilskuddet fordi disse finansieres etter godkjente plasser og en annen beregningsmodell.

Relevante bestemmelser
Finansiering av private barnehager reguleres av barnehageloven og forskrift om finansiering av private barnehager. Grunnsatsen beregnes etter et lovbestemt system med utgangspunkt i relevante driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager. At en beregnet sats oppleves lav, innebærer derfor ikke i seg selv at satsen er feil.

Barnehageloven § 19 a fjerde ledd gir kommunen adgang til å gi tilleggstilskudd til private barnehager og stille vilkår for bruken. Forarbeidene omtaler bestemmelsen som en lovfesting av denne adgangen og presiserer at kommunen har fritt skjønn ved vurderingen av om tilleggstilskudd skal gis og hvor mye som eventuelt skal gis.

Tilskuddet må ha et saklig formål, og fordelingen mellom private barnehager må bygge på objektive og etterprøvbare kriterier. Vilkårene må ha saklig sammenheng med tilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende.

Et eventuelt tilleggstilskudd etter denne saken gjelder bare for 2027 og gir ikke rett til videreføring. Tilskuddets størrelse og vilkår for bruk, dokumentasjon og kontroll fastsettes i enkeltvedtak til den enkelte private barnehage. Kommunen skal vise hvordan tilskuddet er beregnet og begrunne eventuelle forskjeller i tildelingen saklig.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Et særskilt tilleggstilskudd kan bidra til økt bemanning, kompetanse og bedre oppfølging av barna. Dette kan styrke inkludering, tidlig innsats og barnets beste.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Budsjettforslaget for 2027 omfatter det lovpålagte driftstilskuddet til private barnehager, herunder grunnsats, ordinært pensjonstilskudd og eiendomstilskudd.

I tillegg er det anslått mulige utbetalinger på om lag 17,9 millioner kroner knyttet til ekstra pensjonstilskudd, overgangsordninger og aktivitetsendringer. Beløpet er usikkert og vil avhenge av søknader, aktivitetsendringer og endelig rapportering.

Et særskilt tilleggstilskudd vil komme i tillegg til disse utbetalingene og er *ikke* innarbeidet i budsjettforslaget, så det må finansieres særskilt i budsjett for 2027.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Saken vurderes ikke å ha vesentlige konsekvenser for miljømessig bærekraft.

Ansattes medbestemmelse
Saken innebærer ikke endringer i kommunale ansattes arbeidsforhold. Eventuelle bemanningsmessige konsekvenser i private barnehager må håndteres av den enkelte private barnehage som arbeidsgiver.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken vurderes ikke å kreve uttalelse fra rådene. Den gjelder finansiering og økonomiske rammer, og innebærer ikke konkrete endringer i tjenestetilbudet til særskilte brukergrupper. Barnets beste er vurdert under sosial bærekraft.

Vurdering
Det er et legitimt politisk mål å styrke private barnehager, men i forbindelse med ny forskrift om finansiering av private barnehager er det anslått en overgangsordning med mulige utbetalinger på om lag 17,9 millioner kroner knyttet til ekstra pensjonstilskudd, overgangsordninger og aktivitetsendringer. Beløpet er usikkert og vil avhenge av søknader, aktivitetsendringer og endelig rapportering.

Kommunedirektøren vurderer derfor at kommunen i dagens økonomiske situasjon *ikke* bør etablere et særskilt tilleggstilskudd utover finansieringen som følger av lov, forskrift og vedtatt budsjett.

Likebehandlingskravet innebærer ikke at kommunale barnehager automatisk skal få en tilsvarende bevilgning. Kravet innebærer at kommunens skjønnsutøvelse må være saklig, og at beregning og tildeling mellom de private barnehagene må bygge på objektive, etterprøvbare og dokumenterte kriterier.

Alternative løsninger

Alternativ	Ramme, sats og fordeling	Formål og vilkår	Samlet vurdering
A. Bemanning og pedagogtetthet	10 millioner kr. Fordeles mellom tilskuddsberettigede private barnehager etter andel omregnede heltidsplasser per 15.12.2026.	Nye eller utvidede stillingsressurser som gir grunnbemanning og/eller pedagogtetthet utover lov- og forskriftsbestemte minimumskrav. Dokumentasjon og kontroll fastsettes i enkeltvedtak.	Størst direkte ressursøkning. Krever kontroll med at tilskuddet brukes til bemanning utover minimumskravene og ikke etablerer forventning om videreføring.
B. Kvalitets- og kompetansetiltak	5 millioner kr. Fordeles mellom tilskuddsberettigede private barnehager etter andel omregnede heltidsplasser per 15.12.2026.	Tidsavgrensede tiltak innen kompetanse og kvalitetsutvikling. Tiltaksplan, dokumentasjon og kontroll fastsettes i enkeltvedtak.	Lavere økonomisk risiko enn alternativ A, men krever fortsatt tydelige formål, vilkår og kontroll.

Tabell 2 Tabellen viser de ulike løsningsalternativene.

Alternativ løsning A:

1. Det avsettes en samlet ramme på 10 millioner kroner i særskilt tilleggstilskudd til private barnehager i 2027 etter barnehageloven § 19 a fjerde ledd.

2. Tilskuddet skal benyttes til økt bemanning og pedagogtetthet utover lov- og forskriftsbestemte minimumskrav.
3. Tilskuddet fordeles forholdsmessig mellom tilskuddsberettigede private ordinære barnehager og private familiebarnehager etter deres andel av samlet antall omregnede heltidsplasser per 15.12.2026.
4. Tilskuddets størrelse og nærmere vilkår for bruk, dokumentasjon og kontroll fastsettes i enkeltvedtak til den enkelte barnehage.
5. Finansiering av tilleggstilskuddet på 10 millioner kroner innarbeides i budsjettet for 2027.

Alternativet gir størst direkte styrking av bemanning og pedagogtetthet. Formålet har støtte i forarbeidene som eksempel på et saklig vilkår. Alternativet krever samtidig tydelige vilkår og kontroll med at midlene brukes til bemanning utover lov- og forskriftsbestemte minimumskrav. Bruk av tidsavgrensede tilskudd til stillingsressurser innebærer også større risiko for forventninger om videreføring.

Alternativ løsning B:

1. Det avsettes 5 millioner kroner i tilleggstilskudd til private barnehager i 2027.
2. Tilskuddet skal brukes til tidsavgrensede kvalitets- og kompetansetiltak.
3. Tilskuddet fordeles forholdsmessig mellom tilskuddsberettigede private ordinære barnehager og private familiebarnehager etter deres andel av samlet antall omregnede heltidsplasser per 15.12.2026.
4. Kommunedirektøren fastsetter nærmere vilkår for bruk, dokumentasjon og kontroll i enkeltvedtak.
5. Finansiering av tilleggstilskuddet på 5 millioner kroner innarbeides i budsjettet for 2027.

Dette alternativet gir en mindre økonomisk ramme og er rettet mot tidsavgrensede kvalitets- og kompetansetiltak. Alternativet innebærer dermed mindre risiko for varige økonomiske forpliktelser enn alternativ A, men krever fortsatt tydelige formål, vilkår og dokumentasjon.

Begge alternativene vurderes å ha rettslig grunnlag i barnehageloven § 19 a fjerde ledd, forutsatt at tildelingen og vilkårene utformes i samsvar med lovens krav.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at det ikke gis ett særskilt tilleggstilskudd til private barnehager i 2027.

OVERSIKT 2027, TILSKUDD PRIVATE BARNEHAGER

2027 kr

Tallene er basert på barnetall og årsverk pr. 15.12 25

Vedtatt av Bystyret

Ord. bhg	***Ant heltid pr 15.12.2025***	***Grunnsats****	***Nasjonal eiendomsats***	***Tilskudd***
Små	909,5	275 186	15 700	264 560 817
Store	1473,9	144 960	15 700	236 796 774
	2383,4			**501 357 591**

Familie bhg	***Ant heltid pr 15.12.2025***	***Nasjonal sats***	***Nasjonal eiendomsats***	
Små	14,9	246 200	17 600	3 930 620
Store	23,5	194 300	17 600	4 979 650
	38,4			**8 910 270**

Åpne bhg	***Godkjente plasser***	***Nasjonal sats****	***Nasjonal eiendomsats***	
inntil 16 timer	0	26 700	0	-
over 16 timer	31	42 600	0	1 320 600
	31			**1 320 600**

Pensjontilskudd alle private bhg - anslag****	**45 134 782**

SUM BUDSJETTERT DRIFTSTILSKUDD 2027	**556 723 243**

Sannsynlige og mulige tillegg

Ekstra pensjonstilskudd forventes fra ca 18 bhg 2027*****	5 800 000
Overgangstilskudd******	1 700 000
Endring i barnetall /aktivitetsendring 18 store barn*******	2 609 280
Ekstra pensjonstilskudd, tilskuddsår før 2026 kan forventes********	7 800 000
Sum sannsynlige og mulige utbetalinger til private barnehager	**574 632 523**

Politisk bestilling Bystyret 22.10.2026 pkt 2 tilleggstilskudd opptil	10 000 000

Nasjonale satser er oppdatert jf finansieringsforskriften pr 02.11.2026.

Ovennevnte forutsetter uendret barnetall og årsverk som pr 15.12.2025 i de private barnehagene og at ordinære årsverk=pensjonsgivende årsverk. Oppdaterte barnetall

og årsverk kommer den 15.12.2026.

Merknader

**Finansieringsforskriften § 1 og § 13*

***Finansieringsforskriften § 17- 2. og 3.ledd*

****Finansieringsforskriften § 18-4.ledd*

****Jf barnehageloven § 19 b *Pensjonstilskudd til private barnehager* og finansieringsforskriften § 14 Prosentsatser til beregning av pensjonstilskudd. Oppdatert pr 29.10.2026

*****Jf finansieringsforskiften § 15 *Søknadsordning for pensjonstilskudd* . Grov prognose

******Finansieringsforskriften § 26 *Overgangsordning for samlet tilskudd* . Grov prognose

*******Finansieringsforskriften § 5 - 5.ledd *Rapportering i private barnehager* , erfaringstall

********Forskrift om tilskudd til private barnehager § 4a *Søknadsordning for private* barnehager med høye pensjonsutgifter og finansieringsforskriften § 27 Overgangsregler