



Kvalitetsmelding for oppvekst 2025

Vedtatt av Bystyret 18.06.2026

Innhold

Kvalitetsmelding for oppvekst	5
1.0 Sammendrag av kvalitetsmeldingen.....	5
1.1 Struktur og oppbygning av meldingen	6
2.0 Overordnet utfordringsbilde i oppvekst 2025	7
2.1 Vedvarende lavinntekt	7
2.2 Barn med store og sammensatte behov	8
2.3 Statlige føringer som krever stor omstilling i alle tjenestene	8
2.4 Økonomi, rammebetingelser og kapasitet	9
3.0 Tiltak for kvalitetsutvikling i oppvekst 2025.....	9
3.1 Felles mål og retning i arbeidet med kvalitetsutvikling.....	10
3.2 God kvalitet i de universelle tjenestene	10
3.3 Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid	13
3.4 Samordnet innsats for barn og unge i risiko	14
3.5 Tiltak for barn og familier med store og sammensatte behov	15
4.0 Barneverntjenesten	15
4.1 Organisering	16
4.2 Status	16
Kapasitet	16
Bekymringsmeldinger	17
Hjelpetiltak.....	17
Utvikling i nøkkeltall	18
Barnevernstiltak når barnet er plassert.....	18
Tjenesteprofil for barnevernet.....	19
4.3 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger	20
4.4 Utfordringsbilde	21
4.5 Prioriteringer og kvalitetsutvikling	24
Internkontroll og kvalitet.....	24
Samhandling mellom tjenester og med frivillige og eksterne aktører	24
Hjelpetiltak.....	25
4.6 Kompetanse og fagutvikling	26
Internkontroll, kvalitetsarbeid og ledelse.....	26
Samarbeid med høgskolen i Østfold.....	26
4.7 Veien videre	26

Vedlegg 1: Tilstandsrapport for barnehageområdet i Fredrikstad	29
Status fra forrige melding	30
Sammendrag	31
Fredrikstad som barnehagekommune	32
Barnehagemyndighet	32
Barnehageeiers rolle	32
Fakta om barnehagene	33
Rammevilkår og kapasitetsutfordringer	33
Foreldreundersøkelsen – kvalitetsvurdering fra foreldre	34
Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2025	35
Vedlegg 2: Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad	36
Kvalitet i skole og SFO	37
Sammendrag	37
Elever og undervisningspersonale	38
Læringsmiljø	39
Læringsresultater	42
Nasjonale prøver	42
Eksamen, standpunktkarakterer og grunnskolepoeng	45
Skolebidragsindikator	46
Fravær og gjennomføring	47
Vedlegg 3: Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad	48
Kvalitet i tjenester til barn og familier	49
Sammendrag	49
Virksomhet forebygging og fritid	50
Helsestasjon og skolehelsetjeneste	50
Helsestasjon for ungdom (HFU)	50
Vaksinasjons- og smittevern	51
Barn-, ungdom- og familiehjelpe	51
Ergo- og fysioterapitjenesten	51
FACT Ung	51
Fritid i Fredrikstad	52
Tverrfaglighet og utviklingsarbeid	52
Virksomhet pedagogisk psykologisk senter	52
Omstilling og utvikling av tjenesten	52
Systemrettet arbeid og tidlig innsats	53



Overganger og samarbeid med skolene.....	53
Sakkyndighetsarbeid og kapasitet.....	53
Etablering av skolemiljøteam.....	53
Virksomhet avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger.....	54
Brukervekst og utvikling i behov	54
Kapasitet, bemanning og organisering	54
Ventelister, målgruppeavgrensning og rettssikkerhet.....	55
Innsatsteamarbeidet og utvikling av mer bærekraftige strukturer	55
Kvalitetsutvikling og videre prioriteringer	55



Kvalitetsmelding for oppvekst

Å gi barn og unge gode oppvekstmuligheter slik at de mestrer livene sine som barn og ungdom, men også voksenlivet sitt, er den viktigste investeringen vi som samfunn kan gjøre. Felles for alle virksomhetene som jobber i oppvekst er at de skal bidra til å gi barn og unge best mulig utgangspunkt i livet. Mandatet er forankret i ulike lovverk og lokale planer som kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for oppvekst. For kommuneområde oppvekst er også plan for kvalitet førende for utvikling av tjenestene.

I 2025 var kommuneområdet oppvekst organisert i tjenesteområder med kommunalsjefer for barnehage, skole og forsterket opplæring, i tillegg til fagstab med egen virksomhetsleder. Støtte- og oppfølgingstjenesten var organisert direkte under direktør for oppvekst.

1.0 Sammendrag av kvalitetsmeldingen

- Flertallet av barn og unge i Fredrikstad har en god oppvekst. Oppvekstprofilen i 2025 viser at i gjennomsnitt 84 % av ungdom i Fredrikstad de tre siste årene fullførte videregående opplæring, en andel som er høyere enn både fylket og landet ellers. Statistikken i oppvekstprofilen inkluderer personer som startet på grunnkurs i videregående opplæring for første gang et gitt år og andelen som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år. Dette viser at mange lykkes i utdanningsløpet.
- Fredrikstad har en høy andel barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Samtidig har antallet barn og unge med store og sammensatte behov økt betydelig. Dette gir økt risiko for utenforskap, skolefravær og behov for tett og tverrfaglig oppfølging, og legger stort press på barnehager, skoler og støtte- og oppfølgingstjenester.
- 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.
- Kommunen har i 2025 prioritert et bredt og systematisk utviklingsarbeid, forankret i Plan for kvalitet. Arbeidet har hatt særlig fokus på felles retning, autoritativ praksis, inkluderende miljøer og styrket tverrfaglig samarbeid. Statsforvalteren har pekt på dette arbeidet som et styrkeområde i kommunens oppfølging av oppvekstreformen.
- Barneverntjenesten står i et krevende spenn mellom økende kompleksitet i sakene og begrenset kapasitet, i en kommune med betydelige levekårsutfordringer og mange barn med sammensatte behov. Antall undersøkelser har økt, sakene er mer alvorlige når de når barnevernet, og



flere ungdommer har kombinerte utfordringer knyttet til rus, kriminalitet og psykisk helse. Dette samsvarer med utfordringsbildet i fellesdelen og indikerer at behov i større grad fanges opp sent i forløpet.

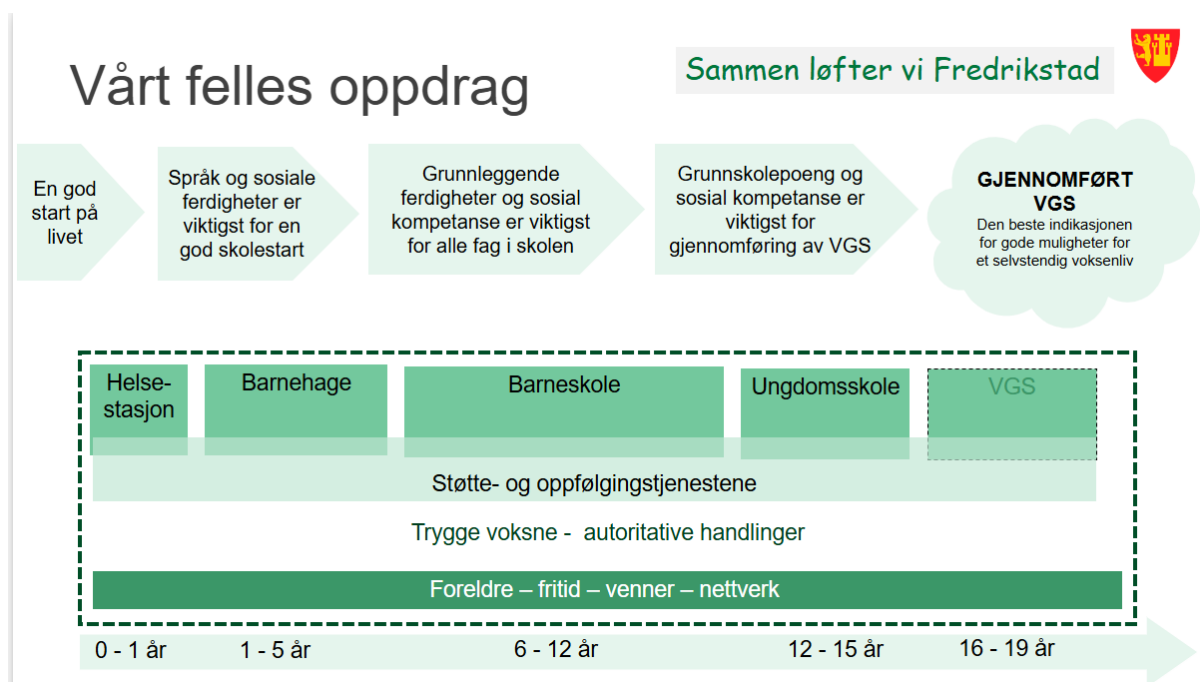
- Barneverntjenesten håndterer et høyt aktivitetsnivå med relativt lave enhetskostnader per barn.
- Økt bruk av intensive tiltak som institusjonsplasseringer er både faglig og økonomisk krevende, og barneverntjenesten arbeider derfor for å dreie innsatsen mot tidligere, mindre inngripende og mer samordnede tiltak. Dette forutsetter tilstrekkelig kapasitet i hele oppvekstfeltet, slik at barn og familier får rett hjelp før utfordringene eskalerer til barnevernssaker med høy kompleksitet.
- Samlet sett viser kvalitetsmeldingen at kommunen arbeider helhetlig og målrettet, men også at økende kompleksitet og begrenset kapasitet og handlingsrom gjør arbeidet sårbart. Videre utvikling forutsetter fortsatt prioritering av oppvekstområdet, styrket tverrfaglig samarbeid og langsiktig innsats for å sikre bærekraftige tjenester og gode oppvekstvilkår.

1.1 Struktur og oppbygning av meldingen

Meldingen er en felles tilstandsrapport for kommuneområde oppvekst. Barnevernets tilstandsrapportering inngår i fellesdelen som et eget kapittel, i tråd med lovkrav. Øvrige tilstandsrapporter følger som vedlegg. Dette gjelder for tjenesteområdene skole, barnehage og tjenester til barn og familier. Tilstandsrapporteringen på barnevernet må ses i sammenheng med øvrige tjenester i oppvekst.

[Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022](#). Den flyttet mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Reformen skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats rettet mot barn og familier. Målene i reformen blir kun oppnådd gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, og derfor blir barnevernsreformen også omtalt som en oppvekstreform. Videre vil barnevernsreformen henvises til som oppvekstreformen i denne meldingen.

Oppvekst sitt felles arbeid for å nå målene i oppvekstreformen vil belyses i fellesdelen av kvalitetsmeldingen. Det vil beskrives hvilke mål og tiltak som er felles for alle virksomhetene i oppvekst fordi alle tjenestene må ses som en del av en helhet for å oppnå målene i oppvekstreformen.



Figur 1 illustrerer visuelt oppvekstløpet og viser noen sentrale tjenester som har et ansvar inn i barn og unges liv- og læringsløp.

Kvalitetsmeldingen vil også gi innblikk i ulike innsatser som har pågått gjennom 2025 på tvers av virksomhetene. Aktive lenker erstatter referanselister og gir direkte tilgang til kilder.

2.0 Overordnet utfordringsbilde i oppvekst 2025

I denne delen av meldingen beskrives det overordnede utfordringsbilde i oppvekst for 2025. Flere av faktorene som beskrives, er større samfunnsutfordringer som ikke er vesentlig endret de siste årene, men like fullt utfordringer av betydning for alle tjenester på oppvekstområdet.

2.1 Vedvarende lavinntekt

De fleste barn i Norge vokser opp med gode levekår. Samtidig er den økonomiske ulikheten økende, og flere barnefamilier har blitt hengende etter i inntektsutviklingen. I 2025 bodde 17 prosent av barn i Fredrikstad kommune i en familie med vedvarende lavinntekt, som er signifikant lavere enn landet som helhet ([oppvekstprofil2025](#)). En oppvekst i lavinntekt kan bety lavere deltakelse i barnehage og fritidsaktiviteter, dårligere boforhold, svakere skoleresultater, mindre utdanning og dårligere helse. Det medfører også en økt risiko for å ha lav inntekt og stå utenfor arbeidslivet som voksen. Det er flere barn i lavinntektsfamilier som ikke går i barnehage sammenlignet med familier med høyere inntekt.

I 2025 viser [oppvekstprofilen](#) at andelen barn som er innvandret eller norskfødt med innvandreforeldre 29,5% i Fredrikstad. Det er høyere enn i landet som helhet, også høyere enn fylket samlet sett. Denne gruppen har i gjennomsnitt lavere tilknytning til



arbeidslivet enn befolkningen ellers. I oppvekstprofilen for 2025 kommer det også frem at det er en høy andel barn i Fredrikstad som vokser opp med enslige forsørger. Dette tallet var 19,4% og var høyere enn både fylket og landet for øvrig. Barn av enslige forsørgere antas å være en potensielt utsatt gruppe, både økonomisk og sosialt. Eneforsørgere har ofte mindre ressurser i form av dårligere økonomi og mindre tid til barna.

2.2 Barn med store og sammensatte behov

De siste årene har det vært flere barn og elever som har behov for særskilt oppfølging, og behovet for alternative og forsterkede opplæringsarenaer har vært økende. Det er en stor endring i kompleksiteten i behovene, der flere barn, enn bare for noen få år tilbake, har stort behov for pleie og stell, bleieskift, ernæringshjelp gjennom dagen, også i overgangen til skole og videre gjennom skolegang. Det gjør at barnehagetiden og skoletiden noen ganger må organiseres på en annen måte og med en annen kompetanse enn skolene og barnehagene tradisjonelt har. Omfanget av barn med komplekse behov utfordrer barnehage- og skolebygg. Mange barn har stort behov for skjermingstiltak samt å være i et oversiktlig og forutsigbart miljø. Det er god kompetanse i flere av virksomhetene i oppvekst, men ikke tilstrekkelig.

Manglende forebygging, diagnostisering og behandling av barn kan føre til betydelige konsekvenser som redusert livskvalitet, psykiske lidelser og sosiale utfordringer. Dette understreker viktigheten av gode kommunale tjenester for å forebygge tilleggsvansker. Det vil si både å ha personale med rett kompetanse og tilpassede bygg.

2.3 Statlige føringer som krever stor omstilling i alle tjenestene

De ulike tjenesteområdene i oppvekstsektoren har mye til felles, men det er også flere ting som er ulikt. Oppvekst som forvaltningsområde består av flere sektordepartementer og direktorater. Det fører til at kommuneområdet samlet sett får mange ulike signaler å forholde seg til. Oppvekstreformen er den største omstillingen for oppvekstfeltet nå. I hovedtrekk gir reformen kommunen større ansvar for barnevernsfeltet, og har som hovedmål å gi barn rett hjelp til rett tid. En forutsetning for dette er at kommunen lykkes bedre i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Dette forutsetter et oppvekstfelt som jobber systematisk med helheten i oppveksttjenestene og at virksomhetene jobber godt sammen.

[I del-evalueringen av oppvekstreformen](#) konkluderes det med at kommunene strever med å gi barn rett hjelp til rett tid. Potensielle effekter av reformen forventes (i hovedsak) å inntreffe flere år etter implementering. Brudd på bistandsplikten fra Bufetat og utilstrekkelige tiltak er store utfordringer. I store kommuner rapporteres det også om betydelige utfordringer med samhandling mellom forskjellige kommunale tjenesteområder. Dårligere kommuneøkonomi gjør reformarbeidet vanskeligere. En grunnleggende forutsetning for at kommunene skal lykkes med reformen er at de folkevalgte prioriterer oppvekstområdet høyere frem til man ser resultatene av det

forebyggende arbeidet. Funnene i [reformevalueringene gjennomført av Menon/NTNU av oppvekstreformen](#) viser at organisatoriske strukturer og formelle ansvars plasseringer alene ikke er tilstrekkelig for å realisere oppvekstreformens intensjoner. Like avgjørende er kvaliteten i det tverrfaglige samarbeidet, felles forståelse av oppdraget og en profesjonell kultur for hvordan tjenestene jobber sammen i praksis. Dette perspektivet er tydelig forankret i kommunens Plan for kvalitet, fellesdelen, der kvalitetsarbeid beskrives som et langsiktig og kollektivt utviklingsarbeid, der felles verdigrunnlag, tydelig ledelse og systematisk refleksjon over praksis er sentrale forutsetninger for forbedring.

For en kommune som Fredrikstad er det krevende å lykkes godt i arbeidet med å jobbe forebyggende, når presset på tjenestene er så høyt som det er i dag. Det er lite økonomisk handlingsrom for å øke kapasiteten i det forebyggende arbeidet.

2.4 Økonomi, rammebetingelser og kapasitet

2025 var et utfordrende år økonomisk for hele Fredrikstad kommune. Dette berørte også hele kommuneområdet oppvekst. For utfyllende informasjon vises det til årsrapport for 2025, men noe vil også trekkes frem i denne meldingen.

Det er gjennom året utført kontinuerlige evalueringer, tjenestegjennomganger og iverksatt tiltak for å dempe merforbruk. Innsparingstiltak har utfordret virksomhetenes handlingsrom til å møte utfordringer som har oppstått i løpet av året.

Kapasitetsutfordringer i tjenestene kan medføre at barn og familier må vente lenge på hjelp, noe som kan gjøre at hjelpebehovet blir større mens de venter. Dette innebærer at kommunens mulighet til å sette inn tidlig innsats begrenses, og at flere barn først får hjelp når behovene har blitt omfattende.

Barnehager og skoler opplever å måtte omprioritere ressurser for å ivareta alle behov. Dette kan i enkelte tilfeller utfordre normkravet til bemanning og svekke tjenestekvaliteten i det allmenne opplæringstilbudet.

I tillegg er rammevilkår, som egnede bygg, en utfordring for flere virksomheter. Særlig for virksomhet avlastning har dette betydning. Byggene som brukes til deler av avlastning er i liten grad bygget til formålet. Det gjør det krevende å levere gode tjenester og fører til økt behov for bemanning. Dette forventes å bedres i 2026 på grunn av samlokalisering Fauns vei for noen avdelinger i avlastningstjenestene.

3.0 Tiltak for kvalitetsutvikling i oppvekst 2025

Selv om utfordringsbildet i Fredrikstad er sammensatt, viser [oppvekstprofilen for 2025](#) at mange unge faktisk fullfører videregående opplæring. Profilen i 2025 viser at i gjennomsnitt 84 % av ungdom i Fredrikstad de tre siste årene fullførte videregående opplæring, en andel som er høyere enn både fylket og landet ellers. Statistikken i oppvekstprofilen inkluderer personer som startet på grunnkurs i videregående

opplæring for første gang et gitt år og andelen som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år. Dette indikerer at flertallet av barn og unge i kommunen har en god oppvekst, gjennomfører videregående opplæring til normert tid og går inn i voksenlivet med gode forutsetninger for å klare seg godt.

Målet for alle oppveksttjenestene er at så mange som mulig gjennomfører og består videregående opplæring, og at de som ikke har mulighet til dette får den støtten de trenger for å leve så selvstendige liv som mulig. For å lykkes med dette, med det utfordringsbildet kommunen har, er det aller viktigste å ha god kvalitet i de grunnleggende tjenestene som helsestasjon, barnehage og skole. Det er av stor betydning både for de barn og unge som klarer seg godt, og for de som gjennom oppvekstløpet har behov for støtte og oppfølging ut over det de får i de universelle tjenestene.

Arbeidet med å styrke oppvekstområdet baserer seg ikke på enkeltstående tiltak eller satsinger, men på mange samtidige innsatser. For å gi ønsket effekt er det avgjørende at innsatsene ses i sammenheng, er systematiske og er tydelig rettet mot de utfordringene de skal bidra til å løse. Tiltakene innen oppvekstområdet i 2025 retter seg derfor både mot:

- å sikre god kvalitet i de universelle tjenestene, og
- å styrke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og unge med behov for ekstra støtte

3.1 Felles mål og retning i arbeidet med kvalitetsutvikling

Plan for kvalitet er styrende for prioriteringer og oppfølging av kvalitetsutvikling i oppveksttjenestene. Dette er konkretisert gjennom et arbeid for å samle oss om vårt felles oppdrag og ansvar i oppvekstlaget og arbeid for et [autoritativt klima](#). Sentralt i dette står også det å arbeide for en god tilbakemeldingspraksis og utvikle oss som en lærende organisasjon. Universitetet i Innlandet er samarbeidspartner, og ledersamlinger for hele oppvekst har vært en viktig arena for å jobbe med kvalitetsutvikling i lederlaget. Statsforvalteren har pekt på dette arbeidet som et styrkeområde i kommunens oppfølging av oppvekstreformen.

I 2025 ble det som et ledd i dette arbeidet utviklet en nettressurs i samarbeid med Universitetet i Innlandet. Nettressursen «Sammen om en god oppvekst» er tilgjengelig på kommunens hjemmesider slik at både kommunale og private virksomheter i kommunen kan benytte innholdet i arbeidet med kvalitetsutvikling i hver enkelt virksomhet, og i relasjon til allerede pågående utviklingsarbeid.

3.2 God kvalitet i de universelle tjenestene

Arbeidet med et autoritativt klima handler om å utvikle trygge og inkluderende miljøer, der man møter hverandre med både varme og respektfulle krav, og er helt sentralt i arbeidet med å sikre god kvalitet i de universelle tjenestene som barnehage og skole

er. I 2025 har arbeidet med inkluderende praksis vært prioritert både på barnehage- og skoleområdet.

To barnehager og to skoler deltar i Læringsmiljøprosjektet i regi av Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Læringsmiljøsentret i Stavanger. Målet med prosjektet er å styrke kompetanse til å utvikle og opprettholde et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, forebygge, avdekke og håndtere mistrivsel, utenforskap og krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Prosjektet skal også bidra til å styrke barnehage- og skoleeiers rolle som ansvarlig for kompetanseutvikling og barnehage- og skolemiljø. Prosjektet startet i 2025 og vil fortsette i 2026.

Skolemiljøteamet er et nytt tiltak som skal styrke kommunens evne til å sikre trygge og gode skolemiljøer, i tråd med opplæringslovens krav og de utfordringene skolene står i. Teamet er delvis finansiert av tilskudd fra Utdanningsdirektoratet.

Tilskuddsmidlene har som mål om at kommunene skal gi ekstra tett oppfølging og sikre raskere og bedre innsats der skolemiljøet ikke er trygt og godt. Teamet er organisert i pedagogisk psykologisk senter og skal gi skolene konkret og praktisk bistand i krevende saker knyttet til skolemiljø, samtidig som de skal støtte opp under utvikling av lærende fellesskap i skolene. Tilskuddsmidlene fra Utdanningsdirektoratet ble tildelt i 2025, og teamet kom først på plass mot slutten av året. Det betyr at full drift starter i 2026, men arbeidet i 2025 har vært avgjørende for å etablere en tydelig retning, rolle og mandat.

Gode språk- og leseferdigheter er en forutsetning for læring og helt sentralt for arbeidet med inkludering, spesielt i en kommune med høy andel barn i lavinntekt og barn som trenger språklig støtte. På barnehageområdet har det i 2025 blitt arrangert kurs i partnerskap med OsloMet, og sammen med aktiviteter knyttet til Bokstart Fredrikstad og Polyfino får ansatte i private og kommunale barnehager støtte til å legge til rette for alle barnas språkutvikling - noe som er avgjørende for et inkluderende barnehagemiljø.

Skoleåret 2025 – 2026 er det siste året der Høgskolen i Østfold (HiØ) er inne som partner i Leseløftet på Østsiden, der seks skoler har samarbeidet tett om å dele erfaringer og øke kvaliteten i leseopplæringen. Erfaringene derfra skal nå tas videre til hele kommunen, gjennom lesenettverket hvor lærere fra alle skoler deltar, i fortsatt samarbeid med HiØ og PPT.

På planleggingsdagen i november deltok alle lærere i Fredrikstad-skolen på workshops der overskriften var «Inkluderende praksis». Med over 20 ulike workshops var det mange innfallsvinkler til temaet. En del av workshopene handlet om å tilrettelegge for mer aktivitet, flere av workshopene handlet om å støtte lese- og skriveopplæringen, og det var også egne workshops om tiltak i skolemiljø saker, bruk av KI og om det å snakke om rasisme og andre kontroversielle temaer i klasserommet. Ansatte i SFO hadde også et eget seminar relatert til temaet

inkluderende praksis, som det også har blitt jobbet med på samlinger i SFO-ledernetverket og med kompetansehevede tiltak i den enkelte SFO.

I tillegg videreføres arbeidet med aktiv oppvekst, som kobles tettere til ordinær drift for å sikre varige effekter. I 2025 har det særlig vært jobbet med å styrke satsingen på fysisk aktiv læring. Temaet har vært på agendaen i skoleledernes nettverk, og månedlige inspirasjonsbrev har bidratt til kunnskapsbygging og inspirasjon ved å løfte gode, lokalt forankrede praksiser. Med støtte fra Folkehelseprogrammet i Østfold fylkeskommune deltar 3 barnehager i levekårsutsatte områder, 1 privat og 2 kommunale, i prosjektet "frilek i barnehagen". Prosjektet går frem til 2028, er i partnerskap med HiØ og støttet med midler fra aktiv oppvekst. Prosjektet skal bidra til å øke barnas trivsel og bidra til å styrke deres sosio-emosjonelle ferdigheter.

Foreldrekompasset er et universelt, forebyggende foreldrestøtteprogram utviklet av Fredrikstad kommune. Programmet gjennomføres i gruppekonsultasjoner på helsestasjonen og på foreldremøter i barnehager og skoler. Foreldrestøtten består av kunnskapsdeling med foreldre og refleksjon og dialog mellom foreldre. Dette skal sammen med øvrige kommunale tilbud bidra til å styrke foreldrerollen og sikre en trygg og god oppvekst for barn og unge. I 2025 ble det gjennomført et erfaringsnettverk med 43 deltakere fra 31 virksomheter. Det ble også arrangert to opplæringsdager for nye ansatte gjennom året. Implementeringen av Foreldrekompasset er nå fullført, og fra 2025 inngår programmet som en del av ordinær drift ved alle helsestasjoner, barnehager og skoler i kommunen.

Digital praksis i barnehage og skole kan også være et sentralt bidrag i arbeidet med inkludering. Området er i rask utvikling, og oppvekstsektoren møter kontinuerlige endringer i både teknologi og nasjonale føringer. For å sikre kvalitet, sammenheng og trygg bruk på tvers av hele utdanningsløpet, vil det i 2026 utvikles en ny lokal veileder for digital praksis for barnehage og skole. Denne vil erstatte tidligere IKT-planer og samle barnehage og skole om én oppdatert, helhetlig og framtidsrettet retning.

Arbeidet for demokrati og medvirkning har fortsatt i 2025, i tråd med Hovedavtalen for elevdemokrati i Fredrikstad-skolen. Det har vært arrangert egne samlinger for lærerne som har ansvar for elevrådene, og i februar ble det arrangert elevrådskonferanse der over 100 elever deltok. Elevene delte tips til hvordan elevrådet kan bli et trygt sted der alle kan si meningen sin, og de kom også med innspill til hverandre, til lærere, foreldre og politikere, om hvordan elever kan få medvirke mer i undervisningen, hva som skal til for at alle får et trygt og godt skolemiljø og hvordan flere kan inkluderes i fritidsaktiviteter.

I tillegg har kommunen lagt økt vekt på ungdomsmedvirkning som del av det forebyggende arbeidet. Ungdomsrådet har bidratt aktivt med innspill til forebyggende tiltak, deltakelse i planarbeid og formidling av ungdomsperspektiver i ulike sammenhenger. Arbeidet for demokrati og reell medvirkning forsterkes også gjennom prosjektet «Demos», som i 2025 leverte sin prosjektrapport som [kan leses her](#).

3.3 Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid

Arbeidet med tidlig innsats i Fredrikstad kommune er forsøkt tydeliggjort gjennom tiltakstrappen i Plan for kvalitet. Tiltakstrappen er et felles styringsverktøy som viser hvordan kommunens innsats skal bygges nedenfra og opp. Fra universelle tilbud for alle barn, via målrettede tiltak for noen, til mer omfattende og inngripende tiltak for de få som har størst behov. Formålet med tiltakstrappen er å sikre at behov avdekkes så tidlig som mulig, og at det settes inn riktige tiltak på lavest mulig nivå. For at tiltakstrappen skal fungere etter intensjonen, er godt tverrfaglig samarbeid avgjørende. Innsatsen må forstås og utvikles på tvers av virksomheter og tjenesteområder, med felles prioriteringer, tydelige roller og sammenhengende tjenesteforløp for barna og familiene.

Arbeidet med tjenesteforløp ble igangsatt for å avdekke mangler og sårbarheter i barn og familiers møte med tjenestene, og for å sikre bedre sammenheng og forutsigbarhet i oppfølgingen. Tjenesteforløp kan være et sentralt virkemiddel for å omsette tiltakstrappen i praksis, slik at barn og familier får rett hjelp til rett tid, og på riktig nivå. Det pågående arbeidet har i første omgang hatt fokus på barn med autismespekterforstyrrelser, der behovene ofte er sammensatte og involverer flere tjenester samtidig. Erfaringene fra dette arbeidet gir viktig kunnskap om hvordan tjenester kan samhandle bedre rundt barnet og familien, og vil danne grunnlag for videre utvikling av tjenesteforløp også for andre sårbare barn og familier. Arbeidet videreføres i 2026.

Det jobbes systematisk for å utvikle og videreutvikle arenaer for tverrfaglig samarbeid som har god kvalitet. For barnehagene finnes «en vei inn», som gir tilbud til drøftingsarena for PPT, og tverrfaglig team, som er bredt sammensatt. For skolene er det etablert «tverrfaglig team oppvekst» som drøftings- og beslutningsarena for komplekse enkeltsaker, samt tverrfaglige nettverksmøter som i hovedsak er case- eller systembasert. I september 2025 arrangerte barnehagene kommunens første «bli bedre kjent i laget-dialog», hvor barnehagene fikk møte, stille spørsmål til og diskutere med et bredt utvalg tjenester til barn og familier. Dagen fikk gode tilbakemeldinger fra deltakerne og la et grunnlag for bedre samhandling og justering av tjenestetilbud.

Tidlig identifisering og gode overganger er sentrale suksessfaktorer dersom kommunen skal lykkes med tidlig innsats. Forsøksordningen der 4-årskontrollen gjennomføres i barnehagen viser lovende resultater: barn får vurderingen i kjente omgivelser, og samarbeidet mellom helsestasjon og barnehage styrkes. Dette gjør det lettere å avdekke behov tidlig og følge opp familier tettere. I 2025 ble dette tilbudt i 7 barnehager på Østsiden.

Tiltaket «Den gode overgangen fra barnehage til skole» ble utvidet og gjort til ordinær drift i 2025 etter svært gode erfaringer fra pilotperioden. Modellen, der spesialpedagog følger barnet inn i skolen de første ukene etter skolestart, har gitt



tryggere overganger, bedre kompetanseoverføring og mer forutsigbarhet for barn med autismspekterforstyrrelser.

Som et ledd i arbeidet med tidlig innsats har [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis](#) vært et viktig tiltak for flere virksomheter som har pågått gjennom både 2024 og 2025 og vil videreføres inn i 2026. Målet med Kompetanseløftet er å ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle. Dette krever at alle virksomhetene tenker annerledes, at man samarbeider bedre og har en felles forståelse av hvem som skal gjøre hva, til hvilken tid for å gi tjenester av god kvalitet og som virker etter intensjon.

3.4 Samordnet innsats for barn og unge i risiko

Utviklingstrekk i oppvekst i Fredrikstad viser behov for tettere samarbeid mellom skole og kommunale tjenester for å styrke elevers trivsel, tilhørighet og oppfølging i levekårsutsatte skole- og nærmiljøer. Cicignon nærmiljøskole er et tverrfaglig pilotprosjekt som retter innsatsen mot levekårsutfordringer, språklig mangfold og behov for tett oppfølging av elever og familie gjennom et helhetlig samarbeid mellom skole, foresatte og kommunens støtte- og oppfølgingstjenester.

I 2025 har piloten hatt særlig fokus på tiltaket «Etter skoletid», som nå er etablert både på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Tilbudet kombinerer leksehjelp, praktiske og kreative aktiviteter, felles måltid og positivt sosialt samvær. Det hadde høy deltakelse med om lag 120 elever per gang fra oppstart høsten 2025. Tiltaket fungerer som en trygg arena der elever møter voksne og hverandre i en annen kontekst enn ordinær undervisning, og bidrar til styrket relasjonsbygging, økt trivsel og bedre tilhørighet. Arbeidet er utviklet i tett dialog med elevene og foresatte, og er forankret i et bredt tverrfaglig samarbeid. Skolen samarbeider blant annet med BUF-hjelpa, PPT, barnevern, NAV, kulturskole, fritidstjenester og andre aktører, med mål om å gi hjelp nærmere barn og familier og styrke helheten i oppfølgingen.

For ungdom som ikke profiterer på tradisjonell undervisning, utvikles praktiske opplæringsløp i samarbeid med et utvalg pilotskoler, næringslivet, Glemmen videregående skole, PPT og BUF-hjelpa. Målet er å forebygge skolefravær, styrke motivasjon og sikre at flere elever fullfører videregående opplæring. I 2025 ble det lagt grunnlag for tiltaket gjennom et omfattende samarbeid mellom skolene, PPT, BUF-hjelpa, næringslivet og Glemmen videregående skole. Det ble også ansatt LOS, som dekkes av tilskuddsmidler fra Bufdir, i barn-, ungdom- og familiehjelpa som har særskilt ansvar for oppfølging av elever i praktiske løp. Store deler av året gikk med til å bygge partnerskap med relevante bedrifter og aktører som kan tilby trygge og gode praksisarenaer.

Arbeidet med å forebygge rus og kriminalitet rettet mot barn og unge organiseres i Fredrikstad etter SLT-modellen (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak), et arbeid som er forankret i politiråd og samarbeidet

mellom kommune og lokalt politi. Innsatsen har i perioden blant annet fokusert på tettere og bedre oppfølging av ungdom som gjør gjentatt kriminalitet, med særlig vekt på informasjonsutveksling mellom tjenester, koordinering av enkeltsaker, vurdering av aktuelle tiltak og løpende oversikt over kriminalitetsutviklingen lokalt. I 2025 ble det vedtatt en felles tiltaksplan for barne- og ungdomskriminalitet i samarbeid med politiet. Planen beskriver utfordringsbilde, igangsatte tiltak og systemer, samt forbedringsområder. Andre arbeidsområder innen kriminalitetsforebygging i 2025 er rådgivende enhet for russaker, endring av markering for avgangselever fra videregående (russefeiring) og arbeid mot hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme. Dette har gitt en tydeligere og mer samordnet tilnærming til forebygging i skolene, og bidrar til at bekymringer fanges opp tidligere.

SLT-arbeidet er tett knyttet til kommunens tverrfaglige arenaer, hvor skole, barnevern, NAV, helsetjenester og fritid møtes systematisk for å drøfte utviklingstrekk, dele bekymringer og koordinere oppfølging av enkeltsaker. Disse arenaene er viktige for å sikre felles situasjonsforståelse, unngå overlappende tiltak og sikre at ungdom får helhetlig og koordinert hjelp.

I 2025 var det ekstra fokus på "Kjentmann", og det ble brukt deler av nasjonalt opplæringsmaterieil som har til hensikt å styrke skolens kompetanse på rusforebygging og tidlig identifisering. Dette ble gjort i ungdomsskolenes sosiallærernetverk. Det ble gjennomført 3 samlinger med dette tema i 2025.

3.5 Tiltak for barn og familier med store og sammensatte behov

Antallet barn og elever med omfattende og sammensatte behov har økt betydelig de siste årene, og mange trenger både tilrettelegging, skjerming og kompetanse som går utover det ordinære tilbudet. I 2025 ble det vedtatt at Åsebråten skal etableres som ny forsterket arena på dagtid fra 2026, med 10 plasser for 1-4. trinn. På ettermiddager og helger blir de samme lokalene etablert til avlastning. Tiltaket gir et nødvendig løft i kapasitet og kvalitet, og svarer direkte på presset i dagens tjenester.

Kompetanseutvikling innen autisme, nevroutviklingsforstyrrelser og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) er videreført gjennom året og vil fortsette inn i 2026. Dette er et kontinuerlig arbeid som skal sikre at ansatte har kompetansen som trengs for å gi trygg og helhetlig oppfølging.

Ansvarsgrupper er både et tiltak og en rettighet for flere sårbare barn og familier. Disse fungerer ikke alltid etter hensikten og det er iverksatt et utviklingsarbeid for å videreutvikle og sikre kvaliteten i disse. Uten tydelig prioritering av samhandling og koordinerende funksjoner risikerer tjenestene å jobbe parallelt fremfor sammen.

4.0 Barneverntjenesten

Barneverntjenesten skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

Tjenesten har ansvar for forebyggende arbeid, undersøkelser og tiltak etter barnevernsloven, og inngår som en sentral del av kommunens samlede oppveksttilbud. Dette innebærer tett samarbeid med øvrige tjenester for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester til barn og familier.

Barneverntjenesten i Fredrikstad har i 2025 vært preget av høyt aktivitetsnivå og komplekse saker, samtidig som det har vært arbeidet målrettet med utvikling av tjenesten. Dette må ses i sammenheng med det overordnede utfordringsbildet i oppvekst, herunder vedvarende lavinntekt, økende kompleksitet i barns behov og stramme økonomiske rammer i tjenesten.

I løpet av året er det gjennomført og igangsatt flere tiltak for å styrke kvalitet, systematikk og samhandling i tjenesten, blant annet som oppfølging av identifiserte forbedringsområder gjennom tilsyn, revisjon og interne risikovurderinger.

I tillegg har barneverntjenesten hatt et kontinuerlig fokus på å identifisere områder med potensial for økonomiske innsparinger, og har redusert kostnader der dette har vært mulig og faglig forsvarlig. Samtidig har stramme økonomiske rammer preget prioriteringer og handlingsrom i tjenesten gjennom året. Dette stiller store krav til kontinuerlige vurderinger av ressursbruk og innebærer en vedvarende risiko for at begrensede ressurser kan påvirke tjenestens mulighet til å gi rett hjelp til rett tid.

4.1 Organisering

Barneverntjenesten er organisert i kommuneområde oppvekst i Fredrikstad kommune. Tjenesten holder til på Wilbergjordet 1, og har i tillegg ambulerende tjenester. Den samarbeider tett med skoler, barnehager, helsevesen og frivillige organisasjoner. Tjenesten er en av landets største, med 114 årsverk fordelt på 131 ansatte. Den består av avdelingene mottak og tiltak, barn, ungdom, ettervern, omsorg og enslige mindreårige flyktninger. I tillegg ligger merkantil, samt fag og utvikling direkte under barnevernleder. Hver av de fire fagavdelingene har to fagkoordinatorer som veileder ansatte.

Mottaksteamet gir råd og veiledning til private aktører og samarbeidspartnere, i tillegg til å vurdere og behandler bekymringsmeldinger. De øvrige avdelingene følger opp undersøkelser og tiltak for barn og familier, herunder oppfølging av barn i fosterhjem og institusjon, samt ettervern for ungdom.

4.2 Status

Kapasitet

Barneverntjenesten i Fredrikstad har de siste årene stått i en krevende situasjon med høyt sykefravær, økt saksmengde og lavere bemanning. Dette har direkte påvirket tjenestens evne til å sikre kontinuitet, faglig kvalitet, gode arbeidsvilkår for de ansatte

og rett hjelp til rett tid for barn og familier. Samtidig har antall barn og familier med behov for oppfølging ikke gått ned.

I 2025 hadde barnevernkonsulentene i snitt 17,2 saker hver, en reduksjon fra 17,9 i 2024. Saksbelastningen ligger fortsatt høyere enn nivået i sammenlignbare kommuner i ASSS-nettverket. En vedvarende høy saksbelastning kan påvirke både kvaliteten i arbeidet og muligheten til å arbeide forebyggende og systematisk med familier.

Bekymringsmeldinger

Antallet meldinger til barneverntjenesten har variert de siste årene fra 997 i 2023 til 921 i 2024, før det økte igjen til 995 i 2025. Samtidig har antallet påbegynte undersøkelser økt betydelig, fra 629 i 2023 til 721 i 2025. Utviklingen tyder på at en større andel av meldingene gjelder forhold som krever videre oppfølging gjennom undersøkelse. Det må også ses i sammenheng med utfordringsbildet som beskrives tidligere i denne meldinger, slik som høy andel barn i vedvarende lavinntekt og flere barn med store og sammensatte behov.

Denne utviklingen skjer samtidig som Fredrikstad kommune over tid har arbeidet med implementeringen av oppvekstreformen, som gir tydelige føringer om tidlig innsats og styrking av forebyggende arbeid i tjenestene. Parallelt har kommunen hatt en krevende økonomisk situasjon, med behov for betydelige innsparinger i tjenestene. Dette kan ha påvirket muligheten til å fange opp og følge opp bekymringer på et tidlig tidspunkt.

Hjelpetiltak

Antallet barn som mottar hjelpetiltak uten plassering gikk ned fra 586 i 2023 til 462 i 2025. Nedgangen kan blant annet ses i sammenheng med arbeidet med oppvekstreformen og tydeliggjøring av ansvarsfordeling mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen. Hjelpetiltak kan blant annet være råd og veiledning til foreldre, miljøterapeutisk oppfølging i hjemmet, besøkshjem, støttekontakt, avlastning eller ulike former for foreldre- og familieveiledning.

Nedgangen i hjelpetiltak må også vurderes i sammenheng med økningen i antall undersøkelser i samme periode. Utviklingen kan tyde på at en større andel av sakene som meldes til barneverntjenesten vurderes å kreve nærmere undersøkelse, og at behovsbildet i flere saker er sammensatt. Samlet sett kan dette tyde på at flere saker når barneverntjenesten på et senere tidspunkt i forløpet, og at behovene i større grad er sammensatte når tiltak vurderes.

Utvikling i nøkkeltall

Samlet viser utviklingen i meldinger, undersøkelser og tiltak en endring i tjenestens aktivitetsbilde de siste årene. Tabellen gir en samlet oversikt over utviklingen i antall barn med barnevernstiltak i perioden 2023-2025, både for tiltak i hjemmet og tiltak når barnet er plassert.

	2023	2024	2025
Meldinger (meldinger i aktive saker er ikke med)	997	921	995
Påbegynte undersøkelser i alt	629	641	721
Avsluttede undersøkelser i alt	614	605	721
Tiltak i alt	883	805	738
251 - Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	586	511	462
252 - Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet	297	294	276
Fosterhjem	200	190	181
Institusjon (antall ungdom i institusjon i løpet av året)	42	40	45
Antall barn med omsorgstiltak (lovhjemmel §5-1 eller gml bvl §4-12) i løpet av året	132	141	134

Barnevernstiltak når barnet er plassert

Antall barn med barnevernstiltak når barnet er plassert har vist en gradvis nedgang de siste årene fra 297 i 2023 til 276 i 2025. Nedgangen gjelder særlig plasseringer i fosterhjem, som er redusert fra 200 i 2023 til 181 i 2025.

Samtidig har antallet plasserte barn i institusjon økt noe i 2025, fra 40 i 2024 til 45 i 2025. Selv om økningen er moderat i antall, representerer institusjonsplasseringer ressurskrevende tiltak og er ofte knyttet til mer komplekse behov hos barnet eller ungdommen.

Utviklingen i antall institusjonsdøgn gir likevel et mer presist bilde av belastningen på tjenesten enn antall plasserte barn alene. I 2024 utgjorde institusjonsopphold samlet 10081 døgn, mens tilsvarende tall for 2025 var 10761 døgn. Dette innebærer en økning i antall døgn, til tross for at økningen i antall barn plassert i institusjon har vært moderat. Økningen i institusjonsdøgn må ses i sammenheng med mer komplekse behov hos ungdommen og lengre opphold i institusjon, og har betydning for tjenestens samlede ressursbruk.

Antall barn med omsorgstiltak etter barnevernsloven § 5-1 har vært relativt stabil i perioden, med 134 barn i 2025. Samlet kan utviklingen tyde på en forskyvning i behovsbildet, der en større andel av sakene gjelder barn og unge med sammensatte og omfattende behov.

Tjenesteprofil for barnevernet

Indikator	Fredrikstad 2025	Snitt ASSS 2025	Høyest ASSS 2025	Lavest ASSS 2025
Prioritering og behov				
BNV Ressursbruksindikator. Barnevern*	1,128	1	1,226	0,794
BNV Netto driftsutgifter barnevernstjenester per innbygger 0-24 år (kroner)	14 640	11 293	14 640	8 018
Dekningsgrader				
BNV Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere 0-17 år (prosent)	5	3,6	5	2,8
BNV Andel barn med barneverntiltak i forhold til innbyggere 0-24 år (prosent)	3,2	2,2	3,2	1,6
BNV Andel barn som er plassert i løpet av året i prosent av antall innbyggere 0-24 år	1,2	0,76	1,2	0,31
BNV Andel barn som ikke er plassert i løpet av året i prosent av alle i tiltak (0-24 år)	62,6	65,8	81,4	56,2
BNV Andel barn med tiltak 0-5 år av antall innbyggere 0-5 år (prosent)	2,2	1,3	2,2	0,9
Produktivitet og enhetskostnader				
BNV Brutto driftsutgifter per barn (f244) med undersøkelse eller tiltak (kroner)	69 958	105 794	111 938	69 958
BNV Brutto driftsutgifter per barn (f251) som ikke er plassert av barnevernet (kroner)	56 470	87 361	117 278	55 520
BNV Brutto driftsutgifter per barn (f252) som er plassert av barnevernet (kroner)	815 710	801 521	1 447 413	668 382
Kvalitet				
BNV Andel barn med tiltak per 31.12 med utarbeidet plan (prosent)	81,6	88,3	96,7	81,6
BNV Andel undersøkelser gjennomført i løpet av 3 måneder (prosent)	85,6	93,6	99,3	85,6
BNV Sykefravær barnevern (prosent)	10,17	9,03	11,43	5,88

Tabellen viser at Fredrikstad kommune har høyere levekårsutfordringer enn flertallet av kommunene i [ASSS-nettverket](#). Dette kan forklare hvorfor kommunen også har

høyere utgifter til barnevern og en større andel barn og unge plassert utenfor hjemmet.

Fredrikstad bruker 26 prosent mer enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket, korrigert for utgiftsbehov, arbeidsgiveravgift og pensjon. Det er 11 prosent reduksjon fra 2023, og viser at det er gjort tiltak for å redusere kostnadsnivået.

Tallene viser samtidig at Fredrikstad har en høyere andel barn med undersøkelser, tiltak og plasseringer enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket. Dette indikerer at barneverntjenesten håndterer et større volum av saker enn mange sammenlignbare kommuner.

Samtidig viser indikatorene for utgifter per barn at kostnadsnivået per barn med undersøkelse eller tiltak er lavere enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket. Dette kan tyde på at tjenesten håndterer et høyt aktivitetsnivå med relativt lavere enhetskostnader per barn.

Når det gjelder kvalitetsindikatorer, ligger andelen barn med tiltaksplan og andelen undersøkelser gjennomført innen frist noe lavere enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket. Dette understreker betydningen av det pågående arbeidet med å styrke kvalitet, dokumentasjon og gjennomføring i tjenesten.

Sykefraværet i barneverntjenesten ligger høyere enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket. I 2025 var sykefraværet i Fredrikstad 10,17 prosent, sammenlignet med 9,03 prosent i ASSS. Sykefraværstallene i tabellen over er hentet fra SSB. Tallene avviker fra kommunens interne registrering. Barneverntjenesten i Fredrikstad sin interne registrering av fravær viser et fraværstall på 13,82%. Et høyt sykefravær påvirker den samlede kapasiteten i tjenesten og kan bidra til økt saksbelastning, redusert kontinuitet og større utfordringer med å gjennomføre undersøkelser og oppfølging innenfor frister. Det er til tross for at sykefraværet er redusert betraktelig i 2025 sammenliknet med 2024.

4.3 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Kommunen har i perioden fulgt opp anmodningen om bosetting av enslige mindreårige flyktninger, og det er etablert bosetting i egne hybler med oppfølging. Bosettingen må samtidig ses i sammenheng med kommunens samlede prioriteringer og føringer knyttet til mottak av flyktninger.

Ambulant team ble etablert og følger opp ungdommen som ikke bor i bofellesskap, det vi si i egne hybler eller leiligheter, både bolig ervervet i det åpne markedet og i kommunalt eide boliger. Arbeidet med ambulant oppfølging har vært viktig for å sikre ansvarlig oppfølging av ungdom som bor mer selvstendig.

Utviklingen på området må også ses i sammenheng med utfordringsbildet beskrevet innledningsvis, herunder økende levekårsutfordringer og tilflytting også av barn og ungdom gjennom sekundærflytting. Selv om kommunen fører en restriktiv bosettingspolitikk, mottar kommunen ungdom som flytter fra andre kommuner, noe som bidrar til behov for oppfølging og tjenester.

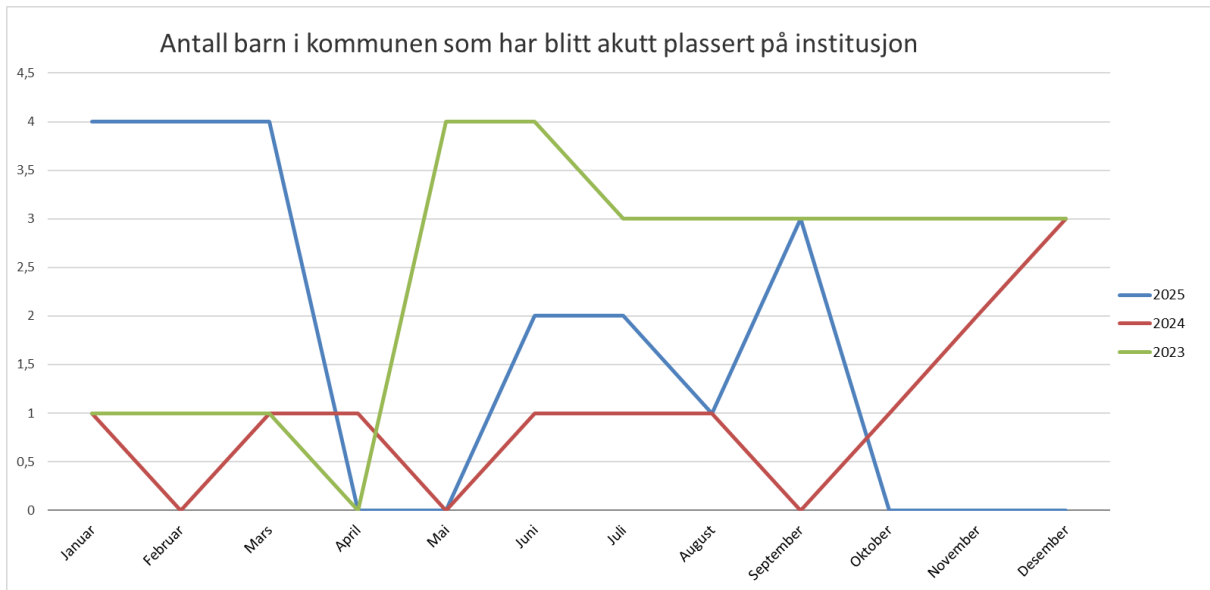
I løpet av året ble det arbeidet videre med utvikling av egnede plattformer for bosetting, inkludert vertsfamilier og lignende løsninger. Erfaringer fra andre kommuner viser gode resultater fra alternative boplatteformer som supplement til ordinære bofellesskap med døgnbemanning. Slike løsninger vurderes som aktuelle også fremover, blant annet som en måte å tilpasse tilbudet til endrede rammebetingelser og behov.

Endringer i kommunens bosettingsnivå for enslige mindreårige flyktninger, kombinert med at flere ungdommer har gått over til ettervern eller mer selvstendige boformer etter fylte 18 år, har medført en betydelig reduksjon i kapasitet og omfang av tilbudet. I løpet av 2025 ble antall bofellesskap redusert fra tre til ett, og tjenesten ble redusert med om lag 5,2 årsverk. Dette kan få betydning for kommunens mulighet til å opprettholde et stabilt og differensiert tilbud over tid. Samtidig vil behovet for oppfølging av ungdom som allerede er bosatt fortsatt være til stede.

4.4 Utfordringsbilde

Barneverntjenesten står fortsatt i et krevende utfordringsbilde preget av saker med høy kompleksitet og omfattende behov hos barn og unge. Flere ungdommer har sammensatte utfordringer knyttet til rus, kriminalitet og psykisk helse, noe som krever tett oppfølging og sammensatte tiltak. Slike saker innebærer i noen tilfeller behov for opphold i institusjon.

I 2025, som tidligere år, har det vært en økning i utilsiktede flyttinger fra fosterhjem, noe som har medført flere plasseringer i institusjon. Disse barna har ofte gjennomgått flere tiltak, før institusjon vurderes som siste utvei. Erfaringene viser at barn som flytter fra fosterhjem til institusjon ofte har sammensatte utfordringer, og at fosterforeldre trenger tett oppfølging over tid for å stå i oppdraget. Årsakene til utilsiktede flyttinger er sammensatte og kan blant annet omfatte atferdsutfordringer, relasjoner i fosterhjemmet og lojalitetskonflikter med biologiske foreldre.



Figur2 viser antall barn i kommunen som har blitt akutt plassert på institusjon per måned gjennom årene 2023, 2024 og 2025. Det er store variasjoner fra måned til måned alle årene. I 2025 var det høyest antall plasseringer i januar, februar og mars.

Vi ser en viss nedgang i antall månedsplasseringer akutt fra 2023 til 2024. Samtidig viser utviklingen fortsatt betydelig variasjon fra måned til måned, med enkelte perioder med økt antall plasseringer. Dette illustrer at behovet for akutt plasseringer fortsatt er til stede og kan oppstå uforutsigbart gjennom året. Flere av de akutt plasserte barna og ungdommene har omfattende og sammensatte behov.

Barneverntjenesten jobber systematisk for å motvirke utilsiktede flyttinger, blant annet med veiledning til fosterhjem, støttetiltak, avlastning og økonomisk forsterkning. Det legges også vekt på å følge opp biologiske foreldre med sikte på mulig tilbakeføring der dette vurderes som forsvarlig.

Det er fortsatt krevende å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk. Mange barn har begrenset tilgang til ressurspersoner i eget nettverk, samtidig som behovene deres ofte krever tett oppfølging. Kommunen er derfor i økende grad avhengig av fosterhjem rekruttert gjennom Bufetat. Manglende tilgang på egnede fosterhjem kan bidra til økt behov for alternative omsorgstiltak, herunder institusjonsplasseringer i enkelte saker. Dette samsvarer med nasjonale utfordringer beskrevet i [Bufdirs årsrapport for 2025](#), der det pekes på store utfordringer i fosterhjemsarbeidet og behov for styrket samarbeid mellom kommuner og statlige aktører.

Institusjonsplasseringer utgjør noen av de mest kostnadskrevede tiltakene i barneverntjenesten, og har betydning for tjenestens økonomiske handlingsrom. Bufdirs årsrapport for 2025 viser også til et nasjonalt arbeid med å styrke institusjonstilbudet, blant annet gjennom økt kapasitet og utvikling av nye modeller for institusjonsdrift.

Samtidig er det et økende fokus på å styrke tiltak tidligere i tiltakskjeden, slik at barn og familier kan få hjelp på et tidligere tidspunkt og i mindre inngripende former når dette er faglig forsvarlig. Dette forutsetter tilstrekkelig handlingsrom i tjenestene som møter barn og familier tidlig i oppvekstløpet. Redusert ressurstilgang i deler av tjenesteapparatet kan gjøre det mer krevende å gi nødvendig oppfølging før utfordringene utvikler seg til mer alvorlige og sammensatte behov.

Barneverntjenesten har en lovpålagt plikt til å handle når situasjonen vurderes som alvorlige, og enkelte saker utvikler seg til et nivå der institusjonsplassering er nødvendig for å sikre forsvarlig omsorg og oppfølging.

For å styrke hjelpetiltak i hjemmet har barneverntjenesten i 2025 prioritert å øke bemanningen i tiltaksteamet, noe som har gått bekostning av antall barnevernskonsulenter. Tiltaksteamet har 14 årsverk, men har likevel ikke klart å dekke det samlede behovet grunnet økt etterspørsel. Parallelt har det vært nødvendig å bruke lengre tid enn planlagt på å fase ut kjøp av eksterne tiltak. I løpet av andre halvår 2025 er disse kostnadene imidlertid redusert ytterligere. De eksterne tiltakene som fortsatt benyttes gjelder i all hovedsak barn under omsorg, og omfatter blant annet samvær mellom barn og foreldre, avlastning og miljøarbeidere.

Veilederne for fosterhjem og biologiske foreldre har i 2025 fortsatt sitt arbeid med individuell veiledning. Samtidig bidrar de også i oppfølging av saker med fare for utilsiktet flytting. Barneverntjenesten vurderer at behovet for denne typen støtte er økende, og at dagens to årsverk ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen. Tjenesten har også to stillinger dedikert til rekruttering, godkjenning og oppfølging av oppdragstakere som støttekontakter, besøkshjem og tilsynsførere.

I kommunens interne sykefraværsregistering viste 2025 et totalt sykefravær på 13,82%. Sammen med krav til kompetanse og driftsutfordringer, har ført til noe svikt i oppfølgingen av lovpålagte oppgaver. Høsten 2024 startet Arbeidslivssenteret i NAV et arbeid konkret med én av avdelingene for å få sykefraværet (Prosessarbeid IA). Dette videreføres i 2025 i HMS-gruppen og resten av personalet med egen dag.

Statsforvalterens oppfølgingsbrev til Fredrikstad kommunes barneverntjeneste for 2026 bygger på tjenestens rapportering fra 2025. Brevet peker særlig på behovet for å sikre riktig terskel for utvidelse av frister i undersøkelser, samt styrke arbeidet med utarbeidelse og evaluering av tiltaksplaner. Disse områdene er også identifisert av tjenesten selv som sentrale risikoområder i det interne kvalitets- og internkontrollarbeidet. Oppfølging av disse har vært prioritert siden høsten 2025 og inngår i barneverntjenestens videre arbeid med kvalitet og forbedring.

Samlet viser utviklingen at barneverntjenesten står i et krevende spenn mellom økende kompleksitet i sakene, høye krav til kvalitet og dokumentasjon, og behov for tilstrekkelig kapasitet til å sikre forsvarlig oppfølging til barn og familier.



4.5 Prioriteringer og kvalitetsutvikling

Kvalitetsarbeidet i Fredrikstad barneverntjeneste tar utgangspunkt i *Plan for kvalitet i barne- og familietjenestene 2023-2027* ([Fredrikstad kommune - Plan for kvalitet i barne- og familietjenestene](#)) og virksomhetsplan for tjenesten, og bygger på ambisjonene om helhet, sammenheng og systematisk forbedring. Arbeidet er særlig rettet mot å møte utfordringene knyttet til økende kompleksitet i saker, behov for styrket tidlig innsats og krav til kvalitet og forsvarlig oppfølging i alle ledd av tjenesten.

Målet er at barn, unge og familier i Fredrikstad skal motta tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken tjeneste eller medarbeider de møter. Arbeidet er forankret i oppvekstreformen og understøttes blant annet av tjenestestøtteprogrammet fra Bufdir og interne faglige utviklingstiltak.

Med utgangspunkt i utfordringsbildet i oppvekst har barneverntjenesten særlig prioritert følgende utviklingsområder:

- Styrking av internkontroll og kvalitet i saksbehandlingen
- Utvikling av hjelpetiltak i hjemmet og forebygging av plasseringer
- Styrket samhandling og tydeligere ansvarsavklaring mellom tjenester
- Økt kompetanse i møte med barn og unge med sammensatte behov
- Utvikling av systematiske samarbeidsformer med frivillige og eksterne aktører

Internkontroll og kvalitet

Det arbeides systematisk med gjennomgang av dokumentasjon, utvikling og revisjon av rutiner, samt oppfølging av funn fra tilsyn, revisjoner og interne evalueringer. Tilbakemeldinger fra Statsforvalteren, herunder oppfølgingsbrev etter rapportering for 2025, inngår som en del av grunnlaget for tjenestens løpende kvalitets- og forbedringsarbeid. Dette bidrar til å styrke læring i praksis og videreutvikle tjenestens internkontroll, med mål om å sikre mer enhetlig praksis og bedre oppfølging av barn og familier.

I desember 2025 startet tjenesten opp igjen med [Tjenestestøtteprogrammet](#), et initiativ under Barne- ungdoms og familiedirektoratet som inngår i den nasjonale kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet. Målet med å starte opp igjen er å holde oppe utviklingen og arbeidet i lederteamet. Arbeidet gjennomføres med faglig støtte fra RBUP.

Samhandling mellom tjenester og med frivillige og eksterne aktører

Tjenesten samarbeider kontinuerlig med andre virksomheter og etater om utvikling av tiltak og tydeligere ansvarsavklaringer. Det er etablert nye samarbeidsformer i 2024 på tvers av seksjoner. Mot slutten av 2024 startet implementeringen av det nasjonale forløpet for tverrfaglig kartlegging og utredning innen psykisk, somatisk og seksuell



helse, tannhelse og rus. Arbeidet skal bidra til mer helhetlig kartlegging av barns behov, og styrket samhandling mellom tjenestene. Vi deltar i månedlige samarbeidsmøter i arbeidsgruppen for nasjonalt forløp, sammen med helse.

Samhandling og tydelige ansvarsforhold mellom tjenester er særlig viktig i saker der barn og unge har sammensatte behov som krever innsats fra flere sektorer.

Kommunerevisjonen gjennomførte høsten 2024 en forvaltningsrevisjon av barneverntjenestens arbeid med forebygging, i tråd med barnevernsreformen. Kontrollutvalget vedtok planen for revisjonen 15. mai 2024, basert på revisjonens forslag. Revisjonen valgte å rette søkelys på samarbeid med andre tjenester, tiltak i hjemmet og dokumentasjon i form av tiltaksplaner. Dette ble vurdert som sentrale elementer for å forebygge behov for mer omfattende inngrep.

Som oppfølging av revisjonens funn er det blant annet gjennomført tiltak for å formalisere samarbeidet med nav, etablere faste samarbeidsarenaer mellom barnevernkonsulenter og tiltaksteam, styrke dokumentasjonen i tiltaksplaner og utvikle rutiner for systematisk samarbeid med frivillige organisasjoner. Vi har blant annet etablert samarbeid med Fredrikstad Fotball Samfunn (FFK Samfunn). Tiltaket Samfunnsakademiet er rettet mot ungdom med utfordringer knyttet til rus og kriminalitet. Samarbeidet er et eksempel på hvordan frivillige aktører inngår som en del av tjenestens systematiske samarbeid med frivillige organisasjoner. Dette inngår som del av tjenestens løpende kvalitets- og forbedringsarbeid.

Tjenesten deltar i interkommunalt samarbeid med Sarpsborg, Moss, Råde, Våler og Hvaler om felles barnevernvakt. Samarbeidet ble etablert i 2025 og iverksatt 19. januar 2026. Fredrikstad deltar også i et barnevernledernetverk sammen med Sarpsborg, Moss, Indre og Halden som har fått støtte fra Statsforvalter med oppstart 2026.

Hjelpetiltak

På tampen av 2024 ble barneverntjenesten godkjent som MST-CAN kommune ([Multisystemic Therapy - Child Abuse and Neglect \(MST-CAN\) | Bufdir](#)). Innføringen av MST-CAN er et viktig tiltak i arbeidet med å styrke tidlig og intensiv oppfølging av familier der det er bekymring for vold og omsorgssvikt. Tiltaket retter seg mot familier med barn i alderen 6 til 18 år, og skal bidra til å redusere risikoen for alvorlig omsorgssvikt og behov for mer inngripende tiltak. Innføringen av MST-CAN gir barneverntjenesten økt mulighet til å tilby målrettede tiltak i hjemmet og bidra til å forebygge plasseringer når dette er faglig forsvarlig. Teamet starter opp sitt arbeid 3. august 2026

4.6 Kompetanse og fagutvikling

Barneverntjenesten er avhengig av medarbeidere med relevant og oppdatert kompetanse for å sikre kvalitet i tjenestene til barn og familier. Kompetanse og fagutvikling ses i sammenheng med tjenestens kvalitetsarbeid og prioriterte utviklingsområder, og organiseres som en del av tjenestens systematiske fag- og forbedringsarbeid.

Internkontroll, kvalitetsarbeid og ledelse

Fra høsten 2025 har barneverntjenesten hentet inn kunnskap gjennom deltakelse i Bufdirs kompetansehevingsprogram om internkontroll og kvalitetsarbeid, gjennomført i samarbeid med Agenda Kaupang og Universitetet i Sørøst-Norge. Kunnskapen fra programmet har bidratt til å styrke tjenestens arbeid med systematisk oppfølging, evaluering og videreutvikling av internkontrollen. Bufdirs årsrapport for 2025 fremhever styring, ledelse og internkontroll som sentrale områder for å styrke kvaliteten i det kommunale barnevernet, noe som understøtter tjenestens prioriteringer på dette området.

I 2025 har barneverntjenesten videreutviklet en struktur for fagdager knyttet til kvartalsvise hovedtema i tjenesten. Hovedtemaene fastsettes med utgangspunkt i identifiserte behov i tjenesten, blant annet basert på erfaringer fra praksis, funn fra tilsyn og revisjoner samt interne risikovurderinger. Gjennom arbeidet med kvartalsvise hovedtema legges det til rette for systematisk kompetanseutvikling som er tett koblet til utfordringer i tjenestens daglige arbeid.

Samarbeid med høgskolen i Østfold

Tjenesten samarbeider med høgskolesektoren om kompetanseutvikling, og var i 2025 representert med flere faglige bidrag til Fagkonferanse for barnevernet i Østfoldregionen 2025. Fra høsten 2025 deltok tjenesten også i en arbeidsgruppe som arbeidet med innhold til den samme fagkonferansen i 2026.

Fagkonferansen, som gjennomføres i samarbeid med Høgskolen i Østfold og barneverntjenestene og barnevernsinstitusjonene i Østfold, gir ansatte mulighet til å fordype seg i faglige problemstillinger, utvikle felles forståelse og praksis og styrke kvaliteten i arbeidet.

Den systematiske organiseringen av kompetanseutviklingen bidrar til å sikre en rød tråd i tjenestens faglige utvikling, og til å styrke sammenhengen mellom kompetanse, kvalitetsarbeid og daglig praksis.

4.7 Veien videre

Barneverntjenesten i Fredrikstad skal fortsette å utvikle kvaliteten på tjenestene med fokus på tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og systematisk forbedringsarbeid.

Arbeidet må ses i sammenheng med utviklingen i behovsbildet blant barn og unge, økende kompleksitet i sakene og de økonomiske rammene tjenesten opererer innenfor.

Et sentralt mål i planperioden er å redusere bruken av institusjonsplasseringer og særlig antall institusjonsdøgn. Dette skal oppnås gjennom styrket arbeid med tilbakeføring til hjem eller fosterhjem der det er forsvarlig, samt gjennom økt bruk av hjemmebaserte og evidensbaserte tiltak. Implementeringen av MST-CAN (Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect) og videreutvikling av tiltaksteamet vil være viktige virkemidler i dette arbeidet. Ledelsen vil følge utviklingen i tilbakeføringer og institusjonsbruk tett og rapportere jevnlig på måloppnåelse.

Barneverntjenesten vil også videreføre arbeidet knyttet til forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Fredrikstad deltar fortsatt i Sole-prosjektet, som skal bidra til å utvikle bedre tiltak for ungdom med alvorlig og gjentakende kriminalitet og sammensatte behov. I tillegg deltar barnevernleder i Bufdirs rådgivende referansegruppe for utvikling av faglige råd til kommunenes forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Dette gir barnevernet mulighet til å bidra med erfaringer fra praksis, samtidig som arbeidet lokalt kan ses i sammenheng med nasjonalt utviklingsarbeid på området.

Forebygging av utilsiktede flyttinger fra fosterhjem vil fortsatt være et prioritert område. Stabilitet i fosterhjem er avgjørende for barnas utvikling og livskvalitet, og tjenesten vil videreutvikle arbeidet med oppfølging av fosterhjem, samarbeid med Bufetat og styrket støtte til fosterforeldre. Samtidig vil barneverntjenesten arbeide systematisk for å redusere behovet for kjøpte tiltak gjennom videre utvikling av egne tiltak og kompetanse.

Rekruttering og stabilisering av kompetente medarbeidere vil være avgjørende for å lykkes med utviklingsarbeidet. Barnevernet vil arbeide aktivt for å rekruttere og beholde kvalifisert personell i tråd med kommende kompetansekrav, og samtidig styrke arbeidet med nærvær og arbeidsmiljø.

Systematisk kvalitetsarbeid vil fortsatt være en grunnleggende del av barnevernets utvikling. Gjennomføring av egentilsyn, oppfølging av funn fra tilsyn og revisjoner og implementering av utviklingsplanen vil bidra til å styrke internkontrollen og sikre kontinuerlig forbedring.

Ledergruppen vurderer deltakelse i Bufdirs nasjonale lederutviklingsprogram for barnevernet fra høsten 2026. Formålet er å styrke lederkompetansen og videreutvikle arbeidet med internkontroll, kvalitetsutvikling og ledelse av barneverntjenesten.

Barneverntjenesten vil også videreutvikle samarbeid med andre tjenester og sektorer som del av et helhetlig oppfølgingstilbud til barn og unge. Dette inkluderer blant annet samarbeid med tannhelsetjenesten som del av det tverrfaglige oppfølgingsarbeidet rundt barn i barnevernet. I 2026 er det gjennomført samarbeidsmøte med tannhelsetjenesten, og det planlegges felles fagdag i januar



2027. Arbeidet med å formalisere samarbeidsrutiner vil videreføres i planperioden. I september 2026, skal vi ha fagdager i samarbeid med Høgskolen i Østfold, der avdelingene skal gjennomføre simuleringer knyttet til aktuelle problemstillinger.

Videre vil tjenesten delta i utviklingsarbeid knyttet til nye omsorgsmodeller. Oppstart av prosjekt med to-base-omsorg er et eksempel på dette. Modellen innebærer at barnet bor delvis hos biologiske foreldre og delvis i fosterhjem, og kan bidra til å sikre kontinuitet, styrke relasjoner og legge til rette for gradvis tilbakeføring der dette er til barnets beste. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Bufetat.

Utviklingen i barnevernet påvirkes av levekårsutfordringer, økende kompleksitet i barns behov og krav om mer forebygging og samordning av tjenester. Tjenesten vil derfor bygge videre på erfaringer fra tilsyn, brukermedvirkning, samarbeidspartnere og internt utviklingsarbeid, med mål om å gi barn og unge et trygt, helhetlig og kunnskapsbasert tilbud.

Vedlegg 1: Tilstandsrapport for barnehageområdet i Fredrikstad



Barnehagens verdigrunnlag bygger på barnehagelovens formålsparagraf, som er forankret i barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Loven og rammeplanen legger rammene for innhold og kvalitet i barnehagetilbudet, og understreker at en god barndom forutsetter barnehager av høy kvalitet. Fredrikstad kommune er eier av de kommunale barnehagene, mens private barnehager står utenfor det kommunale systemet, men kan velge å følge kommunale planer. [Plan for kvalitet i barnehagen 2023–2027](#) har vært et sentralt styringsdokument i kvalitetsarbeidet gjennom 2025 og vil fortsatt være en viktig rettesnor i årene fremover.

Status fra forrige melding

Kvalitet i barnehagen handler om barnets opplevelser og erfaringer. For å sikre utvikling kreves kompetanse, ledelse og gode rammer. Foreldreundersøkelsen viser høy tilfredshet i Fredrikstad. Det er særlig relasjon mellom barn og voksen som foreldre er godt fornøyd med. Dette kan tyde på at kvalitetsarbeidet for hele barnehageområdet gir resultater. Lavest skår i undersøkelsen er som i 2024 knyttet til bemanningstetthet. Mange barn per voksen gjør det utfordrende å møte barna med tilstrekkelig omsorg, og kan føre til mer vekt på oppbevaring enn læring. Dette til tross av at barnehagene i Fredrikstad ligger innenfor krav om minimumsnorm.

I 2025 ble vedtektene for kommunale barnehager oppdatert i tråd med budsjettvedtak, med innføring av felles sommerstengt i uke 28–30 og redusert daglig åpningstid fra 10 til 9,5 timer. Flertallet av foreldrene som besvarte utsendte evaluering støttet endringene, men flere uttrykte bekymring for konsekvenser for hverdagslogistikken – spesielt med tanke på redusert åpningstid.

Endringene bygger på registrerte bruksmønstre i kommunale barnehager som viser at barnehagene har store bemanningsutfordringer over lange åpningstider. Formålet er å styrke tjenestekvaliteten gjennom bedre bemanningstetthet, mindre alenarbeid og mer stabil organisering i mindre grupper. Tiltaket plasserer samtidig Fredrikstads åpningstider på nivå med nasjonalt gjennomsnitt.

Barnehagekapasiteten påvirkes av både boligbygging og demografisk utvikling. I områder som Østsiden og sentrum er det mange søkere til barnehageplass, og enkelte familier får derfor ikke tilbud om plass i sitt nærområde. Noen familier velger i barnehage i nabokommuner. Tilstrekkelig tilgang på barnehageplasser av god kvalitet er et viktig tiltak for å nå kommunens mål om å styrke den sosiale bærekraften.

Barnehagene arbeider målrettet og systematisk med nærværarbeid og oppfølging av sykmeldte, med særlig vekt på arbeidsmiljø og forebyggende tiltak. Utviklingen i sykefraværet er positiv, med en tydelig nedgang de siste årene, noe som indikerer at innsatsen gir effekt. Samtidig er sykefraværet fortsatt relativt høyt, ca. 10 % i 2025, noe som skaper en sårbarhet i tjenesten og gjør det utfordrende å sikre tilstrekkelig bemanning, kontinuitet og ønsket kvalitet i det pedagogiske arbeidet over tid.

Virksomhetsledere jobber i team for økt robusthet, og lederne har nøkkelrolle i utviklingsarbeidet i barnehagene. Våren 2025 ble det gjennomført evaluering av ny organisering for kommunale barnehager, og fra 1. august 2026 justeres lederstrukturen ved å redusere fra fire til tre ledernetter. Merkanter konsulenter får én felles leder og samlokaliseres i én barnehage. Det legges opp til bedre informasjonsflyt, mer systematisk opplæring og et tydeligere faglig fellesskap. Torsnes barnehage legges ned fra 01.08.26. Barna ivaretas gjennom hovedopptak og får tilbud om plass i nærliggende barnehager. Styrerassistentsstillinger ble avviklet ved utgangen av 2025.

Sammendrag

- Redusert åpningstid og felles sommerstengt ble innført i 2025 for å styrke kvaliteten, blant annet gjennom økt bemanningstetthet og mindre tid der ansatte står alene. Endringene bygger på analyse av faktisk oppholdstid og nasjonalt nivå for åpningstider.
- Foreldreundersøkelsen viser høy tilfredshet og sterk relasjonskvalitet, men bemanningstetthet skårer lavt og anses som en vedvarende utfordring med konsekvenser for både omsorg og pedagogisk arbeid.
- I 2025 ble det gjennomført evaluering av organisering for kommunale barnehager. Evaluering viser behov for justeringer, og fra 2026 reduseres ledernetter fra fire til tre samt at konsulenter samlokaliseres. Justeringene skal gi bedre faglig fellesskap, mer systematisk opplæring og tydeligere styringslinjer – samtidig som endringene viser behov for styrket robusthet og bedre ressursutnyttelse.
- Styrking av bemanning og kompetanse i levekårsutsatte områder, gjennom 18 nye pedagogstillinger for hele barnehageområdet – private og kommunale i 2025, har gitt positive effekter innen inkludering, språk og oppfølging av sårbare barn – et tydelig utviklingsområde som bør videreføres.
- Økende behov for spesialpedagogisk støtte og tilrettelegging, flere barn med autismespekterdiagnoser og mer utfordrende atferd viser et forbedringspotensial knyttet til tverrfaglighet, observasjon, dokumentasjon og kompetanseheving i barnehagene. Reviderte prosedyrer gir bedre struktur, men behovet for videre styrking er tydelig.
- Systematisk kompetanseutvikling gjennom Plan for kvalitet og samarbeid med OsloMet, inkludert kurs, språktiltak og Foreldrekompasset, viser et sterkt pågående utviklingsarbeid – men samtidig peker sykefravær og presset bemanning på redusert kapasitet til fag- og kvalitetsutvikling.
- Statsforvalteren åpnet tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet (oktober 2025) med fokus på kommunens bruk av virkemidler for å sikre barnehagenes plikt til å melde fra, undersøke og iverksette tiltak etter barnehageloven § 42. Foreløpig konklusjon viser at kommunen ikke har



tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehagene/eierne sikrer et trygt og godt barnehagemiljø.

Fredrikstad som barnehagekommune

Fredrikstad kommune har et helhetlig ansvar for barnehagesektoren som både barnehageeier og barnehagemyndighet. Kommunen skal sikre at barnehagetilbudet er tilpasset lokale behov og at alle barnehager følger barnehageloven. Kvalitet i barnehagen vurderes som et samspill mellom struktur-, prosess- og resultat kvalitet, og flere datakilder – blant annet foreldreundersøkelsen – brukes for å utvikle tilbudet. Arbeidet er forankret i nasjonale sektormål som vektlegger høy kvalitet, likeverdig tilgang og inkluderende fellesskap. Dette gir kommunen tydelige rammer for videre utvikling av barnehagesektoren.

Barnehagemyndighet

I 2025 har Fredrikstad kommune videreført sitt ansvar som barnehagemyndighet gjennom veiledning og tilsyn for å sikre at både kommunale og private barnehager følger barnehageloven med forskrifter. Kommunen har deltatt på veiledningssamlinger hos Statsforvalteren med temaer som risikovurdering, dispensasjon, psykososialt barnehagemiljø og tilrettelegging.

Arbeidet dette året har i særlig grad vært preget av behandling av klager knyttet til omfang av tilrettelegging i barnehagene. De fleste klagevedtak ble sendt videre til Statsforvalteren, som i hovedsak opphevet kommunens vedtak og ba om ny saksbehandling. Dette har synliggjort behov for styrket kvalitet og presisjon i kommunens saksbehandlingsprosesser.

For å sikre at barn med helsemessige utfordringer og nedsatt funksjonsevne får nødvendig tilrettelegging, etablerte kommunen i 2025 et tettere samarbeid med koordinerende enhet, helsestasjon og tjenester etter helselovgivningen. Samarbeidet skal videreføres i 2026.

Fredrikstad kommune har også bidratt med kunnskapsgrunnlag og data til Kunnskapsdepartementets arbeid med en forsøksordning for automatisk barnehageopptak. Kommunen leverte informasjon om barn og familier, om opptakssystemer og om hensyn og muligheter som må vurderes i utformingen av ordningen. Videre prosess planlegges i 2026.

Barnehageeiers rolle

Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Det følger av

eieransvaret å ha en forsvarlig styring, herunder stille til disposisjon de nødvendige rammebetingelser for å oppfylle barnehagelovens krav. Barnehageeier har det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Barnehageeier fastsetter vedtektene, og endringer som berører foreldre skal behandles i foreldreråd, samarbeidsutvalg og bystyret, og kommunedirektøren kan kun gjøre endringer når dette følger av barnehageloven.

Vedtektsendringer er omfattende og må tilpasses frister for hovedopptak, slik at foreldre ved søknadstidspunkt får mulighet til å vurdere helheten i barnehagens virksomhet før de søker barnehageplass.

Fakta om barnehagene

De aller fleste barn i Fredrikstad har et barnehagetilbud i ordinær barnehage eller familiebarnehage tall fra [barnehagefakta](#) har Fredrikstad 3653 barn i barnehage per 15.12.2025. Dette utgjør en dekningsgrad på [94,5 prosent](#). Dette er en liten prosentvis oppgang fra fjoråret. For de barna som ikke har barnehageplass kan åpen barnehage være et alternativ. Ved inngangen til 2026 ble kommunal åpen barnehage avviklet, og det er per 01.01.2026 en privat åpen barnehage i Fredrikstad.

Ved utgangen av 2025 var det syv familiebarnehager i Fredrikstad. Familiebarnehager skiller seg ut fra ordinære barnehager ved at de foregår i private hjem – regulert etter bestemmelser i barnehageloven.

Ved utgangen av 2025 ble drift i Solbrekke kommunal naturbarnehage avviklet. Samtlige barn med plass i Solbrekke fikk tilbud om ny plass i annen barnehage - både kommunale og private. Solbrekke hadde tilhørighet i leid bygg, og leieavtale er avsluttet i henhold til leiekontrakt.

Rammevilkår og kapasitetsutfordringer

Stortinget har vedtatt en nasjonal bemanningsnorm som krever minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Bemanningsnormen gjelder for grunnbemanning og beregnes på ansattes årsverk som jobber direkte med barna.

Tall fra [barnehagefakta](#) viser at bemanningen i Fredrikstad ligger på nivå med det nasjonale bildet, med 5,8 barn per ansatt i grunnbemanningen, mot 5,7 nasjonalt. Dette betyr at i Fredrikstad er det litt flere barn per voksen sammenlignet med landssnittet. Lovverket stiller krav om at bemanning skal ligge på maks seks barn per voksen. Kommunale og private barnehager i Fredrikstad ligger innenfor lovkravet. Regjeringen publiserte 19.03.2025 en ny [veileder](#) for tilstrekkelig bemanning, som presiserer at bemanningen skal være tilstrekkelig gjennom hele dagen – også ved sykefravær, planleggingstid, møter og ferieavvikling. Dette innebærer at barnehageeier må sette inn vikar når ansatte er fraværende.

Veilederen understreker at selv om minimumsnormen er oppfylt, kan bemanningen likevel være utilstrekkelig dersom barnehagen ikke kan gjennomføre tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Vurderingen skal bygge på barnas behov, gruppenes sammensetning, personalets kompetanse, planlagt pedagogisk arbeid og tid til planlegging. Bemanning er avgjørende for kvaliteten i barnehagetilbudet. Selv om normene er oppfylt, viser nasjonale undersøkelser at tidspunkter tidlig og sent på dagen ofte har lavere bemanning. I perioder med full bemanning skal det samtidig avvikles møter, samarbeid og faglig utvikling, noe som gir mindre tid sammen med barna.

Flere barnehager ligger i områder med levekårsutfordringer og i 2025 mottok Fredrikstad kommune for første gang tilskudd for økt pedagogtetthet i levekårsutsatte områder. Det resulterte ansettelse av totalt 18 pedagogstillinger fordelt på 16 barnehager. Pedagogene har et ekstra fokus på inkludering og språk, og oppfølging av sårbare barn. Det ble rapportert om flere positive effekter i disse barnehagene.

Barnehagebyggene utgjør en sentral del av barnehagens strukturkvalitet. Dagens relativt små enheter med i snitt tre avdelinger for de kommunale barnehagene gir begrenset handlingsrom og utfordrer både kostnadseffektiv drift og utviklingen av sterke kompetansemiljøer. [Plan for barnehagebygg](#) skal rulleres i 2026, og handlingsdelen i planen vil gi faglige anbefalinger for å sikre en bærekraftig, robust og framtidsrettet barnehagestruktur.

Foreldreundersøkelsen – kvalitetsvurdering fra foreldre

Foreldreundersøkelsen er en nasjonal brukerundersøkelse der foreldre vurderer barnehagetilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. Brukerundersøkelser er ikke et entydig mål på tjenestekvalitet, men egen rapportert tilfredshet kan fortelle oss noe om forventninger og holdninger til tjenesten som analyse av registerdata ikke kan.

Undersøkelsen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet og gjennomføres nå årlig i januar. Selv om resultatene er registrert som 2026-data, gjelder de foreldrenes tilbakemeldinger fra 2025. Undersøkelsen inneholder ca. 30 spørsmål om trivsel, utvikling, samarbeid, informasjon og tilfredshet med lokaler og utearealer.

Selv om undersøkelsen ikke er lovpålagt og ikke omfatter alle barnehager, forventes det at kommunale barnehager deltar. Resultatene brukes til kvalitetsutvikling. Svarprosenten i Fredrikstad var samlet sett på 80%. For kommunale barnehager var 84,3 %, og i private 77,6 %, begge med økning fra fjorårets undersøkelse. Økning i svarprosent tyder på god foreldredialog og gir mer pålitelige resultater.

Fredrikstad scorer som landssnittet og rett over på de fleste områder. Det betyr at foreldretilfredsheten i Fredrikstad ligger på nasjonalt nivå. Bemanningstetthet gir lav skår. Det er likevel verdt å merke seg at Fredrikstad skårer litt over det nasjonale nivået med 3,7 i kommunale barnehager og 4,0 i private – mot nasjonalt 3,5 i kommunale og 3,8 i private.

Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2025

Arbeidet med Plan for kvalitet i barnehagen er videreført i alle barnehager, og partnerskapet med OsloMet bidrar til systematisk kompetanseutvikling for ansatte i både kommunale og private barnehager. De to prioriterte områdene – trygt og inkluderende barnehagemiljø og styrking av kompetanse – ligger til grunn for kvalitetsutviklingsarbeidet i sektoren.

Det ble registrert 23 bekymringer knyttet til barnehagemiljø i 2025 (mot 20 året før), hvorav 2 gjaldt forhold mellom barn og voksne. Barnehagene opplever økende utfordringer med barn som viser utagerende atferd, noe som krever systematisk observasjon, dokumentasjon og tett tverrfaglig samarbeid. Reviderte prosedyrer for arbeid etter barnehageloven kapittel VIII gir bedre struktur og støtte.

Tilbakemeldingene fra styrerne viser at malene i stor grad oppleves som tydelige, gjennomarbeidede og nyttige støtteverktøy som bidrar til struktur, kvalitet og tryggere prosesser i arbeidet med trygt og inkluderende barnehagemiljø, men det er fortsatt behov for å styrke kompetansen på området.

Presset bemanning og sykefravær påvirker barnehagenes kapasitet til fag- og kvalitetsutvikling. Til tross for dette deltok nær 400 fagarbeidere og assistenter i 2025 på en kursrekke gjennom ReKomp partnerskapet med OsloMet. Tema var voksenrollen og inkluderende praksis samt bruk av musikk som inngang til språk. Veiledning for nyutdannede barnehagelærere er også gjennomført og videreføres.

Et godt samarbeid mellom hjem og barnehage er avgjørende for barns utvikling. Den høye andelen barn i lavinntektsfamilier understreker spesielt betydningen av et godt foreldresamarbeid som beskyttende faktor. Foreldrekompasset er et viktig tiltak for å styrke foreldrestøtten som en del av kvalitetsarbeidet, og samtlige kommunale barnehager gjennomfører Foreldrekompasset årlig.

Barnehagene rapporterer om økt behov for tilrettelegging og en vedvarende høy andel barn med diagnoser innen autismespekteret. Antallet situasjoner med utfordrende atferd øker også, og dette krever god koordinering mellom barnehager, foreldre og støttetjenester. Inkluderende praksis er derfor en hovedsatsing, og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis styrker både systemarbeidet og den barnehagefaglige kompetansen i møte med barn som trenger ekstra støtte.

Vedlegg 2: Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad



Kvalitet i skole og SFO

Alle ansatte i Fredrikstad-skolen har som felles målsetting å skape hverdager i skole og SFO der alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling - og samtidig rustes til å møte fremtidens utfordringer. Formålsparagrafen i opplæringsloven er verdigrunnet for skolen, solid forankret i barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Føringer og krav til innhold og kvalitet i skole og SFO er gitt gjennom opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven, Rammeplan for SFO og Læreplanen Kunnskapsløftet 2020 (LK20). Oppvekstplanen og Plan for kvalitet i skole og SFO er førende for periodens prioriterte utviklingsområder i Fredrikstad kommune, sammen med de nasjonale rammene. Denne tilstandsrapporten er en del av kommunens og skoleeiers ansvar for å følge opp arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen.

Tilstandsrapporten bygger i hovedsak på kvantitative data som kan gi indikatorer på utviklingstrekk over tid, og den er for 2025 begrenset til å gjelde resultater som sier noe om læringsmiljøet, elevenes læring og gjennomføringen til elevene i opplæringen.

Det presiseres at tall alene ikke gir et fullstendig bilde av kvaliteten i skolen. Flere forhold som er sentrale for elevenes læring og trivsel – som trygghet, relasjoner, pedagogisk praksis og ansattes profesjonelle vurderinger – lar seg ikke fange opp eller beskrives utelukkende gjennom statistikk. I skolens og skoleeiers arbeid med kvalitetsutvikling, ses derfor de kvantitative dataene i sammenheng med erfaringene til elever og ansatte, og den lokale konteksten skolene står i.

Analysene av tallene som presenteres i tilstandsrapporten viser en positiv utvikling på en del områder i Fredrikstad-skolen, samtidig som det fortsatt er områder som krever forbedring. Beskrivelser av hvilke innsatser kommunen har igangsatt for å møte dagens utfordringsbilde, er beskrevet i hoveddelen av kvalitetsmeldingen, kapittel 3. Det vises ellers til årsrapport for mer inngående kunnskap om økonomi og andre rammebetingelser.

Sammendrag

- Elevtallet i Fredrikstad-skolen har hatt en nedadgående utvikling de siste årene, og var pr. 1. oktober 2025 på 8 715 elever. En mer sammensatt elevgruppe, med økende behov for individuelt tilpasset opplæring, legger press på skolens ressurser og begrenser handlingsrommet i den ordinære opplæringen. Sykefraværet blant ansatte er redusert i 2025, etter målrettet oppfølging.
- Resultatene fra elevundersøkelsen i 2025 viser gjennomgående stabile og gode resultater på sentrale indikatorer som trivsel, støtte fra lærer og faglig utfordring, både på 7. og 10. trinn. Motivasjon og elevmedvirkning skårer



lavest, som i landet ellers. Andelen elever som opplever mobbing er samlet sett redusert over tid, særlig på 7. trinn, selv om tallene på 10. trinn viser en svak økning fra 2024 til 2025. Sammenlignet med fylket og landet har Fredrikstad samlet sett gode resultater.

- Resultatene på nasjonale prøver i lesing og regning viser at elevene i Fredrikstad samlet sett ligger noe under landsgjennomsnittet på 5. og 8. trinn, men med små og stabile forskjeller over tid. I 2025 er det en svak forbedring i lesing på 5. trinn. I regning viser resultatene at ferdighetene styrkes gjennom skoleløpet, og på 9. trinn ligger Fredrikstad på nivå med landsgjennomsnittet. I engelsk har kommunen gjennomgående gode og stabile resultater, på nivå med eller over fylkes- og landsresultater.
- Eksamensresultatene i 2025 viser en positiv utvikling i samtlige fag, sammenlignet med 2024. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer i norsk hovedmål, matematikk og engelsk viser en svak nedadgående tendens over perioden 2022–2025. I 2025 ligger resultatene i alle tre fag noe under landsgjennomsnittet. Grunnskolepoengene viser en svak økning fra 2024 til 2025, men nivået er fortsatt noe lavere enn både fylket og landet. Utviklingen understreker behovet for fortsatt systematisk arbeid med vurderingspraksis, mestring og faglig progresjon.
- Fraværet i grunnskolen har holdt seg relativt stabilt de siste årene, med et gjennomsnitt på om lag 12 fraværsdager per elev i løpet av et skoleår. Overgangen fra grunnskole til videregående opplæring er høy, med 95,8 % direkte overgang i 2025. Tall fra oppvekstprofilen viser at en stor andel ungdom i Fredrikstad fullfører videregående opplæring innen normert tid, og kommunen ligger her over både fylkes- og landsgjennomsnittet.

Elever og undervisningspersonale

Fredrikstad-skolen består av 31 skoler. 6 av disse er ungdomsskoler, 3 er 1-10 skoler og 20 er barneskoler. Prestelandet skole, tidligere Råkollen, er en forsterket opplæringsarena, og i tillegg er det Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) som ivaretar voksenopplæring, introduksjonsprogram for flyktninger og tospråklig fagopplæring i grunnskolen.

Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at det pr. 1. oktober 2025 var 8715 elever i de kommunale skolene, på 1. - 10. trinn. Dette er en nedgang fra 2024 og 2023, da elevtallet var henholdsvis 8911 og 8992.

En mangfoldig og mer kompleks elevgruppe utfordrer skolene i prioriteringen av tildelte ressurser. Det er i økende grad behov for å benytte ressurser til elever som har rett til individuelt tilpasset opplæring (tidligere spesialundervisning). Dette er

lovpålagte tiltak som må prioriteres, men som samtidig medfører at mindre ressurser er tilgjengelige for den ordinære opplæringen.

Sykefraværet blant de ansatte i Fredrikstad-skolen for 2025 var på 7,65%. Det er en nedgang fra 2024 på 0,82%. Skolene har i 2025 hatt ekstra oppmerksomhet rettet mot å følge opp ansatte med gjentakende fravær.

Læringsmiljø

Trivsel og trygghet er en forutsetning for læring. Barn og unge som ikke opplever seg trygge i skolen vil ha vanskeligere for å mestre, lære og utvikle seg positivt sosialt og faglig. Elevundersøkelsen blir gjennomført hver høst og er en indikator som sier noe om elevenes læringsmiljø, inkludert elevens opplevelse av mobbing. Områder som er tema i elevundersøkelsen er trivsel, faglige utfordringer, motivasjon, mestring, medvirkning og læringskultur. [Mer informasjon om de ulike spørsmålene og indikatorene i undersøkelsen finnes her.](#)

Undersøkelsen er obligatorisk på 7. trinn og 10. trinn, og tallene som presenteres nedenfor er derfor hentet fra disse trinnene. På 7. trinn hadde Fredrikstad i 2025 en svarprosent på 89%, og tilsvarende tall på 10. trinn er 84,2%.

Elevundersøkelsen ble i 2022 endret i tråd med regler for personvern og indirekte identifisering. Dette har medført at resultater fra undersøkelsen i større grad enn tidligere år har vært prikket – altså at det ikke blir oppgitt tall på en del indikatorer. For 2025 har dette også medført at det ikke offentliggjøres tall på alle indikatorer når det filtreres for å vise resultater fra bare offentlige skoler. Tallene fra Elevundersøkelsen omfatter derfor både offentlige og private skoler i Fredrikstad.

Elevundersøkelsen viser elevenes subjektive opplevelse av hvordan de har det på skolen på et gitt tidspunkt. Undersøkelsen gjennomføres i november hvert skoleår.

Tabellen viser resultater på et utvalg indikatorer i elevundersøkelsen 2025, sammenstilt med resultat fra 2023 og 2024:

Indikator	7. trinn	7. trinn	7. trinn	10. trinn	10. trinn	10. trinn
	høst 23	høst 24	høst 25	høst 23	høst 24	høst 25
Trivsel	4.1	4.1	4.1	4.0	4.1	4.2
Støtte fra lærer	4.2	4.2	4.2	3.9	3.9	4.0
Vurdering for læring	3.6	3.6	3.7	3.2	3.3	3.3
Mestring	3.9	4.0	3.9	3.9	3.8	3.9
Motivasjon	3.4	3.5	3.4	3.2	3.3	3.4
Faglig utfordring	3.8	3.8	3.9	4.2	4.2	4.2
Elevdemokrati og medvirkning	3.6	3.5	3.6	3.1	3.2	3.3

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet og viser tall fra 2025 på 7. og 10. trinn på skolene i Fredrikstad (offentlige og private), sammenliknet med årene 2023 og 2024. Gjennomsnittsskåren beregnes ut fra elevenes svar på en 5-punktsskala. Høy verdi betyr positivt resultat. Beste gjennomsnittsverdi er 5. Dårligste verdi er 1.

Tallene viser jevnt gode resultater med små variasjoner mellom år. Trivsel, støtte fra lærer og faglig utfordring ligger stabilt høyt. Motivasjon og elevmedvirkning er gjennomgående de svakeste områdene, noe som også kjennetegner tallene på nasjonalt nivå. 10. trinn viser en positiv utvikling i trivsel, mens 7. trinn har en liten forbedring når det gjelder vurdering for læring og elevenes opplevelser av faglig utfordring i 2025.

Når tallene for 2025 sammenlignes med fylket og hele landet, er det få indikatorer hvor Fredrikstad scorer lavere enn fylkes- og landsgjennomsnittet.

Indikator	7. trinn	7. trinn	7. trinn	10. trinn	10. trinn	10. trinn
	Hele landet	Østfold	Fredrikstad	Hele landet	Østfold	Fredrikstad
Trivsel	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.2
Mestring	3.9	3.9	3.9	3.8	3.8	3.9
Motivasjon	3.4	3.5	3.4	3.3	3.3	3.4
Faglig utfordring	3.9	3.9	3.9	4.2	4.2	4.2
Elevdemokrati og medvirkning	3.6	3.6	3.6	3.3	3.3	3.3

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet og viser tall fra 2025 på 7. og 10. trinn på skolene i Fredrikstad (offentlige og private), på et utvalg indikatorer, sammenliknet med tall fra hele landet og Østfold.

En del av spørsmålene i elevundersøkelsen er spesifikt relatert til mobbing, og et utvalg av resultatene presenteres under.

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

Elever som har svart at de er mobbet *to-tre ganger i måneden* eller oftere, inngår i tallene om mobbing i de ulike kategoriene i tabellen under.

Tabellen viser indikatoren mobbing i elevundersøkelsen:

Spørsmål	7. trinn høst 23	7. trinn høst 24	7.trinn høst 25	10. trinn høst 23	10. trinn høst 24	10. trinn høst 25
Er du blitt mobbet av andre elever på skolen?	12,3 %	13,3 %	10,3 %	7,8 %	5,0 %	5,4 %
Er du blitt mobbet av voksne på skolen?	3,3 %	2,2 %	1,2 %	5,1 %	3,5 %	3,5 %
Er du blitt mobbet digitalt?	5,7 %	5,9 %	5,0 %	5,6 %	2,8 %	3,5 %

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser andelen elever som har svart at de opplever å bli mobbet fra henholdsvis elever, voksne eller digitalt, på 7. og 10. trinn på skolene i Fredrikstad kommune (offentlige og private) i 2025, sammenliknet med årene 2023 og 2024.

Tallene viser samlet sett en positiv utvikling de siste tre årene, spesielt når det gjelder andelen elever som opplever mobbing på 7. trinn. På 10. trinn er bildet mer nyansert, med nedgang fram til 2024 og en viss økning igjen i 2025.

Tallene fra barnetrinnet tyder på en forbedring i elevenes opplevelse av skolemiljøet på mellomtrinnet, særlig knyttet til relasjoner og samspeillet mellom voksne og elever.

På 10. trinn indikerer tallene at mobbing blant elever ble kraftig redusert fra 2023 til 2024, men at de har økt noe igjen, til 5,4 % i 2025. Den samme tendensen vises i tallene på digital mobbing, der det er en klar nedgang til 2024, og en økning i 2025.

Sammenlignet med fylket og landet ellers, har Fredrikstad bedre resultater på samleskåren «Mobbing på skolen» på både 7. og 10. trinn.

Tabellen viser samleskåren «Mobbing på skolen» i elevundersøkelsen:

	Hele landet	Østfold	Fredrikstad
Mobbing på skolen 7. trinn	11,3 %	12,7 %	11,0 %
Mobbing på skolen 10. trinn	9,6 %	9,2 %	7,8 %

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser tall fra samleskåren «Mobbing på skolen» i Fredrikstad i 2025, sammenlignet med Østfold og hele landet.

Elevundersøkelsen viser samlet sett en positiv utvikling. Samtidig er det viktig å understreke at for de elevene som opplever mobbing, er situasjonen alvorlig uavhengig av den samlede utviklingen. Mobbing krever målrettet oppfølging i hvert

enkelt tilfelle, og det er et fortsatt prioritert arbeid å skape et trygt og inkluderende skolemiljø for alle elever i Fredrikstad-skolen.

Læringsresultater

I denne delen av tilstandsrapporten presenteres resultater fra nasjonale prøver, eksamen, standpunktkarakterer og grunnskolepoeng i 2025. Det er resultater fra de kommunale grunnskolene som blir presentert.

Nasjonale prøver

Læreplanverket definerer fem grunnleggende ferdigheter: lesing, skriving og regning, muntlige og digitale ferdigheter. Disse ferdighetene er del av den faglige kompetansen og nødvendige redskaper for læring og faglig forståelse. De grunnleggende ferdighetene lesing og regning måles blant annet gjennom de nasjonale prøvene på 5., 8. og 9. trinn. Nasjonale prøver er ikke prøver i fag, men i grunnleggende ferdigheter innenfor alle fag.

Prøvene og resultatene gir informasjon om enkeltelever, grupper, trinn og skoler, som lærere, skoleledelsen og skoleeier benytter som en del av grunnlaget for videre oppfølging og kvalitetsutvikling.

I tabellene presenteres resultatene i form av skalapoeng på de ulike prøvene. Skalapoengene angir elevenes ferdighetsnivå på en felles nasjonal skala, som gjør det mulig å sammenligne resultater over tid og mellom grupper.

Lesing

Resultater på 5. trinn:

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	50	49	49
Viken/Østfold	50	50	48	48
Fredrikstad	49	48	47	48

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i lesing for 5. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultater på 8. trinn:

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	49	49	49
Viken/Østfold	50	49	48	48
Fredrikstad	48	47	47	47

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i lesing for 8. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultater på 9. trinn:

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	54	53	53	53
Viken/Østfold	54	53	51	51
Fredrikstad	51	52	51	51

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i lesing for 9. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Østfold og hele landet.

Resultatene viser at elever i Fredrikstad samlet sett ligger noe under gjennomsnittet for fylket og landet på 5., 8. og 9. trinn på nasjonale prøver i lesing. Forskjellene er relativt små og stabile over tid. Resultatene i 2025 indikerer en liten fremgang på 5. trinn, der det har vært en negativ utvikling de siste årene. I 2025 er resultatene samlet 1 skalapoeng høyere enn i fjor, på nivå med fylket og nærmere landsgjennomsnittet enn de siste årene.

Arbeidet med å øke elevenes leseferdigheter har i 2025 hatt en høy prioritet, og dette vil også prioriteres i årene som kommer. Det vises til tiltakene beskrevet i kapittel 3.

Regning**Resultater på 5. trinn:**

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	50	49	50
Viken/Østfold	50	50	48	48
Fredrikstad	49	48	48	48

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i regning for 5. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultater på 8. trinn:

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	49	48	49
Viken/Østfold	50	49	47	48
Fredrikstad	49	47	47	48

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i regning for 8. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

**Resultater på 9. trinn:**

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	54	54	52	52
Viken/Østfold	54	53	50	51
Fredrikstad	52	52	51	52

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i regning for 9. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultatene fra nasjonale prøver i regning i 2025 viser at elevenes ferdigheter i Fredrikstad samlet sett er stabile, men noe svakere enn landsgjennomsnittet på 5. og 8. trinn. Samtidig viser resultatene at elevenes regneferdigheter styrkes gjennom skoleløpet. På 9. trinn oppnår Fredrikstad et resultat på nivå med landsgjennomsnittet og over fylket.

Engelsk**Resultater på 5. trinn:**

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	50	51	50
Viken/Østfold	50	50	50	51
Fredrikstad	51	49	50	51

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i engelsk for 5. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultater på 8. trinn:

	2022 - 23	2023 - 24	2024 - 25	2025 - 26
Hele landet	50	50	50	51
Viken/Østfold	50	50	50	50
Fredrikstad	48	50	50	51

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser skalapoeng på nasjonale prøver i engelsk for 8. trinn på offentlige skoler i Fredrikstad de fire siste årene, sammenlignet med Viken/Østfold og hele landet.

Resultatene fra nasjonale prøver i engelsk i 2025 viser at elevenes ferdigheter i Fredrikstad er gode og stabile. Kommunen ligger på nivå med, eller noe over, både fylket og landet. Sammenlignet med tidligere år peker tallene i retning av en svak positiv utvikling, særlig på 8. trinn.

Eksamen, standpunktkarakterer og grunnskolepoeng

Eksamensresultatene i 2025 viser en positiv utvikling i samtlige fag, sammenlignet med 2024.

Tabellen viser eksamensresultater for 10. trinn i 2024 og 2025:

	Fredrikstad	Østfold	Hele landet
Engelsk 2024	3,62	3,60	3,75
Matematikk 2024	3,22	3,10	3,28
Norsk hovedmål 2024	3,24	3,20	3,45

	Fredrikstad	Østfold	Hele landet
Engelsk 2025	3,90	3,60	3,98
Matematikk 2025	3,33	3,10	3,53
Norsk hovedmål 2025	3,50	3,20	3,52

Tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser snittresultatene på eksamen i engelsk, matematikk og norsk hovedmål i 2024 og 2025 i Fredrikstad, sammenlignet med Østfold og hele landet.

Tallene viser en framgang i både engelsk, matematikk og norsk hovedmål sammenliknet med 2024, og de var i 2025 over Østfold-snittet i alle fag. I engelsk og norsk hovedmål er resultatene på nivå med, eller svært nær, landsgjennomsnittet, mens matematikk fortsatt ligger noe under nasjonalt nivå, til tross for forbedring.

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

Tabellen viser snittresultatene på standpunkt i enkelte fag i Fredrikstad kommune for 2022–2025 sammenlignet med nasjonalt snitt for 2025:

	Norsk hovedmål, skriftlig	Matematikk	Engelsk
Fredrikstad 2022	4,0	3,6	4,2
Fredrikstad 2023	3,9	3,5	4,2
Fredrikstad 2024	3,9	3,6	4,1
Fredrikstad 2025	3,8	3,4	4,1
Hele landet 2025	3,9	3,6	4,2

Tallene i tabellen er hentet fra Analysebrettet til Utdanningsdirektoratet. Den viser snittresultatene på standpunkt i enkelte fag i offentlige skoler i Fredrikstad for 2021–2025 sammenlignet med nasjonalt snitt for 2025.

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

Tabellen viser grunnskolepoeng for 10. trinn fra 2022–2025:

	2022	2023	2024	2025
Fredrikstad	42,1	41,3	40,6	40,8
Viken/Østfold	43,4	42,2	40,8	41,0
Hele landet	43,2	42,3	42,1	42,0

Tall i tabellen er hentet Analysebrettet og viser grunnskolepoeng på 10. trinn for offentlige skoler i Fredrikstad kommune sammenliknet med Viken/Østfold og nasjonalt, årene 2022 – 2025. Skoleårene 2019-20, 2020-21 og 2021-2022 ble alle eksamener for elever i grunnskolen avlyst. Grunnskolepoengene for 2022 er derfor kun basert på standpunktkarakterer.

Oversikten over standpunktkarakterene viser over perioden 2022–2025 et svakt fall i gjennomsnittet i Fredrikstad-skolen, særlig innen norsk hovedmål og matematikk. I 2025 ligger karaktergjennomsnittet i alle de tre fagene litt under landsgjennomsnittet. Sammenlignet med tidligere år viser 2025 en svak nedadgående tendens, spesielt i matematikk.

I 2025 har Fredrikstad et gjennomsnitt på 40,8 grunnskolepoeng, som er en svak økning fra 2024. Snittet ligger fortsatt noe lavere enn Viken/Østfold (41,0) og nasjonalt nivå (42,0).

Oversiktene over standpunktkarakterer og grunnskolepoeng understreker behovet for videre systematisk arbeid med både vurderingspraksis og for å tilrettelegge for mestring, motivasjon og faglig utvikling gjennom hele skoleløpet. Det vises igjen til tiltakene beskrevet i kapittel 3.

Skolebidragsindikator

Skolebidragsindikator er en statistisk beregnet verdi for å vise hva skolers innsats betyr for elevenes læringsresultater. Sosiodemografiske forhold som foreldres utdanningsnivå er en del av grunnlaget for beregningen. En positiv verdi indikerer at elevene har hatt lavere progresjon enn andre elever i landet med tilsvarende forutsetninger.

På kommunenivå vises det samlede bidraget for de offentlige skolene. Utdanningsdirektoratet (Udir) presiserer at det er usikkerhet knyttet til det estimerte skolebidraget, og at dette er viktig å ta hensyn til ved tolkning av resultatene. På kommunalt nivå tilsier usikkerhetsintervallet at det samlede bidraget i skolene i Fredrikstad ikke er forskjellig fra landsgjennomsnittet.

Noen skoler skiller seg særlig positivt ut når det gjelder skolebidrag, der tallene indikerer at de klarer å løfte elevene mye, sett i lys av hva som er forventet ut fra elevenes forutsetninger. Disse tallene ligger tilgjengelige i [Udir sin statistikkbank](#).

Fravær og gjennomføring

Avslutningsvis presenteres noen indikatorer som er relevante for å beskrive situasjonen når det gjelder fravær og gjennomføring for elever i Fredrikstad.

Når det gjelder fravær er det ikke mulig å summere for kalenderår, men for skoleåret 2025 – 2026 er det pr. 14 april 2026 registrert i underkant av 75.000 dager fravær, fordelt på 8732 elever. Dette er et noe lavere antall dager enn på samme tid i fjor, men elevtallet inneværende skoleår er også lavere. Resultatet ligger dermed an til å kunne bli det samme som i fjor, eller høyere, der gjennomsnittlig fravær pr. elev endte på 12 dager. Dette tallet har holdt seg stabilt de siste fire årene.

Av prosentvis andel elever som går direkte over i videregående opplæring etter endt grunnskole i Fredrikstad viser tall fra Analysebrettet at det var 95,8% i 2025, 97,1% i 2024, 97,7% i 2023 og 97,2 % i 2022.

Som beskrevet i den felles delen av kvalitetsmeldingen, viser [oppvekstprofilen for 2025](#) at mange unge faktisk fullfører videregående opplæring. Profilen i 2025 viser at i gjennomsnitt 84 % av ungdom i Fredrikstad de tre siste årene fullførte videregående opplæring, en andel som er høyere enn både fylket og landet ellers. Statistikken i oppvekstprofilen inkluderer personer som startet på grunnkurs i videregående opplæring for første gang et gitt år og andelen som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år.

Vedlegg 3: Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad



Kvalitet i tjenester til barn og familier

Tjenester til barn og familier omfatter kommunens samlede innsats for å gi barn, unge og deres familier nødvendig støtte i møte med psykiske, sosiale, pedagogiske og omsorgsmessige utfordringer. Tjenestene spenner fra universelle og forebyggende tilbud til mer omfattende og spesialiserte tiltak for barn og familier med store og sammensatte behov.

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.

Tjenesteområdet barn og familier har følgelig et særlig ansvar for å sikre tidlig innsats, forebygge at utfordringer eskalerer og bidra til helhetlige og koordinerte tjenesteforløp. Arbeidet med tiltakstrapp og tjenesteforløp er sentrale virkemidler for å gi barn og familier rett hjelp til rett tid, og for å tydeliggjøre ansvar og roller mellom virksomhetene.

Dette vedlegget gir en samlet framstilling av hvordan virksomhetene i tjenesteområdet barn og familier har arbeidet i 2025. Vedlegget synliggjør både omfanget av tjenestene, utviklingstrekk og prioriterte tiltak, samt de kapasitetsmessige og strukturelle utfordringene som påvirker muligheten til å realisere målene fullt ut. Beskrivelse av barnevernet er å finne i hoveddelen av meldingen, da de er den eneste tjenesten i dette tjenesteområdet som har lovkrav om tilstandsrapportering.

Sammendrag

- Som i fjor så er det mange barn og unge med et høyt og mer sammensatt symptomtrykk. Tjenestene har gjennom de siste årene rapportert om økning i psykisk uhelse, store atferdsvansker, rusrelaterte utfordringer, skolefravær og behov knyttet til nevroutviklingsforstyrrelser. Flere ungdommer trenger tett, langvarig og tverrfaglig oppfølging, og sakene krever mer tid per barn og familie.
- Trykket på lavterskel- og oppfølgingstjenestene var høyt og økende i 2025. Helsestasjon, skolehelsetjeneste, barn-, ungdom- og familiehjelpa, ergo- og fysioterapitjenesten og FACT ung leverte et høyt volum tjenester med god kvalitet, men kapasiteten var tidvis presset. Ved årsslutt var det ventetid både på mestringstjenester og på koordinatorfunksjoner for familier med sammensatte behov.
- Gjennom videreutvikling av tiltakstrapp, tjenesteforløp og styrket tverrfaglig samarbeid er målet å fange opp behov tidligere og redusere behovet for svært



intensive og inngripende tiltak over tid. Denne omstillingen er krevende i en situasjon der mange barn allerede har omfattende behov.

- Samlet sett står tjenestene i et spenn mellom økende kompleksitet og begrenset kapasitet. Videre utvikling forutsetter fortsatt prioritering av forebygging, styrking av tilgjengelige lavterskeltilbud og tilstrekkelige rammer til å håndtere både bredden i befolkningen og de barna og ungdommene som trenger mest og tette oppfølging.

Virksomhet forebygging og fritid

Virksomheten Forebygging og fritid har ansvar for sentrale forebyggende, helsefremmende og lavterskelrettede tjenester for barn, unge og familier i Fredrikstad kommune. Tjenestene spenner fra helsestasjon og skolehelsetjeneste til psykisk helsearbeid, oppfølging av familier og inkluderende fritidstilbud. Samlet sett viser 2025 et høyt aktivitetsnivå og god kvalitet i tjenestene, samtidig som økende behov, større kompleksitet og press på kapasitet utfordrer gjennomføring av alle oppgaver fullt ut.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Helsestasjonene leverte i 2025 et omfattende og helhetlig tilbud, med blant annet 645 hjemmebesøk, 690 seksukers-kontroller og 813 skolestartundersøkelser. Tjenestene har høyt oppmøte og gode tilbakemeldinger fra familier. Samtidig opplever helsestasjonene økt pågang knyttet til psykisk helse hos foreldre og småbarnsfamilier. Byggmessige forhold, som ventilasjon, temperatur og perioder med stengt lokaler, har gjort driften mer sårbar.

Skolehelsetjenesten har styrket samarbeidet med skolene og er etterspurt både i oppfølging av enkeltelever og i undervisning. Tjenesten opplever en tydelig økning i psykisk uhelse blant elever og flere ungdommer med komplekse utfordringer som krever mer tid per elev. Dette gir et vedvarende press på kapasiteten og gjør det krevende å dekke alle lovpålagte oppgaver jevnt gjennom året.

Helsestasjon for ungdom (HFU)

Helsestasjonen for ungdom hadde 2 692 besøk i 2025 og er en tilgjengelig og viktig tjeneste for ungdom i alderen 13–24 år. Innføringen av ny køregistreringsløsning har gitt bedre struktur og forutsigbarhet. Det tverrfaglige samarbeidet er styrket gjennom ukentlige besøk fra Rask psykisk helsehjelp og Barn, ungdom og familiehjelpa. Samtidig er andelen ungdom med sammensatte behov høy, og mange henvender seg med utfordringer knyttet til psykisk helse, rus, relasjoner og prestasjonspress som krever sammensatt og tidkrevende oppfølging.

Vaksinasjons- og smittevern

Vaksinasjons- og smittevernkontoret hadde et svært aktivt år med totalt 15 336 vaksinedoser. Dette omfattet blant annet 3 442 influensavaksiner, 5 141 koronavaksiner, 5 753 reisevaksiner, 1 040 doser meningokokkvaksine til ungdom (92,4 % dekningsgrad) og 47 tuberkulosekontroller. Tallene viser et robust fagmiljø som bidrar vesentlig til kommunens folkehelsearbeid.

Barn-, ungdom- og familiehjelpa

Barn-, ungdom- og familiehjelpa mottok rundt 750 henvendelser i 2025 og leverte 1 226 individuelle tjenester. Overgangen til flere lavterskeltilbud uten krav om vedtak har gitt raskere hjelp, kortere ventetider og tydeligere progresjon i sakene. Samtidig har både omfanget og kompleksiteten i henvendelsene økt, særlig knyttet til psykisk helse, skolefravær og behov for tverrfaglig samarbeid med barnevern, PPT, helsestasjon og spesialisthelsetjenesten.

Ved årsslutt var kapasiteten tidvis strukket, med ventetid både på mestringstjenester og på koordinatortjenester for familier med sammensatte behov. Aldersutvidelsen til 18 år og utviklingen av målrettede gruppetilbud, blant annet ICDP, Tuning into Kids, foreldrestøtte for flyktninger, autismegrupper og ungdomsgruppene Sisterhood og Brotherhood, har styrket kvaliteten i tjenestene, men stiller samtidig økte krav til kapasitet, kompetanse og koordinering.

Ergo- og fysioterapitjenesten

Ergo- og fysioterapitjenesten hadde 1 011 aktive tjenester i 2025 og et omfattende samarbeid med barnehager, skoler og spesialavdelinger. Tjenesten opplever økt pågang knyttet til nevroutviklingsforstyrrelser, sansemulering og behov for tilrettelegging i hverdagsmiljøer.

Arbeidsmiljø og sykefravær har vært et prioritert område, og målrettet innsats gjennom 10-faktor og faglig støtte bidro til at sykefraværet ble redusert til 4,91 %. Samtidig gir ventetider på om lag 30 dager for fysioterapi og 45 dager for ergoterapi, perioder med redusert bemanning og usikkerhet rundt driftsmidler et betydelig tidspress og utfordringer med fristoppfølging og fagutvikling.

FACT Ung

FACT Ung er et forpliktende samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen, organisert som et tverrfaglig og ambulant team etter FACT modellen. FACT Ung er delvis tilskudds finansiert i samarbeid med sykehuset ut 2027, og må videre finansieres av begge parter uten tilskudd i 2027. Målgruppen er ungdom med alvorlige og sammensatte psykiske helseutfordringer, ofte i kombinasjon med rus, skolefravær og sosiale vansker. FACT Ung fulgte opp 23 ungdommer i 2025 og er et av virksomhetens mest treffsikre tiltak for unge med alvorlige og sammensatte utfordringer. Gjennom fleksibelt, ambulant og tverrfaglig arbeid når teamet ungdom

som ofte faller utenfor både skole og ordinære tjenester. Arbeidet bidrar til redusert isolasjon og økt struktur og mestring. Samtidig krever sakene høy intensitet over tid, noe som gjør kapasiteten sårbar og nødvendiggjør stramme prioriteringer.

Fritid i Fredrikstad

Fritidstjenesten hadde 27 013 besøk i 2025, det høyeste nivået på over ti år. Fritidsklubbene beskrives av ungdom som trygge, inkluderende og viktige møteplasser. Ung i sommerjobb hadde 63 deltakere, med svært gode resultater: 85 % opplevde tiltaket som viktig for jobbmuligheter, 49 % skaffet seg egen jobb i etterkant, 83 % var i utdanning, og 8 % fikk konkret jobbtilbud. Tiltaket er blant kommunens mest virkningsfulle innen sosial mobilitet og tidlig innsats.

Fritidstjenesten hatt betydelige utfordringer knyttet til enkelte bygg, blant annet lekkasjer, inn klima og midlertidige stengninger. Det høye besøkstallet øker behovet for bemanning og tilstedeværelse for å ivareta trygghet og kvalitet. Avhengighet av eksterne prosjektmidler gjør også planleggingen mindre forutsigbar.

Tverrfaglighet og utviklingsarbeid

Virksomheten har i 2025 arbeidet systematisk med å styrke tverrfaglige strukturer. Tiltak som 4-årskontroller i barnehage, styrket kvinnesatsing gjennom «Sjekk deg»-dagen, videreføring av foreldrestøtteprogrammer og tettere samhandling mellom HFU, skolehelsetjeneste, FACT, Rask psykisk helsehjelp og familiehjelpa har bidratt til raskere og mer helhetlige tjenester. Samtidig øker kompleksiteten i sakene, og det er behov for mer tid til koordinering, fagutvikling og strukturbygging for å opprettholde kvaliteten over tid.

Virksomhet pedagogisk psykologisk senter

Pedagogisk-psykologisk senter (PPS) er en sentral del av kommunens arbeid med tidlig innsats, kvalitet og inkluderende praksis i barnehager og skoler. Virksomheten har sitt mandat i barnehageloven og opplæringsloven, og skal bidra til at barn og unge får et godt tilpasset og inkluderende tilbud, både gjennom systemrettet og individrettet arbeid.

Omstilling og utvikling av tjenesten

Gjennom 2025 har PPS vært i en omfattende etablerings- og omstillingsprosess. Målet har vært å utvikle et mer robust og helhetlig tjenestetilbud som bedre støtter barnehager og skoler i møte med økende og mer komplekse behov hos barn og unge. Omstillingen har handlet om å tydeliggjøre mandat, styrke systemrettet arbeid og sikre bedre samhandling internt og eksternt.

Virksomheten arbeider målrettet for å styrke kvaliteten i det allmennpedagogiske tilbudet i barnehager og skoler, samtidig som lovpålagte oppgaver innen

spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring ivaretas. Denne balansen er krevende i en situasjon med økende etterspørsel og stramme rammer.

Systemrettet arbeid og tidlig innsats

I 2025 har PPS hatt særlig fokus på systemrettet arbeid som virkemiddel for tidlig innsats. Dette inkluderer pedagogisk analyse, veiledning og kompetanseutvikling i barnehager og skoler, med mål om å forebygge behov for mer inngripende tiltak på individnivå.

Det er arbeidet målrettet med språkutvikling og flerspråklig utvikling, samt innsatser knyttet til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), autismspekterforstyrrelser og skolefraværproblematikk. PPS har også styrket bruken av teknologi som støtte i kartlegging, veiledning og oppfølging. Disse innsatsene er særlig viktige i en kommune med høy andel barn i lavinntektsfamilier og økende kompleksitet i behovene.

Overganger og samarbeid med skolene

I samarbeid med skolene har PPS videreført arbeidet med å sikre gode overganger fra barnehage til skole for barn med store og sammensatte behov. Gjennom tiltaket «Den gode overgangen» følger spesialpedagog barnet inn i skolen de første ukene, med fokus på kompetanseoverføring, kjente strukturer og forutsigbarhet for barnet.

Evalueringene viser svært gode resultater både for skolens kompetanse og for barnas tilpasning. Som følge av dette ble tiltaket utvidet i 2025 og er nå en del av ordinær drift for målgruppen.

Sakkyndighetsarbeid og kapasitet

PPS har i 2025 arbeidet aktivt for å forebygge ventelister på sakkyndige vurderinger. Tydeligere rutiner for inntak og vurdering av henvisninger, jevnlig statussjekker i teamene og forbedrede maler og digitale arbeidsprosesser har bidratt til bedre flyt og mer effektiv saksbehandling.

Samtidig legger lovpålagte oppgaver beslag på betydelig kapasitet. Økningen i barn og unge med sammensatte behov gjør det krevende å gi tilstrekkelig rom for systemrettet og forebyggende arbeid, selv om dette er et uttalt mål i både nasjonale føringer og Plan for kvalitet.

Etablering av skolemiljøteam

I 2025 mottok Fredrikstad kommune tilskuddsmidler fra Utdanningsdirektoratet for etablering av skolemiljøteam. Rekrutteringsprosessen pågikk gjennom høsten, med mål om å etablere et team på fire personer. To stillinger ble utlyst og besatt, mens de øvrige ble løst gjennom omdisponering internt i PPT. Full drift av skolemiljøteamet starter i 2026.

Hensikten med skolemiljøteamet er å gi skolene raskere og mer målrettet støtte og aktiv innsats i alvorlige skolemiljø saker, og bidra til tryggere og mer inkluderende skolemiljø. Teamet skal bidra inn i skolene i krevende saker knyttet til mobbing, krenkelser, skolevegring og komplekse læringsmiljøutfordringer, uten å overta ansvaret fra skolen. Samtidig er teamet et viktig forebyggende grep i arbeidet mot utenforskap, marginalisering og kriminalitet.

For å nå målene i Plan for kvalitet og oppvekstreformen er PPS avhengig av tilstrekkelige og stabile rammer. Virksomheten har en nøkkelrolle i å støtte barnehager og skoler i det forebyggende arbeidet, samtidig som den skal sikre rettigheter for barn og unge med behov for spesialpedagogisk hjelp. Arbeidet med struktur, samhandling og kompetanseutvikling vil derfor være avgjørende for at flere barn får hjelp tidlig, at læringsmiljøene styrkes og at tjenestene samlet sett blir mer bærekraftige.

Virksomhet avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger

Avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger skal sikre en trygg, forutsigbar og meningsfull hverdag for barn og unge med omfattende omsorgsbehov, samtidig som tjenestene bidrar til sosial og økonomisk bærekraft i tråd med Plan for kvalitet og oppvekstreformen. Et viktig formål er også å gi pårørende nødvendig hvile, ferie og overskudd i hverdagen. Tjenestene forebygger overbelastning, styrker familierelasjoner og legger til rette for at barn får en trygg fritid og gode utviklingsmuligheter.

Virksomheten tilbyr et bredt spekter av lovpålagte tiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og tilhørende forskrifter. Dette omfatter institusjonsavlastning, privat avlastning, avlastning i hjemmet, helsehjelp, dagtilbud og etter-skoletidsavlastning, støttekontakt, koordinatoroppdrag og heldøgns omsorgstjenester i barneboliger. Brukerne varierer fra små barn til unge voksne, og mange mottar flere parallelle tjenester.

Brukervekst og utvikling i behov

Antall unike barn og unge økte fra 167 i 2019 til 258 i 2025, en vekst på 36 prosent. I samme periode økte antall vedtak med 36 prosent og totale vedtakstimer med 20 prosent. I siste årene har virksomheten opplevd en markant økning i antall barn med autismespekterforstyrrelser og barn og unge med psykiske plager. Tjenesten opplever at atferdstrykket til flere barn har økt betraktelig sammenliknet med noen år tilbake. Det er også flere familier som etterspør mer fleksible og individuelt tilpassede tilbud, blant annet timesavlastning og avlastning som er spesielt rettet mot helger og ferier.

Kapasitet, bemanning og organisering

Virksomheten har hatt sterk vekst over flere år og bestod ved utgangen av 2025 av om lag 150 årsverk fordelt på 205 ansatte. Den samlede veksten av brukere har gitt



betydelige kapasitetsutfordringer. For å sikre en mer forutsigbar og rettferdig fordeling av avlastning ble det i 2025 innført årsplanlegging. Denne planleggingsformen gjør det mulig å tilby sammenhengende avlastning i sommerferier og andre lengre perioder når det er kapasitet, men innebærer samtidig at enkelte familier kan få mindre avlastning i andre deler av året.

Ventelister, målgruppeavgrensning og rettssikkerhet

I 2024 oppstod en ulovlig venteliste for barn med innvilgede, men ikke iverksatte vedtak. Dette skyldtes manglende kapasitet i institusjonsavlastning, manglende egnede boliger og økt etterspørsel. En vesentlig del av utfordringen er også at virksomheten fortsatt gir tilbud til voksne over 20 år, som etter nye strukturer egentlig skal tilhøre kommuneområdet helse. Arbeidet med å overføre disse brukerne, og med å overføre unge voksne over 18 år fra barnebolig til ordinær omsorgsbolig er igangsatt og videreføres i 2026. Før overføringen er fullført, begrenser dette kapasiteten til å ta imot nye barn og unge, og skaper økt press på ansatte, bemanning og tilgjengelige arealer. Virksomheten står samtidig i utfordringer knyttet til heltidskultur, rekruttering av kompetent personale og behovet for stabil drift på tider av døgnet hvor belastningen er spesielt stor, særlig kvelder, helger og ferier.

Innsatsteamarbeidet og utvikling av mer bærekraftige strukturer

Innsatsteamarbeidet i 2025 har hatt en sentral rolle i å utvikle mer bærekraftige strukturer for bemanning, organisering og drift. Teamet gjennomførte omfattende analyser av bemanningsbehov, turnus, ressursbruk, driftsmønstre og potensialet for samlokalisering. Arbeidet var krevende og tok betydelig kapasitet, men var samtidig en viktig strategisk prioritering for å sikre kvalitet og forsvarlighet i årene fremover. Innsatsteamet identifiserte betydelige gevinstmuligheter gjennom endringer i turnus, bedre utnyttelse av døgndata og styrket ledelsesstøtte. Samlokalisering av avdelinger i Faunsvei ble vurdert som et mulig innsparingstiltak på om lag 8,1 millioner kroner fra 2025 til 2026, med ytterligere gevinstmuligheter ved mer systematisk arbeid med bemanning og turnus. Dette vil kreve ombygging av noen av byggene. Fredrikstad kortidssenter, som tidligere var lokalisert på Borge sykehjem, flyttet inn i Fauns vei høsten 2025. Det er først når alle avdelinger i avlastningen har flyttet inn at det kan forventes en større gevinst. Endringene krever langsiktig oppfølging, tydelig ledelsesforankring og god støtte fra HR og merkantile funksjoner.

Innsatsteamet pekte også på behovet for bedre styringsdata og mer konsistent bruk av døgndata for å sikre riktig bemanning og ressursbruk. Slik situasjonen er i dag, mangler tjenesten gode systemer for å knytte vedtakstimer til faktisk ressursforbruk, noe som skaper risiko for feil ressursallokering. Det er derfor understreket at en kultur for datadrevet styring og organisering er nødvendig.

Kvalitetsutvikling og videre prioriteringer

Til tross for krevende drift i både 2024 og 2025 har tjenesten prioritert flere kvalitets- og utviklingsinitiativer. Arbeidet med å sikre at barn kan bo hjemme så lenge som



mulig, i tråd med CRPD og nasjonale rettigheter for barn og unge med funksjonsnedsettelse, har vært særlig viktig. Det er også arbeidet med å utvikle mer fleksible og mindre inngripende tjenester, styrke privat avlastning og støttekontakt og redusere presset på institusjonsavlastning. I tillegg er det etablert årlige vedtaksgjennomganger i samarbeid med helseforvaltningen for å sikre bedre styring, mer presise prognoser og mer korrekt budsjettarbeid.

Samlet sett står virksomheten i et krevende landskap preget av sterk vekst, økende kompleksitet og omfattende behov for tilrettelegging. Samtidig pågår det et betydelig utviklingsarbeid for å styrke kvalitet, kompetanse, kapasitet og samhandling. Innsatsteamarbeidet i 2025 var ressurskrevende, men helt nødvendig for å sikre en bærekraftig og langsiktig retning for tjenesten. For å realisere målene i Plan for kvalitet og oppvekstreformen vil det være avgjørende med fortsatt innsats for mer systematikk, styrket ledelsesstøtte, tverrfaglig samarbeid og forbedringer i driftsgrunnlaget. Dette er nødvendig for at barn og familier skal få rett hjelp til rett tid, på en trygg, forsvarlig og bærekraftig måte.