



Møteinnkalling
Oppvekstutvalget

Møtested: Fredrikstad rådhus, møterom Møterom Isegran

Tidspunkt: 28.05.2025 kl. 17:00

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

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

Fredrikstad, 19.05.2025
Jorulf Laabak, utvalgsleder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 6/25	Orientering fra administrasjonen - Muntlig orientering v/direktør Marianne Bekker	
OS 7/25	Kvalitetsmelding 2024 - Kommuneområde oppvekst - Muntlig orientering v/Lene L Sørby og Camilla U Bergland	
PS 11/25	Referatsaker	
RS 1/25	Referatsak til bystyret: Saksprotokoll PS 6/25 UKS - Fredrikstad ungdomsråd - Årsrapport 2024	
PS 12/25	Navneendring for Råkollen skole	
PS 13/25	Forsterket opplæringsarena	
PS 14/25	Fritidsklubb i sentrum og esporttilbud til barn og unge	
PS 15/25	Pilot fritidskort og økonomisk inkludering i fritidsaktiviteter	
PS 16/25	Samarbeidsavtale om skoleplassbytter mellom nabokommuner	
PS 17/25	Oppfølging av bystyrevedtak PS 189/24 - Søknad om gjesteelevsgaranti	
PS 18/25	Lederskap og læringsstrategier i Fredrikstad-skolen - oppfølging av verbalvedtak i bystyresak PS 251/24	
PS 19/25	Kvalitetsmelding 2024 - Kommuneområde oppvekst	
PS 20/25	Etablering av felles barnevernsvakt - samarbeidsavtale Østfold barnevernvakt	
PS 21/25	Brukerombudets årsmelding for 2024 - oppfølging av bystyrets vedtak	
PS 22/25	Fredrikstad kommune - Årsregnskap og årsrapport 2024 - Ettersendes	

OS 6/25 Orientering fra administrasjonen - Muntlig orientering v/direktør Marianne Bekker

OS 7/25 Kvalitetsmelding 2024 - Kommuneområde oppvekst - Muntlig orientering v/Lene L Sørby og Camilla U Bergland

PS 11/25 Referatsaker



Saksnr.: 2011/20927
Dokumentnr.: 151
Løpenr.: 69216/2025
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	25.03.2025	6/25

Fredrikstad ungdomsråd - Årsrapport 2024

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler Fredrikstad ungdomsråd å fatte følgende vedtak:

1. Fredrikstad ungdomsråds årsrapport 2024 tas til orientering

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 25.03.2025:

Fredrikstad ungdomsråds årsrapport 2024 tas til orientering.

Rett utskrift
Fredrikstad, 02.04.2025

Ellen Szefer
Utvalgssekretær

Sendt til: Ellen Szefer, saksbehandler
Kopi til: Marianne Bekker, direktør oppvekst
Referatsak til oppvekstutvalget og bystyret

Fredrikstad ungdomsråds behandling 25.03.2025:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Sammendrag

Rapporten gir en oppsummering av ungdomsrådets virksomhet i 2024. Rapporten legges fram for oppvekstutvalget og bystyret som referatsak.

Vedlegg

- 1 Årsrapport Fredrikstad ungdomsråd 2024

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Rapporten gir en oppsummering av ungdomsrådets virksomhet i 2024. Rapporten legges fram for oppvekstutvalget og bystyret som referatsak.

Relevante bestemmelser

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Ungdomsrådet skal sikre medvirkning for barn og unge i saker som angår dem i den politiske Behandlingen, og ellers. Barne- og ungdomsdemokratiet vil kunne bidra til sosial bærekraft gjennom at barn og unge får erfaringer med demokratiske handlinger og ferdigheter, noe som også kan bidra til demokratisk mestringsfølelse.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Ingen konsekvenser.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Ungdomsrådet skal bidra med barn og unges perspektiver på ulike politiske saker og temaer til behandling. I disse sakene vil det være sentralt å få fram perspektivene til barn og unge for å sikre gode løsninger, noe som igjen kan bidra til økonomisk bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke vurdert.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdering

Årsrapport 2024 for Fredrikstad ungdomsråd tas til orientering slik den foreligger.

Alternative løsninger

Ingen.

Konklusjon

Årsrapport 2024 for Fredrikstad ungdomsråd tas til orientering slik den foreligger.

Årsrapport Fredrikstad ungdomsråd 2024



Foto: Ellen Szefer

Fredrikstad ungdomsråds sammensetning 2024

Fra 01.01.2024 – 31.08.2024

Mia Robertsen	Begby
Maximillian Sean Spro Kristoffersen	Borge u
Herman Gulliksen Ferstad	Cicignon
Dani Raouf	Childrens International School
Dangi Remme	Frederik II vgs
Jane Ameerah Ibrahim, leder	Frederik II vgs
Martin Johannes Øraas	Fritid i Fredrikstad
Yaqub Mahammed	Glemmen vgs
Isabell Eriksen	Glemmen vgs
Ia Sofie Knutsen	Gressvik u
Even Auestad, nestleder	Greåker vgs
Stina Bakkevik	Gudeberg
Leah Hyldmo	Hans Nielsen Hauge vgs
Momin Abdi Ali	Haugeåsen u
Theodor Spitz	Kråkerøy u
Sami El Younoussi	Kvernhuset u
Johanna Ranang	Steinerskolen
Lea Dörenmeier Otkjær	Vestbygda u

Fra 01.09.2024 – 31.12.2024

Mustafa Shaker	Begby
Sara Al Badry	Borge U
Lotti Rohonyi	Cicignon
Sverre Ramstad	Childrens International School
Sara Ahmed Mahdi	Frederik II vgs
Solveig Conradi-Eriksen	Frederik II vgs
Martin Johannes Øraas, nestleder	Fritid i Fredrikstad
Ulrik Foyen	Glemmen vgs
Nathalie Solheim	Glemmen vgs
Annie S Eriksen	Gressvik u
Even Auestad, leder	Greåker VGS
Stina Bakkevik	Gudeberg
Leah Hyldmo	Hans Nielsen Hauge vgs
Hannah Nordling	Haugeåsen u
Theodor Spitz	Kråkerøy u
Jens Braarud Ringstad	Kvernhuset u
Amine Hammervold-Børven	Steinerskolen
Lea Dörenmeier Otkjær	Vestbygda u

Greåker VGS har en representant selv om skolen ligger i Sarpsborg kommune. Representanten skal velges blant elevmassen fra Fredrikstad.

Ungdomsrådet oppnevner nye medlemmer ved hver skolestart, ca september hvert år. Fra 2019 skal representantene sitte 2 år, dette for å sikre kontinuitet i rådets arbeid.

Ungdomsrådet er et upolitisk råd.

Ungdomsrådets møter i 2024

Rådet har hatt 9 møter i 2024 og følger oppvekstutvalgets møteplan. Rådet har heldagsmøter.

Et heldagsmøte starter kl 09:00, deretter informasjon fra administrasjonen vedrørende saker som står på dagsorden, workshop med diverse temaer med bistand fra eksterne og interne aktører. Lunsj inntas 11:30 før de politiske sakene behandles fra 12:00 og utover. Møtene avsluttes ca kl 15:00.

Etter møtet er det oppsummering og andre temaer som tas opp.

Rådet består av 18 medlemmer og har uttalt seg i alle saker som har stått på dagsorden og uttalelsene har fulgt saksgangen videre til hovedutvalgene, formannskap og bystyret, der det har vært aktuelt.

Rådet har hatt orienteringer fra administrasjonen og jobbet med egne saker til videre behandling.

Det er gjennomført opplæring, fordelt på flere møter. De har fått gjennomgang av kommunens organisering, av forvaltning og politisk system, om høringer og budsjettprosess.

Arbeidsgruppemøter er gjennomført (stort sett) før alle ungdomsrådsmøter. I disse møtene forberedes saker, det fordeles ansvar for møtet, og det gjøres andre avklaringer. På disse møtene deltar en av ungdomsrådskoordinatorene, leder, nestleder og to arbeidsgruppemedlemmer.

Det er kontakt og samarbeides med andre ungdomsråd, både i regionen og utenfor. Det er samarbeid med ungdomsrådene i Moss, Sarpsborg og Halden ved behov, og Fredrikstad ungdomsråd har også deltatt i et samarbeidsprosjekt med Det europeiske Wergelandssenteret, Drammen og Færder ungdomsråd (se mer under).

Av temaer og saker som ungdomsrådet har jobbet mye med i 2024, kan vi trekke fram:

- Budsjettarbeid
- Skolestruktur, både kommunalt og fylkeskommunalt
- Plan for skolebygg mot 2040
- Konseptvalgutredning for ny sentrumsskole
- Strakstiltak mot mobbing, vold og trusler i skolen

Ungdomsrådets andre aktiviteter i 2024

Ungdomsrådet har i perioden selv bestemt seg for å arbeide med inkludering i fritidsaktiviteter og psykososiale tjenester til barn og unge som hovedtema. Dette har vært utgangspunkt for hvilke programposter som har fylt møtene, hvilke egeninitierte initiativ rådet har hatt og hvilke temaer som har hatt fokus på sosiale medier. Ungdomsrådet har også diskutert egen representantsammensetning og sett på behovet for revidering av hovedavtalen for elevdemokrati.

Ungdomskonferanse 25. april 2024: Ungdomskonferanse gjennomført for representanter fra elevråd på ungdoms- og videregående skoler i Fredrikstad, til sammen 120 deltakere. Hovedtemaene var gjennomføring av AlleMED-ung-dugnad om barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter, samt demokrati med fokus på hvorfor mange ungdommer synes det er vanskelig å si sin egen mening. Finansiert av prosjektmidler fra Demos Fredrikstad.

Arbeid med lokal fritidserklæring: Ungdomsrådet v/ leder sitter fast i koordineringsgruppen for lokal fritidserklæring og har deltatt i arbeidet fram mot vedtak av lokal fritidserklæring og arbeidet videre. Dette temaet har også vært viktig for ungdomsrådet i perioden, og både ungdomskonferansen (se over) og Oppdrag 7 (se under) er den del av dette arbeidet.

Oppdrag 7: Oppdrag 7 er et prosjekt i regi av Redd Barna som fokuserer på barn og unge med funksjonsnedsettelse sine muligheter for inkludering og deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Ungdomsrådet i Fredrikstad deltok sammen med ungdomsråd fra fire andre norske kommuner i et utviklingsarbeid i regi av Redd Barna, der innspillene fra ungdommer (og barn) sammenfattes i en publikasjon med råd til beslutningstakere og kommuner som kommer ut våren 2025.

Det ble gjennomført en egen lokal workshop i regi av Redd Barna og ungdomsrådet på Litteraturhuset 7. juni for ungdommer fra ungdoms- og videregående skoler og andre ressurspersoner. I tillegg deltok representanter fra ungdomsrådet (2 ungdommer) i Redd Barnas arbeidsgruppe for arbeidet og på nasjonal workshop i Oslo 29.- 30. august 2024. Dette arbeidet er finansiert av Redd Barna og med tilskuddsmidler fra folkehelseprogrammet.

Samarbeidsprosjekt ungdomsråd: Fredrikstad ungdomsråd ble invitert inn i et tre-årig samarbeidsprosjekt i regi av Det europeiske Wergelandssenteret i 2022. Prosjektet fokuserer på demokratisk mestringstro og kompetanser, og inkluderer også ungdomsrådene i Drammen og Færder. Ungdommer fra ungdomsrådene har vært med på å utforme fellesopplegg og rådene har møttes på Utøya til demokrativerksted i 2023 og også i 2024. Dette er finansiert av Det europeiske Wergelandssenteret.

Informasjonsarbeid: Ungdomsrådet har i flere år arbeidet for en egen portal for informasjon til barn og unge i Fredrikstad, og tidlig i 2025 blir denne lansert. Ungdomsrådet har vært pådrivere og referansegruppe for nettside (<https://www.ungifredrikstad.no>) og klasseromsplakat. I tillegg har ungdomsrådet bidratt inn i arbeidet med den nye oversikten over organiserte fritidsaktiviteter og møteplasser i Fredrikstad, <https://www.aktivitetsportalenfredrikstad.no>.

Medieoppslag:

- Debattinnlegg om fylkeskommunal skolestruktur
- Leders tale i bystyret vedr budsjett og kutt i tilbud

Aktivitet på sosiale medier: Rådet er aktive på Facebook, Instagram og TikTok hvor de har presentert rådets medlemmer, hva rådet jobber med, arrangementer, debattinnlegg og leders nyttårstale.

Ungdomsrådet har i tillegg i løpet av 2024 deltatt i og bidratt til:

- Leder holdt 17. mai-tale og bidro inn i 17. mai-komiteen.
- Dyp debatt om det å ytre seg, september 2024, Litteraturhuset
- Demokratiforum, januar 2024
- Vikenungdommens fylkesting
- Aktiv fritid i Moss 17. og 18. oktober i regi av KS, bufdir og Frivillighet Norge
- Deltatt på digitale workshops om ungdomsråd og ungdomsengasjement i regi av Det europeiske Wergelandssenteret. Workshopene var for deltakere i ungdomsråd i Norge, Ukraina og Polen, og prosjektet har tittelen: «Inclusion now – YOUNg ambassadors across borders making change».

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2015/15797
Dokumentnr.: 801
Løpenr.: 126392/2025
Klassering: 614

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	12/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	12/25

Navneendring for Råkollen skole

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Råkollen skole endrer navn til Prestelandet skole.

Sammendrag

Personalet, samarbeidsutvalget og foreldreutvalget ved Råkollen skole foreslår å endre navn til Prestelandet skole. Navnet har en stedsangivelse som er i tråd med andre kommunale grunnskoler Fredrikstad kommune.

Vedlegg

- 1 Prosessdokument - Ny skole

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Råkollen skole het tidligere Lahellemoen skole, da den var plassert på Lahellemoen. Det var en statlig spesialskole fram til disse ble avviklet, muligens rundt 1970. Etter det har det vært en av Fredrikstad kommunale grunnskoler med tilbud til elever med sammensatte lærevansker.

Da Haugeåsen ungdomsskole brant i 1988, bestemte Fredrikstad kommune seg for å la Lahellemoen skole få flytte dit etter restaureringen av brannen. Skolen fikk da navnet Råkollen skole, etter hoppbakken som i sin tid var plassert der.

Skolen har den siste tiden vært lokalisert i lokalene til Nabbetorp skole i påvente av ferdigstillelse av nytt skolebygg, samlokalisert med Gudeberg barne- og ungdomsskole. Man valgte å ikke endre navn ved denne flyttingen, men vente til nybygget blir ferdigstilt.

Nytt skolebygg skal etter fremdriftsplanen overleveres i oktober 2025 og i den forbindelse er aktuelt å endre navn på virksomheten. Kommunen har som tradisjon å navngi sine virksomheter i kommuneområdet oppvekst etter stedsangivelse.

Virksomheten har i løpet av høsten 2024 arbeidet med å finne forslag til nytt navn på skolen. Resultatet etter vurdering og behandling blant skolens personale, samarbeidsutvalget og skolens foreldreutvalg ble Prestelandet skole.

Prestelandet skole har en geografisk tilhørighet med stedet, svært få eller ingen steder har samme navn, et nøytralt navn og navnet klinger godt er argumentene for navnet.

Det er en stedsbetegnelse, slik som alle andre kommunale skoler har i sitt navn.

Andre forslag som ble vurdert helt til slutt var Gamlebyen skole og Vindebrua skole.

Relevante bestemmelser

Ingen.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Navnebytte gir ingen konsekvenser for sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Kostnader er i hovedsak knyttet til bytte av navn på offentlige dokumenter.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Navnebytte gir ingen konsekvenser for miljømessig bærekraft.

Ansattes medbestemmelse

Forslag om navnebyttet har vært lagt fram for personalet, samarbeidsutvalget og skolens Foreldreutvalg som støtter navnendringen til Prestelandet skole.

Vurdering

Kommunedirektørens vurdering er at Råkollen skole endrer navn til Prestelandet skole når de flytter inn i nytt skolebygg.

Alternative løsninger

Andre forslag på navn som har vært aktuelle er Gamlebyen skole og Vindebrua skole.

Konklusjon

Råkollen skole endrer navn til Prestelandet skole.

Saksref.: 2024/33621-3

Dato: 25.03.2025

Prosessdokument - Ny skole

Forslag og avstemming i personalet

Gjennom høsten 2024 samlet vi inn forslag til navn. Deretter hadde vi to avstemminger i personalet. Den første avstemmingen måtte hver enkelt velge ut to forslag og begrunne valget sitt. Da ble 12 forslag redusert til 3 som gikk videre. I den andre avstemmingen fikk disse flest stemmer:

1. Prestelandet: 32 stemmer
2. Gamlebyen: 5 stemmer
3. Vindebrua: 5 stemmer

Resultatet av første og andre avstemming var begge like entydige, Prestelandet fikk desidert flest stemmer i begge avstemmingene. Her er begrunnelsene for navnet Prestelandet:

Prestlandet:

- naturlig med stedsnavn basert på geografisk tilhørighet
- svært få eller ingen steder har samme navn – vil ikke forveksles med noe annet sted i nærheten
- et ikke-konstruert, nøytralt navn
- navnet «klinger» godt

Forankring i SU og FAU

I mars hadde skolen dialog med leder og nestleder i FAU, Monica Lindaas og Elin Westereng-Hauge, og de politiske representantene Hanne-Elisabeth Enger Ellingsen og Ståle Solberg (Venstre). Alle gav tilbakemelding om at de støttet forslaget om at Prestelandet skole er et passende navn som kan erstatte Råkollen skole.

Audun Eilertsen
rektor, Råkollen skole

Mars 2024

Kopi til interne mottakere:

Vidar Magnussen

Fagstab oppvekst

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 26.05.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 26.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.:	2025/2843
Dokumentnr.:	1
Løpenr.:	126801/2025
Klassering:	A03

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	26.05.2025	12/25
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	11/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	13/25

Forsterket opplæringsarena

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering.

Sammendrag

Denne saken omhandler kommunens overgripende forsterkede opplæringsarenaer. Det gjelder hvordan disse skal organiseres, hvilke forsterkede arenaer det er behov for, hvorfor det er behov for dem og hvilken kompetanse ansatte må ha for å ivareta elevenes som får sitt opplæringstilbud der. Forsterket opplæringsarena må ikke forveksles med alternativ opplæringsarena.

Rapporten fra arbeidsgruppe for alternativ opplæringsarena høst 2019 pekte på et behov for å ha en oversikt over de ulike forsterkede arenaene Fredrikstad kommune har. I tiden etter 2019 har det blitt en dreining i behovet, der det er flere barn med nevroutviklingsforstyrrelser, autismespekterforstyrrelser, utviklingshemming og ulike psykiske lidelser med store behov for tilpasninger og oppfølging gjennom skoledagen.

I tillegg er det behov for å sikre at kommunen har rett kompetanse på de ulike arenaene, og at disse utvikler seg i tråd med dreiningen som har vært i elevgruppa de siste årene. Parallelt med dette må Fredrikstad kommune jobbe med systematisk kompetanseheving av inkluderende fellesskap for alle grunnskolene, slik at flest mulig elever kan få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen på sin nærscole.

Vedlegg

- 1 Rapport fra arbeidsgruppe for alternativ opplæringsarena høst 2019
- 2 Rapport fra prosjekt - forsterkede opplæringsarenaer

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- 3 Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- 4 Fakta om grunnskolen 2023-2024, Utdanningsdirektoratet
- 5 Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)
- 6 Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET), KS 2021

Saksopplysninger

Råd for personer med funksjonsnedsettelser og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

I opplæringslova § 2-6 vises det til at alle elever har rett til å gå på en skole i nærmiljøet sitt. Dette gjelder også de elevene som har behov for et helhetlig individuelt tilrettelagt opplæringstilbud. Fredrikstad kommune har valgt å tilby enkelte elever med omfattende behov for tilrettelegging, opplæring på forsterkede opplæringsarenaer. Denne formen for organisering av opplæringen er ikke regulert i opplæringsloven, men det er kommunens frie skjønn som ligger til grunn for denne organiseringen. Etter forvaltningspraksis skal søknader om plass på forsterket arena behandles som søknader om skolebytte.

Fredrikstad kommune har valgt å definere forsterket opplæringsarena som et opplæringstilbud for elever som har behov for et helhetlig, individuelt tilrettelagt opplæringstilbud utover det nærskolens tilbyr. Disse elevene har en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjenesten som beskriver at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring gjennom hele skoledagen. Spesialundervisning heter individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) i ny opplæringslov som trådte i kraft 01.08.2024.

Utdanningsdirektoratet har oppsummert fakta om grunnskolene i hele landet for 2023-2024. De viser til at 91 prosent av elevene som får individuelt tilrettelagt opplæring har tilknytning til en ordinær klasse. De øvrige 9 prosent er tilknyttet en fast avdeling for individuelt tilrettelagt opplæring. Ofte er dette elever med omfattende behov for individuelt tilrettelagt opplæring eller tilrettelegging. I 2023–2024 hadde 394 skoler faste avdelinger for sine individuelt tilrettelagt opplæringstilbud, og 4 800 elever var tilknyttet disse. På 51 av disse skolene får alle elevene individuelt tilrettelagt opplæring. Antall elever i fast avdeling for individuelt tilrettelagt opplæring har vært relativt stabilt de siste fem årene (Fakta om grunnskolen 2023-2024, udir).

Arbeidet med å kartlegge kommunens forsterkede opplæringsarenaer startet i 2019, med en sluttrapport som pekte ut mulige veier videre i arbeidet. På grunn av koronapandemien ble ikke arbeidet tatt opp igjen før november 2022. Det har vært en pågående medbestemmelsesprosess sammen med lederne for alle de forsterkede opplæringsarenaene samt tillitsvalgte. Virksomhetslederne for alle de kommunale skolene har også kommet med innspill til hva de opplever at elevene har behov for. Se vedlegg for utfyllende informasjon om dette arbeidet.

Fredrikstad kommune har 6 forsterkede arenaer med til sammen 104 plasser. Det er pr tid 8911 elever i Fredrikstads kommunale skoler og 587 elever i private skoler, samlet elevtall er 9498. Det vil si at et forsterket opplæringstilbud gis til om lag 1,1 % av elevene i skoler i Fredrikstad kommune. Elever som går på private grunnskoler med bostedsadresse i Fredrikstad kan også søke om plass på en forsterket arena.

Fredrikstad kommune har i dag følgende forsterkede opplæringsarenaer:

- ATT (autismetilrettelagt tilbud) på Hurrød skole (1.-7.trinn), 10 plasser totalt.
- M- klassen på Borge skole (1.-10.trinn), 14 plasser totalt.
- Møllehullet på Kvernhuset ungdomsskole (8.-10.trinn), 12 plasser totalt. Lokalene utvides 2025. Det vil da være fysisk plass til ytterligere 4-6 flere elever, men det er ikke lagt inn økning i antall ansatte i budsjettet for 2025.
- Stjernehuset på Kråkerøy ungdomsskole (8.-10.trinn), 8 plasser totalt.
- Råkollen skole (1.-10.trinn), 45 plasser totalt.
- Råkollen skole, avdeling Fredenlund (1.-10.trinn) 15 plasser totalt.

Nåværende praksis er at foresatte søker plass på en forsterket arena via kommunens søknadsskjema. En slik søknad fordrer at eleven har en sakkyndig vurdering som beskriver behov for et helhetlig, individuelt tilrettelagt opplæringstilbud gjennom hele skoledagen. I søknadsskjema beskrives elevens behov, utfordringer og styrker samt hvilke(n) forsterkede

arenaer det søkes til. De ulike forsterkede arenaene har ulike inntakskriterier basert på hvilken kompetanse og rammevilkår som finnes hos den enkelte avdelingen/skolen.

Inntaksvurderingene foretas av spesialkonsulenter i fagstab oppvekst i samarbeid med pedagogisk-psykologisk senter. Elever med autismespekterforstyrrelser og ulik grad av funksjonsnivå er overrepresentert blant årets, og de siste 3 årenes søkere. De siste årene er det særlig yngre barn med barneautisme og tilleggsdiagnose(r), slik som utviklingshemming som det er flest søkere av.

Bakgrunn for behov for plasser på forsterket arena:

Elevene på de forsterkede arenaene:

Nåværende praksis er at elevene som får plass på de forsterkede arenaene er elever med store, sammensatte og komplekse bistandsbehov og/eller sammensatte diagnoser med tilsvarende fungering og komplekse behov som får plass. Dette kan være elever med store kognitive og intellektuelle utfordringer og/eller store psykiske vansker med behov for ulike former for skjerming. Alle elevene har en eller flere somatiske, kognitive og/eller psykiske følgediagnoser. Noen få av elevene er i palliativ fase i livet, og trenger stor grad av ro og balanse med mye stell og omsorg. Et overfall av elevene har stor sansesensibilitet, hvilket betyr at de vil bli sensorisk overbelastet og vil få store behov for tilbaketrekning dersom de må forholde seg til en ordinær skole og/eller klasseundervisning.

Manglende tilhørighet, tilrettelegging, trygghet og mestring over tid påvirker barnet selv, men også familien for øvrig. Flere barn med store behov har foreldre som mottar pleiepenger for å kunne ivareta barnet. I de tilfellene der de har fått en plass på forsterket arena med tilhørende SFO-tilbud har flere foresatte kunnet komme mer tilbake til arbeidslivet og oppleve større grad av autonomi.

Andre elever har også i tillegg psykiske lidelser som schizofreni og psykose, flere har ukritiske relasjonsferdigheter og -tilknytningsstil samt reaktive tilknytningsforstyrrelser.

Det har over tid vært en økning i antall søknader til plass på forsterket opplæringsarena, og kommunen har sett en dreining i behovet. Andelen barn og unge diagnostisert med autismespekterforstyrrelser har mer enn doblet seg i Norge fra 2010 til 2022. Økningen er spesielt tydelig blant de yngste barna i kommunen (2-5 år), med mange barn som har betydelige utfordringer innen kommunikasjon, sosial kontakt og repeterende atferd. Flere av barna med autismespekterforstyrrelser har også psykisk utviklingshemming, og antallet barn med både diagnosene autisme og utviklingshemming har økt med 65 % siden 2017.

En annen gruppe elever med stort behov for et helhetlig og individuelt tilrettelagt opplæringstilbud med spisskompetanse er de med sammensatte, sosiale- og emosjonelle vansker. Slik det fremgår av avviksregistrering, innrapporterte utfordringer fra virksomhetene og henvendelser til fagstab er det en andel elever fra 5.-7.trinn med stort strev knyttet til sosial samhandling av ulike årsaker. Dette kan komme av for eksempel komplekse traumer, psykiske lidelser med stort symptomtrykk, eller vedvarende manglende mestringsopplevelser og manglende opplevelse av sosial tilhørighet. Som regler er det en kombinasjon av flere ting som gjør at disse elevene får et stort strev i nærskolen.

Alternativ opplæringsarena:

En alternativ opplæringsarena karakteriseres av at en eller flere elever mottar hele eller deler av sin opplæring utenfor ordinær undervisning. Leirskole, ekskursjoner og uteskole er eksempler på alternative opplæringsarenaer for hele elevgrupper.

Alternative opplæringsarenaer for enkeltelever kan være utplassering i bedrift, bruk av skolegård, eller opplæring på andre steder i deler av opplæringstilbudet.

Det er ikke anledning til å bruke alternativ opplæringsarena for enkeltelever, med mindre det er anbefalt i en sakkyndig vurdering foretatt av pedagogisk-psykologisk tjeneste og er hjemlet i et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Muligheten for skolen til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer er derfor begrenset. Det skal være hensynet til eleven som er avgjørende, tiltaket må være nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, og det må ha vært gjennomført en vurdering av barnets beste.

Fredrikstad kommune kjøper 10 plasser på Hjørgunn skolegård som alternativ opplæringsarena. Dette er et tilbud som innebærer praktisk rettet undervisning på bondegård med tett samarbeid mellom skolen og ansatte ved Hjørgunn. I tillegg til denne arenaen har skolene anledning til å inngå avtaler med utplassering hos andre tilbydere. Det kan f.eks være en lokal bedrift eller en kommunal tjeneste. Det er strenge krav til hvordan en slik utplassering skal dokumenteres, og skolen må ha en samarbeidsavtale med tilbyderen, i tillegg til at det skal dokumenteres i elevens vedtak om ITO.

Kompetanse på nåværende tidspunkt og fremtidig behov for kompetanse:

Undervisningen ved de forsterkede opplæringsarenaene blir ivaretatt av pedagoger og fagarbeidere, men vi ser at det i større grad enn tidligere er behov for komplementær kompetanse slik som miljøterapeuter, spesialpedagoger, vernepleiere, barnevernspedagoger, psykiatriske sykepleiere og sykepleiere. Det er også stort kompetansebehov innen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Relevante bestemmelser

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Fakta om grunnskolen 2023-2024, Utdanningsdirektoratet
- Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)
- Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET), KS 2021

Konsekvenser for sosial bærekraft

Norge har tilsluttet- og forpliktet seg til Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, også kalt CRPD. I denne fremkommer det at alle elever i norsk grunnskole har rett til et inkluderende utdanningssystem og ikke skal stenges ute av obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning grunnet sin funksjonshemming. Alle elever i Fredrikstad har til enhver tid både rett til og krav om å få sin opplæring i sin nærscole. Foresatte må selv søke om plass ved en forsterket arena, dette er ikke noe nærscole kan kreve.

Artikkel 24: CRPD understreker at inkludering ikke bare handler om å være fysisk til stede i klasserommet, men også om å kunne delta på en meningsfull måte. Konvensjonen krever at opplæringen skal være likeverdig og inkluderende på en måte som oppfyller behovene til den enkelte. Det handler både om sosial, faglig og fysisk inkludering. I tilfeller der skolene ikke kan oppfylle den enkeltes behov vil inkluderingen i praksis bli ekskluderende, og derfor bryte med CRPD. Elever som får sin opplæring på en forsterket arena inkluderes i alle aktiviteter på skole og i SFO. Undervisningen er inkluderende og likeverdig. I tillegg legges det til rette for deltakelse med den samlokaliserte skolen dersom eleven har et faglig og/eller sosialt utbytte av dette.

Artikkel 17: Det er også et krav i CRPD om vern av personlig integritet. Det blir påpekt at et hvert menneske med nedsatt funksjonshemming har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Med tanke på elevene som får sin opplæring på en forsterket arena sine behov og utfordringer kan inkludering i klasseromsundervisning være brudd på CRPD artikkel om personlig vern.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Økt behov for spesialiserte tjenester innebærer utgifter, men gir potensielt redusert behov for hjelpetjenester i fremtiden. På bakgrunn av beskrivelsene av nåværende utvikling i elevgruppen vil det være behov for å øke antall plasser i forsterkede arenaer. Dette vil ha økonomiske konsekvenser.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Manglende forebygging, diagnostisering og behandling kan føre til betydelige konsekvenser som redusert livskvalitet, psykiske lidelser og sosiale utfordringer for barn. Dette kan igjen øke behovet for tjenester fra kommunen. Barn med store og sammensatte behov har høy risiko for å utvikle psykiske lidelser og utfordrende atferd, noe som krever tidlig, målrettet og koordinert hjelp. Dette understreker viktigheten av gode, tilpassede kommunale tjenester for å forebygge tilleggsvansker som kan ha store omkostninger for barnet selv, familien og kommunen. En forsterket opplæringsarena kan gi økt livsmestring tidlig i livet og derfor redusere hjelpebehovet som voksen.

For en del av elevene kan en plass på forsterket arena være utslagsgivende for videre skolegang og arbeidsliv. Flere av elevene på de forsterkede arenaene har en lang historikk med høyt skolefravær og er i større risiko for frafall i videregående uten mer inngripende tiltak som en forsterket opplæringsarena er. I KS sin rapport "Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET) En analyse av unge i NEET-kategorien" vises det til forskning ved Frostad m.fl., 2015 som så på intensjon om å avbryte skolegangen. De finner at følelsen av å være inkludert på skolen har sterk sammenheng med intensjon om å droppe ut. Dette støtter at ensomhet bør sees som en relevant risikofaktor for skolefravær. Det understrekes at det er den subjektive følelsen av ensomhet, og ikke antall venner som predikerer intensjon om å slutte. Som vist i andre studier, er støtte fra lærere også viktig, men det betyr mindre for frafall enn ensomhet.

Dette viser at kommunen må ha en bred forståelse av hva inkludering i skolen kan være, og for noen elever kan opplevelsen av inkludering og fellesskap bli større på forsterkede opplæringsarenaer enn nærskolene. Således kan dette ses som et viktig forebyggende tiltak for videre utenforskap i voksenlivet og manglende tilknytning til sysselsetting og arbeidslivet. Det er kommunens mål at flest mulig elever skal fullføre og bestå videregående opplæring for å øke mulighetene for deltakelse i arbeidslivet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

All transport medfører en miljømessig konsekvens. Utover det er det ikke identifisert øvrige konsekvenser for miljøet.

Ansattes medbestemmelse

De ansatte og tillitsvalgte har vært representert i prosjektgruppen som har utarbeidet grunnlaget for denne saken. Se vedlagt rapport for prosjekt – forsterkede opplæringsarenaer for utfyllende informasjon.

Vurdering

Noen elever i skolene i Fredrikstad har behov for en forsterket opplæringsarena som en følge av vedvarende, store og komplekse vansker. Det finnes en annen fleksibilitet, organisering og kompetanse hos de forsterkede arenaene som strekker seg utover det en nærskole kan tilby. Flere elever i Fredrikstad kommune med helhetlig behov for individuelt tilrettelagt opplæring får et tilfredsstillende utbytte av dette ved sin nærskole, men for noen er ikke dette tilstrekkelig.

Nåværende organisering ivaretar i stor grad behovene til de barna som får et tilbud, men Fredrikstad kommune ser behov for en utvidelse og videreutvikling av det forsterkede tilbudet innen følgende områder;

- Mulighet for korttidsplasser
- Organisere ambulant team som jobber med veiledning og oppfølging i nærskolene
- Bedre utnytte kompetansen på de forsterkede arenaene i nærskolene
- Akuttplass
- Fleksibelt inntak gjennom året
- Deltidsplasser
- Utvide antall plasser på forsterket arena for elever på barnetrinn

Disse anbefalingene vil være en oppfølging av målene i kommuneplanens samfunnsdel og Oppvekstplanen som omhandler trygge oppvekstforhold.

Alternative løsninger

Alternative løsninger vil være å opprettholde tilbudet til elevene på nærskolene.

Konklusjon

Fredrikstad kommune videreutvikler de forsterkede arenaene i tråd med de føringer som fremkommer i denne saken.



Rapport fra arbeidsgruppe for alternative opplæringsarenaer

Høsten 2019

Deltakere i arbeidsgruppa

Magnus Andresen	Virksomhetsleder for Hurrød skole
Linda Hegg	Spesialkonsulent stab skole
Mette Jordet	Inspektør, Ressursteamet – Forebyggende tjenester BUF
Anne Grethe Lindahl	Virksomhetsleder for Torsnes skole
Nina Martinsen	Teamleder PPT
Mona Tøpfer	Spesialkonsulent stab skole

Mandat

Fra Kommunaldirektørens ledergruppe, KLG, har det kommet en bestilling om å kartlegge alternative opplæringsarenaer i Fredrikstad kommune. Arbeidsgruppen har forstått oppdraget som omfattende og har i denne prosessen valgt å forstå oppdraget og fordelt mandatet på de tre hovedområdene kartlegging, verdigrunnlag og veien videre.

Kartlegge:

- Hva sier gjeldende lovgrunnlag?
- Hvilke arenaer har vi i Fredrikstad, fra de kommuneovergripende til de skoleinterne?
- Hva kjøper vi av private tjenester innenfor dette feltet?
- Hva kjennetegner elevene som bruker tilbudene i dag?
- Hvem og hvordan besluttes det hvilke elever som får tilbud hvor? Krav til saksbehandling?
- Hva slags behov har vi for alternative opplæringsarenaer?

Verdigrunnlag:

- Hvilket verdigrunnlag ligger til grunn i statlige føringer?
- Hvilke verdier skal vi legge vekt på i Fredrikstadskolen?
- Organisering av undervisningen. Tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Veien videre:

- Hva slags praksis ønsker vi oss innenfor dette i Fredrikstadskolen?
- Hva skal til for å få en slik praksis?

Arbeidsprosessen

Arbeidsgruppen har gjennomført seks møter på rådhuset. Det første møtet handlet primært om å forstå arbeidsgruppens mandat, og i en forlengelse av dette lage en skisse for fremdriftsplan. I det andre møtet utarbeidet vi en spørreundersøkelse (vedlegg 1) til alle virksomheter, fordelt på to ulike nivåer:



- 1) Kommuneovergripende alternative opplæringsarenaer hvor vedtak fattes hos skoleetaten, og
- 2) Skoleinterne alternative opplæringsarenaer som over tid har befestet seg (uavhengig av én eller flere konkrete elever).

Det tredje og fjerde møtet ble benyttet til å kartlegge og analysere resultatene fra denne spørreundersøkelsen. Det femte og sjette møtet ble benyttet til å peke på områder der det vil være nyttig å gå videre i denne prosessen, samt sammenfatte denne rapporten. Medlemmene i arbeidsgruppen har også deltatt med individuelt arbeid som forberedelser til de felles møtene.

Kartleggingen – Hva sier gjeldende lovgrunnlag?

Det er særlig fire områder i Opplæringsloven som regulerer bruk av alternative opplæringsarenaer:

- Opplæringsloven § 2-3. Innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen.
- Opplæringslovens kapittel 5. Spesialundervisning.
- Opplæringsloven § 8-1. Skolen og nærskoleprinsippet.
- Opplæringsloven § 8-2. Organisering av elever i klasser og basisgrupper.

Viktig i denne sammenhengen er også:

- Opplæringsloven §1-3 Tilpasset opplæring.
- Rundskrivet «Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir-3-2010» (sist endret 19.12.2018)
- Veilederen i spesialundervisning, Udir juni 2014 (sist endret 2017)

Viktige bestemmelser i opplæringsloven

Skolen skal gi muligheter for læring og utvikling ut fra elevenes egne forutsetninger. Inkludering av alle elever kommer blant annet til uttrykk i § 8-1 og § 8-2 i opplæringsloven. Alle elever har rett til å gå på den skolen de søker til og alle elever har rett til å tilhøre en gruppe. I tillegg til kravet om sosial tilhørighet kommer kravet om at alle elever skal få muligheter til positiv utvikling uavhengig av bosted, kjønn, kulturell bakgrunn og økonomi. Reglene slår fast at elevene i deler av opplæringen kan deles i andre grupper etter behov. Slik organisering skal til vanlig ikke skje etter faglig nivå, etnisk tilhørighet eller kjønn. § 8-2 gir ikke hjemmel for å ta enkeltelever ut av klassen.

Dersom elever skal få hele eller deler av sin opplæring i interne eller eksterne segregerte smågruppetilbud må dette først og fremst begrunnes pedagogisk ut fra den enkelte elevs behov. Bestemmelsen må vurderes i forhold til lovens intensjon om tilhørighet i et sosialt fellesskap og retten til å få sin opplæring i en vanlig klasse/gruppe i den ordinære hjemmeskolen

I rundskrivet «Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir-3-2010» (sist endret 19.12.2018) skriver Utdanningsdirektoratet som følger:

Det praktisk mest relevante rettslige grunnlaget for bruk av alternative opplæringsarenaer for en enkeltelev, i hele eller deler av opplæringen, er spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd.



Spesialundervisningen skal gi eleven et forsvarlig utbytte av den samlede opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-1 annet ledd. Dersom det fremgår av enkeltvedtaket at bruk av en alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, åpner regelverket for dette under gitte vilkår.

Fra «Veilederen i spesialundervisning» Udir juni 2014 (sist endret 2017) skriver Utdanningsdirektoratet som følger:

Muligheten for skolen til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for enkeltelever med rett til spesialundervisning er snever.

Vi understreker at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena.

For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena er det noen vilkår som må være oppfylt:

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

Skolen må vurdere om en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon. Det må også vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Dersom det ikke er til barnets beste at hun/han mottar deler av opplæringen et annet sted enn skolen, skal ikke en slik arena brukes.

Opplæringstilbud som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene i opplæringsloven med forskrifter, herunder det pedagogiske innholdet og den organisatoriske tilretteleggingen.

Opplæringen som skjer på en alternativ opplæringsarena er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, i dette ligger også at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.

I Opplæringsloven § 1-3 kan vi lese at undervisningen skal *tilpassas evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten*. Tilpasset opplæring er et virkemiddel for at alle skal oppleve økt læringsutbytte. Det er ingen individuell rett, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Tilpasset opplæring gjelder både for dem som følger ordinær opplæring og for dem som mottar spesialundervisning. I den ordinære opplæringen har ikke eleven rett til noen særskilt tilrettelegging. Spesialundervisning er derimot en individuell rett eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet.

Vår tolkning:

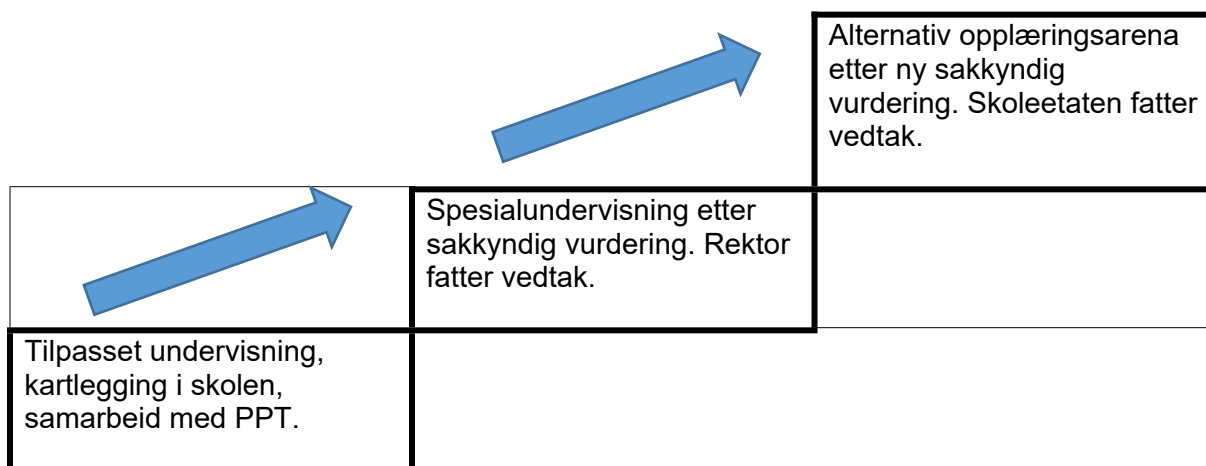
Samlet sett tolker vi dette til å bety at bruk av alternative opplæringsarenaer er lovlig, gitt at man vurderer dette som nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen og etter at skolen har forsøkt bistå eleven innenfor tilpasset opplæring. Elevene skal ha hatt omfattende tiltak i spesialundervisning innenfor §5.1 før en alternativ opplæringsarena vurderes som et alternativ.

Bruk av alternativ opplæringsarena for eleven betinger at skolen og PPT kontinuerlig vurderer elevens behov og rett til tilhørighet til klasse eller gruppe opp mot behovet for



opplæring på en alternativ arena, og at dette er fundamentert i en grundig sakkyndig vurdering fra PPT med anbefaling av form og innhold i bruk av alternativ opplæringsarena. Foreldre og elev er med på et tett samarbeid i hele prosessen.

Tiltakstrappen for alternative opplæringsarenaer



Kartleggingen – Alternative opplæringsarenaer i Fredrikstad kommune

I spørreundersøkelsen tok vi utgangspunkt i skoleåret 2018 – 19. Dette for at det skulle være minst mulig rom for tolkning. Vi spurte om hvordan de ulike alternative opplæringsarenaene hadde vært organisert. Fredrikstad kommune er en stor organisasjon som forandrer seg fra år til år, og inneværende skoleår er bildet noe annerledes. Vi har valgt å ikke ta med opplysninger fra inneværende år, fordi vi ba skolene om å rapportere for forrige skoleår i vår kartlegging.

Fredrikstad kommune har i hovedsak to ulike typer alternative opplæringsarenaer:

- 1) Kommuneovergripende alternative opplæringsarenaer med hele Fredrikstad kommune og alle elever i Fredrikstad kommune som inntaksområde. Skoleeier i tett samarbeid med PPT beslutter og gir vedtak om plass etter søknad fra foresatte.
- 2) Skoleinterne opplæringsarenaer, arenaer skoler oppretter som en del av organiseringen av spesialundervisningen. Det er rektor som fatter vedtak om spesialundervisning på grunnlag av den sakkyndige tilrådingen fra PPT. Dersom noe av elevens spesialundervisning skal foregår i små grupper, velger skolene av og til å organisere dette som en skoleintern alternativ opplæringsarena.



Nedenfor er en oversikt over de **kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene** i Fredrikstad kommune:

Alternativ arena	Lokalisering	Ant. elever	Vansker	Info
M-klassen	Borge barneskole	14	Store sammensatte vansker. Multifunksjonshemming. Meget stort støttebehov	
ATT	Hurrød barneskole	9	Sammensatte vansker. Stort støttebehov. Autismespekterforstyrrelser.	
Basen	Gudeberg barne- og ungdomsskole	7	Meget stort støttebehov. Store sammensatte vansker.	
Råkollen	Råkollen	50	Store sammensatte vansker. Meget stort støttebehov.	
Fredenlund	Fredenlund	15	Store sammensatte vansker. Meget stort støttebehov.	
Stjernehuset	Kråkerøy ungdomsskole	8	Stort støttebehov. Sammensatte vansker.	
Møllehullet	Kvernhuset ungdomsskole	12	Stort støttebehov. Store sammensatte vansker.	
Caspar	Cicignon barne- og ungdomsskole	6	Stort støttebehov. Emosjonelle vansker	
Ressursteam	Kjøkøya	8	Stort støttebehov. Sammensatte vansker. Stort behov for støtte til regulering, og behov for skjerming.	Deltid, noen dager per uke. For en begrenset tidsperiode – 3-6 mnd. Kan utvides ved store behov.
Hjørgunn gård Kjøpt tjeneste	Hjørgunn gård	10	Sammensatte vansker. Stort støttebehov.	Deltid, halv dag per uke.

I tillegg til dette har vi også kartlagt skoleinterne alternative arenaer, der disse finnes. Antallet elever på disse arenaene varierer fra én enkelt elev, til større grupper der antallet elever i gruppen varierer, men som i løpet av en skoleuke kan benyttes av opp mot 25 elever. Elevenes opphold på disse arenaene varierer også i omfang av tid. Sett under ett, er disse elevenes vansker og støttebehov like varierende som i de kommuneovergripende alternative arenaene. Samlet sett ser vi at behovet for støtte er økende, og funksjonsnivået er synkende. Dette gjelder både de kommuneovergripende og de skoleinterne arenaene.

De kommuneovergripende arenaene melder behov for mer samarbeid seg imellom, og kompetanseheving. De ønsker også å være mer involvert i inntaksprosessen.

Bruk av andre tjenester

Når det gjelder bruk av andre tjenester finner vi at dette stort sett handler om kommunale, og allerede eksisterende tjenester som ressursteam (veiledning) og Ungdomsteam (oppfølging av enkeltelever). To skoler får veiledning fra Statped, og ellers finner vi kun sporadisk bruk av andre tjenester som for eksempel SL Helsekonsult AS og Signo skole- og kompetansesenter. Det finnes også elever som får helhetlig tilbud gjennom private foretak, og dette er tverrfaglige tiltak som involverer flere seksjoner i Fredrikstad kommune.



Saksgang

Saksgangen og samarbeidet mellom skolene og PPT varierer noe. Alle skolene har et eksisterende og forpliktende samarbeid med PPT, men innholdet og omfanget av samarbeidet ser ut til å variere fra skole til skole ut fra behov. Vi ser også en utfordring i at det er vanskelig for PPT å ha god kjennskap til innhold og form, og dermed en helhetlig oversikt over de kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene. Dette kan gjøre det utfordrende å utarbeide sakkyndige tilrådninger som sikrer rett arena til rett elev.

Verdigrunnlaget

For å forstå kompleksiteten rundt valg av alternative opplæringsarenaer i spesialundervisningen, er det viktig å ha forståelse av prinsippene for tilpasset opplæring, og inkluderingstanken. Vilåret for at en elev har behov for opplæring på en alternativ er at hun ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av spesialundervisningen på sin nærscole. Blant annet har økt lærertetthet, lærerens kompetanse, mindre elevgrupper og mer praktiske metoder betydning for om eleven lykkes eller ikke. Det må i tillegg tas i betraktning at skoler er ulike. Eleven kan få tilfredsstillende utbytte på en alternativ opplæringsarena, og får dermed et likeverdig undervisningstilbud.

De statlige føringene for verdigrunnlaget for opplæringen finner vi i ny overordnet del av læreplanverket. Om opplæringens verdigrunnlag står det skrevet som følger:

Skolen skal bygge sin praksis på verdiene i opplæringslovens formålsparagraf. Formålsparagrafen uttrykker verdier som samler Norge som samfunn. Verdiene er grunnlaget for vårt demokrati og skal hjelpe oss å leve, lære og arbeide sammen i en kompleks samtid og i møte med en ukjent framtid. De felles verdiene bygger på kristen og humanistisk arv og tradisjon. De kommer også til uttrykk i ulike religioner og livssyn, og de er forankret i menneskerettighetene. Disse verdiene er grunnmuren i skolens virksomhet. De må gjøres levende og få betydning for hver enkelt elev i skolefelleskapet gjennom formidling av kunnskap og utvikling av holdninger og kompetanse. Verdiene skal prege skolens og lærernes møte med elevene og med hjemmene. Elevens beste skal alltid være et grunnleggende hensyn. Det vil alltid være spenninger mellom ulike interesser og syn. Lærere må derfor bruke sitt profesjonelle skjønn slik at den enkelte ivaretas best mulig i møte med fellesskapet.

Nærskoleprinsippet

I opplæringsloven § 8-1 kan vi lese dette om nærskoleprinsippet:

Grunnskoleelevene har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

To perspektiver på tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring kan oppfattes på ulike måter, på et individperspektiv og et systemperspektiv. Disse perspektivene er en videreføring av hva som ofte er kalt en smal og en bred tilnærming til tilpasset opplæring. Utgangspunktet for denne teksten er en vid, systemisk forståelse der læreren har mange muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner.

Individperspektivet

Et individperspektiv vektlegger en individualisert undervisning basert på elevenes ulike behov og forutsetninger. Læringsmessige eller sosiale problemer forstås i lys av definerte



egenskaper hos enkeltelever. En slik tilnærming til tilpasset opplæring vil lett innebære en ensidig vektlegging av individrelatert forståelse av ulike problemer i skolen.

En gjennomgående individualisert undervisning vil stå i motsetning til skolens ideologi som fremhever viktigheten av at alle elever skal få en godt tilpasset opplæring innenfor fellesskapet i skolen.

Systemperspektivet

En tilpasset opplæring som vektlegger systemperspektivet, tar utgangspunkt i det sosiale fellesskapet og det kollektive i skolen. Innenfor fellesskapet utvikler elevene sin læringsatferd. I undervisningssituasjonen er det en rekke forhold som påvirker elevenes læringsatferd og læring i positiv eller negativ retning.

For å tilpasse opplæringen best mulig, må læreren ha kjennskap til hvilke forhold som gjør seg gjeldende i egen undervisning slik at læreren kan justere uheldige faktorer.

Sentrale forhold i denne sammenhengen er

- relasjonen mellom lærer og elev
- relasjonen mellom elever
- klassens læringsmiljø
- klasseledelse
- elevforutsetninger
- regler og konsekvenser
- samarbeid mellom skole og hjem

Prinsippet om inkludering

Tilpasset opplæring skal ivareta prinsippet om inkludering. Inkludering innebærer at alle elever, også de som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte, skal ha tilhørighet til en klasse og ta del i fellesskapet i skolen. Når lærere tenker tilpasset opplæring og inkludering i et vidt systemperspektiv, har de mange muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner slik at de blir gode for alle elever.

I Norge har vi bred politisk enighet om at skolen skal være en inkluderende skole for alle. Inkludering understrekes også i Salamancaerklæringen som ble vedtatt på UNESCOs «World Conference on Special Needs Education» i 1994. Norge var ett av mange land som sluttet seg til.

I et inkluderingsperspektiv må det legges særlig vekt på å styrke skolens kapasitet for å romme og gi fellesskap for elever med ulik læringsatferd. Det handler om å utvikle en skole der ansatte og elever opparbeider seg og bruker kompetanse der respekt for forskjellighet, egenart og ulike kulturer gjelder. For å øke inkluderingen, må skolen kontinuerlig arbeide for å motvirke de ulike utstøtingsmekanismene som finnes i skolen. En forutsetning er at skolen må se forskjellighet og mangfold som verdi, styrke og ressurs. Hvis elevene blir møtt med en forventning om at de kan og har noe å tilføre klassen, kan den forventningen i seg selv føre til at eleven strekker seg lengre, enn om han blir møtt med en forventning om at han vil mislykkes eller være et uromoment i klasserommet. (UIS, Læringsmiljøsenderet, publisert 01.06.17)



Verdigrunnlaget for skolene i Fredrikstad kommune er at «alle elever skal utvikle lærelyst og mestring». Dette bygger på de nevnte lover, veiledninger og prinsipper.

Utkast til ny Kommunedelplan for oppvekst 2019-2030 gir tydelige føringer for arbeidet i skole og SFO. Planen skal videre basere seg på, og ta inn, ny forskning og ny kunnskap innenfor ulike deler av skolenes virksomhet. I kartleggingen kommer det fram at det er stor bredde og god faglig kompetanse i mye av arbeidet som foregår ute i skolene. Skoleetaten har regelmessig samlinger med de ansvarlige for spesialundervisning, der det gis informasjon om forvaltning, samt kompetanseheving innenfor også dette området.

Veien videre

Det vi ser, på bakgrunn av resultatene fra spørreundersøkelsen, er et stort mangfold av elever med ulike vansker og ulike behov i Fredrikstad kommune. Vår foreløpige konklusjon er at i denne rapporten vil det vil være svært vanskelig, og muligens heller ikke hensiktsmessig, å få en detaljert oversikt over alle skolenes behov og hvilke tiltak skolene iverksetter. Dagens mangfold vil sannsynligvis være like stort i framtiden, om ikke større og det vil være både nødvendig og hensiktsmessig at skolene har et handlingsrom for å utarbeide tiltak for å imøtekomme dette. Tiltakene må sikres innenfor lovverket, i et samarbeid mellom skole og PPT, jf. saksgangen ved melding til PPT (vedlegg 2). Så er det selvsagt viktig at dette arbeidet sikres av skoleeier.

Vi ser et behov for å fortsette arbeidet med alternative opplæringsarenaer med et fornyet mandat. Dette for at skolene i Fredrikstad kommune skal være rustet til å møte framtiden.

Pågående prosesser nasjonalt får også implikasjoner for dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet nedsatte i 2017 Opplæringslovutvalget som skulle gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket på grunnopplæringens område. Deres utredning skal leveres i desember 2019. Det er grunn til å tro at deres innstilling kan få betydning på området spesialundervisning.

Stortingsmelding 8, «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» (2019-2020) som ble offentliggjort i november 2019 understreker viktigheten av en inkluderende praksis i skolen. I den forbindelse har Kunnskapsdepartementet blant annet gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomgå blant annet veilederen om spesialundervisning på direktoratets sider. Hensikten er å tydeliggjøre hvordan PPT kan bidra til en bedre inkluderende praksis i skolen. Et annet tiltak regjeringen presenterer i meldingen, er at det skal utredes hvordan PP-tjenesten og skolehelsetjenesten kan samordnes bedre, eventuelt slås sammen. Dette er forslag til tiltak vi bør følge opp i Fredrikstad kommune, for å se på hvordan vi kan videreutvikle vårt tverrfaglige samarbeid mellom de ulike støttesystemene vi har rundt barna i dag.

Arbeidet med alternative opplæringsarenaer er et omfattende og viktig arbeid som krever mer tid og flere prosesser for å lande en god og tydelig struktur.

Det vil være nyttig se mer på disse områdene:

- Hva er det vi mangler av tilbud i dag?
- Hvilke elever står uten et tilbud i dag?
- Hva slags tilbud har vi til elever med store utfordrende værevansker?



- Hvilket tilbud ønsker vi for elever med autismespekterforstyrrelser i ungdomsskolealder?
- Hvilket tilbud ønsker vi for elever med problematisk og høyt skolefravær?
- Kartlegge kompetanse blant personale.
- Fremme tverrfaglig samarbeid og videreutvikle kompetanse.
- Tilpasse kompetanse til utfordringer.
- Være rustet for morgendagen
- Hvordan utnytte de økonomiske rammene til det beste for alle elevene i Fredrikstad kommune (likeverdighetsprinsippet).

Videre arbeid med alternative opplæringsarenaer bør også ha blick mot skolens tilpassede undervisning, koblet opp mot fagfornyelsen og de tidligere nevnte føringene fra nasjonalt nivå. Dersom vi kun har fokus på alternative arenaer kan vi stå i fare at praksisen i den ordinære skolen ikke bli endret i tråd med overordnet lovverk og faglig forståelse av praksisfeltet. Arbeidsgruppen ser det som viktig i den videre prosessen å fremme bevissthet på hvordan skolene utnytter sitt handlingsrom innenfor tilpasset opplæring, samt å utforske mulighetene de har innenfor arbeidet de skal gjøre før de sender melding til PPT (fase 1-arbeid), og vurderer alternativ opplæringsarena.

Det er viktig i det videre arbeidet å avdekke de elever som ikke får et tilfredsstillende tilbud ut fra forutsetninger og behov. Det må legges til rette for et likeverdig tverrfaglig tilbud for bruken av kommunale tjenester, slik at elevene best mulig lykkes i skolesammenheng.

Arbeidsgruppens konklusjon

Vi ser et behov for å vite mer om hvordan de ulike kommuneovergripende arenaene organiserer sin spesialundervisning, og hvilke behov elevene ved arenaen har. Vi ser et behov for å samkjøre kommunens bruk av alternative opplæringsarenaer. Vi ser et behov for at PPT skal ha god kjennskap til, og fullstendig oversikt over de kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene, og gjennom det sikre rett arena for eleven.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å videreføre mandatet, men i en ny fase der de alternative opplæringsarenaene mer enn det de har vært i denne fasen. Det betyr at man må opprette en ny arbeidsgruppe som kan fortsette arbeidet. Det vil være naturlig å involvere de kommuneovergripende arenaene i denne fasen.

Disse punktene ønsker vi å utrede videre i en ny arbeidsgruppe:

- Skal det være ansatte i skoleetaten som har et særlig overordnet ansvar for de kommuneovergripende alternative arenaene?
- Skal det være ansatte i PPT som har et særlig overordnet ansvar for å anbefale plass på de kommuneovergripende alternative arenaene? For øyeblikket er det slik at PPT-rådgiveren som er kontaktperson for en skole, også har ansvaret for skolens kommuneovergripende alternative opplæringsarena (dersom skolen har en slik). Det kan gjøre det vanskelig for den enkelte PPT-rådgiver å ha den fulle og hele oversikten over alle arenaene i hele kommunen. Derfor kan man heller tenke seg en organisering der én eller flere PPT-rådgivere har som sitt ansvarsområde å samlet følge opp alle de kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene.



- Skal det være et nettverk satt sammen av konsulent(er) fra skoleetaten, rådgivere fra PPT og virksomhetslederne/avdelingslederne for de kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene? Dette kan være et nettverk som møtes jevnlig, og hvor man kan drøfte organisering/praksis/innhold både for nåtid og framtid. Se modell 1 (vedlegg 3).
- Skal det opprettes en annen organisering av de kommuneovergripende alternative arenaene i f.eks en egen virksomhet under skoleetaten? Dette for å sikre et likeverdig tilbud til elever med spesielle behov. Det finnes kommuner som har denne organiseringen. Se modell 2 (vedlegg 3).

Fredrikstad 18.11.19

Magnus Andresen

Mette Jordet

Nina Martinsen

Linda Hegg

Anne Grethe Lindahl

Mona Tøpfer



Vedlegg 1

Kartlegging av alternative opplæringsarenaer i Fredrikstad kommune

1. Navn på skole
2. Hvilke skoleinterne alternative opplæringsarenaer har skolen?
3. Kjøpte skolen tjenester fra private aktører for å løse skolens behov? I så fall hvilke?
4. Hvilke behov hadde elevene som var på den alternative opplæringsarenaen? Beskriv kort elevenes utfordring og funksjonsnivå.
5. Hvor mange elever var på den alternative opplæringsarenaen?
6. Hva er omfanget? Regelmessighet og antall timer/dager i uka elevene var på den alternative opplæringsarenaen.
7. Hvordan løste skolen ressursbehovet?
8. Hva besto tilbudet av? Undervisning/alternative aktiviteter?
9. Hvilken tilhørighet til sin klasse/gruppe hadde elevene som var på den alternative opplæringsarenaen?
10. Hvordan er saksgangen fra utfordringen avdekkes til eleven får et tiltak internt på skolen? Beskriv hvem som involveres i prosessen når.
11. I hvilken grad involveres foresatte og eleven selv i avgjørelsen om bruken av den alternative opplæringsarenaen?
12. Hva slags kompetanse har personalet på den alternative opplæringsarenaen? Her er vi interessert i både den formelle og erfaringsbaserte kompetansen. Beskriv eventuelle andre fagpersoner og deres kompetanse.
13. I hvilken grad er det et samarbeid med andre alternative opplæringsarenaer? Beskriv i tilfelle omfang og på hvilken måte samarbeidet skjer.
14. Har skolen andre faggrupper fra instanser utenfor skolen knyttet til den alternative opplæringsarenaen. Her tenker vi for eksempel på veiledning fra Statped eller RVTs osv.
15. Er det noe dere savner/ønsker dere mer av, eller tenker kunne vært annerledes?
16. Er det andre ting dere ønsker å si noe om?



Vedlegg 2

Saksgang ved melding til PPT

Ved bekymring for en elev skal foresatte informeres og gjøres kjent med videre arbeid.

Foresatte skal hele tiden være orientert om skolens kartlegging, samt dens vurdering.

Skolens arbeid ved bekymring om eleven får et forsvarlig utbytte av undervisningen/ før det eventuelt sendes «Melding til Pedagogisk-psykologiske tjeneste» :

Jf. Opplæringsloven § 5.4, og rundskriv F-04/13, presiserer «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering».

- **Elevers ståsted kartlegges** både i forhold til individ- og systemfaktor. Se kap.4,4 i Veilederen. Analysen av kartleggingen skal tolkes før nye tiltak iverksettes.
- **På bakgrunn av kartleggingen skal skolene prøve ut nye tiltak, nye læringsstrategier /nye metoder og materiell, samt organisering prøves ut.** Hvis eleven kan nyttiggjøre seg undervisningen etter endringene, er behovet for ytterligere tiltak unødvendig. Er det fremdeles bekymring rundt elevens læringsutbytte kan eleven drøftes med PPT på kontaktmøte med bakgrunn i det skolen har kartlagt, prøvd ut og evaluert. Dette bør dokumenteres i pedagogisk rapport. Pedagogisk rapport bør dokumentere prosessen i arbeidet, fra bekymring til drøfting, og ikke kun sees på som et dokument for henvisning til PPT.
- **Elevers resultater og skolens vurderinger kan drøftes i kontaktmøte med PPT** med utgangspunkt i den pedagogiske rapporten.
 - Drøfte andre organiseringer av undervisningen, arbeidsmetoder mm slik at eleven kan få en mer tilrettelagt tilpasset opplæring.
 - Drøfte om eleven må ha avvik fra kompetansemålene og om en vurdering av behov for spesialundervisning bør foretas.
- **På kontaktmøte kan skolen drøfte behov for kompetanse- og organisasjonsutvikling** for bedre å imøtekomme elevenes behov.
- **Vurderer skolen at de ikke kan ivareta eleven innenfor den ordinære opplæringen**, men har behov for en vurdering av behov for spesialundervisning, sendes melding til PPT. Forespørselen til PPT skal være undertegnet av begge foresatte og sendes fra skolen. Vedlegg fra skolen: Pedagogisk rapport som dokumenterer skolens arbeid i Fase 1 (ifølge Veilederen til Opplæringsloven).

PPT's arbeid når "Melding til Pedagogisk-psykologiske tjeneste" er mottatt:

- **Innen 14 dager fra PPT har mottatt meldingen sendes svarbrev** til foresatte med kopi til skolen. Svarbrevet inneholder tidspunkt for inntakssamtalen og navn på saksbehandler, samt en fremdriftsplan for utredningen.



- **I løpet av 3 måneder foretar PPT en ytterligere kartlegging av eleven.** Innen 3 måneder skal sakkyndig vurdering være ferdigstilt. Ytterligere kartlegging kan endre tidligere spørsmål om behov for spesialundervisning.
- **PPT innkaller foresatte og elev, evt. også med skolen til et møte gjennomgang av sakkyndig vurdering.** Tema for møtet: utbytte av ordinær opplæring, realistiske opplæringsbehov, organisering, læremidler, grad av tilrettelegging mm. PPT sender sakkyndig vurdering til foresatte og til skolen.

Foresatte har 3 ukers uttalerett på den sakkyndige vurderingen.

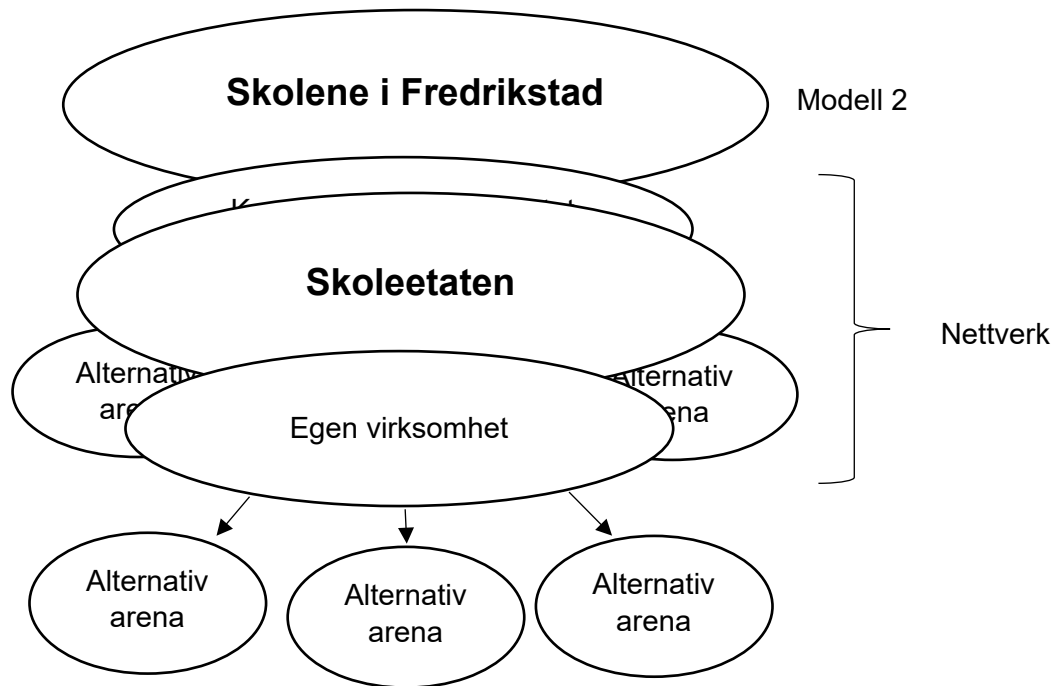
Skolens videre arbeid:

- **Hvis PPT ikke tilrår spesialundervisning, kan saken avsluttes.** Skolen kan etterspørre veiledning fra PPT for å sikre eleven et forsvarlig skoletilbud. Der hvor PPT ikke anbefaler spesialundervisning, skal det også fattes enkeltvedtak om avslag om spesialundervisning.
- **Hvis PPT tilrår spesialundervisning, skal vedtaksmyndigheten/rektor fatte vedtak om spesialundervisning** etter foresattes 3 ukers uttalerett. PPT skal ha kopi av vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er et råd som vedtaket skal bygge på. Er vedtaket ikke i samsvar med sakkyndig vurdering, må endringen begrunnes i vedtaket.
- **Skolen utarbeider en IOP for eleven** med utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen, samt enkeltvedtaket. Snarest mulig etter at eleven er tilkjent rett til spesialundervisning, skal IOP være ferdigstilt og spesialundervisningen igangsatt. For elever som har spesialundervisning, skal ny/justert IOP skal være ferdigstilt til skolestart i august.



Vedlegg 3

Modell 1





Rapport for prosjekt - forsterkede opplæringsarenaer

Juni 2023 – november 2024

Deltakere i arbeidsgruppa:

Solfrid Marie Døhlen – etatssjef, tjenester til barn unge og familier (til juni 2024)

Ingrid Blindheim – kommunalsjef forsterket opplæring (fra og med august 2024)

Eli Aase – leder pedagogisk psykologisk senter (PPS)

Torild Marie Nilsen – innovasjonskoordinator, organisasjonsutvikling

Mona Tøpfer – spesialkonsulent, fagstab oppvekst

Hege Malmstein – inspektør, M-klassen (Borge barneskole)

Marte Bendvold – avdelingsleder/inspektør, Møllehjulet

Kristine Eide – inspektør, Kråkerøy ungdomsskole (Stjernehuset)

Mattis Uthberg Hambo – Utdanningsforbundet

Mandat

Utgangspunktet for prosjektet var en rapport som ble ferdigstilt november 2019. I den rapporten ble det konkludert med følgende:

- *Vi ser et behov for å vite mer om hvordan de ulike kommuneovergripende arenaene organiserer sin spesialundervisning, og hvilke behov elevene ved arenaen har.*
- *Vi ser et behov for å samkjøre kommunens bruk av alternative opplæringsarenaer (i ettertid endret begrep til forsterket opplæringsarena som følge av tilbakemeldinger fra statsforvalteren).*
- *Vi ser et behov for at PPT skal ha god kjennskap til, og fullstendig oversikt over de kommuneovergripende alternative opplæringsarenaene, og gjennom det sikre rett arena for eleven.*

Målsetningen for arbeidsgruppen har vært å utarbeide, beslutte og planlegge implementeringen av et helhetlig forsterket opplæringstilbud for barn og unge i Fredrikstad kommune. Det er flere andre pågående arbeider/prosjekter som har hatt grensesnitt til prosjektet:

- #bærekraft25
- Gjennomgang av seksjonene og stabene
- Omorganisering i seksjon utdanning og oppvekst
- Omorganisering i kommunen til nye kommuneområder
- Oppvekstreformen
- Ny opplæringslov fra 1.august 2024
- Ny virksomhet, Pedagogisk psykologisk senter
- Plan for skolebygg



- Pilotering av tverrfaglige team
- Utadrettede tjenester
- Omorganisering og nedbygging av Statped
- Kompetanseløftet skole

Hva sier lovverket?

§2-6 i opplæringsloven sier at alle elever har rett til å gå på en skole i nærmiljøet sitt. I utgangspunktet skal alle elever ivaretas på sin nærscole, også de elevene som har behov for et helhetlig individuelt tilrettelagt opplæringstilbud.

I Norge har vi i utgangspunktet ikke spesialskoler, men en del kommuner har opprettet egne skoler eller avdelinger for elever med store og omfattende behov. I lovverket er dette omtalt som alternative opplæringsarenaer. Alternative opplæringsarenaer kan imidlertid også være leirskole og utplassering i bedrift. For å skille mellom disse arenaene og opplæringstilbudet på egne arenaer for elever med helhetlig individuelt tilrettelagt opplæring, har Fredrikstad kommune derfor valgt å kalle disse arenaene for forsterkede arenaer.

Dette skriver Utdanningsdirektoratet om bruk av alternativ opplæringsarena:

Dersom enkeltelever skal gjennomføre deler av opplæringen på en alternativ opplæringsarena, må dette ha hjemmel i opplæringsloven. Vi arbeider for tiden med å oppdatere vår veiledning om bruk av alternativ opplæringsarena for enkeltelever.

Adgangen til å benytte denne muligheten etter gjeldende regelverk, er beskrevet i punkt 5.4.5 i Meld. St. 34 (2023-2024) En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn:

«Mulighetene til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for enkeltelever er i dag begrenset. Hovedregelen er at eleven skal ha opplæringen sin i klasse/gruppe. En mindre del av opplæringen kan skje i en annen gruppe, men dersom en elev skal tas ut av opplæringen for å motta ene-undervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena eller en arbeidsplass, må det i dag finnes en særskilt hjemmel til dette. Bruk av alternativ opplæringsarena kan for eksempel inngå i en elevs vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, men det er begrenset hvor stor del av opplæringen som kan legges til en slik arena. Det samme gjelder kravene til hva en elev skal lære. Det er ikke anledning til å redusere disse kravene eller redusere kompetansemål, uten et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Det er kun ansatte i lærerstilling som kan ha faglig ansvar for opplæringen, også der opplæringen skjer på en alternativ opplæringsarena.»



Prosjektgruppens vurdering av kommunens behov

Rapporten fra 2019 pekte på et behov for å ha en oversikt over de ulike forsterkede arenaene Fredrikstad kommune har. I tiden etter 2019 har det blitt en dreining i behovet, der det er flere barn med nevroutviklingsforstyrrelser, autismspekterforstyrrelser (ASF), utviklingshemming og ulike psykiske lidelser med store behov for tilpasninger og oppfølging gjennom skoledagen.

Fredrikstad kommune opplever at flere barn enn tidligere har behov for særskilt oppfølging og helhetlige spesialpedagogiske tilbud. Mange skoler jobber med å øke sin kompetanse knyttet til oppfølging, opplæring og ivaretagelse av barn med ASF slik at de skal få et likeverdig opplæringstilbud. Det må bygges større kompetansemiljø i alle virksomhetene for å kunne gi likeverdige tjenester og tiltak. Flere av disse barna har behov for tiltak som stiller krav til rammevilkårene som blant annet plass til skjerming, stellerom og i noen tilfeller, sanserom i tillegg til spesifikk kompetanse knyttet til for eksempel alternativ og supplerende kommunikasjon. Det er fortsatt for variert hva slags kompetanse virksomhetene i kommunen har til å jobbe med målgruppen og rammevilkårene er ulike. Dette er aspekter prosjektgruppen har diskutert og vært opptatt av, ettersom et fåtall elever får plass på en forsterket arena. Prosjektgruppa har også vært opptatt av viktigheten av å styrke kompetansen rundt inkludering og fellesskapende læring i det allmenpedagogiske opplæringstilbudet. Ved å ha god kompetanse på dette området er det en oppfatning om at flere elever enn i dag kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen ut fra sine forutsetninger ved sin nærscole.

Skolene får i dag tilbud om kompetanseheving i form av kurs om ASK og ASF i regi av PPT. PPT gir dessuten veiledning via forespørsel om bistand på systemnivå til de skolene som ber om det.

Fra og med skoleåret 2025-2026 tilbyr PPS kompetanseheving og tett samarbeid i overgangen mellom barnehage og skole for skoler som får skolestartere med ASF.

De forsterkede arenaene har behov for en likere drift, og større forutsigbarhet i inntak av elever og de vurderingene som gjøres i forbindelse med dette.

I tillegg er det behov for å sikre at vi har rett kompetanse på de ulike arenaene, og at disse utvikler seg i tråd med dreiningen som har vært i elevgruppa de siste årene.



Arbeidsprosessen

Møtevirksomhet:

- Arbeidsgruppa har hatt 11 møter siden oppstart – hvorav 2 workshops
- Eksisterende nettverksgruppe for spesialpedagogikk har vært brukt som referansegruppe
- Prosjektet har hatt 3 statusoppdateringer for styringsgruppa DLG i perioden

Innsiktsarbeidet:

- Rapporten fra tidligere arbeid (2019) ble gjennomgått og vesentlige funn derfra ble tatt med videre
- Justert etter nyeste lovverk, planer og utviklingstrekk i samfunnet
- Plan for kvalitet har vært retningsgivende for arbeidet – “sammen på tvers av tjenester og virksomheter og laget rundt barnet.”
- Nåtidanalyse -sammenstilling og oversikt over kostnader i nåværende ordning
- Spørreundersøkelse ut til de forsterkede arenaene der vi blant annet spurte om hva de har av kompetanse, ledelsesressurs, eventuelle samarbeidsavtaler, bruk av ledsager, åpningstider på SFO, skyssvedtak.
- Intervju med 3 rektorer (gjennbruk fra prosessen rundt ny organisering av PPT/Pedagogisk fagteam)
- Vi har sett på hva andre kommuner har gjort knyttet til utvikling av sine helhetlige forsterkede læringsarenaer, særlig Sarpsborg og Bergen. (Videomøter, intervju og dokumentasjon fra deres websider).
- Workshops der vi laget “personas” (tenkt persongalleri med egenskaper, diagnoser, behov og ressurser) som representerte brukergruppen. Vi laget med utgangspunkt i dette persongalleriet ulike brukerreiser for å avdekke møtepunkter, sviktområder og mulighetsrom. En workshop handlet om å tegne opp mulig annen organisering på bakgrunn av brukerreisene.
- Ny organisasjonsstruktur i Fredrikstad kommune med målgruppeorganisering ble tatt hensyn til.
- Arbeidsgruppe i PPS bidro med gjennomgang av rutiner for samhandling.
- ROS analyse: inspektør /avdelingsleder i 3 av de forsterkede læringsarenaene sammen med sine ansatte, foretok en vurdering av risiko, ulemper og muligheter ved en eventuell samorganisering.
- Analyse av innsiktsarbeidet, med forslag om organisering, rutiner og ledelsesstruktur ble gjort delvis våren 2024 under ledelse av etatssjef for tjenester til barn og familier, Solfrid Døhlen, og så på nytt høsten og vinter 2024 under ledelse av kommunalsjef forsterket opplæring, Ingrid Blindheim.
- En eventuell utvikling av nye tjenestetilbud som kunne bidra til økt mestring for ulike brukergrupper, både i ordinær skole og i forsterket arena, ble ikke landet – men behovet ble vurdert.

Funn fra arbeidet

Fredrikstad kommune har pt følgende forsterkede opplæringsarenaer:

- ATT (autismetilrettelagt tilbud), Hurrød skole (1.-7.trinn), 10 plasser totalt.
- M- klassen, Borge skole (1.-10.trinn), 14 plasser totalt.



- Møllehjulet, Kvernhuset ungdomsskole (8.-10.trinn), 12 plasser totalt. Lokalene utvides 2025, med ferdigstilling høsten 2025. Det vil da være fysisk plass til 4-6 flere elever, men det er ikke lagt inn økning i antall ansatte i budsjettet for 2025.
- Stjernehuset, Kråkerøy ungdomsskole (8.-10.trinn), 8 plasser totalt.
- Råkollen skole (1.-10.trinn), 45 plasser totalt.
- Råkollen skole, avdeling Fredenlund (1.-10.trinn) 15 plasser totalt.

De forsterkede arenaene har ulike forutsetninger og rammer.

I undersøkelsen vi gjennomførte på Forms kom det blant annet fram følgende:

- Ledelsesressursen er ulik på de ulike arenaene, der noen av inspektørene har arbeidsoppgaver knyttet også inn mot det ordinære opplæringstilbudet. En av arenaene har egen virksomhetsleder med to inspektører.
- Tid til samarbeid er ikke alltid mulig – eks barneskole der assistenter også jobber på SFO.
- Ulik bruk av kontaktmøter/fast pedagogisk psykologisk rådgiver (PP-rådgiver), samme som det ordinære skoletilbudet arenaen er tilknyttet, eller egen for arenaen.
- Ansatte ved noen forsterkede arenaer er tilgjengelig for ansatte på andre skoler for å veilede personalet.
- Ulik tilgang til helsesykepleier der elevene i utgangspunktet sogner til andre nærskolene. En forsterket arena er kommuneovergripende, og elevene kan da gå på en skole som er utenfor den helsestasjonen de tilhører.
- Noen av arenaene har egen bil, mens andre arenaer ikke har det. Det igjen påvirker behovet for bruk av private biler for personalet ved disse arenaene.
- Noen av arenaene har store utgifter til ledsager i transport til og fra skolen.
- Tilgang på konsulent til administrative oppgaver er ulikt fordelt.
- Åpningstider på SFO varierer, som følge av lokale variasjoner på åpningstidene i Fredrikstad kommune.

Informasjon og tilgjengelighet:

- Søknadsprosessen og arbeidsgangen rundt inntak har et forbedringspotensiale, idet de forsterkede arenaene per i dag ikke er involvert i prosessen.
- Inntakskriteriene er ukjent for mange av skolene, selv om de sendes ut i forkant av søknadsfristen.
- Antallet arenaer kan være til hinder for et effektivt inntak, da inntakskriteriene til dels er overlappende.
- Det finnes ingen informasjon om de forsterkede arenaene på kommunens nettsider, der andre kommuner har både informasjon og søknadsskjema på sine nettsider.



Hva tenker vi om organisering videre?

Arbeidsgruppen har skissert ulike løsninger for framtidig organisering, der forslaget var å samle alle de forsterkede arenaene i én virksomhet, eller å opprettholde eksisterende organisering med justeringer. En mulig justering kan være å slå sammen noen av de forsterkede arenaene, med en avdelingsleder. Det ble ikke diskutert hvilke arenaer som eventuelt skulle slås sammen.

Ved å opprettholde dagens organisering med justeringer, var prosjektgruppens forslag blant annet følgende:

- Styrke nettverksarbeidet mellom de forsterkede arenaene
- Gi de forsterkede arenaene en mer delaktighet i inntaksprosessen for tildeling av plasser
- Styrke det faglige fellesskapet og kompetanseheving
- Gjennomføre felles plandager
- Gi praktisk veiledning til skoler som har elever med helhetlig individuelt tilrettelagt opplæring
- Samarbeide om bruken av ledsagere
- Se på ressurser som enkelte av arenaene har

Positive effekter ved omorganisering av forsterkede opplæringsarenaer med en virksomhetsleder

- Får samlet spesialpedagogisk kompetanse, og gi mulighet for en spisskompetanse og fleksibilitet i møte med endrede behov.
- Får mulighet til felles plandager hvor man spisser fokus på det spesialpedagogiske
- Ved en felles ledelse kan man kanskje utnytte plassene på en mer hensiktsmessig måte.
- Skolens ledelse kan være mer involvert i kommunens tildeling av plasser. Dette kan gi en bedre oversikt over elevgruppene.
- Det kan bli en større fleksibilitet i elevgruppene, der elever kan flyttes mellom avdelinger hvis det er behov for det.
- Det vil være lettere å utarbeide felles praksis på områder som skyss, bilpark, organisering av SFO, åpningstider, samme lederstruktur innad de ulike avdelingene. Hvordan håndtere trusler og vold, avvik m.m.
- Det kan være mye å spare ressursmessig ved å se på bruken av ledsagere.
- Ved å være en felles virksomhet kan man gå opp rutiner felles sammen med kommuneområde helse.
- Det kan være positivt å samarbeide om ulike faglige prosjekter.



Utfordringer ved omorganisering av forsterkede opplæringsarenaer med en virksomhetsleder

- Personalmessig kan det bli en utfordring ved å ha så mange ansatte i en virksomhet som har sitt daglige virke på flere ulike arenaer, selv om dette ikke er uvanlig i andre virksomheter i kommunen.
- I dag har de ansatte på de forsterkede arenaene utenom Råkollen skole sitt ansettelsesforhold til den nærskolen der arenaen er fysisk plassert. Det er rektor ved skolen som er de ansattes personalleder. Det kan bli en utfordring hvis ansatte ved samme skole ikke hører til samme personalgruppe.
- Ved å skille ut de ansatte på den forsterkede arenaen vil det bli en utfordring med å veksle mellom å arbeide på arenaen og i det ordinære skoletilbudet arenaen er tilknyttet.
- Ved flere av arenaene har elevene sin tilhørighet i en ordinær klasse på skolen. Dersom disse elevene skal ha sitt skoletilbud på en arena som er en egen virksomhet, vil det kunne føre til utfordringer med inkludering og samspill med elever i det ordinære opplæringstilbudet.
- Det kan bli utfordringer når det gjelder samarbeid mellom skole og den forsterkede avdelingen når ikke virksomhetsleder er den samme.
- Det vil bli behov for flere avklaringer i en forpliktende samarbeidsavtale. For eksempel bruk av felles ressurser som læremidler, datautstyr, hvem har ansvar for å følge opp bygg, m.m.
- Det vil bli et behov for en samarbeidsavtale som skisserer hvordan elevene ved den forsterkede arenaen kan inkluderes i det ordinære skoletilbudet. Dette fordrer også at det blir avsatt tid til samarbeid på tvers av virksomhetene.
- Det er en utfordring at arenaene er spredd geografisk over hele kommunen. Det vil bli en økt kostnad ved å samle personalet til felles møter. Det vil også bli en utfordring for de ansatte som er sammen med elevene på SFO, eller er ledsagere i transport til og fra skolen.
- De ansattes opplevelse av tilhørighet til virksomheten vil kunne bli svekket. Noe som vil være en utfordring for å bygge en felles kultur i en eventuell ny virksomhet. Det vil også kunne bli utfordringer med personalets opplevelse av tilhørighet til den skolen arenaen er lagt til.

Konklusjon

Utfordringene ved å samle alle de forsterkede arenaene i en felles virksomhet veier tyngre enn fordelene. Utfordringer ved daglig drift og ledelse kan løses ved å ha en stedlig avdelingsleder på hver arena, men de andre personal- og praktiske utfordringene veier tyngre.

De fleste av de positive effektene ved å samle arenaene i en felles virksomhet kan løses ved å ha et godt fungerende nettverk, som ivaretar de fleste av de praktiske utfordringene med f.eks felles rutiner og kompetanseheving. Samtidig har utgangspunktet for arbeidet vært at det er behov for endringer i organiseringen av de forsterkede arenaene.



Fredrikstad,
april 2025

Ingrid Blindheim

Eli Aase

Torild Marie Nilsen

Mona Tøpfer

Hege Malmstein

Marte Bendvold

Kristine Eide

Mattis Uthberg Hambo

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 26.05.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 26.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2025/11217
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 95947/2025
Klassering: C11

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	26.05.2025	11/25
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	15/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	14/25

Fritidsklubb i sentrum og esporttilbud til barn og unge

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering og innspill/vurderinger tas med i videre arbeid med fritidsklubbtilbudet i Fredrikstad og en eventuell satsning på gaming/e-sport.

Sammendrag

Det ble i vedtak i bystyret i juni 2024 bedt om at kommunedirektøren utarbeider en sak som skisserer ulike alternativer for fritidsklubbtilbud i sentrum, med mulig innretning for e-sport-interessert ungdom. Kommunedirektøren skulle involvere ulike aktører i medvirkningsarbeid i saken.

Saken beskriver ungdomstilbudet i sentrum og fritidsklubbtilbud i Fredrikstad generelt per i dag. Ulike alternativer for organisering av fritidsklubbtilbud i sentrum utredes, og også ulike måter å innrette et fritidsklubbtilbud med gaming/e-sport som tilbud.

Innspill fra ulike relevante aktører (blant annet ungdom og ansatte) er sammenstilt og gir et bredere bakgrunnsbilde for vurderingene i saken.

Saken er en utredning av ulike alternativer, og på grunn av nedleggelsen av Littfri i 2024 kommer ikke administrasjonen med en konklusjon om valg av ett alternativ.

Vedlegg

Ingen vedlegg.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

I politisk sak PS 129/24 behandlet i bystyret 14. juni 2024 ble det i forbindelse med vedtatt nedleggelse av fritidsklubben Littfri også vedtatt at:

2. Kommunedirektøren bes komme tilbake med en sak som skisserer ulike alternativer for å opprettholde et tilbud om fritidsklubb i sentrumsområdet. Det skal særlig sees på muligheten for å etablere en fritidsklubb, som legger til rette for e-sport-interesserte ungdommer.

3. Kommunedirektøren involverer ungdomsrådet, styrene i de øvrige fritidsklubbenene, ideelle, frivillige og andre relevante aktører i arbeidet med å utrede alternativer.

Denne saken svarer ut vedtakets punkt 2 og 3.

Barn og unges mediebruk

NOVA-rapport 12/2024 (Fritidsprofiler blant ungdom. Fritid, sosial ulikhet, livskvalitet og endringer over tid) viser at ungdoms fritidsvaner har gjennomgått betydelige endringer de siste ti årene, med en klar økning i tiden brukt på digitale aktiviteter. Samtidig har tiden ungdom bruker på skolearbeid gått ned, og færre leser bøker. De to gruppene med dårligst livskvalitet preges av en overvekt av ungdom med lav sosioøkonomisk status, noe som antyder at fritidsvaner spiller en sentral rolle i hvordan ulikhet i ressurser kommer til uttrykk i ungdomstiden.

Fredrikstad toppe statistikken som en av de kommunene i landet med høyest andel barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Til tross for de reelle utfordringene vi står overfor med tanke på barn og unges livsvilkår og helse i Fredrikstad, viser også tall fra Ungdata at ungdommer i Fredrikstad synes kulturtilbudet der de bor er bra (68 prosent, sammenliknet med 56 prosent i landsgjennomsnitt). Det kan tyde på nærmiljøene, frivilligheten og de offentlige tilbudene er gode for våre ungdommer. En opprettholdelse av dette vil likevel være viktig, og samme undersøkelse viser at 55 prosent av Fredrikstad-ungdommer (i ungdomsskolealder) er med i organisert fritidstilbud (mot 59 prosent i landsgjennomsnitt), og 29 prosent er med på ungdomsklubb/fritidsklubb (mot 30 prosent i landsgjennomsnitt).

Om gaming og e-sport

I vedtaket bes kommunedirektøren ta særlig hensyn til esport-interessert ungdom i en beskrivelse av ulike muligheter for opprettholdelse av et fritidsklubbtilbud i Fredrikstad. I den sammenheng er det viktig å forstå begrepene “esport” og “gaming”, hva de innebærer og deres betydning for barn og unge.

Gaming, på norsk “spilling” – her forstått som elektroniske spill, er en aktivitet eller hobby som innbefatter alt fra enkle spill på mobilen til mer komplekse spill der man logger seg på i sanntid, spiller og kommuniserer med andre og deltar i spillomganger som kan ta alt fra 15 minutter til flere timer. Gaming – og enda mer korrekt – casual gaming, er en aktivitet de aller fleste barn og unge deltar i. Av 9–18-åringer er det hele 86 prosent som spiller, og 45 prosent av barn og unge spiller daglig (Barn og medier 2024, Medietilsynet). Totalt sett spiller 93 prosent av guttene og 79 prosent av jentene. Guttene spiller hyppigere enn jentene, og flere svarer at de spiller daglig (63 prosent av guttene mot 25 prosent av jentene). 56 prosent av 9–18-åringene som spiller, svarer at spilling er sosialt og at de har kontakt med venner.

E-sport er dataspill i konkurranse, der utøverne konkurrerer mot hverandre i ulike dataspill på datamaskiner eller spillkonsoller – og du er som regel tilsluttet et lag eller forening. Noen konkurranser har pengepremier til de beste utøverne. Oppslutningen rundt e-sport har vokst voldsomt de siste årene. Profesjonelle turneringer følges av flere millioner mennesker verden over. I flere land sendes e-sport på nasjonale tv-kanaler, deriblant i Norge.

Det er grunnleggende forskjeller mellom (casual) gaming og e-sport. Gaming er en aktivitet for alle, e-sport er en konkurransesport som øker i omfang og interesse, men ikke ligger innenfor de allmenne interessene og aktivitetene for barn og unge. Utøvelse og deltakelse i e-sport krever også riktig utstyr og verktøy, dedikerte og kompetente trenere og voksne, og en organisert satsing.

Forståelsen av disse to ulike begrepene og aktivitetene er viktig å være oppmerksom på i dette saksbildet.

Dagens tilbud til ungdom i sentrum

Det er fullt mulig å inkludere gaming og e-sport i ulike fritidsklubbtilbud og dette gjøres også i noen grad i dag i de kommunale fritidsklubbene i dag. Siden det finnes flere måter å organisere dette på, er det valgt å først beskrive eksisterende ungdomstilbud i sentrum, og deretter ulike modeller for organisering av gaming/e-sport-aktiviteter.

Per i dag har ikke sentrumsområdet et fritidsklubbtilbud, etter at Littfri ble vedtatt nedlagt i 2024. De fem fritidsklubbene under Fritid i Fredrikstad er lokalisert på Lisleby, Torsnes, Gressvik, Østsiden og Ambjørnrød. De har alle tilbud for junior (5. –7. klasse) og ungdom (8. klasse – VG2), med unntak av Ambjørnrød som kun har juniortilbud. Alle klubbene har gamingutstyr for casual gaming tilgjengelig, av ulik art. Avdelingen med mest utstyr og tilbud er Fritid Østsiden.

I tillegg til de eksisterende fritidsklubbtilbudene i lokalsamfunnene, finnes det flere forskjellige tilbud og møteplasser med ungdom som målgruppe i sentrum.

- Kirkens bymisjon er i ferd med å bygge opp et tilbud om ungdomskafe i sine lokaler i Kafe Britannia.
- Litteraturhuset Fredrikstad drifter sitt ungdomstilbud i sentrum (Stempel), der ungdom får hjelp og støtte til å arrangere treff, konserter og åpne møter med andre ungdom som målgruppe.
- Akroparken er en møteplass tilknyttet Glemmen videregående skole, som driftes av Foreningen Rå.
- Loftet er biblioteket i sentrum sin ungdomssatsning
- St. Croix fungerer som møteplass for mange ungdommer knyttet særlig til ulike kulturaktiviteter.
- Kulturskolen er ikke organisert som en åpen møteplass, men er også et samlingspunkt for ungdom som er tilknyttet kulturskolens aktiviteter.
- Områdesatsningen planlegger også for oppstart av en form for møteplass for ungdom tilknyttet Rebell-huset på Trosvikstranda/Holmen.
- Fontenehuset er et litt annet type tilbud enn de som er nevnt over, men fungerer også i praksis som en møteplass for ungdom/unge voksne.

Ingen av disse møteplassene/tilbudene er å regne som ordinære fritidsklubber, men tilbyr på ulikt vis arenaer for ungdom. Et fritidsklubbtilbud i sentrum som ligner de andre fritidsklubbene i Fredrikstad fordrer større ressursbruk, gjennom lokaler, antall ansatte, aktivitetstilbud og langsiktighet for å bygge opp et tilbud. Tilbudene som beskrevet over er gode aktivitets- og arenatilbud til ungdom i Fredrikstad og gode initiativ fra både kommunale og frivillige aktører, til tross for at det ikke er etablerte fritidsklubber i tradisjonell forstand.

Ulike alternativer for å opprettholde et fritidsklubbtilbud i sentrum

Det vil være mulig å reetablere et ordinært kommunalt fritidsklubbtilbud i sentrum, men dette vil naturlig nok være ressurskrevende og framstår ikke som et reelt alternativ på grunn av nedleggelsen av Littfri i 2024. Et tradisjonelt fritidsklubbtilbud i sentrum må på grunn av alders- og målgruppe ha god voksendekning av ansatte, noe som også er ressurskrevende.

Man kan se for seg å styrke og/eller utvide noen av de eksisterende tilbudene enten gjennom kommunal økonomisk støtte til eksisterende aktører (fra kommune og/eller frivillighet) eller ved samarbeid om tilskuddssøknader. Det er mulig at koordinering mellom de eksisterende tilbudene også kan være hensiktsmessig.

Det er mulig å arbeide for å etablere fritidsklubb driftet av en ikke-kommunal aktør. Her er det naturlig å trekke fram Røde Kors' nasjonale satsning for etablering av Fellesverket – fritidsklubber som baserer seg på en kombinasjon av ansatte og frivillige voksne. Driftsmodellen her varierer fra kommune til kommune, men er som oftest en kombinasjon av midler fra Røde Kors sentralt, tilskuddssøknader og kommunal støtte/driftsavtale. Fellesverket er etablert som fritidsklubb i Sarpsborg.

Ulike alternativer for gaming/e-sport-aktiviteter på fritidsklubber

Ett alternativ er å ha fritidsklubber der det finnes utstyr for gaming/e-sport, noe det til en viss grad gjør allerede i dag. Da vil ungdom som deltar på fritidsklubbene på eget initiativ drive med gaming/e-sport, eventuelt med støtte og veiledning fra voksne.

Man kan også se for seg en fritidsklubb med en tydelig gaming/e-sport-profil, der målet vil være å rekruttere den spesifikke målgruppen. Her vil det være naturlig å se for seg ansatte, lokaler, utstyr og profil tilpasset gaming/e-sport.

Fritid i Fredrikstad har i dag et e-sport-tilbud en dag i uka, med to ansatte med relevant kompetanse. Her er det 10 plasser per dag, og det vurderes å etablere et eget lag. Fredagsklubben (fritidsklubbtilbud for ungdom med nedsatt funksjonsevne) har også gaming som aktivitet og ansatte med digital kompetanse. Det er også gjort en innsats for å gjøre erfaringer og spre kunnskap om bruk av ulike former for tilrettelagt utstyr for de med funksjonsutfordringer. Fritid i Fredrikstad vurderer også andre endringer med tanke på lokaler, som vil muliggjøre gaming/e-sport-aktiviteter i større grad.

Flere lokale e-sport/gaming-aktører fra frivillighet/sivilsamfunn har satt fokus på behov for et barne- og ungdomstilbud om gaming/e-sport i Fredrikstad gjennom 2024 og så langt i 2025. Esport4Alle er i ferd med å etablere et "Esportens hus" i Kirkens lokaler i sentrum våren/sommeren 2025. Dette vil kunne være et mer helhetlig tilbud som beskrevet i denne saken, der man både kan ha organiserte barne- og ungdomsaktiviteter knyttet til gaming/e-sport, men også at lokalene kan fungere som en åpen møteplass og faglig ressurscenter.

I arbeidet med denne saken er det også synliggjort et behov for koordinering og faglige ressurser på gaming/e-sport i Fredrikstad. Det finnes gode og engasjerte aktører lokalt, men det kan være behov for faglig støtte, økonomisk støtte og tilskuddsordninger, koordinering og strategi for langsiktige satsninger på gaming/e-sport, særlig rettet mot barn og unge. I denne sammenhengen er det naturlig å se til KRED, et ressursmiljø for gaming/e-sport som er bygd opp gjennom langsiktig arbeid i Sarpsborg.

Involvering av ungdom og andre aktører

I punkt tre av den politiske bestillingen er kommunedirektøren bedt om å "*involvere ungdomsrådet, styrene i de øvrige fritidsklubbene, ideelle, frivillige og andre relevante aktører i arbeidet med å utrede alternativer*". I saksarbeidet har administrasjonen hatt dialog med følgende gjennom vinteren 2024/2025:

- Fredrikstad ungdomsråd
- Representanter fra styrene i fritidsklubbene i Fredrikstad
- Medlemmer av styret/arbeidsgruppa i Stempel på Litteraturhuset
- Ansatte som jobber med tilbudet Loftet på Fredrikstad bibliotek
- Ansatte i Fritid i Fredrikstad
- Representanter for esport-klubber i Fredrikstad (blant annet Lisleby Allstars, Begby II, Esport4 alle)

I dialog med (voksne) ansatte på Loftet, Fritid i Fredrikstad og Stempel kommer det frem at behovene som troner øverst for fritidstilbud for barn og unge er et trygt sted å henge med andre ungdommer, gratis mat, organiserte aktiviteter og trygge, kompetente voksne. Det å få

være sammen med andre unge på egen alder har en egenverdi for å kunne utvikle vennskap, egen identitet og ha det gøy på en arena utenfor hjemmet og utenfor skolen. Ingen av disse arenaene oppfatter et uttalt behov for e-sport i fritidsklubb-kontekst. Mange liker å spille på disse arenaene, gjerne flere sammen, men på et mer avslappet nivå.

Ungdommene som er intervjuet i forbindelse med saken er mellom 14 og 18 år. De har alle fylt ut en digital spørreundersøkelse under veiledning, i tillegg til å ha samtaler om hva de mener om fritidsklubbtilbudet i Fredrikstad i dag, og hva slags tanker de har om et eventuelt fritidsklubbtilbud i sentrum, med særlig tanke på e-sport/gaming. I undersøkelsen ble de stilt spørsmål om hva de tenker om dagens fritidsklubbtilbud, hva de tenker et fritidsklubbtilbud bør "inneholde", samt fordeler og ulemper med å ha en fritidsklubb i sentrum.

Resultatene av disse undersøkelsene og samtalene viser noen gjennomgående punkter som ungdommene er enige om, mens når det gjelder andre behov og innspill er svarene mer variert.

Ved spørsmål om hva de tenker om dagens fritidsklubbtilbud kommer det frem mye positivt, og andre innspill som viser at mye kan forbedres:

- Ungdommene ønsker seg mer ressurser til både sin lokale fritidsklubb, men også fritidsklubbene generelt.
- De tenker at flere økonomiske ressurser kunne vært brukt til å pusse opp slitte lokaler, opprettholde/øke åpningstidene, tilby gratis mat
- Ungdommene trekker fram at det er et bra fritidsklubbtilbud som når mange forskjellige målgrupper.
- De beskriver at fritidsklubbene er godt spredt rundt i Fredrikstad og at det er viktig å ha et lokalt tilbud. Samtidig ønsker de seg fritidsklubber på flere steder, og noen oppgir at de ikke har noe tilbud i nærheten. Flere av ungdommene som bor i sentrum påpeker at det nå ikke er noe fritidsklubbtilbud i sentrum etter at Littfri ble lagt ned
- Ungdommene vektlegger at fritidsklubbene tilbyr stabile voksne og at det er et trygt sted å henge på kveldene.
- De sier at det er bra aktivitetstilbud på fritidsklubbene, og nevner spill, playstation, biljard, bordtennis og disco.
- Ungdommene mener tilbudet kunne vært markedsført mer og bedre, særlig ved at ungdom bistår i markedsføring i kanaler som ungdom bruker.
- Noen av ungdommene trekker fram at de opplever at yngre barn blir prioritert høyere og at det finnes flere tilbud for dem. Særlig mener de det er et behov for tilbud til eldre ungdom over 16 år.

Når det gjelder ønsker for en eventuell fritidsklubb i sentrum er dette de viktigste punktene ungdommene mener bør være med (i prioritert rekkefølge): Flest trekker fram sofaer, disko og gratis mat. Så kommer organiserte aktiviteter man kan være med på og hyggelige, trygge folk som jobber der. Resten av innspillene vektlegger et sted å henge, temadager, lydanlegg, engasjement, forskjellige aktivitets- og sosiale rom, kiosk, lav terskel, godt miljø, spill, sted å være innendørs og engasjerte ungdommer.

Ved oppfølgingsspørsmål om hvorvidt gaming og e-sport er viktig for et fritidsklubbtilbud i sentrum, er det gjennomgående svaret at ungdommene synes det er fint å ha spill

tilgjengelig, da det er en sosial aktivitet å gjøre og mange synes det er gøy å spille litt – men at det ikke kommer øverst på en prioriteringsliste, og at det ikke er et nødvendig trekkplaster for en fritidsklubb.

Oppsummert synes det som at det viktigste for ungdommene er å få være sammen på en egen arena med ungdommer omtrent på sin egen alder, på et sted som tilbyr gratis eller billig mat. Gjennomgående ønsker ungdommene flere tilbud for de over 16 år.

Det er ikke gjennomført medvirkningsprosesser med ungdom som er aktive utøvere av e-sport, men man kan anta at de ville kunne signalisere behov for et e-sport-tilbud for ungdom i Fredrikstad.

Fordeler og ulemper med fritidsklubbtilbud i sentrum

Ungdommene er generelt nyanserte i diskusjon om fordeler og ulemper med fritidsklubbtilbud i sentrum.

Av fordeler trekker de fram at et tilbud i sentrum kan nå ungdommer fra hele kommunen, siden mange (og særlig de eldre ungdommene) uansett er i sentrum i forbindelse med shopping, skole, transport mm. De vektlegger at ungdom er i sentrum uansett, og at det er bedre at de er på et trygt sted innendørs sammen med voksne. Ungdommene er også opptatt av at det bor ganske mange mennesker (og da også ungdom) i sentrum og at disse nå ikke har noe fritidsklubbtilbud i nærheten.

Ulempene som ungdommene trekker fram er særlig knyttet til rus og kriminalitet i sentrum og at de tenker det er uheldig at mange ungdommer oppholder seg i gatene i sentrum. Samtidig som de under fordeler tenker at ungdom uansett kommer til å være i byen, og at det er bedre at de har et fritidsklubbtilbud som er trygt, er de bekymret for at et ungdomstilbud vil trekke flere ungdommer til sentrum. Ungdommene sier at de er bekymret for hva som skjer i etterkant av en fritidsklubbs åpningstid, at ungdommer vil være igjen i sentrum. De er også bekymret for kombinasjonen av et fritidsklubbtilbud og voksnes utelivstilbud med alkohol og mulig fyll. I tillegg trekker noen fram at det finnes en del andre ungdomstilbud i sentrum og at et fritidsklubbtilbud vil måtte konkurrere med disse andre tilbudene.

Uavhengig av ungdommenes innspill rundt fordeler og ulemper, har dette vært en faglig og politisk diskusjon i Fredrikstad i mange år, og man gjenkjenner mange av de samme argumentene for og imot i andre byer/kommuner. Fordelene oppsummeres oftest slik fra administrasjon og ansatte fra relevante virksomheter:

- Det bor mange ungdommer i sentrumsområdene, som ikke har noen lokal fritidsklubb.
- En del ungdommer oppholder seg allerede i sentrum, og noen av disse er sårbare og marginaliserte unge som kommunen sliter med å nå med hjelpetjenester. De vil kunne nås gjennom trygge og profesjonelle voksne på et fritidsklubbtilbud i sentrum.
- Avhengig av innretningen av en slik fritidsklubb, vil det være et sted som kan nås av mange. Mange ungdommer bruker sentrum og enda flere beveger seg gjennom eller benytter seg av andre tilbud i byen.

Ulempene som ofte vektlegges av fagmiljøene er at:

- Det krever relativt mye ressurser å drifte en god fritidsklubb i sentrum, siden voksentettheten må være høy og aktivitetstilbudet godt

- Man risikerer å trekke ungdom til sentrum som ellers ikke ville vært der, med de bekymringene det medfører.

Relevante bestemmelser

Ingen.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Fritid er en viktig arena for barn og unge, der de kan oppleve fellesskap, glede og mestring. For at alle barn og unge skal ha tilgang til både egenorganisert og organiserte fritidsaktiviteter, er det viktig at det finnes et bredt spekter av fritidsaktiviteter og få terskler som hindrer deltakelse. Det er også viktig at barn og unge har møteplasser de kan samles. En satsning på et fritidsklubbtilbud i sentrum vil kunne gi gode gevinster, og det samme gjelder et tilbud som fokuserer på e-sport/gaming.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

I denne saken legges det vekt på utredning og beskrivelse av forskjellige alternativer for fritidsklubbtilbud i sentrum, med mulig vekt på gaming og e-sport. Sakens innstilling innebærer ikke økonomiske konsekvenser, men det vil et eventuelt senere vedtak om etablering av faktiske ungdomstilbud opplyse om.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Ikke relevant.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

Ansatte fra relevante virksomheter er involvert i medvirkningsarbeidet slik beskrevet i saken.

Vurdering

I denne saken er kommunedirektøren bedt om å skissere og utrede forskjellige alternativer knyttet til fritidsklubbtilbud i sentrum, med en mulig e-sport/gaming-profil. Siden det tidligere fritidsklubbtilbudet i sentrum (Littfri) ble lagt ned i 2024, er det i saken beskrevet ulike alternativer. Samtidig er det vurdert som lite hensiktsmessig å utarbeide konkrete og fylldige prosjektbeskrivelser for de ulike alternativene, så lenge ikke det er gitt en tydeligere bestilling og økonomiske rammer for en slik satsning. Saken kan eventuelt brukes som faglig grunnlag for videreutvikling av fritidsklubbtilbudet og anses som en formidling av ungdoms perspektiver på diskusjonen. Sammenlignet med andre byer, har Fredrikstad hatt behov for koordinering av og støtte til ulike tilbud for barn og unge knyttet til gaming/e-sport. Dette er fortsatt ikke løst, men det er i løpet av 2024-2025 tatt initiativ som kan bedre situasjonen, for eksempel oppstart av et «E-sportens hus».

Alternative løsninger

Alternative løsninger er beskrevet under saksopplysninger.

Konklusjon

Denne saken beskriver ulike alternativer og utreder disse. Det er ikke konkludert eller kommet spesifikk anbefaling fra administrasjonen annet enn å ta saken til orientering.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 26.05.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 26.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2025/11212
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 95934/2025
Klassering: C11

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	26.05.2025	10/25
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	16/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	15/25
Formannskapet	05.06.2025	
Bystyret	11.09.2025	

Pilot fritidskort og økonomisk inkludering i fritidsaktiviteter

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering. Finansiering av ordningen innarbeides i budsjett- og økonomiplan for 2026-29.

Sammendrag

Denne saken følger opp bystyrevetdakt av 13.06.24 der kommunedirektøren blir bedt om å utrede mulighetene for å gjennomføre en fritidskort-ordning for barn og unge gjennom eksisterende systemer i samarbeid med frivilligheten, og hvilke kostnader det vil medføre.

Det finnes eksisterende ordninger som administreres av rådsfunksjoner i frivilligheten, Fredrikstad idrettsråd, Fredrikstad musikkråd, Fredrikstad speiderråd og Sceneteppet. Arbeidet koordineres av arbeidsgruppen for lokal fritidserklæring. Ordningene er i hovedsak finansiert av eksterne tilskuddsmidler, men disse er ofte tidsavgrenset og en usikker finansieringskilde på sikt.

Saken beskriver ulike alternativer for finansiering og involvering fra kommunens side, og disse kan tas med i arbeid med budsjett og handlingsplan til høsten.

Deler av denne saken er også sendt ut som et notat fra kommunedirektøren til politisk nivå november 2024.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyret PS 136/24 Verbalforslag om pilotprosjekt for lokalt fritidskort
2. Bystyret PS 39/23 Fritidserklæring for barn og unge i Fredrikstad

Saksopplysninger

Bystyret behandlet 13.06.24 sak om «Verbalforslag om pilotprosjekt for lokalt fritidskort» (PS 136/24). Vedtaket var følgende:

1. Det etableres en fritidskort-ordning gjennom å benytte allerede eksisterende systemer for økonomisk inkludering, i samarbeid med frivilligheten.

2. Kommunedirektøren utreder mulighetene for å formalisere samarbeidet med utgangspunkt i rådene som organiserer frivilligheten, samt hvilke kostnader som vil være knyttet til fast drift av disse ordningene.
3. Eventuelle kostnader forbundet med en slik ordning, avklares i Budsjett 2025 og handlingsprogram 2025–2028.

På grunn av behov for innhenting av informasjon og kapasitetsutfordringer i administrasjonen var det ikke mulig for kommunedirektøren å legge opp en egen politisk sak på dette før behandling av budsjett og økonomiplan høsten 2024. Det ble sendt ut et notat i november 2024 for at politikerne skulle ha bakgrunnsinformasjon på temaet fritidskort og økonomisk inkludering med seg inn i budsjettarbeidet, og at administrasjonen vill komme tilbake med en politisk sak på nyåret i 2025.

I budsjett- og økonomiplan for 2024–2027 for Fredrikstad kommune, ble det besluttet at det skulle planlegges en pilot for lokalt fritidskort, med mål om at barn og unge i levekårsutsatte områder skal få dekket utgifter for organiserte aktiviteter.

Kommunedirektøren belyste i den politiske saken om fritidskort erfaringer som til nå er gjort med kommunens arbeid med økonomisk inkludering, samt resultater fra nasjonal prøveordning med fritidskort, der en rekke kommuner gjennomførte lignende piloter.

Kommunedirektøren anbefalte at det etableres en fritidskortordning lokalt i Fredrikstad ved å styrke og videreutvikle allerede eksisterende ordninger for økonomisk inkludering, i samarbeid med frivilligheten.

Fredrikstad idretts- og aktivitetsråd (FRID) har i mange år hatt systemer for dekning av utgifter til fritidsaktivitet, en ordning som kalles økonomisk inkludering. Denne baserer seg på tillit til og respekt for barn og foresatte, og er organisert som en ubyråkratisk ordning der FRID refunderer idrettslagets utgifter knyttet til manglende betaling ut fra en gitt prosedyre. Sentralt i ordningen står miljøkontakter i idrettslagene som følger opp familier og barn. Ordningen kan dekke opp til 4500 kroner i utgifter til kontingent, utstyr og turer/turneringer.

Som et ledd i arbeidet med #drømmefritid og lokal fritidserklæring, har administrasjonen utvidet ordningen med erfaringene fra FRID, til speiderrådet, musikkrådet og Sceneteppe (sistnevnte som administrator av ordningen for barneteatrene).

FRIDs ordninger er primært finansiert av eksterne tilskuddsmidler, og noe fra kommuneområde oppvekst sine satsninger mot barnefattigdom. Sistnevnte vil ha sin siste tildeling høsten 2025, siden fondsmidler tidligere avsatt til dette er brukt opp. Ordningene knyttet til korps, kor, speider og barneteatre er fullfinansiert av Fredrikstad kommune.

Det praktiske arbeidet knyttet til fordeling av midler og administrasjon av ordningene er lagt til de rådene som organiserer frivilligheten, og forankret i arbeidet med lokal fritidserklæring.

Finansieringen av ordningene, og da særlig FRIDs systemer, er usikker og tidsavgrenset. De fleste store tilskuddsgivere yter støtte kun i en begrenset periode.

I dag er utgiftene til Speiderrådet, Sceneteppe og Musikkrådet knyttet til økonomisk inkludering på 50.000 kroner per år for hver aktør.

FRIDs utgifter er av en annen størrelsesorden, all den tid de koordinerer for idretten som klart er den fritidsaktiviteten som favner flest barn og unge både i antall:

I 2019 utbetalte FRID til sammen 931.420 kr til 387 barn fra 22 klubber. Dette har i 2023 økt til 1.486.735 kroner, utbetalt til 548 barn fra 25 forskjellige klubber. Antagelig vil beløpet ha økt enda noe i 2024.

Relevante bestemmelser

Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraftig

Gjennom inkludering i fritidsaktiviteter for barn og unge svarer det ut et sentralt folkehelsemål – og fungerer som beskyttelsesfaktor for de fleste livsutfordringer. Det er høy oppmerksomhet på hvordan en kan redusere eller fjerne hindre for deltakelse i fritidsaktiviteter, og et av de viktigste er økonomi. Gode ordninger som reduserer eller fjerner økonomi som terskel for deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter vil kunne få store positive konsekvenser for sosial bærekraft. Dette er spesielt viktig i Fredrikstad, siden andelen barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt er stor.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Dersom Fredrikstad kommune skal gå inn og finansiere hele eller deler av disse ordningene, vil det medføre økonomiske konsekvenser av tilsvarende beløpsstørrelse.

Det som kreves av personalressurser vil ikke endres nevneverdig, da arbeidet allerede koordineres og samordnes av koordineringsgruppa som er nedsatt for å arbeide med lokal fritidserklæring.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Ikke relevant i saken

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant i saken

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i saken

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at det er behov for et mer systematisk og langsiktig arbeid i finansiering av ordningene. Det er krevende å bygge langsiktig arbeid uten forutsigbar økonomisk tilskudd for frivilligheten.

Dersom man skal etablere ordninger av mer langvarig og formalisert karakter, vil dette kunne innebære:

- Et formalisert samarbeid forankret i arbeid for lokal fritidserklæring, i tett samarbeid med aktørene i frivilligheten som koordinerer ordninger for økonomisk inkludering. Dette er per i dag FRID, Speiderrådet, Musikkrådet og Sceneteppet.
- Fortløpende felles evaluering av ordningene, samt erfaringsutveksling mellom aktørene
- En årlig støtte fra Fredrikstad kommune til aktørene som er øremerket bruk i økonomisk inkludering, forankret i samarbeidsavtale. Støtten kan helt eller delvis dekke aktørenes utgifter til økonomisk inkludering.

Alternative løsninger

En alternativ løsning kan være å opprettholde dagens ordning, og at Fredrikstad kommune ikke bidrar økonomisk til arbeidet. Administrasjonen følger fortsatt opp forpliktelsene gjennom lokal fritidserklæring ved å koordinere arbeidet med inkludering i fritidsaktivitet slik det er beskrevet i sak om lokal fritidserklæring.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at det settes av midler i arbeidet med budsjett for 2026 til økonomisk støtte til ordninger som beskrevet i denne saken.

På den måten kan det etableres en fritidskort-ordning gjennom å benytte eksisterende systemer for økonomisk inkludering, i tett samarbeid med frivilligheten.

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2025/14244
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 125250/2025
Klassering:

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	17/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	16/25

Samarbeidsavtale om skoleplassbytter mellom nabokommuner

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Fredrikstad kommune tar kontakt med nabokommunene for å få til et interkommunalt samarbeid knyttet til fleksibelt inntak av elever på tvers av skolegrenser.

Sammendrag

Ungdomsrådet uttaler seg til saken.

Saken svarer ut verbalvedtak om å få til et fleksibelt inntak av elever på tvers av kommunegrensene.

Fredrikstad kommune får flere ganger per år søknader om skolebytter på tvers av kommunegrensa og kommunene ser et felles behov for å formalisere et samarbeid for å ivareta våre brukere på beste mulig måte. Administrasjonen har hatt innledende drøftinger med Råde kommune og Sarpsborg kommune om temaet i første kvartal av 2025.

Denne saken redegjør for gjeldende regelverk, lokale forskrifter og drøftingene mellom kommunene, som grunnlag for å avtalenes vilkår. Det presiseres at det er ulike behov for samarbeidet mellom de to kommunene og at de vil gjøres rede for hver for seg.

Det er også et ønske om å få til et tilsvarende samarbeid med Halden kommune og Hvaler kommune, og vil bruke utredningen vi nå er i gang med som grunnlag for å initiere en formalisering av samarbeid også med disse to kommunene. Halden kommune vil være aktuell for tilsvarende løsning som med Sarpsborg kommune. Hvaler kommune vil være aktuell for tilsvarende løsning som med Råde kommune.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

Saken svarer ut verbalvedtak om å få til et fleksibelt inntak av elever på tvers av kommunegrensene. I saken gis en orientering om igangsatt arbeid for et interkommunalt samarbeid med nabokommuner om skoleplassbytter. Saken tangerer saken om «Gjesteelevsgaranti – Oppfølging av bystyrevedtak PS 189/24 – Søknad om

gjesteelevsgaranti». Denne saken, «Samarbeidsavtale om skoleplassbytter mellom nabokommuner», refereres til i den saken som «Fleksibelt inntak av elever ved grensenære skoler». Som nevnt der, har saken som nå legges frem et annet innhold, da det her er snakk om et gjensidig økonomisk samarbeid med kommuner som grenser til Fredrikstad kommune.

Overordnet mål for avtalen er å sikre de beste oppvekstsvilkår for elever i skolepliktig alder og ta et kollektivt ansvar for dette i vår region. I enkelte tilfeller setter kommunegrensen og økonomiske forpliktelser innad i kommunen begrensinger for helhet og sammenheng i en vurdering av hva som er til barnets beste.

Avtalen skal sikre likebehandlingsprinsippet. En formell avtale, med uttalte retningslinjer, vil sikre at skjønnsutøvelsen blir mer lik i regionen og uavhengig av saksbehandler i hver enkelt kommune.

Samarbeidsavtalen er tenkt å gjelde for særskilte saker, ikke som en generell bestemmelse om at elever kan bytte skole på tvers av kommunegrensen. Tanken er at den interkommunale avtalen kan vises til i § 6 i vår lokale skoleplassforskrift, men at avtalevilkårene for hver enkelt kommune ligger i et annet dokument. Hver enkelt søknad vil bli behandlet konkret og individuelt etter kriterier i de individuelle interkommunale avtalene, samt etter kriterier satt i § 4 og 5 i vår lokale skoleplassforskrift.

Det vil gjelde ulike premisser for de ulike kommunene på grunn av ulik skolestruktur i de ulike kommunene. Følgende områder er samarbeidsavtalen spesielt beregnet for:

- Råde kommune og Hvaler kommune har bare en ungdomsskole i sin kommune. Det innebærer at de har svært lite fleksibilitet å tilby sine elever i komplekse skolemiljø saker. En åpning for interkommunalt samarbeid vil bidra til å øke denne fleksibiliteten.
- Det finnes områder ved kommunegrensen der familier bor vesentlig nærmere en skole i nabokommunen, enn sin egen nærs skole i hjemkommunen. Det finnes familier som har postadresse i nabokommune, men allikevel skatter til Fredrikstad kommune og anses som hjemmehørende i Fredrikstad kommune. I disse tilfellene kan det være nyttig å se på mulighet for fleksibilitet for å gi så gode oppvekstsvilkår som mulig for våre unge innbyggere.
- Alle kommunene har særskilt sårbare barn, som utsettes for flytting de selv ikke kan påvirke. Skolen har et særskilt ansvar som beskyttelsesfaktor for sårbare elever. Skolen er den institusjonen som er nærmest barna, og som er i best posisjon til å utjevne forskjeller og bistå som stabiliserende faktor for disse barna.
- Fredrikstad kommune prioriterer at elever slipper unødige brudd i opplæringsløpet når vi vurderer søknader om å beholde skoleplass etter flytting, innad i kommunen. Det er særlig viktig for elever på 10. trinn med avsluttende eksamener, men det er også viktig for 7. trinns elever der de aller fleste vil få et nytt skolebytte til ungdomsskole fra 8. trinn. Dette er et hensyn samarbeidskommunene er enige om at er viktig. Det foreligger allerede uformelle samarbeid i enkeltsaker knyttet til å fullføre 10. trinn og det er spesifisert i skoleplassforskriftens § 6 at Fredrikstad kommune prioriterer fullføring av andre halvår av 10. trinn også på tvers av kommunegrensen. I samarbeidsavtalen vil fullføring av 7. og 10. trinn på tvers av kommunegrensen for samarbeidskommunene være et eget punkt.

Oppsummert betyr det at hensyn til avstand, sårbarhet og unødige brudd i vil stå sentralt i kriteriene for skolebytte på tvers av grenser til nabokommunene. I tillegg vil hensynet til

ungdomsskoleelevers psykososiale skolemiljø være vesentlig i samarbeidsavtalen med Råde kommune og eventuelt for Hvaler kommune.

Det er også drøftet bortvisningsvedtak og midlertidige vedtak i forarbeidene. Her er det behov for videre drøftinger, med tydelige avklaringer på vilkår for i hvilke situasjoner det vil være grunnlag for å fatte slike vedtak. Bortvisningsvedtak gjelder primært for ungdomsskolen i Råde kommune og i Hvaler kommune.

Det er viktig å presisere at en innvilgelse om skolebytte på tvers av kommunegrensen i de aller fleste tilfeller ikke vil være hjemlet i retten i til opplæring. Det betyr at opplæringen vil kunne blitt ivarettatt i hjemkommunen, men at eleven tas inn på annen skole etter eget og familiens ønske. Samtidig er det slik at ingen kommuner etter loven er forpliktet til å innvilge skolebytte på tvers av kommunegrensa. I enkeltsaker så vil statsforvalter allikevel kunne pålegge et skolebytte på tvers av skolegrensa, dersom det er nødvendig for å oppfylle elevens rett til opplæring. Samlet innebærer dette at det vil være anledning til å sette vilkår om egenbetaling for skoleskyss i de aller fleste saker. Det vil bli gjort og det er et viktig vilkår for at løsningen skal være økonomisk bærekraftig for kommunene. Det er viktig å tenke på hele opplæringsløpet for eleven. Hvis man innvilger skolebytte for en elev som skal begynne på 1. trinn, så må man tenke på at dette vilkåret også vil gjelde for ungdomsskoletiden for eleven. Det vil være viktig å ha god dialog med foresatte om dette, slik at de fullt ut forstår konsekvensen for egen situasjon, både praktisk og økonomisk for årene som kommer.

Unntak som vil kunne være aktuelt når det kommer til vilkår om egenbetaling av skyss:

- Skolemiljø saker, inkludert eventuelle bortvisningsvedtak, knyttet til ungdomsskolen i Råde kommune og i Hvaler kommune. Ved slike unntak faller ansvaret på bostedskommunen til eleven og bostedskommunen må selv vurdere om de vil hevde at det er belegg på å stille vilkår om egenbetaling eller ikke. Ansvar og vilkår må fremgå tydelig i enkeltvedtaket som fattes.
- Elever med rettigheter til skyss på grunn av funksjonsnedsettelse. Det er i utgangspunktet Østfold fylkeskommune som skal dekke skysskostnader for elever med funksjonsnedsettelse, men de setter tydelig begrensning til å dekke skyss til og fra elevens nærscole. Bostedskommunen til eleven er ansvarlig for merkostnaden det vil tilføre dersom de innvilger skolebytte til annen skole enn nærskolen. Ved slike unntak faller ansvaret på bostedskommunen til eleven og bostedskommunen må selv vurdere om de vil hevde at det er belegg på å stille vilkår om egenbetaling eller ikke. Ansvar og vilkår må fremgå tydelig i enkeltvedtaket som fattes.

Kommuneøkonomien er svak i de fleste av våre nabokommuner og i vår egen. Den står ofte til hinder for å tenke gode løsninger på tvers av kommunegrensen. I utgangspunktet skal det fra hjemkommunen/bostedskommunen sin side betales en grunnskolesats for hver enkelt elev som mottar skoleplass fra en annen kommune, en vertskommune. Grunnskolesats kan variere fra 50 000 – 230 000 kr pr. skoleår pr. elev. For Råde kommune er grunnskolesatsen kr. 137 000 og for Sarpsborg kommune er grunnskolesatsen kr. 166 637. Det er derfor avgjørende for en avtale at kommunene gjensidig ikke vil kreve grunnskolesats av hverandre i en interkommunal avtale.

Det vil også være vesentlig for en avtale at det er en gjensidighet i benyttelse, slik at avtalen ikke utgjør en større økonomisk belastning for den ene kommunen enn den andre. Dette må sees på over tid, da behovene kan variere fra år til år.

Etter opplæringslovens kap. 11, §§ 11-4 til 11-6 har elever rettigheter knyttet til individuelle tilrettelegginger i tilfeller der de trenger dette for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I slike tilfeller blir det viktig med god dialog mellom kommunene. Kommunedirektørens vurdering, på dette punktet i forarbeidene, er at Fredrikstad kommune

forholder seg på lik linje til rettigheter etter §§ 11-4 til 11-6, som kommunen gjør for gjesteelever og elever i private skoler med tilsvarende behov. Det innebærer at vertskommunen søker bostedskommunen om midler for å ivareta elevens rettigheter etter bestemmelsen og at hjemkommunen fatter vedtak og stiller refusjonsgaranti.

Noen elever har svært store tilretteleggingsbehov, og da vil også spørsmålet om midler til SFO reise seg. SFO er ikke en rettighet eleven har etter opplæringsloven og vil ikke kunne fattes som et enkeltvedtak for eleven, men vil kunne drøftes i enkeltsaker som en tilskuddsordning til den aktuelle skolen. Dette er en praksis vi følger i enkeltsaker for private skoler i Fredrikstad kommune i dag.

Det vil være viktig med en årlig evaluering av avtalen, samt et register for elever vi utveksler. Slik kan kommunene holde oversikt over gjensidighet, samtidig som det sikres en arena for å revidere samarbeidsavtalen etter oppståtte behov for endringer. I en oppstartsfase vil det kunne være nødvendig med hyppigere evalueringer og vurderinger av justering av avtalene.

Det bør være like rutiner og skjema/maler for søknadsprosesser og vedtak for samarbeidskommunene. Grunnlaget kan være likt for alle samarbeidskommunene, men med interne tilpasninger i tråd med de tilpasninger som gjøres i hver enkelt avtale mellom to samarbeidende kommuner.

Vedtaksmyndighet skal ligge til kommunalsjef skole og det formelle samarbeidet foregår på dette nivået. Aktuelle skoler, ved rektor, er med å opplyse sakene.

Relevante bestemmelser

- Opplæringslovens § 2-6, andre ledd:

Etter søknad kan eleven takast inn på ein annan skole enn den eleven har rett til å gå på.

- Opplæringslovens § 12-2:

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemijø, som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring.

- Opplæringslovens § 13-1:

Kommunen og fylkeskommunen kan fastsetje i forskrift om skolereglar etter [§ 10-7](#) at elevane kan visast bort frå opplæringa etter fleire eller grove brot på skolereglane, med dei avgrensingane som følgjer av denne paragrafen.

- I forarbeidene til opplæringsloven, Prop 57 L (2022-2023) til § 2-6 står det:

«Etter kommunelova § 17-1 kan to eller fleire kommunar avtale interkommunalt samarbeid. Det inneber at kommunar kan fastsetje forskrifter om felles skolekrins mellom to eller fleire nabokommunar.»

- Forskrift til opplæringsloven § 21-2. Økonomisk ansvar for elevar som får grunnskoleopplæring utanfor bustadkommunen:

Dersom ein elev får grunnskoleopplæring, og eventuelt individuell tilrettelegging etter [opplæringslova kapittel 11](#), utanfor bustadkommunen og eleven ikkje er særskilt nemnd i [§ 21-3](#) eller i [opplæringslova § 28-3](#) og [§ 28-4](#), skal bustadkommunen betale dersom bustadkommunen har ein avtale med vertskommunen.

Dersom ein elev får individuelt tilrettelagd opplæring utanfor bustadkommunen, fastset bustadkommunen omfanget av den individuelt tilrettelagde opplæringa etter ei sakkunnig tilråding frå vertskommunen. Bustadkommunen fastset også omfanget av personleg assistanse og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel.

- Forskrift til opplæringsloven § 21-1. *Definisjonar i dette kapittelet*

Med bustadkommune er meint den kommunen der foreldra eller den av foreldra som har omsorga for barnet, bur. Dersom foreldra har avtalt delt fast bustad og bur i ulike kommunar, er bustadkommunen den kommunen der barnet er folkeregistrert.

Med vertskommune er meint den kommunen som gir eleven grunnskoleopplæring.

- Forskrift om regler for tildeling av skolested og skolebytte i grunnskolene, Fredrikstad kommune, Østfold LOV-2023-06-09-30-§2-6, § 6:

Fredrikstad kommune er økonomisk ansvarlig for elever bosatt i kommunen. Dersom en elev flytter til en annen kommune, vil Fredrikstad kommune til vanlig ikke innvilge søknad om å beholde skoleplassen i kommunen. Fredrikstad kommune innvilger ikke søknader om skoleplass i en annen kommune når eleven er folkeregistrert i Fredrikstad.

Unntak fra denne bestemmelsen gjelder ved andre halvår på 10. trinn

- Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse av 12.12.2014:

«Elever har ikke rett til å gå på skole i en annen kommune

Grunnskoleelever har rett til å "gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til". Denne retten gjelder bare innen den kommunen der eleven bor. Elever har med dette ikke rett til å gå på skole i en annen kommune.

En kan imidlertid søke om å få gå på en annen skole enn det en har rett til. Dette gjelder også der den skolen eleven har søkt seg til ligger i en annen kommune. Kommuner kan etter avtale med andre kommuner tilby elever grunnskoleopplæring i andre kommuner.

Det vil likevel være bostedskommunen som har det økonomiske ansvaret for eleven og som har ansvaret for at eleven får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring.»

- Hensynet til barnets beste nedfelt i Barnekonvensjonen art. 3, Grunnlovens § 104 og opplæringslovens § 10-1

Konsekvenser for sosial bærekraft

En interkommunal avtale om skoleplassbytter på tvers av kommunegrensene vil kunne få positive konsekvenser for sosial bærekraft på flere nivåer. Nedenfor listes ulike årsaker til innvilgelser og konsekvensene som følger av dette:

Innvilgelse på avstand – der skolen i nabokommunen ligger vesentlig nærmere hjemmet enn nærskolen i bostedskommunen:

Å kunne gå til skolen har stor verdi for folkehelsen, både fysisk og psykisk. Det gir eleven mosjon og selvstendighetstrening. Samtidig er skoleveien en arena for å være sosial, ved å slå følge med medelever til skolen. Skoleveien er en arena for å utforske, oppdage og være nysgjerrig på omgivelsene sine, alene og sammen med andre. Skoleveien er en viktig del av allmenndannelsen vår. Når elever må ta skolebuss blir de fratatt mye av verdiene som ligger

i dette punktet, og da i særdeleshet den fysiske biten. Samtidig er det større sannsynlighet for at foresatte kjører elevene til skolen, fordi det samlet sett blir mer praktisk i en travel hverdag. Dette fratar elevene hele verdien det gir å gå til skolen, både det fysiske og sosiale aspektet.

Det å ha medelever som bor i nærheten gjør det også enklere for elever å ivareta sosiale relasjoner på fritiden. De kan operere mer selvstendig, noe som gir bedre vilkår for god utvikling av sosiale og samfunnsdeltakende ferdigheter. Det kan også bidra til å gi et lavere trykk på den enkelte familie. Lavere stressnivå i den enkelte familie vil kunne bidra til at foresatte lettere klarer å sjonglere arbeidsliv og familieliv. Mindre stress bidrar til bedre humør, mer positiv samhandling og generelt bedre folkehelse.

Hensikten med nærskoleprinsippet er blant annet å gi barna anledning til å skape eller fastholde holdepunkter i nærmiljøet, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. Det er således nedfelt i opplæringslovens § 2-6 at elevene har rett til å gå på en skole i nærmiljøet. Rettigheten er begrenset til å gjelde innad i bostedskommunen.

Innvilgelse på særskilt sårbarhet:

Noen barn har krevende levekår eller sårbarheter på grunn andre av årsaker. Genetikk, samfunnsmessige forhold, miljø, belastende livshendelser, samlivsbrudd, traumer, psykiske lidelser, sosioøkonomisk posisjon, etnisitet, legning og mobbing kan være noen aktuelle risikofaktorer. Listen er ikke uttømmende. For disse barna kan godt etablerte relasjoner preget av tillit til voksne og barn på skolen være av vesentlig større verdi enn for andre barn. Disse relasjonene er beskyttelsesfaktorer som det vil tilføre ytterligere sårbarhet å frata barnet. Samfunnet har et utvidet ansvar for å ivareta disse elevene og bidra som stabiliserende faktor. Dette er barn som ofte har vært utsatt for relasjonsbrudd og tapsopplevelser på andre områder i livet.

Hyppige relasjonsbrudd er krevende og kan gi eleven tilknytningsforstyrrelser som vil prege eleven i sine videre relasjoner i livet. Dette vil påvirke ikke bare eleven, men også menneskene eleven møter på sin vei videre i livet. Varige gode relasjoner til medelever og fagpersoner på skolen kan hjelpe eleven med verktøy som sikrer opplevelse av verdi og evne til selvhevdelse. Det kan være avgjørende for at et sårbart barn klarer å fullføre utdanning, klarer å delta i arbeidslivet og klarer å håndtere å bygge et godt liv med gode relasjoner som voksen. Å ivareta sårbare barn i skolen er vår fremste mulighet som institusjon til å utjevne sosial ulikhet, og hensynet til barnets beste bør i disse tilfellene være særs tungtveiende på tvers av kommunegrenser.

Innvilgelse på opplevelse av utrygt skolemiljø:

Å være utsatt for mobbing og krenkelser over lang tid kan sette dype spor i et menneske og er en stor risikofaktor knyttet til psykisk uhelse på kort og langs sikt. Derfor har elever en lovfestet rett til et trygt skolemiljø i norsk skole. Noen ganger kan saker bli veldig komplekse og skolen lykkes ikke med å ivareta denne retten.

Skolevegring kan være en reell konsekvens av et manglende skolebytte ved utrygt skolemiljø eller å tvinge igjen et skolebytte for særskilt sårbare elever. Skolevegring er et alvorlig og voksende problem i norsk skole. Elever klarer ikke å delta i skolehverdagen og isolerer seg fra å delta i samfunnet i stor grad. De utvikler med det ofte enda mer alvorlig psykisk uhelse. Vi vet fra erfaring med enkeltsaker at mange foresatte trenger store tilpasninger fra sin arbeidsgiver for å følge opp skolevegringen. I enkelte tilfeller blir belastningen så stor at det resulterer i sykemelding for foresatte og noen ganger blir det også behov for at foresatte får omsorgsperger for å være frikjøpt fra arbeidslivet. Mange av disse elevene får store problemer med å delta i arbeidslivet og i et sosialt liv på sikt. Utfordringen får store konsekvenser både sosialt og samfunnsøkonomisk på kort og lang sikt, og det er viktig at vi bruker de tiltak vi har tilgjengelig for å hindre skolevegring.

Innvilgelse på unødig brudd i opplæringsløpet:

Ethvert skolebytte er svært inngripende for et barn/ungdom. Det fører til brudd i opplæringsløpet, brutte relasjoner og det tar tid å bygge nye relasjoner til voksne og barn. Elever på 7. trinn skal som regel over på en annen skole når de begynner på ungdomsskolen. Dette blir således et brudd uavhengig av om eleven flytter eller ikke. Bruddet vil antagelig oppleves mindre vanskelig hvis eleven fortsetter på ungdomsskolen eleven soknet til før flytting, men det vil samtidig være en bedre overgang til annen skole ved flytting, enn å flytte midt i 7. trinn. Da vil eleven utsettes for to skolebytter på veldig kort tid.

Å finne sin plass i nytt skolemiljø er krevende i denne alderen. Alle jobber med å finne ut av sin identitet og de fleste opplever økt grad av usikkerhet på seg selv. Det kan få utslag i endret atferdsmønster når man på nytt skal finne sin rolle i en elevgruppe. Det er en veldig stressende situasjon å være ny i et skolemiljø og frykten for ikke å få bli likt og få venner er ofte stor. Det vil derfor kunne være uheldig for eleven på både kort og lang sikt å måtte utsettes for slike skifter mer enn nødvendig. Hvis byttet går bra, vil eleven måtte skilles fra nye venner ved nytt skolebytte. Hvis byttet går dårlig vil eleven ha med seg en tapsopplevelse inn i et nytt skolebytte, som kan påvirke elevens tro på at det neste skiftet skal gå bra og øke stresset knyttet til neste skolebytte.

Når elever går på 10. trinn har de avsluttende eksamener og de skal straks over i videregående opplæring. Et brudd i opplæringsløpet på 10. trinn er svært uheldig for det faglige utbytte, samtidig som det også vil utsette disse elevene for to veldig tette miljøskifter. I en tid der det er særs viktig å prestere faglig, vil et skolebytte kunne skape svært skadelige ringvirkninger for eleven, som kan få konsekvenser for mulighetene eleven får til å velge den linjen de ønsker å velge for sin videregående opplæring. Det kan igjen påvirke elevens grunnleggende motivasjon for sin videre opplæring og kan få langvarige konsekvenser for elevens valgmuligheter i arbeidslivet. Ungdomstiden er en sårbar tid og vi bør legge til rette for at elever ikke får unødvendig økt kompleksitet i sin ungdomstid.

Bortvisningsvedtak:

Den som mobber eller plager andre er også ofte sårbare elever. De trenger også hjelp. Av ulike årsaker havner elever i situasjoner der et bortvisningsvedtak kan bli aktuelt. Dette tiltaket er regulert i opplæringslovens § 13-1 og skal være siste utvei. Tiltaket må sees i sammenheng med punktet for utrygt skolemiljø. Det er et svært inngripende tiltak og det må gjøres en grundig konsekvensutredning før man fatter et slikt vedtak. Det kan få store konsekvenser for eleven som flyttes på kort og lang sikt og det kan få store konsekvenser for skolemiljøet ved skolen eleven flyttes til. Samtidig kan det bidra til at avgiverskole får bedre vilkår for å skape et trygt og godt skolemiljø for enkelte av sine andre elever og at det vil hindre at et skolebytte for andre enkeltelever tvinger seg frem. Det kan igjen bidra til varig bedre psykisk helse for andre elever ved denne skolen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Grunnskolesatsen regnes ut i hver kommune etter Kostra-tabell 12235 (funksjon 202, 222 og 223). Kostra-tallene er basert på kommunens brutto driftsutgifter i grunnskolen og blir dermed ulike fra kommune til kommune.

Hver kommune får innbyggertilskudd som skal dekke alle kommunale tjenester, ikke bare skolegang. Av innbyggertilskuddet gis en del til kommunal grunnskoleramme i budsjettet som vedtas av bystyret, og som Fredrikstadskolen drives for. Fredrikstad kommunes grunnskolesats for 2025 er 139 700,-.

Kommunene rapporterer antall elever som går i kommunal grunnskole. Det er tallene for 2024 som utgjør satsen i 2025. Hvert år trekkes Fredrikstad kommune en andel fra innbyggertilskuddet for de elevene som ikke går i kommunal grunnskole. Dette trekket har alltid blitt belastet grunnskoleramma som bystyret har vedtatt. Når kommunen blir trukket både innbyggertilskuddet og må betale grunnskolesats til en annen kommune, er resultatet at grunnskoleramma blir belastet to ganger for samme elev.

En avtale om ikke å betale grunnskolesats til hverandre vil hindre denne dobbeltbelastningen.

Alle elever som har behov for individuell tilrettelegging for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har krav på dette etter opplæringslovens kap. 11. § 11-4 regulerer retten til personlig assistanse. Veldig mye av denne rettigheten løses innenfor ressurser som tildeles trinnet og som kan nyttiggjøres av flere elever på trinnet i Fredrikstadskolen. Personlig assistanse handler i korte trekk om hjelp eleven trenger for å være tilgjengelig for faglig læring og ikke om hjelp til selve opplæringen. Det innebærer at det fattes få vedtak om personlig assistanse i Fredrikstadskolen. Rettigheten etter § 11-6 om individuelt tilrettelagt opplæring fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering og dette er timer eleven får tildelt for tilrettelagt faglig oppfølging. Dette er således en utgift bostedskommunen vil ha uavhengig av om eleven går på skole i bostedskommunen eller i en vertskommune.

Vi ser at utgiften til å dekke vedtak om personlig assistanse vil kunne være gjenstand for diskusjon, da det vil kunne være ulik praksis for å håndtere dette punktet på tvers av kommunegrensen. Dette må utredes grundigere generelt, men det må også drøftes i enkeltsaker. Fredrikstad kommune har allerede et skjema kommunen bruker for å vurdere behov etter § 11-4 for gjesteelever og privatskoleelever. Dette skjema kan brukes som grunnlag i videre drøftinger med våre nabokommuner knyttet til denne potensielle ekstraavgiften en innvilgelse av skolebytte på tvers av kommunegrense kan medføre for hver enkelt kommune.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser knyttet til skoleskyss, så vil dette kun være aktuelt å vurdere i enkeltsaker knyttet til elever som har varig funksjonsnedsettelse. Spørsmålet som da vil være sentralt vil være om Fredrikstad kommune har andre alternativer for å oppfylle elevens rett til opplæring innad i kommunen. Svaret på det vil i de aller fleste tilfeller være ja. Vi ser det derfor som lite sannsynlig at dette vil bli en reell økonomisk konsekvens for Fredrikstad kommune.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

I skolen bruker vi et begrep som vi kaller «tidlig innsats». Vi er opptatt av å følge med og avdekke utfordringer tidlig for å hindre en skjevutvikling faglig. Uttrykket er like anvendelig i et samfunnsmessig perspektiv for sosialøkonomiske hensyn. I denne sammenheng vil det interkommunale samarbeidet om skoleplassbytte kunne være med å gi langsiktig god samfunnsøkonomi, fordi kommunene sammen bedrer oppvekstsvilkårene for enkeltelever i vår region som har særlig behov for fleksibilitet. I noen tilfeller vil det kunne være avgjørende for varig god helse og deltagelse i arbeidsliv. For andre vil det gjøre hverdagen vesentlig enklere for en familie, slik at de unngår stressrelaterte plager og at de får et mer selvstendig barn, med de beste muligheter for å ivareta et eget sosialt liv i nærområdet.

Samtidig har kommunen ansvar for alle sine borgere og må sørge for at en interkommunal avtale om skoleplassbytter ikke går på bekostning av ivaretagelse av andre lovpålagte tjenester i kommunedelområde oppvekst. Dette aspektet må med når vi nedfeller avtalen og når vi etter hvert har den oppe til revidering.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Når det kommer til miljø, så vil det her være utslipp av klimagasser som kan ha en påvirkning i kraft av lengre skolevei. Samtidig er det slik at løsningen også vil bidra til at enkelte elever får kortere skolevei, slik at et skolebytte vil medføre at eleven kan gå til skolen fremfor å ta buss eller sitte på i bil.

Saken vil ikke ha nevneverdig påvirkning på miljøet, utover hva bruk av skoleskyss i Norge utgjør av miljøpåvirkning for øvrig.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i denne saken.

Vurdering

Det vil være hensiktsmessig å vurdere skolebytter på tvers av kommunegrensa i helt spesielle saker, med begrunnelsene som er skissert i punktet for saksopplysninger, med de årsaker som er skissert under sosial bærekraft og med de samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser som er vurdert. Løsningen vil fremme alle de samarbeidende kommunenes muligheter til å ivareta enkeltelevers beste, på en måte som også vil være til det beste for samfunnet vårt som helhet.

Alternative løsninger

Alternativt kan kommunene fortsette et uformelt samarbeid, men dette vil være en dårligere løsning med tanke på likebehandlingsprinsippet. Saksbehandlere trenger gode retningslinjer for å gjøre en så lik saksbehandling som mulig i enkeltsaker. Samtidig er det lettere å holde økonomisk oversikt når samarbeidet er formalisert og satt inn i et system for registrering, evaluering og revidering.

Konklusjon

Kommunedirektør anbefaler oppvekstutvalget at Fredrikstad kommune skal invitere til et interkommunalt samarbeid med nabokommunene sine, for å sikre best mulig levekår for enkeltelever.

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2025/13290
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 114416/2025
Klassering:

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	14/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	17/25
Formannskapet	05.06.2025	
Bystyret	11.09.2025	

Oppfølging av bystyrevedtak PS 189/24 - Søknad om gjesteelevsgaranti

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Fredrikstad kommune behandler søknader om grunnskoleopplæring utenfor kommunen etter det til enhver tids gjeldende regelverk.

Sammendrag

Denne saken er en oppfølging av bystyresak 189/24 – Søknad om gjesteelevsgaranti, refusjon av grunn sats for en grunnskoleplass i Oslo, punkt 2 i vedtaket av 12.09.2024:

Kommunedirektøren bes utarbeide retningslinjer for økonomisk tilskudd for tildeling av gjesteelevsgaranti for barn og unge i grunnskolen i Fredrikstad, som skal gjennomføres utenfor kommunen. Saken legges frem for politisk behandling våren 2025.

Saken redegjør for gjeldende regelverk, saksgang og kostnader ved søknad om økonomisk tilskudd for tildeling av gjesteelevsgaranti for barn og unge i grunnskolen i Fredrikstad, som får sin opplæring utenfor kommunen.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Saksprotokoll bystyresak 189/24 – Søknad om gjesteelevsgaranti, refusjon av grunnsats for en grunnskoleplass i Oslo
2. Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
3. Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)
4. Forskrift om regler for tildeling av skolested og skolebytte i grunnskolene, Fredrikstad kommune, fastsatt av Fredrikstad bystyre 14.juni 2024
5. Lov om behandling i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Saksopplysninger

Denne saken har sin bakgrunn i en søknad om skolebytte som ble sendt til Fredrikstad kommune i februar 2024. Det var en elev som hadde fått plass ved ballettskolen på Den Norske Opera og ballett i Oslo. Betingelsen for denne skoleplassen er imidlertid at eleven også blir elev ved Ruseløkka skole i Oslo. Dette er en offentlig grunnskole, og Oslo kommune krever derfor en gjesteelevsgaranti for at elever fra andre kommuner kan få plass der, i henhold til opplæringsforskrifta §21-2.

Fredrikstad kommune avslo søknaden, og vedtaket ble påklaget. Statsforvalteren opprettholdt i sitt vedtak av 12.05.2024 kommunens vedtak. Deretter ble saken behandlet i formannskapet 5.september 2024, før endelig vedtak ble fattet i bystyret 12.09.2024.

Kommunedirektøren utreder i en annen sak muligheten for et samarbeid med nabokommunene om fleksibelt inntak av elever som bor nær en kommunegrense. Den saken gjelder imidlertid et gjensidig økonomisk samarbeid med kommuner som grenser til Fredrikstad kommune, og ikke gjesteelevsgaranti.

Kommunedirektøren er kjent med at en kommune har fattet vedtak om at søknader om gjesteelevsgaranti for elever som tas inn ved Ballettskolen ved Den Norske Opera og Ballett i Oslo og Ruseløkka skole normalt innvilges. Dette er en av Oslos nabokommuner med en betydelig bedre kommuneøkonomi enn Fredrikstad. Kommunedirektøren er også kjent med at flere kommuner har fattet vedtak om gjesteelevsgaranti etter individuelt vurderte søknader. Dette er opplysninger gitt av Ballettskolen ved Den Norske Opera og Ballett. Det er ikke kjent for kommunedirektøren hvor mange kommuner som eventuelt har avslått slike søknader.

Relevante bestemmelser

Saksgang ved søknader om skolebytte er at kommunalsjef skole behandler disse etter gjeldende regelverk og de reguleringer som ligger i forvaltningsloven. Dersom søker klager på et avslag skal saken behandles på nytt. Hvis klager ikke får medhold, sendes klagen til Statsforvalteren i Østfold, Oslo, Akershus og Buskerud for behandling.

Elever har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet (nærskoleprinsippet). Foresatte til eleven kan søke kommunen om at eleven får plass på en annen skole enn nærskolen (skolebytte). Dette er regulert i opplæringslova §2-6.

Opplæringsforskrifta §21-2 regulerer kommunens økonomiske ansvar for opplæringa. Kommunen har ansvar for grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Dette betyr at det er kommunen eleven bor i (bostedskommunen) som avgjør om eleven skal få gå på en annen skole i eller utenfor kommunen (være gjesteelev). Dersom en elev skal gå på skole i en annen kommune (vertskommune), må de to kommunene inngå en avtale om opplæringsansvaret og det økonomiske ansvaret. Dette kalles vanligvis for en gjesteelevsgaranti, og det er de økonomiske utgiftene for en skoleplass (grunnskolesats) i vertskommunen som er gjeldende. Selv om det er mulig for to kommuner å inngå en slik avtale, inneholder opplæringsloven ingen plikt til dette.

Fredrikstad kommune gir etter denne bestemmelsen gjesteelevsgaranti for elever som er under barnevernets omsorg, og som er fosterhjemsplassert i en annen kommune. Disse elevene har ikke søkt om skolebytte, da det er barnevernet som har tatt avgjørelsen om flytting.

Eleven har ikke rett til å få innvilget plass på en annen skole enn nærskolen. En avgjørelse om skolebytte ligger innenfor kommunens frie skjønn. Dette betyr at den enkelte kommune kan velge om den åpner for skolebytte eller ikke, samt hvilke kriterier slike søknader skal vurderes etter. Etter opplæringslovas § 2-6 skal dette reguleres i en lokal forskrift.

Fredrikstad bystyre fastsatte 14.06.2024 forskrift om regler for tildeling av skolested og skolebytte i grunnskolene. Denne forskriftens §6 regulerer søknader om å få beholde skoleplass etter flytting til en annen kommune. Tredje setning i første avsnitt lyder: *Fredrikstad kommune innvilger ikke søknader om skoleplass i en annen kommune når eleven er folkeregistrert i Fredrikstad.* Dersom bystyret fatter vedtak om at Fredrikstad kommune skal innvilge søknader om skoleplass i en annen kommune når de er folkeregistrert i Fredrikstad, må forskriften endres. Dette gjøres etter fastsatte regler som er regulert i forvaltningslovens kapittel VII.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som handler om barn. Fredrikstad kommunes retningslinjer og praksis kan ikke utformes på en måte som ikke gir rom for å legge vekt på hensynet til barnets beste. Hensynet til barnet er imidlertid ikke det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, men ved avveiningen skal det tillegges stor vekt. Det avgjørende i saken vil være hvor klart det er at barnets beste er å få innvilget en søknad om skolebytte, opp mot de hensynene som taler for at søknaden avslås.

Når hensynet til barnets beste taler for at en søknad om skolebytte skal innvilges, må hensynene som taler imot vektlegges tyngre dersom søknaden skal avslås. I avgjørelser som gjelder barn må kommunen vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er vektet mot andre hensyn.

I saker der det søkes om skolebytte over en kommunegrense, skal det noe mer til for å få innvilget søknaden enn ved bytte internt i kommunen, da det innebærer en kostnad for Fredrikstad kommune å betale for en skoleplass i en annen kommune. Hensynet til bostedskommunens økonomi har dermed betydning i slike saker, og økonomi kan tale for at en søknad om skolebytte avslås. Når det kommer til tjenester som ikke er lovpålagte, kan kommuneøkonomi være et relevant moment i vurderingen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Grunnskolesatsen regnes ut i hver kommune etter Kostra-tabell 12235 (funksjon 202, 222 og 223). Kostra-tallene er basert på kommunens brutto driftsutgifter i grunnskolen og blir dermed ulike fra kommune til kommune.

Hver kommune får innbyggertilskudd som skal dekke alle kommunale tjenester, ikke bare skolegang. Av innbyggertilskuddet gis en del til kommunal grunnskoleramme i budsjettet som vedtas av bystyret, og som fredrikstadskolen drives for. Fredrikstad kommunes grunnskolesats for 2025 er 139 700,-.

Kommunene rapporterer antall elever som går i kommunal grunnskole. Det er tallene for 2024 som utgjør satsen i 2025. Hvert år trekkes Fredrikstad kommune en andel fra innbyggertilskuddet for de elevene som ikke går i kommunal grunnskole. Dette trekket har alltid blitt belastet grunnskoleramma som bystyret har vedtatt. Når kommunen blir trukket både innbyggertilskuddet og må betale grunnskolesats til en annen kommune, er resultatet at grunnskoleramma blir belastet to ganger for samme elev.

Fredrikstad kommune betaler hvert år grunnskolesats til vertskommuner for elever som er fosterhjemsplassert i andre kommuner, noe som må tas av grunnskolerammen. Dersom Fredrikstad kommune hadde innvilget søknaden om skolebytte til Ruseløkka skole i Oslo, ville Oslo kommune krevd grunnskolesats pålydende 193 718 kroner for 2025.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant for denne saken

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for denne saken.

Vurdering

Kommunedirektøren anser at det ikke er økonomisk forsvarlig for Fredrikstad kommune å ha retningslinjer som gjør at kommunen innvilger søknader for elever som søker om å få sin grunnskoleopplæring i en annen kommune.

Alternative løsninger

Kommunedirektøren anser at det ikke finnes en alternativ løsning, slik den økonomiske situasjonen er per nå.

Dersom bystyret likevel vedtar at det skal innvilges gjesteelevsgaranti for elever som søker om å få sin grunnskoleutdanning utenfor Fredrikstad kommune, må dagens lokale forskrift endres.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at det normalt ikke innvilges gjesteelevsgaranti for elever som søker om å få sin grunnskoleopplæring utenfor Fredrikstad kommune. Hver søknad må behandles individuelt, og etter det til enhver tid gjeldende regelverk.

Dette vil også gjelde for elever som kvalifiserer seg til opptak ved landsdekkende linje for ballett ved Ruseløkka skole i samarbeid med Den norske Opera og Ballettskole.

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2025/12849
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 110155/2025
Klassering: A20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	13/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	18/25

Lederskap og læringsstrategier i Fredrikstad-skolen - oppfølging av verbalvedtak i bystyresak PS 251/24

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

Saken svarer ut verbalvedtak fra budsjettbehandlingen for 2025 der kommunedirektøren bes utrede hvordan lederskap og konkrete læringsstrategier kan bidra til økte resultater på alle nivåer i kartleggings- og nasjonale prøver i Fredrikstad-skolen. Denne saken redegjør for dette.

Den negative utviklingen i læring og trivsel de siste årene, i Fredrikstad-skolen og norsk skole for øvrig, har vekket bekymring og vært utgangspunkt for nasjonale utredninger om hva som skal til for å snu den negative trenden. I saksopplysningene vises det til relevante dokumenter og føringer som er ment å støtte lokale skolemyndigheter og skoler i arbeidet med å øke elevenes trivsel og læring. Det gis også en redegjørelse for de sentrale begrepene i verbalforslaget; Lederskap og læringsstrategier, og hvordan det jobbes med dette i Fredrikstad-skolen i dag. I tillegg beskrives hvilken betydning et trygt og godt skolemiljø og laget rundt barnet har for elevenes læring og trivsel, og dermed også for skolenes resultater.

I kommunedirektørens vurdering redegjøres det for hva kommunedirektøren ser som viktige prioriteringer i det videre arbeidet med kvalitetsutvikling i Fredrikstad-skolen. Når det gjelder lederskap, anses det som helt sentralt i tiden framover å fortsette, videreutvikle og sikre systematikken i tett-på-ledelsen som er nødvendig internt i hver enkelt skole, og mellom lokal skolemyndighet og de ulike skolene. Som en del av dette arbeidet er system for kvalitetsutvikling under revidering. Dette inkluderer å videreutvikle en hensiktsmessig praksis når det gjelder bruk av data om elevenes læring og trivsel.

Slik kommunedirektøren ser det, er ikke læringsstrategier et tilstrekkelig begrep for kunne belyse hva som skal til for å bedre resultatene på alle nivåer i Fredrikstad-skolen. Kommunedirektøren ser det å skape inkluderende fellesskap og autoritative klimaer som en forutsetning for å kunne jobbe godt med tilpasset opplæring, inkludert ulike læringsstrategier. Det er igangsatt flere tiltak for å utvikle kompetanse på dette internt og på tvers av virksomheter.

Å snu den negative trenden i elevenes læring og trivsel kan heller ikke gjøres av de ansatte i skolen alene. Et samarbeid mellom ansatte i ulike tjenesteområder i oppvekst og med

foreldre og foresatte, ses som en viktig prioritering. I Fredrikstad er det satt i gang et større utviklingsarbeid for hele kommuneområde oppvekst, der målet er å nettopp styrke laget rundt barna. Dette anses som et viktig bidrag for å øke elevenes læring og trivsel, og dermed også resultatene i Fredrikstad-skolen.

I utviklingsarbeidet som gjøres i Fredrikstad-skolen støtter kommunedirektøren seg til et bredt kunnskapsgrunnlag om utviklingsarbeid i skolen. I dette fremheves blant annet viktigheten av å teste ut velbegrunnede tiltak og evaluere underveis – og over tid. Med bakgrunn i dette anses det nødvendig med ro og tid til å få fortsette og videreutvikle arbeidet med de allerede igangsatte tiltakene som har til formål å bidra til å øke elevenes læring og trivsel, og dermed også resultatene i Fredrikstad-skolen.

Vedlegg

Ingen vedlegg.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. [Plan for kvalitet i skole og SFO 2023 – 2027](#)
2. [En skole for vår tid – Sluttrapport ekspertgruppe for skolebidrag \(2021\)](#)
3. [NOU 2023:27: Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel \(2023\)](#)
4. [Meld. St. 34 \(2023–2024\): En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn](#)
5. [Et jevnere utdanningsløp - Sluttrapport ekspertgruppe om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet \(2023\)](#)

Saksopplysninger

Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

I forbindelse med behandling av budsjett for 2025 og økonomiplan 2025 – 2028 vedtok bystyret et verbalforslag der kommunedirektøren bes om å utrede hvordan lederskap og konkrete læringsstrategier kan bidra til økte resultater på alle nivåer i kartleggings- og nasjonale prøver i Fredrikstad-skolen (bystyresak PS 251/24, vedtatt 12.12.2024).

Relevante dokumenter og føringer

Den negative utviklingen i læring og trivsel de siste årene, i Fredrikstad-skolen og norsk skole for øvrig, har vekket bekymring og vært utgangspunkt for nasjonale utredninger om hva som skal til for å snu den negative trenden. Denne saken bygger på følgende nasjonale anbefalinger og føringer:

- *En skole for vår tid – Sluttrapport ekspertgruppe for skolebidrag (2021)*. Rapporten beskriver hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene.
- *NOU 2023:27: Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel (2023)*. Dette utvalgets oppdrag var blant annet å anbefale endringer i dagens verktøy, prøver og datakilder i norsk skole, og gi forslag til tiltak og nye modeller som kan støtte arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen på alle nivå.
- *Meld. St. 34 (2023–2024): En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. I meldingen legges det frem tiltak som blant annet skal gjøre skolen mer praktisk og variert, bidra til trygt og godt skolemiljø for elevene, og det varsles om innføring av et nytt kvalitetsutviklingssystem i skolen
- *Et jevnere utdanningsløp - Sluttrapport ekspertgruppe om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet (2023)*. Rapporten beskriver hvordan sosiale forskjeller påvirker barns trivsel og mestring i barnehage og skole og at forskjellene øker gjennom skoleløpet.

I tillegg til de nevnte dokumentene er *Plan for kvalitet i skole og SFO 2023 – 2027* førende for alt utviklingsarbeid i Fredrikstad-skolen og for innholdet i denne saken. I kvalitetsplanen er følgende prioriterte utviklingsområder tydeliggjort:

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

Planen inneholder et rammeverk som beskriver kjennetegn på god praksis relatert til de tre prioriterte utviklingsområdene, og beskriver også hvordan Fredrikstad kommune som lokal skolemyndighet (også omtalt som skoleeier) skal styre, støtte og følge opp skolene.

Lederskap

Lederskap, og i denne sammenheng skoleledelse, er et mangfoldig begrep uten en entydig definisjon. Innenfor utdanningsforskning har distribuert ledelse vært blant de fremtredende perspektivene over tid, der ledelse ikke ses som noe man utfører alene, men kan beskrives som distribuert praksis og resultat av at en rekke ideer møtes og skapes av flere mennesker i samhandling (James Spillane og Peter Gronn, gjengitt i bl.a. Helstad et.al., 2019, Irgens, 2021).

Det distribuerte perspektivet på ledelse er det også tydelige spor av i de nevnte policy-dokumentene. I NOU 2023:27 legger utvalget til grunn en forståelse av at både elevene, lærerne, skoleledere og skoleeiere har viktige roller og ansvar i skoleutvikling, og at alle driver ledelsesarbeid på sitt nivå. De understreker samtidig at skolelederne og skoleeierne har hovedansvaret for å drive ledelsesarbeidet i og omkring skolene. Med bakgrunn i et omfattende kunnskapsgrunnlag om ledelse av kvalitetsutviklingsarbeid i skolen påpeker de blant annet at:

- En viktig lederoppgave på alle nivåer er å sørge for at det finnes faste og tilgjengelige arenaer hvor elevene kan medvirke i eget læringsarbeid og i utforming av eget skole- og læringsmiljø.
- Det er lærerne som har det daglige ansvaret for å lede elevenes sosiale og faglige læringsarbeid. God klasseledelse, relasjoner og god kjennskap til den enkelte elev er av stor betydning for å kunne tilpasse opplæringen og tilrettelegge for læring og involvering.
- Kvalitetsutviklingsarbeid som lykkes kjennetegnes blant annet av at lærere driver utviklingsarbeid innenfra, gjennom sitt profesjonsfellesskap og med støtte fra skoleledelsen, slik det også pekes på i rapporten *En skole for vår tid*.
- Mellomledere i skolen, i Fredrikstad-skolen kalt undervisningsinspektører, har en viktig rolle med å bistå rektorene i arbeidet med å støtte lærerne og bidra i kvalitetsutviklingsarbeidet.
- Kjennetegn ved skolelederne i skoler som lykkes med å utvikle skolene, er at de bruker varierte lederstrategier og har oppmerksomhet på skolens resultater, arbeidsmåter og læringsmiljø. De tar også ansvar for ledelsen av profesjonsfellesskapet og kvalitetsutviklingsarbeidet på skolen og involverer elevene i stor grad, ifølge rapporten *En skole for vår tid*.
- Den samme rapporten understreker at skoleeiere som lykkes med kvalitetsutvikling er resultatorienterte og balanserer støtte og oppfølging med skolens egne ambisjoner for elevene. Det poengteres også at målsettinger for skolene må være realistiske og utformes i samarbeid og dialog med skolelederne og lærerne på den enkelte skolen.

I den nevnte NOUen om et nytt system for kvalitetsutvikling, poengteres det at god ledelse på alle nivåer i skolen er en forutsetning for å bidra til økt kvalitet i opplæringen (NOU 2023:27, s. 54).

Det distribuerte perspektivet på ledelse ligger også til grunn for Fredrikstad kommunes egen *Plan for kvalitet i skole og SFO 2023 - 2027*. I planen er det beskrevet hvordan det forventes

at skolene jobber med kvalitetsutvikling til beste for elevenes læring og trivsel, i tråd med de prioriterte utviklingsområdene for Fredrikstad-skolen og det tilhørende rammeverket med tegn på god praksis. Skolene skal med utgangspunkt i målsettingene i planen og praksisbeskrivelsene i rammeverket identifisere sine styrker og svakheter. Med bakgrunn i dette analysearbeidet, skal de velge sine prioriterte utviklingsområder innenfor rammeverket, og legge til rette for kollektiv utvikling av praksis på de valgte områdene. Planen gir med dette skolelederne både et stort ansvar og et nødvendig handlingsrom i utviklingsarbeidet. I planen er det tydeliggjort at skolene må sette av tid til arbeidet med kvalitetsutvikling og at elevene også skal involveres i arbeidet, i tråd med anbefalinger i NOU 2023:27 og opplæringslovens tydeliggjøring av elevenes rett til medvirkning (§ 10-2).

Plan for kvalitet i skole og SFO legger også vekt på at kommunen som lokal skolemyndighet skal bidra med tilpasset støtte og oppfølging av skolene, preget av dialog, samarbeid og utviklingsvilje. Fra kommunalt nivå er det etablert et system for kvalitetsutvikling, med strukturer og arenaer der det foregår erfaringsdeling og læring, gjennom blant annet nettverksarbeid og samlinger for ledere og ansatte i skole og SFO. Per i dag innebærer dette blant annet:

- Skolebesøk
- Resultatoppfølging
- Ledersamtaler
- Virksomhetsledermøter
- Ledersamlinger for inspektører og rektorer
- Ledernetverk for SFO-ledere
- Nettverk for lærere i ulike funksjoner

Dette systemet er under revidering og skal videreutvikles, for å sikre samsvar både til nasjonale føringer og kommuneområdets øvrige planverk og praksis. Våren 2025 deltar kommunalsjefene for skole og forsterket opplæring i et nettverk med andre store og sammenlignbare kommuner, for å dele erfaringer og lære av hverandre i arbeidet med å videreutvikle systemer for kvalitetsutvikling, inkludert bruk av kvalitetsdialoger. Kvalitetsdialogene skal bidra til at skolene og kommunen møtes for å utveksle synspunkter, erfaringer, vurdering og relevant informasjon knyttet til kvaliteten i opplæringen på de enkelte skolene (Meld. St. 34). Her har flere av de samarbeidende kommunene gjort seg gode erfaringer, ved at dialogene mellom lokal skolemyndighet og skolene inkluderer lærere, elever og foreldre, i tillegg til skoleledere.

Læringsstrategier

Begrepet læringsstrategier var i Læreplanen Kunnskapsløftet 2006 nevnt som en del av prinsippene for opplæringen. Der ble læringsstrategier definert som «framgangsmåter elevene bruker for å organisere sin egen læring. Dette er strategier for å planlegge, gjennomføre og vurdere eget arbeid for å nå nasjonalt fastsatte kompetansemål. Det innebærer også refleksjon over nyervervet kunnskap og anvendelse av den i nye situasjoner» (Kunnskapsdepartementet 2006, s. 3).

I Læreplanen Kunnskapsløftet 2020 (LK20) er begrepet fortsatt nevnt i noen av fagenes læreplaner. I den overordnede delen av læreplanen står det at skolen skal fremme elevenes motivasjon, holdninger og læringsstrategier, og at lærerne skal støtte og veilede elevene i å sette seg mål, velge egnede fremgangsmåter og utvikle bevissthet om egne læringsprosesser (kapittel 2.4 Å lære å lære og 3.2 Undervisning og tilpasset opplæring). Både elever og lærere har altså aktive roller i arbeidet med å bli kjent med, tilegne seg og benytte ulike læringsstrategier.

Bruken av begrepet læringsstrategier kan være relatert til utvikling av spesifikke ferdigheter som lesing og skriving, eller brukes mer generelt, om fremgangsmåter man kan benytte for å

tilegne seg og organisere ny kunnskap og kompetanse i ulike fag. Noen eksempler kan være tankekart eller andre skjemaer som benyttes for å sortere ulike type informasjon, konkrete «oppskrifter» man benytter ved lesing av fagtekster, og i mer vid forstand kan det også sies at fysisk aktiv læring og samarbeidslæring er ulike læringsstrategier.

Begrepet læringsstrategier bør ses i sammenheng med tilpasset opplæring, som er et grunnleggende prinsipp for praksis i norsk skole. Det handler om den tilretteleggingen som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen, ved variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppene (Utdanningsdirektoratet 2024). Dette gjøres ved å benytte ulike typer læringsarenaer, læremidler og læringsressurser, og ved å variere arbeidsmåter, vurderingsmetoder og læringsaktiviteter. Lærernes profesjonsfaglige skjønn og deres kjennskap til elevene er avgjørende for å fange opp elevenes behov og kunne tilpasse opplæringen deretter, blant annet med relevante læringsstrategier.

Innenfor tilpasset opplæring er intensiv opplæring et viktig tiltak. Det skal være en kortvarig og målrettet innsats for elever på 1. – 4. trinn som står i fare for å ikke ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning. Målet er at elevene skal få støtte og oppfølging raskt, slik at utfordringene ikke får mulighet til å utvikle seg videre i opplæringsløpet.

Et viktig arbeid som skal bidra til økt læring og trivsel gjøres i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Sentralt i dette arbeidet i Fredrikstad-skolen er pedagogisk analyse. Arbeidsformen skal gi mer innsikt i opprettholdende faktorer som er med på å forsterke en utfordring eller problematikk. Hensikten med modellen er at tiltakene som settes inn skal være mer effektive og presise, og ikke settes inn for tidlig, før man har undersøkt godt nok. Som en del av arbeidet med Kompetanseløftet har det også blitt gitt tydeligere føringer til skolene på hvilke kartleggingsprøver som skal benyttes for å fange opp elever som kan trenge ekstra støtte og hjelp, for eksempel i form av intensiv opplæring.

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. Dette er også tydeliggjort i *Plan for kvalitet i skole og SFO*, der det første prioriterte utviklingsområdet beskriver at alle elever skal oppleve å være del av et inkluderende fellesskap. Kommunalsjef skole har også tydeliggjort at dette er en felles og overordnet prioritering for alle skoler inneværende skoleår. Temaet er blitt jobbet med i virksomhetsledermøter, og også på felles ledersamlinger for hele kommuneområde oppvekst. Der har overskriftene blant annet vært hvordan vi kan forstå barnet bak atferden og det autoritative rammeverket. Det sistnevnte handler i all hovedsak om å utvikle autoritative klimaer, preget av varme og gode relasjoner, der det også er rom for å stille respektfulle krav. Dette arbeidet skal prioriteres også for neste barnehage- og skoleår, både i lederlaget i oppvekst og med arbeid i den enkelte virksomhet.

I rapporten *Et jevnere utdanningsløp* trekkes det også frem hvilken betydning trygge og gode miljøer kan ha for elever, og spesielt de som er i risiko for ikke å finne seg til rette på skolen. Ekspertgruppen peker på at gode lærer-elevrelasjoner kan bidra til å fremme både sosioemosjonell og faglig utvikling hos elevene, og de er også tydelige i sin anbefaling om at man i skolen bør ha en systematisk trening på sosioemosjonelle ferdigheter.

Laget rundt barnet

I *En skole for vår tid* og *Meld. St. 34* understrekes det også at det å bygge sterke lag rundt elevene er helt avgjørende for å snu de negative utviklingstrekkene i norsk skole. Det pekes både på betydningen av å styrke samarbeidet mellom ulike yrkesgrupper i skolen, og på behovet for samhandling med og mellom andre viktige bidragsytere for barn og unges oppvekst, som barnevern, barne- og ungdomspsykiatri eller kultur- og fritidsorganisasjoner.

I *Plan for kvalitet i skole og SFO* er første del felles for hele kommuneområde oppvekst. Denne delen av planen presenterer et overordnet rammeverk for et utviklingsarbeid der

målet er å skape grunnlag for helhet og sammenheng og bedre samarbeid i laget rundt barnet, på tvers av tjenesteområder og virksomheter. Dette jobbes det med gjennom å utvikle bedre kjennskap til hverandre og større grad av felles forståelse, og det er også et sentralt element i arbeidet med oppvekstreformen i Fredrikstad kommune.

Relevante bestemmelser

I denne saken er opplæringsloven relevant. Spesielt relevante er § 11-1 om tilpasset opplæring, § 11-3 om intensiv opplæring, § 10-2 om elevmedvirkning, § 17-8 om faglig og pedagogisk utvikling og § 17-12 om skolefaglig kompetanse og kvalitetsutvikling.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Skolen er en av de aller viktigste arenaene for å sikre sosial bærekraft. Målsettingen ved å fortsette arbeidet med et godt lederskap og kvalitetsutvikling, læringsstrategier og tilpasset opplæring i Fredrikstad-skolen, er å styrke elevenes læring og trivsel. God kvalitet i det ordinære og allmennpedagogiske tilbudet er i seg selv et forebyggende tiltak. Elever som ikke trives i skolen, som ikke får den hjelpen de trenger, faglig eller sosialt, kan utvikle større vansker og få et mer omfattende behov for støtte og oppfølging. Dette vil først og fremst være krevende for de det gjelder, og det vil også kreve økte ressurser i form av både ansatte og økonomi.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

En nedprioritering av dette arbeidet vil kunne medføre at flere elever ikke opplever mestring i skolen, og på sikt kan det føre til økte kostnader knyttet til ulikhet og utenforskap.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Det er vesentlige kostnader knyttet til ulikhet og utenforskap. Dette er samfunnsutfordringer som i særlig grad påvirker Fredrikstad kommune. Nettopp derfor er det viktig for kommunen å jobbe systematisk med kvalitetsutvikling i skolen, blant annet gjennom godt lederskap og tilpasset opplæring, slik at elevene settes i best mulig stand til å lykkes videre i opplæringsløpet og arbeidslivet. Gjennomføring av videregående opplæring er svært viktig for å få en trygg tilknytning til arbeidslivet, og grunnlaget for dette legges i grunnskolen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

Skolelederne har vært involvert i arbeidet med denne politiske saken, og hovedtillitsvalgte i Utdanningsforbundet har også vært invitert til å komme med sine innspill. De er alle viktige samarbeidspartnere i videre utvikling av system for kvalitetsutvikling i Fredrikstad-skolen, der involvering og medvirkning er grunnleggende prinsipper for hva som skal til for å lykkes med skoleutvikling og økte resultater.

Vurdering

Arbeidet med tiltak som skal bidra til økt læring og trivsel i Fredrikstad-skolen er ikke et enkelt lineært arbeid. Nå vi snakker om barn og unges oppvekst og skolene som organisasjoner har vi med «åpne systemer» og komplekse utfordringer å gjøre. Det er en rekke forhold som kan påvirke, og det er ikke en enkelt plan eller et spesifikt tiltak som kan garantere bestemte effekter. De samme tiltakene kan også få ulike effekter på ulike steder.

I utviklingsarbeidet som gjøres i Fredrikstad-skolen støtter kommunedirektøren seg til et bredt kunnskapsgrunnlag om utviklingsarbeid i skolen. I dette fremheves blant annet viktigheten av å teste ut velbegrunnede tiltak og evaluere underveis – og over tid. Dette

handler om lederskap både i den enkelte skole, men også som lokal skolemyndighet. Fordi vi har med komplekse utfordringer og systemer å gjøre, kan heller ikke den negative utviklingen i elevenes læringsresultater og trivsel snus av lærere eller skoleledere alene. Et samarbeid i laget rundt elevene, inkludert samarbeid med foreldre og foresatte, er av stor betydning for å lykkes med å skape trygge og gode skolemiljøer, der elever trives godt og lærer mye.

Lederskap i Fredrikstad-skolen

I *Plan for kvalitet i skole og SFO* legges det til grunn en forståelse av lederskap som er i tråd med det nevnte kunnskapsgrunnlaget, der ledelse av kvalitetsutvikling i skolen skjer i et samspill mellom ulike aktører, og der elevene også har en viktig stemme.

Kommunedirektøren anser at Fredrikstad-skolen har kompetente skoleledere. Det er disse som har hovedansvaret for å styre, støtte og følge opp utviklingsarbeidet internt i skolene, både gjennom arbeid i profesjonsfellesskapet, og i dialog med og oppfølging av lærere og elever i det daglige. Det anses som et viktig arbeid i tiden fremover å fortsette, videreutvikle og sikre systematikken i tett-på-ledelsen som er nødvendig internt i hver enkelt skole.

For å sikre en god overordnet ledelse av Fredrikstad-skolen, er det vesentlig med et godt system for kvalitetsutvikling også på kommunalt nivå. Som nevnt er dette systemet under revidering og i videreutvikling. Fredrikstad kommune anser det som viktig å følge med på hvilke erfaringer andre kommuner gjør seg i dette arbeidet og deltar i nettverk som muliggjør nettopp dette.

Det er allerede påbegynt et arbeid i Fredrikstad-skolen, som dreier seg om hvordan vi best mulig kan benytte ulike typer data om elevenes læring, hovedsakelig knyttet til resultatene av nasjonale prøver. Målet i dette arbeidet er å legge til rette for refleksjon og aktiv bruk av resultatene i lærerkollegiene, slik at de kan benyttes som et utgangspunkt for å tilpasse opplæringen videre og sette i verk nødvendige tiltak. Å øke kompetansen og bevisstheten hos både lærere, skoleledere og lokal skolemyndighet om hvordan vi kan anvende kartleggings- og prøveresultater, sammen med annen informasjon om elevenes læring, på en systematisk og hensiktsmessig måte, anses å være helt sentralt i videre arbeid med system for kvalitetsutvikling i Fredrikstad-skolen.

Læringsstrategier i Fredrikstad-skolen

Slik kommunedirektøren ser det, er ikke læringsstrategier et tilstrekkelig begrep for kunne belyse hva som skal til for å bedre resultatene på alle nivåer i Fredrikstad-skolen. Fredrikstad kommune støtter seg til kunnskapsgrunnlaget og nasjonale føringer som legger vekt på at elevenes læring i stor grad er betinget av et trygt og godt skolemiljø. Dette har for tiden økt oppmerksomhet i Fredrikstad-skolen gjennom tjenesteområde oppvekst sitt arbeid med å skape et autoritativt klima, der de ansatte i skolene har gode relasjoner til elevene og samtidig stiller respektfulle krav til elevene. Fredrikstad kommune har også våren 2025 blitt med Læringsmiljøprosjektet i regi av Utdanningsdirektoratet, og skal gjennom dette få både støtte og veiledning i arbeidet med å skape trygge barnehage- og skolemiljøer.

Kommunedirektøren ser det å skape inkluderende fellesskap og autoritative klimaer som en forutsetning for å kunne jobbe godt med tilpasset opplæring, inkludert ulike læringsstrategier. I tillegg anses Kompetanseløftet, og gjennom dette innføringen av pedagogisk analyse, å være et viktig bidrag i dette arbeidet. Økt analysekompetanse kan bidra til en mer inkluderende praksis, økt bevissthet i bruk av ulike arbeidsmåter og læringsstrategier, og til at elever kan få intensiv opplæring i de grunnleggende ferdighetene ved behov. Fra høsten er 23 skoler, sammen med ansatte i Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), med i dette i arbeidet, og i løpet av de neste to skoleårene skal alle de kommunale grunnskolene inkluderes i Kompetanseløftet.

For å kunne gi god tilpasset opplæring trenger vi ansatte som kjenner og benytter et bredt repertoar av både digitale og analoge læremidler, læringsressurser, arbeidsmåter og

vurderingsformer i opplæringen. Med støtte i kunnskapsgrunnlaget om profesjonelt lærende fellesskap anses det som sentralt å tilrettelegge for at lærere og andre ansatte i Fredrikstad-skolen, med sin utdanning, erfaring og kompetanse, videreutvikler denne sammen med sine kolleger. Dette legges det til rette for i både team og hele ansattgrupper internt på skolene.

Det anses også viktig å tilrettelegge for utveksling av erfaringer og kompetanseheving på tvers av virksomheter. Det skjer blant annet gjennom prosjektene Aktiv oppvekst, Leseløftet på Østsiden, Kompetanseløftet og i samarbeid om vurderingspraksis mellom ungdomsskolene. Til høsten skal inkluderende praksis være tema for lærernes planleggingsdag i november, der det vil bli kompetanseheving i form av ulike workshops.

Kommunalsjefene for skole og forsterket opplæring samarbeider også med PPS for å opprette nettverk for de lærerne som har et særskilt ansvar for leseopplæringen på de ulike skolene. Målet med dette er å gi forskningsbasert kunnskap om og dele erfaringer med ulike læringsstrategier og hvordan man best kan støtte og følge opp utvikling av elevenes leseferdigheter. Tilsvarende lærernettsverk finnes også for andre lærere med ulike funksjoner, og kan være aktuelt å også opprette for lærere med funksjon regning og engelsk etter en utprøvningsperiode med lesenettsverk.

Laget rundt barna i Fredrikstad

Å samarbeide rundt de barna som trenger ekstra støtte og bistand anses som viktig når det gjelder å sikre barn riktig hjelp til riktig tid. I et komplekst oppvekstfelt som styres av mange ulike lovverk og nasjonale føringer, kan det være krevende å finne en felles plattform for samarbeid. I Fredrikstad er det som nevnt satt i gang et større utviklingsarbeid for hele kommuneområde oppvekst, der målet er å nettopp styrke laget rundt barna. Det anses som viktig og nødvendig at hele kommuneområdet jobber med å samle oss om et felles verdigrunnlag, utvikle oss som lærende organisasjon og bedre samarbeidet i oppvekstlaget. Tilbakemeldingene i dette arbeidet viser at det er mer kunnskap og forståelse om hverandres tjenester nå enn tidligere, og det oppleves lettere å ta kontakt med hverandre ved behov.

Høye ambisjoner og komplekse utfordringer

Kommunedirektøren har høye ambisjoner på vegne av alle elever i Fredrikstad-skolen, og som det er vist til i saken er det igangsatt en rekke tiltak som skal bidra til økt læring og trivsel. Samtidig er det slik at en krevende økonomisk situasjon og kapasitetsutfordringer i både skolene og i samarbeidende lavterskeltjenester kan medføre at barn og familier må vente lenge på hjelp, og at hjelpebehovet også blir større mens de venter. For å øke resultatene i Fredrikstad-skolen er god kartlegging, tidlig innsats og intensiv opplæring nødvendig. Dette krever ressurser, både i form av kompetanse og økonomi. En mer kompleks elevgruppe gjør at skolene kan være nødt til å omdisponere ressurser fra det ordinære tilbudet for å kunne ivareta alle barns behov, noe som selvsagt kan påvirke kvaliteten i den ordinære opplæringen. Skolene opplever også at de i en presset økonomisk situasjon og i perioder med høyt sykefravær må nedprioritere tiltak som krever noe utenom det ordinære, som tiltak for intensiv opplæring, i form av for eksempel lesekurs, forsterket opplæring i norsk eller tilpasset opplæring i matematikk til de som strever. Dette vil kunne ha negativ påvirkning på skolerultatene for de elevene det gjelder, og for resultatene på kartleggingsprøver og nasjonale prøver samlet i Fredrikstad-skolen.

Alternative løsninger

Ikke vurdert.

Konklusjon

Kommunedirektøren har i svaret på dette verbalforslaget vist til nasjonale utredninger og anbefalinger om hva som skal til for å snu den negative utviklingen i elevenes læring og trivsel, og hvordan det jobbes med dette i Fredrikstad-skolen. Det fremkommer i saken at svaret på hvordan lederskap og konkrete læringsstrategier kan bidra til økte resultater ikke er

et enkelt og entydig tiltak, men at det handler om et helhetlig arbeid, i skolene og i laget rundt elevene.

Når det gjelder lederskap anses det som helt sentralt å fortsette arbeidet med å være «tett på» i alle ledd – i relasjonene mellom lærere og elever, i samarbeidet mellom skoleledere og lærere, og i hvordan lokal skolemyndighet følger opp de ulike skolene. Kommunedirektøren vurderer det som helt sentralt å videreutvikle en god systematikk i oppfølgingen, der støtten tilpasses behovene, og at den bygger på data både fra nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre kvantitative undersøkelser, men også kvalitative data fra hver enkelt skole og klasse.

I utviklingsarbeidet som gjøres i Fredrikstad-skolen støtter kommunedirektøren seg til et bredt kunnskapsgrunnlag om utviklingsarbeid i skolen. I dette fremheves blant annet viktigheten av å teste ut velbegrunnede tiltak og evaluere underveis – og over tid. Det anses at det trengs ro og tid til å få fortsette og videreutvikle arbeidet med de allerede igangsatte tiltakene som har til formål å bidra til å øke elevenes læring og trivsel, og dermed også resultatene i Fredrikstad-skolen.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 26.05.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 26.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2022/17848
Dokumentnr.: 7
Løpenr.: 87326/2025
Klassering: 040

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	26.05.2025	9/25
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	10/25
Oppvekstutvalget		
Formannskapet		
Bystyret		

Kvalitetsmelding 2024 - Kommuneområde oppvekst

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler Oppvekstutvalget å gi følgende uttalelse:

1. Kvalitetsmelding for 2024 for kommuneområde Oppvekst tas til orientering.

Sammendrag

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg til saken.

Kvalitetsmelding for kommuneområde Oppvekst i Fredrikstad kommune er en rapport om *tilstanden* i våre tjenester for kalenderåret 2024. Den er strukturert etter områdene barnehage, skole og tjenester til barn og familier. Innledningsvis presenteres en fellesdel som synliggjør sammenheng og samhandling i oppveksttjenestene, noe som er viktig for kommuneområdets totale måloppnåelse.

For å imøtekomme lovkrav og politiske føringer ivaretar meldingen først og fremst de lovpålagte tjenestene. Fra 1.1.2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten (bvl. § 15-3 femte ledd). Barnevernet sin tilstandsrapport inngår derfor som del av felles beskrivelse av oppvekst mens de øvrige virksomhetenes tilstandsrapporter følger som vedlegg.

Barneverntjenesten har det siste året stått i en krevende situasjon, preget av redusert kapasitet, høyt sykefravær, økt saksmengde og lavere bemanning. Dette har direkte påvirker tjenestens evne til å sikre kontinuitet, faglig kvalitet, de ansattes arbeidsvilkår og riktig hjelp til rett tid for barn og familier. Samtidig har antall barn og familier med behov for oppfølging ikke gått ned. I 2024 ble det registrert 641 påbegynte undersøkelser – en økning fra 629 året før – til tross for at antallet meldinger samlet sett har gått noe ned kan dette tyde på at en større andel av meldingene er alvorlige eller krever større grad av oppfølging. Antallet barn som mottar hjelpetiltak uten plassering har gått ned med over 12 %, fra 586 i 2023 til 511 i 2024. Dette kan henge sammen med at Fredrikstad kommune har jobbet med å iverksette oppvekstreformen og jobbet med å tydeliggjøre terskel for det som faller inn under barnevernet og hva andre tjenester i kommunen bør gjøre.

Å gi barn og unge gode oppvekstmuligheter, slik at de mestrer livene sine som barn og ungdom, men også voksenlivet sitt, er den viktigste investeringen vi som samfunn kan gjøre. Mandatet for alle som jobber i oppvekst er å gi barn og unge best mulig utgangspunkt i livet. For å kunne møte mandat og lovkrav kreves det god samhandling mellom ulike tjenester. Dette refereres gjerne til som *laget rundt barnet*.

En indikator for om vi lykkes med oppdraget vårt, er om barna våre fullfører grunnskoleløpet, og også videregående utdanning, med best mulig resultat.

Sammendrag av meldingen

- Kommuneområde oppvekst favner hele oppvekstløpet, fra unnfangelse til fullført grunnskoleløp. Området er omfangsrikt og komplekst, og skal ivareta mange oppgaver som er hjemlet i ulike lovverk. Dette skaper noen ganger utfordringer med samordning og samhandling. Tettere samarbeid mellom tjenesteområdene i oppvekst kan bidra til enda bedre tjenester for våre barn og familier. Felles forståelse for felles mål er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet.
- I 2024 ble flere tjenester som tidligere var organisert i kommuneområde helse overført til oppvekst, noe vi tror kan ha en positiv innvirkning på samhandlingen og helheten i tjenestene våre.
- Vi ser at barn og familier mottar tjenester av god kvalitet når de får tilbud. En del må vente lenge på å få hjelp og noen oppsøker ikke nødvendigvis hjelp når de burde gjort det.
- Plan for kvalitet implementeres i perioden 2023 til 2027. Målet med fellesdelen i planen er å styrke laget rundt barnet gjennom en mer koordinert og målrettet innsats jf. bestemmelser i velferdslovgivningen og lov om barnevern.
- Manglende kapasitet er en utfordring i våre virksomheter. Vi ser at det fortsatt er en underdimensjonering av årsverk i noen av våre tjenester. Manglende kapasitet i enkelte tjenester fører til at kvalitetsutvikling tar lengre tid og /eller stagnerer. Rammevilkår slik som egnede bygg er også en utfordring for noen av virksomhetene våre. Mange barnehager og skoler strever med å tilrettelegge for barn med store og sammensatte behov fordi de trenger spesialrom som stellerom, sanserom og egne rom til skjerming. Vi ser også at det er en utfordring å finne egnede bygg til avlastning.
- Vi må fortsatt jobbe mer med forebygging og tidlig innsats for å forhindre skjevutvikling. Vi ser for ofte at tiltak settes inn for seint og at koordinert innsats ikke alltid fungerer etter intensjonen. Dette kommer blant annet av utfordringer med kapasitet. Kapasitetsutfordringer i våre lavterskeltjenester kan medføre at barn og familier må vente lenge på hjelp som gjør at hjelpebehovet blir større mens de venter. Arbeidet med å skape bedre samhandling og koordinering av tjenestene våre har til hensikt å imøtekomme denne utfordringen. Barnehager og skoler opplever å måtte omprioritere ressurser for å ivareta alle behov. Noen ganger utfordrer det normkrav om bemanning.
- Elevundersøkelsen viser at de fleste barn og unge i Fredrikstad trives godt på skolen og opplever seg trygge. Vi ser en nedgang for mobbing på 10. trinn fra 2023 og en økning på mellomtrinnet. Vi ser også at mobbing i stor grad er fysisk, at den skjer på skolen og noe mindre digitalt.
- Det er en tydelig økning i antall barn med spesielle behov, inkludert autismespekterforstyrrelser i kommunen. Mange av disse barna trenger omfattende tilpasninger, og vi må ta ansvar for å tilby bærekraftige løsninger som kan møte disse utfordringene når det gjelder både behovet for kompetanse og bygningsmasse. Dette utfordret oss i 2024, og vil kreve mye av våre tjenester i 2025 og videre da dette er en pågående økning. Tendensen ser man i store deler av Norge.
- Barnehager og skoler opplever en mer kompleks barne- og elevgruppe som krever mer ressurser og ny kompetanse. Virksomhetene opplever å måtte omdisponere ressurser i stor grad fra det ordinære tilbudet for å kunne ivareta alle barns behov.
- Vi opplever tilfeller hvor lovverkene våre settes opp mot hverandre. Flere barn enn tidligere har store pleiebehov, og trenger at det utføres helserelaterte oppdrag i barnehage- og skoletiden. Det er et pågående arbeid å avklare hva som er å anse som helsehjelp utført av helsepersonell innen helseloven, og hva som inngår i barnas rett til omsorg i barnehagen og skolen innen barnehage- og opplæringsloven.

- Gjennom 2024 har barneverntjenesten rapportert om kapasitetsutfordringer og behov for tverrfaglig innsats i mange saker. Tjenesten har brukt betydelige ressurser på å styrke samhandlingen med andre virksomheter i kommunen for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og familier. I enkelte saker har barnevernet likevel måtte gripe inn og iverksette tiltak i situasjoner der andre tjenester ikke har hatt mulighet til å gi nødvendig hjelp.
- Resultatene for nasjonale prøver viser at den positive utviklingen for engelsk fortsetter og 5. og 8. trinn er over nasjonalt nivå. For lesing og regning fordeler elevene seg i større grad på de laveste mestringsnivåene i forhold til nasjonalt nivå.
- Foreldreundersøkelsen for barnehagene viser at foreldre som svarer på undersøkelsen er godt fornøyd med barnehagene i Fredrikstad. Barnehagene skårer over nasjonalt landssnitt på spørsmålene som omhandler relasjoner voksen – barn. Dette punktet har også økt i tilfredshet fra forrige undersøkelse. Viktigheten av en trygg og god relasjon mellom den voksne og barn står sentralt i det pågående implementeringsarbeidet av plan for kvalitet. Skår fra foreldreundersøkelsen kan indikere at iverksatt utviklingsarbeid for barnehagene virker.

Vedlegg

1 Kvalitetsmelding 2024 for kommuneområde Oppvekst

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Årsrapport for 2024.

Saksopplysninger

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å vurdere tjenestene i oppvekst, og for å kunne legge føringer for videre arbeid i årene som kommer, denne tilstandsrapporten er å anse som en del av et kunnskapsgrunnlag sammen med årsrapport. Sammen med årsrapport fra de ulike virksomhetene i oppvekst skal kvalitetsmeldingen danne grunnlag for prioriteringer, administrativt og politisk.

Meldingens struktur og oppbygging

Kvalitetsmeldingen presenteres status for hele kommuneområdet oppvekst, inkludert lovregulert tilstandsrapport for barnevernet. Deretter følger det vedlegg med status for barnehage, etterfulgt av grunnskolene og til slutt tjenester til barn og familier.

Innenfor de tre områdene barnehage, skole og tjenester til barn og familier gis det først et kunnskapsgrunnlag og en status per 2024 på gitte områder; det kan være viktige hendelser og positivt utviklingsarbeid som har skjedd i løpet av året. Deretter vil utfordringsbildet for området beskrives. Til slutt vil videre arbeid med kvalitetsutvikling og prioriteringer innenfor de gitte områdene beskrives. Denne tredelingen i struktur for de ulike områdene som løftes opp i tjenesteområdenes vedlegg, er gjort for å strukturere meldingen og gi sammenheng.

Fra 1.1.2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten (bvl. § 15-3 femte ledd). Tilstandsrapporten for grunnskolen er ikke lengre et lovkrav, men kommunestyret skal minst en gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultater og gjennomføringen til elevene i opplæringen. Vi velger derfor å opprettholde kvalitetsmeldingen som svar på krav om å gi denne informasjonen. Meldingen inneholder også en egen tilstandsrapport for tjenestekvalitet i barnehage og for øvrige tjenester til barn og familier i oppvekst, selv om det ikke er lovpålagt. Alle våre tjenester må ses som en del av en helhet for å oppnå målene i oppvekstreformen, vi velger derfor å rapportere tilstanden for alle våre virksomheter.

Kvalitetsmeldingen inneholder kvantitative og kvalitative data fra flere indikatorer for barnehage, skole og barne- og familietjenestene. Kvantitative data kan være resultater fra

ulike undersøkelser og prøver, og av kvalitative data kan årsrapporter og beskrivelser fra tilsyn, besøk i virksomheter og piloter være relevante å trekke inn for å belyse/beskrive kvalitet. Ulike data benyttes der de svarer ut lovpålagte krav, men også for å ramme inn hverdagen for oppvekstområdet i Fredrikstad og gi et så presist situasjonsbilde som mulig. Hvilke data som benyttes vil framgå i de tjenestespesifikke delene av meldingen.

Kvalitetsmeldingen er universelt utformet. Dette innebærer at tabeller og bilder har en forklaring som i korte trekk viser hva tabell eller bilde framstiller. I henhold til kravene om universell utforming skal tabeller reduseres til et minimum, for å gjøre teksten mer leservennlig. Større tabeller og oversikter følger derfor med som vedlegg, mens mindre omfattende tabeller er presentert i den løpende teksten. Tabeller er i tillegg uten fargelegging, for å gjøre dem mer leservennlig for synshemmede og fargeblinde. Kildehenvisninger kommer fortløpende i tekst, i form av hyperlenker.

Tjenestekområde barnehage

Gode barnehager er viktig for barns trygghet og utvikling. Kvaliteten og oppfølgingen som barna får i barnehagene er av stor betydning for at de skal få leke, delta i sosialt samspill og utvikle seg. I samarbeid med barnets hjem skal barnehagen ivareta barnets behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling.

Per 15.12.2024 var det 3688 barn i private og kommunale barnehager i Fredrikstad. Kommunen har en dekningsgrad for barn i alderen 1-5 år på 93,6% prosent. Fredrikstad har per 2024 en fordeling mellom private og kommunale barnehager som tilsvarer 68 prosent private barnehager og 32 prosent kommunale barnehager.

Fredrikstad kommune er eier for de kommunale barnehagene. De inngår i det kommunale systemet, både administrativt og politisk. De kommunale eierne må derfor, i tillegg til de nasjonale føringene, også følge opp kommunes politiske føringer for barnehagene sine. For de private eierne er ikke eierskapet avgrenset av kommune og/eller fylkesgrenser. Uavhengig av om du eier en enkeltstående barnehage eller en kjede, så inngår de ikke i det kommunale systemet, verken administrativt eller politisk.

Kvalitetsmeldingens vedlegg for område barnehage inneholder følgende emner:

- Status fra forrige melding
- Fredrikstad som barnehagekommune
- Fakta om barnehage
- Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2024

Hovedfunn i meldingen er:

- Foreldreundersøkelsen viser at foreldre er godt fornøyd med barnehagene, og det er høy tilfredshet på spørsmålet om relasjoner mellom voksne og barn. Lav skår på bemanningstetthet og lokaler indikerer en utfordring som påvirker tjenestekvaliteten.
- Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer utvikling av personalets kompetanse. Det trengs tid og ressurser for at personalet kan jobbe målrettet med systematisk pedagogisk arbeid.
- Skjermbruk i barnehagen er begrenset, og at når digital teknologi først brukes, er det som oftest som del av en pedagogisk aktivitet. Tiltak for å øke ansattes kompetanse på digital praksis beskrives i vedlegg om barnehage.
- Språkstimulering i barnehagene ble i 2024 videreutviklet med innføringen av Polyfino, en digital boktjeneste spesielt utviklet for barnehager og skoler. Polyfino gir barna tilgang til et bredt utvalg av litteratur, som de kan lytte til på sitt eget morsmål eller utforske nye språk. Tjenesten inkluderer også foreldretilgang, som gjør det mulig for hjemmet å støtte barnehagens arbeid med språkstimulering gjennom høytlesing. Polyfino er tilgjengelig for private og kommunale barnehager.

- Fredrikstad som barnehagekommune har et omfattende ansvar knyttet til drift, oppfølging og utvikling av barnehagetilbudet. Ansvar er forankret i barnehageloven, med tilhørende forskrifter, og innebærer myndighetsutøvelse, veiledning, tilsyn og utviklingsarbeid.
- I 2024 har barnehagekommune jobbet systematisk med kvalitetsutvikling innenfor målområder i plan for kvalitet – både for lederlaget og for barnehageansatte. Fokus har vært verdigrunnlag, holdninger og voksenrollen for å sikre et trygt og inkluderende barnehagemiljø.
- Rutinen for vedtak etter barnehageloven §37 har vært jobbet med i 2024 for å påse regelverketterlevelse. Vedtak innvilges kun når det er nedsatt funksjonsevne hos barnet. Barnehagemyndighet overtok formelt oppgaven med forvaltning av barnehageloven § 37 i 2024. Barnehagene har etterspurt veiledning på området. Det er gjennomført veiledning på fagarena, i tillegg til egne digitale veiledningssamlinger.
- KOSTRA tall viser nedgang i antall vedtak i barnehagene. Barnehagene opplever en økning i antall barn med atferd som utfordrer, men som ikke har en nedsatt funksjonsevne, og dermed ikke favnes av barnehagelovens §37.
- Inkluderende praksis og tilrettelegging av det allmennpedagogiske vil være i fokus i kvalitetsutviklingsarbeid i barnehagene gjennom 2025.

Tjenesteområde skole

Kvalitet i skole er regulert gjennom lovverk (opplæringsloven) og læreplaner (Kunnskapsløftet 2020), sentrale og lokale styringssignaler. Lokal skolemyndighet (tidligere kalt skoleeier) er satt til å forvalte lovverk og vedtak, sikre og forvalte forsvarlig drift og god kvalitet. Lokalt er skoler styrt av målsettinger fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst som sier at alle barn og unge i Fredrikstad skal ha en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og inkludering.. Kvalitetsmeldingen er en del av kommunens og lokal skolemyndighets oppfølgingsansvar av kvaliteten i skolen.

Plan for kvalitet i skole og SFO konkretiserer målene fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst i tre prioriterte utviklingsområder;

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

I kvalitetsmeldingens vedlegg for skole er det lagt vekt på utfordringsbildet, men også det positive som skjer i skolen. Tiltak for å forbedre opplæringen for elevene er også beskrevet. For hvert område det rapporteres på, er det først presentert et kunnskapsgrunnlag, deretter status og utfordringsbilde, og til slutt vurderinger og tiltak. En kvalitetsmelding viser hva vi kan si om kvalitet ut ifra undersøkelser og kvantitative tall. Det vil ikke fange opp hele bildet av alt som skjer i skolen. Dette vil likevel bli forsøkt gjort i beskrivelsene innenfor de ulike områdene der det passer. Mer inngående kunnskap om økonomi og andre rammebetingelser kan det leses om i årsrapporten.

Hovedfunn i meldingen er:

- Elevundersøkelsen viser at de fleste elevene trives godt i skolen, opplever støtte fra foresatte og opplever seg faglig utfordret på skolen. Vi ser en nedgang i tall for mobbing på 10. trinn og en økning for 7. trinn.
- Nasjonale prøver viser positive resultater i engelsk. Flere elever er på det laveste mestringsnivået i lesing og regning.
- Vi ser en økning i barn med diagnoser innen autismespekterforstyrrelser. Økningen er størst på barnetrinnet.
- Vi ser en bekymringsfull økning i ufrivillig skolefravær. Fraværet er i stor grad knyttet til psykisk uhelse.

- Vi ser en mer mangfoldig og kompleks elevgruppe som utfordrer skolene i prioriteringen av tildelte ressurser.
- Vi ser en nedgang i grunnskolepoeng, lokalt og nasjonalt. Årsakene er sammensatte og vil kreve innsatser og tiltak fra tjenester i hele oppvekstfeltet.
- Vi har satt inn tiltak og følger opp skoler som opplever økte mobbetall. Dette beskrives ytterligere senere i meldingen.
- Vi har satt inn tiltak og følger opp vold og trusler i skolen. Dette beskrives ytterligere senere i meldingen.
- Alle skoler er en del av Aktive skoler i regi av Aktive Fredrikstad. Dette skal bidra til mer aktive, varierte skoledager og bedre læring.

Tjenester til barn og familier i Fredrikstad

Barn og unge i Fredrikstad møter i dag flere utfordringer enn tidligere. Økende barnefattigdom, psykiske helseutfordringer og en høy andel barn som faller utenfor utdanningsløpet viser at vi må tenke nytt om hvordan vi organiserer tjenestene våre. Samtidig ser vi en økning i barn med diagnoser innen autismspekteret og atferdsvansker, flere med alvorlige somatiske utfordringer og flere unge med annen kulturell bakgrunn. Dette skaper nye behov som krever bedre tilpassede og koordinerte tjenester med rett kompetanse.

Tjenester til barn og familier er til stede fra før barnet er født, gjennom svangerskapsomsorgen, og følger barnet videre gjennom oppveksten og utdanningsløpet. De er viktige støttespillere for foreldre og for de arenaene barna vokser opp i, som hjemmet, barnehagen og skolen. Alle våre tjenester blir hyppig brukt av barn, unge og familier. Fritidsklubbene er et populært og etterspurt tilbud, og en av flere forebyggende tiltak vi har som favner alle barn og unge. Vi ser at en del av våre utfordringer med kapasitet i noen av virksomhetene handler om at mange barn, ungdom og familier henvender seg og ber om hjelp.

Kvalitetsmeldingens del som inneholder vedlegget for tjenester til barn og familier viser hvordan kommunen jobber for å sikre at barn og unge i Fredrikstad får den hjelpen de trenger – til rett tid og på rett nivå. Vi gir en oversikt over tjenestene, beskriver hvilke utfordringer vi står overfor, og peker på hvordan vi skal videreutvikle tjenestene for å møte fremtidige behov.

Hovedfunn fra meldingen er:

- Flere barn og familier har behov for spesialtilpassede tjenester på grunn av psykiske helseutfordringer, skolefravær og flere barn med autismspekterforstyrrelser og atferdsvansker. Vi ser at barnevernet må følge opp barn og familier som i utgangspunktet burde få tiltak lavere i tiltakstrappen og av andre virksomheter, men som følge av kapasitetsutfordringer ikke får det.
- Fredrikstad kommune har endret organiseringen av tjenester til barn og familier for å sikre raskere beslutninger, bedre koordinering og mer målrettet innsats.
- Samtlige virksomheter har fortsatt noen utfordringer knyttet til kapasitet som kommer av stor pågang. Det jobbes fortsatt med å finne bærekraftige måter å tilby tjenester til de som trenger det.

Relevante bestemmelser

Fra 1.1.2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten (bvl. § 15-3 femte ledd). Tilstandsrapporten for grunnskolen er ikke lengre et lovkrav, men kommunestyret skal minst en gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultater og gjennomføringen til elevene i opplæringen.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Kommuneområde oppvekst favner hele oppvekstløpet, fra unnfangelse til fullført skoleløp. Området er omfangsrik og kompleks, og skal ivareta mange oppgaver som er hjemlet i ulike lovverk. Dette skaper utfordringer for samordning og samhandling. Vi ser at tettere samarbeid mellom tjenesteområdene i oppvekst kan bidra til enda bedre tjenester for våre barn og familier. I 2024 ble flere tjenester som tidligere var organisert i kommuneområde helse overført til oss, noe vi tror kan ha en positiv innvirkning på samhandlingen og helheten i tjenestene våre.

Kommunedelplan oppvekst 2021–2032 viser til at «Arbeidet for å bedre den sosiale bærekraften dreier seg i stor grad om å påvirke alle de faktorene som gjør folkehelsen bedre. Den mest grunnleggende innsatsen for å bedre folkehelsen, er å bedre oppvekstforholdene for alle barn.»

Kommuneområdet må jobbe mer med forebygging og tidlig innsats, for å forhindre skjevutvikling. Vi har for mange barn og unge som krever omfattende oppfølging over lengre tid. Vi ser ofte at tiltak settes inn for sent og at koordinert innsats ikke alltid er best mulig. Arbeidet i oppvekst med å skape bedre samhandling og koordinering av tjenester har til hensikt å imøtegå denne utfordringen, noe som er i tråd med økt sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Kvalitetsmeldingen skal danne et kunnskapsgrunnlag for prioriteringer, administrativt og politisk.

Kvalitetsmeldingen viser et spekter av tjenester og tiltak som kommuneområde oppvekst gjør for å bidra til en god oppvekst, som skal gi våre barn og unge muligheter for yrkesaktivitet og mestring av voksenlivet. Dette fordrer at barn og unge får rett hjelp til rett tid.

Kvalitetsmeldingen viser også tydelig at vi har utfordringer på noen områder som vil kreve at vi øker innsatsen, jobber bedre sammen og på nye måter for å motvirke den negative utviklingen vi ser innenfor enkelte områder. Det er en økning i antall barn med behov som fordrer omfattende tilpasninger. Kommunen må kunne tilby bærekraftige løsninger som kan møte disse utfordringene. Rammevilkår slik som egnede bygg er også en utfordring for noen av virksomhetene våre. Mange barnehager og skoler strever med å tilrettelegge for barn med store og sammensatte behov fordi de trenger spesialrom slik som stellerom, sanserom og egne rom til skjerming. Vi ser også at det er en utfordring å finne egnede bygg til avlastning.

Gjennom 2024 har barneverntjenesten rapportert om kapasitetsutfordringer og behov for tverrfaglig innsats i mange saker. Tjenesten har brukt betydelige ressurser på å styrke samhandlingen med andre virksomheter i kommunen for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og familier.

Erfaringer gjennom barne- og ungdomsårene avgjør i stor grad muligheter og ressurser for hele livet, inkludert levekår som utdanning, yrkesdeltakelse og økonomi. Dette henger igjen sammen med helse og livskvalitet. Det å skape gode oppvekstsvilkår for alle barn, er derfor det mest effektive vi kan gjøre for å bedre folkehelse og kommunens sosiale bærekraft, som på sikt vil påvirke den økonomiske bærekraften i Fredrikstadsamfunnet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

«Det viktigste bidraget fra oppvekstfeltet inn mot økonomisk bærekraft, er å stimulere til at flest mulig gjennomfører og består videregående opplæring» (Kommunedelplan oppvekst 2021–2032).

Arbeidet med å bedre kvaliteten på, og utbyttet av, oppveksttjenestene har direkte relevans til levekårsutvikling for befolkningen i Fredrikstad. En oppvekst som gir barn og unge et faglig grunnlag, grunnleggende ferdigheter, trygghet til å delta i læringsprosessene, tro på egen mestring, motivasjon og lærelyst, vil føre til at flere elever fullfører og består et opplæringsløp. Oppveksttjenester som ivaretar barn – og unge, og foresatte, vil ruste barn og unge til å gjøre gode veivalg faglig og sosialt. Dette gir igjen grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Forskning viser at jo tidligere i livsløpet man lykkes i å oppnå en jevnere fordeling av ressurser og muligheter, jo større er sjansen for å påvirke morgendagens helseforskjeller.

Ellers vil oppveksttjenestene fremme godt holdningsskapende arbeid i barnehage og skole etter føringer i både barnehagens rammeplan og grunnskolens læreplaner.

Ansattes medbestemmelse

Hovedtillitsvalgte har hatt kvalitetsmelding 2024 til gjennomlesing.

Vurdering

En kvalitetsmelding viser hva vi kan si om kvalitet ut ifra undersøkelser og kvantitative tall. Det vil ikke fange opp hele bildet av alt som skjer i oppveksttjenestene. Dette er likevel forsøkt gjort i beskrivelsene innenfor de ulike områdene i meldingen. Mer inngående kunnskap om økonomi og andre rammebetingelser kan det leses om i årsrapporten til kommuneområde oppvekst.

Kvalitetsmeldingen viser at det jobbes godt i våre virksomheter for å gi barn og unge en god oppvekst, motivasjon for læring og forutsetninger for å mestre voksenlivet. Alle tjenester som skal bidra til trivsel, læring og utvikling hos barn har et ansvar for at flest mulig fullfører og består videregående opplæring. Kommuneområde oppvekst favner hele oppvekstløpet, fra unnfangelse til fullført skoleløp. Området er omfangsrik og kompleks, og skal ivareta mange oppgaver som er hjemlet i ulike lovverk. Dette skaper utfordringer for samordning og samhandling. Felles forståelse for felles mål er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet.

Barnehager og skoler opplevde i fjor en utvikling med økning i antall barn med behov som fordrer omfattende tilpasninger. Kommunen må kunne tilby bærekraftige løsninger som kan møte disse utfordringene. Rammevilkår slik som egnede bygg er også en utfordring for noen av virksomhetene våre. Vi ser også at det er en utfordring å finne egnede bygg til avlastning. Det er flere innsatser og tiltak som skal bidra til å løse et felles oppvekstoppdrag, og mange involvert i laget rundt barnet.

Tettere samarbeid mellom tjenesteområdene i kommuneområde oppvekst kan bidra til enda bedre tjenester for barn og familier. Dette handler både om hvordan vi organiserer arbeidet vårt, og om hvilke planer og strategier som legges til grunn for utviklingsarbeidet. Arbeidet med plan for kvalitet er et viktig strategisk grep for å gjøre tjenestene i kommuneområdet sterkere og bærekraftige.

Alternative løsninger

Alternativet er å ikke levere en felles kvalitetsmelding, som en tilstandsrapport for tjenestekvaliteten i kommuneområde oppvekst, men kun rapportere i henhold til bestemmelser i lovverket. Det vil innbefatte en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten, og informasjon til politisk styre om skolens læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring av kunnskapsformidlingen i skolen til - en gang i året.

Konklusjon

Kommunedirektøren er av den oppfatning av meldingen er en tilstandsrapport for tjenestekvalitet i kommuneområde Oppvekst og et viktig dokument for å følge opp utviklingen

i kommunens oppveksttjenester. Sammen med kommuneområdets årsrapport skal kvalitetsmeldingen danne grunnlag for prioriteringer, administrativt og politisk.



Kvalitetsmelding for oppvekst 2024

Vedtatt [xx. xx. xx av Bystyret]

Innhold

1	Kvalitetsmelding for oppvekst.....	5
1.1	Sammendrag av kvalitetsmeldingen.....	5
1.2	Struktur og oppbygning av meldingen	7
1.3	Beskrivelse av kommuneområdet oppvekst	7
1.4	Overordnet utviklingsarbeid.....	8
1.4.1	Plan for kvalitet	10
1.5	Implementering av utviklingsarbeid	10
1.5.1	Foreldrekompasset.....	11
1.6	Fullført og bestått – felles mål og felles ansvar	11
1.7	Overordnet utfordringsbilde i oppvekst 2024	14
1.7.1	Vedvarende lavinntekt	14
1.7.2	Flykninger og sekundærflyktninger	15
1.7.3	Barn med store og sammensatte behov	15
1.7.4	Økonomi og kapasitet.....	16
1.7.5	Revisjoner og tilsyn i oppvekst	17
1.8	Barneverntjenesten	17
1.8.1	Organisering	17
1.8.2	Status	19
1.8.3	Bosetting av enslige mindreårige flyktninger	21
1.8.4	Utfordringsbilde	21
1.8.5	Prioriteringer og kvalitetsutvikling	23
1.8.6	Rett kompetanse for å sikre kvalitet i tjenesten	25
1.8.7	Veien videre	26
	Vedlegg 1	27
	Tilstandsrapport for barnehageområdet i Fredrikstad	27
2	Status fra forrige melding.....	28
2.1	Sammendrag og viktige funn.....	29
2.2	Fredrikstad som barnehagekommune	29
2.2.1	Kvalitet i barnehagen	30
2.2.2	Barnehagemyndighet	30
2.2.3	Barnehageeiers rolle	31
2.3	Fakta om barnehagene	32
2.3.1	Rammevilkår og kapasitetsutfordringer	32



2.3.4 Foreldreundersøkelsen – kvalitetsvurdering fra foreldre.....	33
2.4 Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2024.....	34
2.4.1 Barn og unge skal ha en oppvekst som fremmer helse og reduserer sosiale ulikheter.....	35
2.4.2 Barn og unge har kompetanse og ferdigheter til å møte morgendagens samfunn.....	37
2.4.3 Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst.....	39
2.4.4 Barn, unge og familier med særlige utfordringer får koordinert støtte og oppfølging.....	40
Vedlegg 2	42
Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad.....	42
3 Sammendrag og viktige funn	43
3.1 Mandat	44
3.2 Kunnskapsgrunnlag – elever og undervisningspersonale	44
3.2.1 Status og utfordringsbilde	45
3.2.2 Vurdering og tiltak.....	46
3.3 Alle elever opplever å være en del av et inkluderende fellesskap	46
3.2.1 Kunnskapsgrunnlag	47
3.4 Status og utfordringsbilde.....	48
3.4.1 Vurdering og tiltak.....	49
3.5 Alle elever får medvirke i egen læring og hverdag i skole og SFO	52
3.5.1 Kunnskapsgrunnlag.....	52
3.5.2 Status og utfordringsbilde.....	53
3.5.3 Vurdering og tiltak	53
3.6 Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling	54
3.6.1 Kunnskapsgrunnlag.....	55
3.7 Nasjonale prøver	56
3.7.1 Resultater fordelt på mestringsnivå i lesing og regning	56
3.7.2 Karakterer og grunnskolepoeng	59
3.7.3 Skolebidrag.....	60
3.7.4 Gjennomføring.....	60
3.7.5 Status og utfordringsbilde	61
3.7.6 Vurdering og tiltak.....	63
3.8 Prioriteringer og kvalitetsutvikling.....	66
Vedlegg 3	68
Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad	68



4 Virksomhetene og organisering	69
4.1 Overordnet utfordringsbilde for virksomhetene.....	69
4.2 Plan for kvalitet i tjenester til barn og familier	70
4.3 Sammendrag.....	71
5. Forebygging og fritid.....	71
5.1 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver	72
5.1.2 Status og utfordringsbilde	73
5.2 Prioritering og kvalitetsutvikling	76
5.2.1 Vaksine og smittevernkontor.....	76
5.2.2 Helsestasjon, skolehelsetjenesten og ergo/fysio for barn.....	77
5.2.3 Barn-, ungdom og familiehjelpa.....	77
5.2.4 Fritid i Fredrikstad	78
6. Pedagogisk psykologisk senter	78
6.1 Organisering av virksomheten	78
6.1.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver	79
6.1.3 Utfordringsbilde	79
6.1.4 Prioritering og kvalitetsutvikling	80
6.1.5 Bistand til kvalitetsutvikling i barnehagene og skolene	81
7. Avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger	82
7.1 Organisering av tjeneste/virksomhet	82
7.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver	83
7.3 Status	84
7.2.1 Brukervekst 2019-2024	84
7.2.2 Utviklingstrekk i tjenesten	84
7.2.3 Utfordringsbilde	85
7.2.4 Prioriteringer og kvalitetsutvikling	87



1 Kvalitetsmelding for oppvekst

Det å gi barn og unge gode oppvekstmuligheter slik at de mestrer livene sine som barn og ungdom, men også voksenlivet sitt, er den viktigste investeringen vi som samfunn kan gjøre. Felles for alle virksomhetene som jobber i oppvekst er at vi skal bidra til å gi barn og unge best mulig utgangspunkt i livet. Mandatet vårt 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 våre. For å kunne møte mandat og lovkrav kreves det at ulike tjenester samhandler godt. Dette refereres gjerne til som *laget rundt barnet*. Plikten til samarbeid og samordning kom som en følge av store utfordringer med dette i kommunene i hele Norge.

En indikator for om vi lykkes med oppdraget vårt, er om barna i kommunen fullfører grunnskoleløpet, og også videregående utdanning, med best mulig resultat ut fra sine forutsetninger.

1.1 Sammendrag av kvalitetsmeldingen

- Kommuneområde oppvekst favner hele oppvekstsløpet, fra unnfangelse til fullført grunnskoleløp. Området er omfangsrikt og komplekst, og skal ivareta mange oppgaver som er hjemlet i ulike lovverk. Dette skaper noen ganger utfordringer med samordning og samhandling. Tettere samarbeid mellom tjenesteområdene i oppvekst kan bidra til enda bedre tjenester for våre barn og familier. Felles forståelse for felles mål er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet.
- I 2024 ble flere tjenester som tidligere var organisert i kommuneområde helse overført til oppvekst, noe vi tror kan ha en positiv innvirkning på samhandlingen og helheten i tjenestene våre.
- Vi ser at barn og familier mottar tjenester av god kvalitet når de får tilbud. En del må vente lenge på å få hjelp og noen oppsøker ikke nødvendigvis hjelp når de burde gjort det.
- Plan for kvalitet implementeres i perioden 2023 til 2027. Målet med fellesdelen i planen er å styrke laget rundt barnet gjennom en mer koordinert og målrettet innsats jf. bestemmelser i velferdslovgivningen og lov om barnevern.
- Manglende kapasitet er en utfordring i våre virksomheter. Vi ser at det fortsatt er en underdimensjonering av årsverk i noen av våre tjenester. Manglende kapasitet i enkelte tjenester fører til at kvalitetsutvikling tar lengre tid og /eller stagnerer. Rammevilkår slik som egnede bygg er også en utfordring for noen av virksomhetene våre. Mange barnehager og skoler strever med å tilrettelegge for barn med store og sammensatte behov fordi de trenger spesialrom som stellerom, sanse- og egne rom til skjerming. Vi ser også at det er en utfordring å finne egnede bygg til avlastning.



- Vi må fortsatt jobbe mer med forebygging og tidlig innsats for å forhindre skjevutvikling. Vi ser for ofte at tiltak settes inn for seint og at koordinert innsats ikke alltid fungerer etter intensjonen. Dette kommer blant annet av utfordringer med kapasitet. Kapasitetsutfordringer i våre lavterskeltjenester kan medføre at barn og familier må vente lenge på hjelp som gjør at hjelpebehovet blir større mens de venter. Arbeidet med å skape bedre samhandling og koordinering av tjenestene våre har til hensikt å imøtekomme denne utfordringen. Barnehager og skoler opplever å måtte omprioritere ressurser for å ivareta alle behov. Noen ganger utfordrer det normkrav om bemanning.
- Elevundersøkelsen viser at de fleste barn og unge i Fredrikstad trives godt på skolen og opplever seg trygge. Vi ser en nedgang for mobbing på 10. trinn fra 2023 og en økning på mellomtrinnet. Vi ser også at mobbing i stor grad er fysisk, at den skjer på skolen og noe mindre digitalt.
- Det er en tydelig økning i antall barn med spesielle behov, inkludert autismespekterforstyrrelser i kommunen. Mange av disse barna trenger omfattende tilpasninger, og vi må ta ansvar for å tilby bærekraftige løsninger som kan møte disse utfordringene når det gjelder både behovet for kompetanse og bygningsmasse. Dette utfordret oss i 2024, og vil kreve mye av våre tjenester i 2025 og videre da dette er en pågående økning. Tendensen ser man i store deler av Norge.
- Barnehager og skoler opplever en mer kompleks barne- og elevgruppe som krever mer ressurser og ny kompetanse. Virksomhetene opplever å måtte omdisponere ressurser i stor grad fra det ordinære tilbudet for å kunne ivareta alle barns behov.
- Vi opplever tilfeller hvor lovverkene våre settes opp mot hverandre. Flere barn enn tidligere har store pleiebehov, og trenger at det utføres helserelaterte oppdrag i barnehage- og skoletiden. Det er et pågående arbeid å avklare hva som er å anse som helsehjelp utført av helsepersonell innen helseloven, og hva som inngår i barnas rett til omsorg i barnehagen og skolen innen barnehage- og opplæringsloven.
- Gjennom 2024 har barneverntjenesten rapportert om kapasitetsutfordringer og behov for tverrfaglig innsats i mange saker. Tjenesten har brukt betydelige ressurser på å styrke samhandlingen med andre virksomheter i kommunen for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og familier. I enkelte saker har barnevernet likevel måtte gripe inn og iverksette tiltak i situasjoner der andre tjenester ikke har hatt mulighet til å gi nødvendig hjelp.
- Resultatene for nasjonale prøver viser at den positive utviklingen for engelsk fortsetter og 5. og 8. trinn er over nasjonalt nivå. For lesing og regning fordeler elevene seg i større grad på de laveste mestringsnivåene i forhold til nasjonalt nivå.
- Foreldreundersøkelsen for barnehagene viser at foreldre som svarer på undersøkelsen er godt fornøyd med barnehagene i Fredrikstad. Barnehagene



skårer over nasjonalt landssnitt på spørsmålene som omhandler relasjoner voksen – barn. Dette punktet har også økt i tilfredshet fra forrige undersøkelse. Viktigheten av en trygg og god relasjon mellom den voksne og barn står sentralt i det pågående implementeringsarbeidet av plan for kvalitet. Skår fra foreldreundersøkelsen kan indikere at iverksatt utviklingsarbeid for barnehagene virker.

1.2 Struktur og oppbygning av meldingen

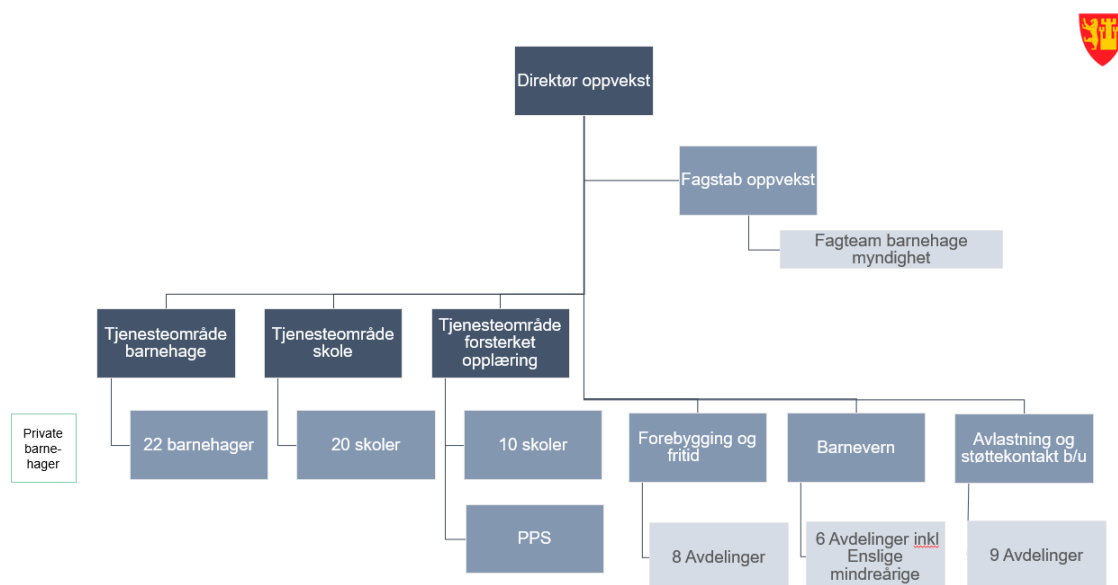
Kvalitetsmeldingen – som tilstandsrapport på tjenestekvalitet, leveres som en felles melding for hele kommuneområde oppvekst. Det er vedlegg som rapporterer om de ulike virksomhetene i oppvekst, der gis det mer inngående beskrivelser av utviklingsarbeid og utfordringer for den enkelte virksomhet.

For å imøtekomme lovkrav og politiske føringer ivaretar meldingen først og fremst det lovpålagte for våre tjenester. [Fra 1.1.2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten \(bvl. § 15-3 femte ledd\).](#) Barnevernet sin tilstandsrapport inngår derfor som del av felles beskrivelse av oppvekst mens de øvrige virksomhetenes tilstandsrapporter følger som vedlegg. [Tilstandsrapporten for grunnskolen](#) er ikke lengre et lovkrav, men kommunestyret skal minst en gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultater og gjennomføringen til elevene i opplæringen. Vi velger derfor å opprettholde kvalitetsmeldingen som svar på krav om å gi denne informasjonen. Alle våre tjenester må ses som en del av en helhet for å oppnå målene i oppvekstreformen.

Denne meldingen beskriver tilstand og pågående utviklingsarbeid i kommuneområde oppvekst. Aktive hyperkoblinger i meldingen erstatter referanseliste og fotnoter, og gjør det mulig å klikke seg inn på relevante kilder mens man leser.

1.3 Beskrivelse av kommuneområdet oppvekst

Fredrikstad kommune har vært igjennom store, organisatoriske endringer i alle kommuneområder. Tidligere har det vært delt inn i ulike etater, men fra 01.11.24 ble dette til tjenesteområder med kommunalsjef for tjenesteområdene skole, barnehage og forsterket opplæring.



Figur 1 Bildet viser en visuell fremstilling av tjenesteområdene og de ulike virksomhetene som er i kommuneområde oppvekst.

De aller fleste barn i Fredrikstad har et barnehage tilbud i ordinær barnehage eller familiebarnehage tall fra [barnehagefakta](#) har Fredrikstad 3688 barn i barnehage per 15.12.2024. Dette utgjør en dekningsgrad på [93,6 prosent](#). For de barna som ikke har barnehageplass kan åpen barnehage være et alternativ og flere familier benytter seg av dette. Fredrikstadskolen består av 31 skoler. 6 av disse er ungdomsskoler, 3 er 1-10 skoler og 20 er barneskoler, Råkollen skole er en forsterket opplæringsarena og i tillegg har vi Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) som ivaretar voksenopplæring, introduksjonsprogram for flyktninger og tospråklig fagopplæring i grunnskolen. Høsten 2024 ble FRIS overført til kommuneområdet samfunn. I 2024 viste tall fra GSI registrert pr 1 oktober at elevtallet i de kommunale skolene 1-10 trinn var 8911, dette er en nedgang fra 2023 og 2022 med henholdsvis 8992 og 8990 elever.

1.4 Overordnet utviklingsarbeid

[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, derfor blir barnevernsreformen i tillegg omtalt som en oppvekstreform. Som et ledd i oppvekstreformen har [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis](#) vært et viktig tiltak for flere virksomheter. I Fredrikstad er dette et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen i Østfold, skolene og pedagogisk-psykologisk tjeneste. 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. Fra høsten 2024

ble det inngått et treårig partnerskap med OsloMet i videre arbeid med kompetanseløftet, hvor kommunale barnehager og PPS deltar.

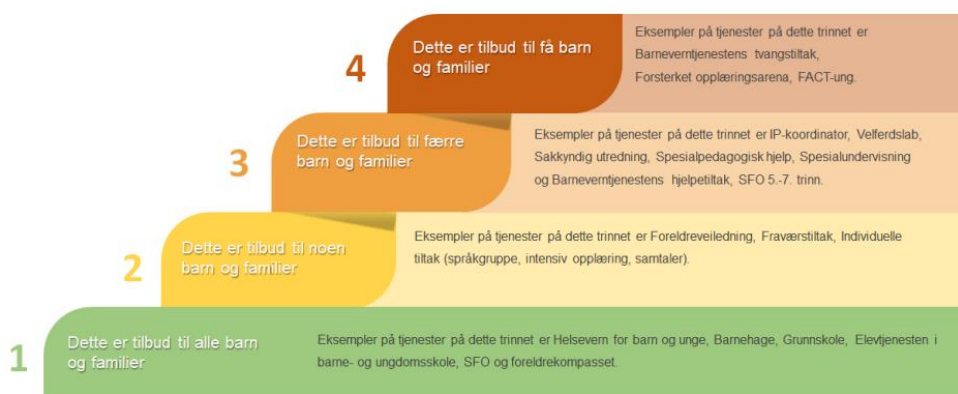
Gjennom 2024 har oppvekstreformen vært viktig å forstå i fellesskap fordi den berører alle virksomheter innen oppvekstfeltet. Fredrikstad kommune, slik som øvrige kommuner, jobber fortsatt med å oppnå målene i reformen. Kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging. De overordnede målet for dette er ([Barnevernsreformen - en oppvekstreform | Bufdir](#)):

- Kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging.
- Hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov.
- Rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt.
- Ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv.

Målene vil være førende for pågående utviklingsarbeid i hele oppvekst gjennom lengre tid, og er noe vi må både forstå og jobbe med i fellesskap.

Det er et overordnet mål at det ordinære tilbudet i kommunen skal favne om majoriteten av barn og unge. Dette oppnår vi ved å identifisere og avdekke utfordringer tidlig, å jobbe med universelt forebyggende tiltak samt sette inn målrettede tiltak tidlig dersom man ser at barnet og familiene har behov for det. Ved å jobbe på denne måten unngår vi i større grad at barn får en skjevutvikling fra tidlig alder. Alle virksomhetene i oppvekst spiller en viktig rolle i dette arbeidet, samarbeid og samordning er den eneste måten vi oppnår dette på.

Arbeidet med forebygging og tidlig innsats kan illustreres gjennom tiltakstrappen i plan for kvalitet. Tiltakstrappen i oppvekst viser ulike innsatspunkter for våre tjenester og hvilket tilbud som gis for alle barn, nederst i trappen, og hvilket tilbud som er rettet inn mot noen barn og familier og for de få barn og familier som trenger mer inngripende og omfattende tiltak.



Figur 2 Bildet viser tiltakstrappen i oppvekst som illustrerer tjenester på ulike nivåer, fra de tilbud som gjelder for alle barn og familier til de tilbud som gjelder for de få. Denne benyttes i arbeidet med å vri tjenestene til tidlig innsats i tråd med sosial og økonomisk bærekraft.

Samhandling og samarbeid på tvers av virksomheter er en gjennomgående utfordring for oppvekstfeltet i kommune-Norge, også i Fredrikstad. Virksomhetene i oppvekst er regulert av ulike lover og styringssignaler og dette kompliserer samarbeidet. Med en mer mangfoldig barne- og elevgruppe, settes støtte- og oppfølgingstjenestene under press og kapasiteten utfordres. Noen tjenester har også i forhold til tilsvarende kommuner vært underbemannet og underfinansiert. Når kapasiteten er presset og arbeidstempoet høyt, ser vi også at sykefraværet var høyt i flere av virksomhetene, noe som gir uheldige dominoeffekter. I barnevernet var for eksempel sykefraværet i 2024 18,22%. Sammen med krav til kompetanse og driftsutfordringer, førte dette til noe svikt i oppfølgingen av lovpålagte oppgaver. Det legemeldte sykefraværet i barnevernet på landsbasis utgjorde 9,7 prosent i 2024. Dette er ifølge KS høyere enn sykefraværet for alle kommunale tjenesteområder samlet ([Statistikk om barnevernstjenesten - Hjem](#)).

Summen av alt påvirker muligheten for å snu utviklingen, fra det spesielle til det ordinære, og er en risiko for det vi ønsker å oppnå for hele oppvekst. I 2024 jobbet vi fortsatt mest med tiltak høyt opp i tiltakstrappen, en tendens vi må jobbe systematisk med over tid for å snu. Det er imidlertid viktig å legge til at vi gjør strukturelle og faglige tiltak kontinuerlig. Vi er i prosess for å imøtekomme utfordringene og merker oss at endringer skjer i positiv retning, til det beste for barn – og unge i Fredrikstad.

1.4.1 Plan for kvalitet

Høsten 2022 ble plan for kvalitet vedtatt i oppvekstutvalget. [Plan for kvalitet](#) viser mål og retning for arbeidet i oppvekst i perioden 2023 til 2027. For å imøtekomme utfordringsbildet som i stor grad handler om samhandling og samarbeid i hele kommuneområdet, er plan for kvalitet todelt; fellesdelen angir mål og retning for arbeidet i hele kommuneområde oppvekst som har som mål å bygge felles forståelse og bedre samhandling. Del to er etatsspesifikk, og viser hvordan de ulike kommuneområdene skal utvikle kvalitet i sine tjenester i tråd med overordna mål. Det er tre etatsspesifikke deler; en for barnehage, en for skole og en for tjenester til barn og familier. Da store deler av 2024 fortsatt var organisert i etater, beskrives fortsatt plan for kvalitet de etatsspesifikke områdene i denne meldingen.

1.5 Implementering av utviklingsarbeid

Fra og med 01.01.2022 ble det et krav at kommunestyret skal vedta en plan for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer (jf. barnevernsloven § 15-1 annet ledd). Selv om lovkravet er hjemlet i barnevernsloven, understreker [Statsforvalter i forventningsbrevet fra 2024](#) at det er kommunen som skal utarbeide og vedta planen. Kommuneområdet oppvekst ser på fellesdelen i plan for kvalitet som kommunens foreløpige svar på kravet om en forebyggende plan. Statsforvalteren viser til at de er kjent med at noen kommuner har valgt å videreutvikle en allerede eksisterende oppvekstplan, mens andre

kommuner har utarbeidet et nytt planverk. I sitt forventningsbrev til kommunene for 2024 vises det til at begge varianter kan være godt egnet for å oppfylle lovkravet. Den forebyggende planen vår vil videreutvikles og konkretiseres mer ettersom kommunedelplan oppvekst skal rulleres fra 2025.

For å videreutvikle felles forståelse for oppdraget vårt på tvers av virksomheter og tjenesteområder, har vi gjennom 2024 fortsatt vårt arbeid med verdier og holdninger. Dette innebærer at vi skal bli mer bevisste på hvilket menneskesyn som skal ligge til grunn i møte med barn, unge og familier, og i møte med hverandre som profesjonelle lagarbeidere i «laget rundt barnet». Dette krever at vi sammen utforsker relevant kunnskap på området, og det krever refleksjon og øving. Det teoretiske rammeverket for arbeidet er det autoritative, der balansen mellom varme og respektfulle krav er sentral. Vi jobber med dette på måter som gjør at vi samtidig utvikler oss som en lærende organisasjon.

I arbeidet med implementering av fellesdelen i plan for kvalitet legges det til rette for felles erfaringsdeling og utviklingsarenaer. For hele kommuneområde oppvekst er det fire ledersamlinger i året som er helt sentrale i dette arbeidet, disse dekkes av eksterne tilskuddsmidler. I ledersamlingene deltar kommunale og private barnehager, støtte- og oppfølgingstjenestene og skolene. Temaer på ledersamlingene skal bidra til å fremme felles forståelse for oppdraget vårt og bidra til bedre samhandling på tvers av tjenester. Og på den måten å realisere målene i oppvekstreformen. I 2024 ble det kun gjennomført 3 ledersamlinger. En ble avlyst som følge av strakstiltak for innsparing.

1.5.1 Foreldrekompasset

[Foreldrekompasset](#) er et universelt forebyggende foreldrestøtteprogram utviklet av Fredrikstad kommune. Det gjennomføres i gruppekonsultasjoner, og på foreldremøter i barnehagen og skolen. Foreldrestøtten består av kunnskapsdeling med foreldre og refleksjon og dialog mellom foreldre. Dette, sammen med andre tilbud fra kommunen, skal være med på å styrke foreldre og bidra til at barn og unge får en trygg og god oppvekst. Det ble gjennomført erfaringsnettverk i mai 2024 med 35 påmeldte fra 29 ulike barnehager og skoler. Vi hadde også opplæringsdager både vinter og høst 2024, hvor det var 30 ulike virksomheter presentert. Fra skoleåret 24/25 er hovedaktivitetene knyttet til implementering ferdig, og det er en forventning om at alle våre virksomheter tar det i bruk.

1.6 Fullført og bestått – felles mål og felles ansvar

Alle tjenester som skal bidra til trivsel, læring og utvikling hos barn har et ansvar for at flest mulig fullfører og består videregående opplæring. Det er flere innsatser og tiltak som skal bidra til å løse dette komplekse oppdraget og mange er involvert i laget rundt barnet. Noen overordnede innsatser som startet i 2024 kan nevnes:

Cicignon barne- og ungdomsskole har over tid sett en økning i konflikter blant elever, flere elever opplever utenforskap, og mange familier har utfordringer med å navigere i skole-hjem-samarbeidet og i det kommunale støtteapparatet. For å møte disse utfordringene er piloten "Cicignon nærmiljøskole" satt i gang. Piloten jobber tverrfaglig med mål om å styrke skolemiljøet og forebygge utenforskap ved å skape en trygg og inkluderende skole- og fritid for alle elever i sitt nærmiljø. Gjennom tett samarbeid mellom skole, foresatte, elevene selv og støtte- og oppfølgingstjenestene skal flere elever oppleve trivsel, mestring og tilhørighet – og på lengre sikt øke muligheten for å fullføre videregående skole. Det er tildelt midler fra områdesatsing oppvekst til å koordinere arbeidet og iverksette tiltak i perioden 2025-2027.

I 2024 ble det i tillegg gjennomført pilot "Den gode overgangen fra barnehage til skole" i regi av pedagogisk-psykologisk senter. Målgruppen for piloten var elever som skulle begynne på 1.trinn med autismespekterforstyrrelser som fikk avslag på plass på en forsterket arena. Målet for prosessen var at eleven fikk en god overgang fra barnehage til skole ved at ansatte på skolen fikk økt kompetanse knyttet til elevens behov. Dette ville man oppnå ved at spesialpedagogen som hadde fulgt barnet i barnehagen fulgte barnet over til skolen og var med inn i skolen noen uker for å sikre trygghet og god kompetanseoverføring.

Resultatmål:

- Skolens ansatte rundt eleven opplever å ha grunnleggende kunnskap og forståelse for sammensatte behov
- Skolens ansatte rundt eleven har kompetanse knyttet til kjente strukturer, rutiner og materiell i tråd med elevens behov
- Eleven bruker kjente strukturer, rutiner og materiell på skolen

Denne piloten fikk utelukkende positive tilbakemeldinger og videreføres med noen justeringer etter erfaringene fra 2024. For 2025 vil flere skoler få tilbud om dette for den samme målgruppen.

Gode overganger i utdanningsløpet er viktig for alle barn. Et godt samarbeid mellom barnehager, skole/SFO og støtte- og oppfølgingstjenestene er derfor viktig for å sikre at barn og unge og familier opplever seg ivaretatt i overgangene i læringsløpet. I 2023 ble det igangsatt et arbeid i seksjon utdanning og oppvekst for å sikre bedre og trygge overganger mellom barnehage og skole for alle barn. Dette arbeidet har fortsatt i 2024 og det foreligger nå nye rutiner for å gi en best mulig overgang mellom barnehager og skoler.

Bokstart som tiltak for språkstimulering gjennom økt leselyst og leseglede er fra 2024 lagt til områdesatsingen. I oppvekst ble satsingen på språkstimulering videreutviklet i 2024 gjennom innføring av Polylingo, en digital boktjeneste som er spesielt utviklet for barnehager og skoler. Private og kommunale barnehager var først ut med å ta i bruk boktjenesten.

Gjennom Desentralisert kompetanseordning (Dekomp) var det i 2024 flere prosjekter i ulike skoler:

I «Leseløftet på Østsiden» deltar seks skoler i et leseprosjekt som har til hensikt å bidra til bedre leseopplæring og økt lesekompetanse hos elevene. Prosjektet ble iverksatt i 2022 og gjennomføres i samarbeid med Høgskolen i Østfold. En ungdomsskole og avgiverskolene deltar. Prosjektet skal skape mer sammenheng i leseopplæringen for elevene, bedre leseopplæringen i tråd med forskning og styrke kompetansen om lesing for både lærere og elever. Intensjonen i prosjektet er også å utarbeide en leseplan eller en prinsipplan for lesing som på sikt skal være gjeldende for alle skoler i hele kommunen.

«Vurderingsprosjektet» er et prosjekt alle de kommunale ungdomsskolene deltar i som handler om vurderingspraksis, der hensikten er å utvikle en vurderingspraksis som gir motivasjon og lærelyst hos elevene.

«Profesjonsfaglig digital kompetanse» er prosjekt med to skoler som har til hensikt å utvikle den digitale kompetansen hos lærerne. Målet med prosjektet er variert undervisning ved hjelp av digitale hjelpemidler for å fremme motivasjon og læring hos elevene.

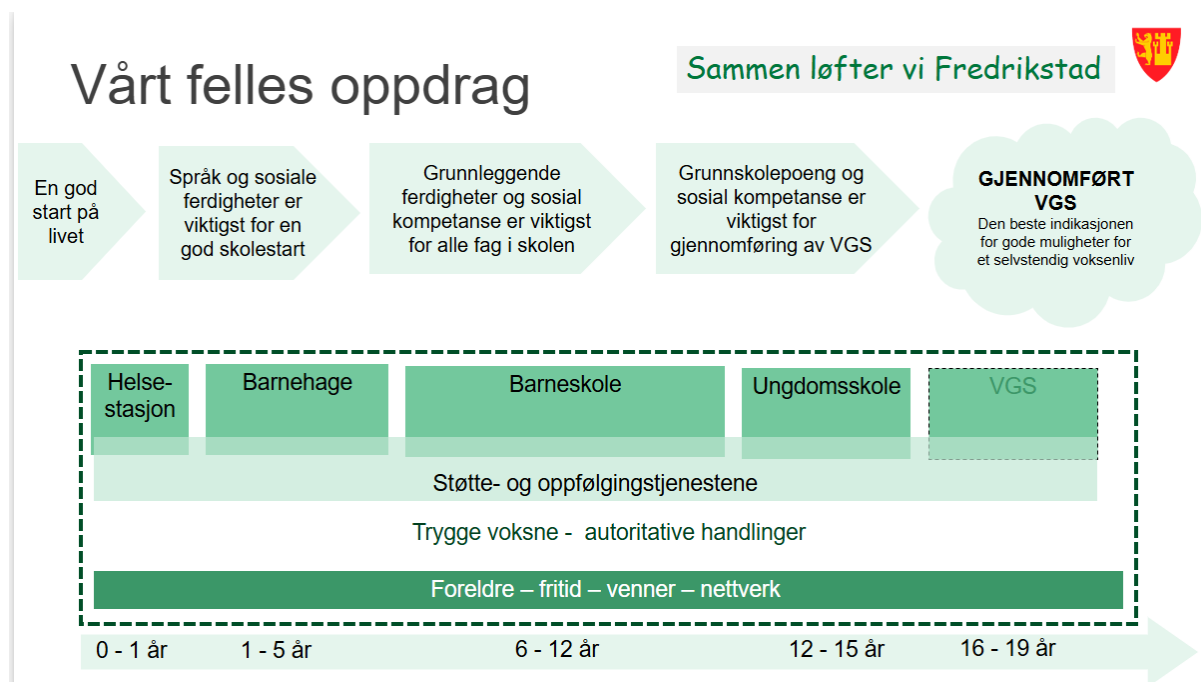
Øvrig overordnet arbeid i oppvekst:

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 et spesielt fokus på utveksling av informasjon mellom tjenester, koordinering av enkeltsaker, hvilke tiltak som kan settes inn og en oversikt over kriminalitetsutviklingen lokalt. Arbeidet vil i 2025 forankres i en lokal tiltaksplan mot rus og kriminalitet, et arbeid som ble påbegynt høsten 2024.

Kommunens koordineringsgruppe mot radikaliserings består av deltakere fra kommuneområdene helse og oppvekst, og samarbeider tett med radikaliseringskontakter i lokalt politi for å utvikle tiltak og systemer på området, samt følge opp enkeltsaker og -bekymringer. I 2024 ble kommunens handlingsplan vedtatt, og denne stadfester blant annet samarbeidsavtaler med Østfold fylkeskommune og Høgskolen i Østfold, kommuneintern informasjonsflyt og kommunikasjonstiltak som prioriteringer.

Den lokale fritidserklæringen «Alle med» ble vedtatt i mars 2023 og konkretiserer den nasjonale fritidserklæringens mål om at alle barn og unge skal kunne delta i fritidsaktiviteter. Arbeidet er forankret i kommuneområdene oppvekst og samfunn i Fredrikstad, og inkluderer samarbeid med frivilligheten gjennom blant annet idrettsrådet, musikkrådet og speiderrådet. Ungdomsrådet er også inkludert i arbeidet og har hatt fritidsaktiviteter som et av sine hovedarbeidsområder de siste årene. Den

lokale fritidserklæringen fungerer som en paraply for arbeidet, og inkluderer blant annet tiltak som økonomisk inkludering, aktivitetsguide og informasjon om fritidsaktiviteter.



Figur 3 illustrerer visuelt oppvekstløpet og viser noen sentrale tjenester som har et ansvar inn i barn og unges liv- og læringsløp.

1.7 Overordnet utfordringsbilde i oppvekst 2024

1.7.1 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. Dette er særlig gjeldende i Fredrikstad kommune, som sammen med Sarpsborg kommune i 2024 hadde høyest andel barn som levde i vedvarende lavinntektsfamilier. I 2024 bodde 18 prosent av barn i Fredrikstad kommune i en familie med vedvarende lavinntekt, som er signifikant dårligere enn landet som helhet ([oppvekstprofiler 2024](#)). En oppvekst i lavinntekt kan bety lavere deltakelse i barnehage og fritidsaktiviteter, dårligere boforhold, svakere skolerresultater, 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. Kunnskapsoversikter viser til at tiltak som er innrettet mot å hjelpe barn i barnehagealder, oftere viser positive resultater enn tiltak senere i livsløpet. Det er derfor mer samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i høy kvalitet og forebyggende tiltak tidlig i utdanningsløpet enn å sette inn innsats senere i barns liv ([Barnehagen for en ny tid - regjeringen.no](#)). Allerede før skolestart er det sosiale forskjeller mellom barns kommunikasjonsferdigheter, atferdsvansker og matematikkforståelse. I

ungdomsskolen opplever barn av foreldre med lav inntekt og utdanning oftere ensomhet og at de ikke passer inn. Ved å styrke barns helse, læring og utvikling i tidlig alder kan tiltakene ha store potensielle offentlige besparelser på sikt. Et bedre utgangspunkt for å delta i arbeidslivet gir mer skatteinntekter og mindre trygdeutgifter i fremtiden, og det er også mulig at tiltakene kan føre til redusert sykdomsforekomst og kriminalitet. I tillegg vil bedre helse, bedret livskvalitet arbeidsdeltakelse kunne gi store fordeler for den enkelte ([En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier. Revidert utgave, desember 2024](#)). Dette utfordringsbildet representerer en stor andel familier i Fredrikstad kommune, noe som har innvirkning på hvordan vi innretter våre tiltak og organiserer virksomhetene for å kunne være med å utjevne de sosiale forskjeller og kunne gi barn og familier hjelp tidlig for å kunne forebygge skjevutvikling innen mange områder.

1.7.2 Flykninger og sekundærflyktninger

Det er uroligheter flere steder i verden og krig i Ukraina gjorde at det kom mange flyktninger til Norge også i 2024. I 2024 ble det bosatt 79 barn og unge i Fredrikstad hvorav hovedvekten kom fra Ukraina og Syria. I vår kommune har vi organisert oss slik at flere seksjoner og kommuneområder deler på arbeidet med migrasjon. Vi er mange som utfører lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver som påvirker hverandres tjenester, og vi ser at koordinering av dette arbeidet kan være utfordrende.

Tilstrømmingen av flyktninger satte mange av våre tjenester under press, men barnehager og skoler har vist seg løsningsorienterte og tatt imot flyktninger og fordrevne og gitt dem et forsvarlig tilbud. Av det antall mindreårige flyktninger som har blitt bosatt i Fredrikstad kommune de siste 5 årene, og som kommunen mottar integreringstilskudd for, ble 83% bosatt fra 2022-2024. Det har ført til stort press på flere tjenester da disse ikke var dimensjonert for det hurtig økende antallet.

1.7.3 Barn med store og sammensatte behov

Vi ser at flere elever har behov for særskilt oppfølging, og behovet for alternative og forsterkede opplæringsarenaer er økende. Fredrikstad kommune har et begrenset antall plasser ved de kommunale forsterkede arenaene. I 2024 var det 63 søkere på til sammen 23 ledige plasser. En stor overvekt av søkerne i 2024 hadde diagnoser innenfor autismespekteret, mange av disse er skolestartere i 2025. Da denne barnegruppen er økende i kommunen må vi bygge et enda større kompetansemiljø i alle våre virksomheter.

[I rapport fra helsedirektoratet om helsetjenester ved autismespekterforstyrrelser hos barn mellom 0-18 år](#) fremgår det variasjoner i forekomst mellom de ulike fylkene i landet. Totalt var det 12 162 barn med en diagnose som indikerte autismespekterforstyrrelse av habiliteringspasientene – noe som tilsvarer 1,09 prosent av befolkningen under 18 år. Mellom helsefelleskapene i de ulike fylkene varierte andelen av befolkningen under 18 år identifisert med autismespekterforstyrrelse fra laveste forekomst med 0,70 prosent i Agder til høyeste

forekomst med 1,48 prosent i Møre og Romsdal. Østfold ligger også høyt, og som en av de høyeste, med 1,32%. Per i dag finnes det ingen offentlige og tilgjengelige tall fra Statistisk sentralbyrå eller Helsedirektoratet som spesifikt angir forekomsten av autismespekterforstyrrelser i Fredrikstad kommune. PPS er i en prosess med å anskaffe nytt journalsystem som vil gjøre det lettere å få riktig statistikk for Fredrikstad kommune.

Vi har god kompetanse i flere av våre virksomheter til å jobbe med dette, men ikke tilstrekkelig. Kompetansehevende tiltak om autismespekterforstyrrelser, nevroutviklingsforstyrrelser og bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon har vært pågående i både skoler og barnehager gjennom 2024, og vil fortsette i 2025.

Andelen barn og unge diagnostisert med autismespekterforstyrrelser har mer enn doblet seg i Norge fra 2010 til 2022. Mange av barna med autismespekterforstyrrelser har også utviklingshemming, og antallet med både diagnosene autisme og utviklingshemming har økt med 65 % siden 2017 ([Barn og unge - Helsedirektoratet](#)). De fleste av disse barna har stort behov for pleie og stell gjennom dagen, også i barnehage- og skoletiden. 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.

Vi ser at barn med komplekse behov utfordrer våre barnehage- og skolebygg. Mange barn har stort behov for skjermingstiltak samt å være i et oversiktlig og forutsigbart miljø. Vi ser at langt flere barn enn tidligere har behov for pleie slik som bleieskift, ernæringshjelp og stell gjennom barnehage- og skoletiden.

Manglende forebygging, diagnostisering og behandling kan føre til betydelige konsekvenser som redusert livskvalitet, psykiske lidelser og sosiale utfordringer for barnet med autismespekterforstyrrelser og deres nærmeste. Barn med autismespekterforstyrrelser har høy risiko for psykiske lidelser og utfordrende atferd, noe som krever tidlig, målrettet og koordinert hjelp. Dette understreker viktigheten av gode kommunale tjenester for å forebygge tilleggsvansker. Det vil si både å ha personale med rett kompetanse og tilpassede bygg.

1.7.4 Økonomi og kapasitet

2024 var et utfordrende år økonomisk for hele Fredrikstad kommune. Dette berørte også hele kommuneområdet oppvekst. Det er gjennom året utført kontinuerlige evalueringer og implementert tiltak for å dempe seksjonens merforbruk. Tiltak har blant annet vært strengere innkjøpskontroll, grundig vurdering av nødvendigheten for kurs- og kompetanseheving, samt beslutninger om ikke å ansette i enkelte stillinger. Personalmøter for barnehage er en av få møtepunkter for barnehagene til å drive intern kompetanseutvikling og å følge opp kommunens satsninger. Ved reduksjon i muligheten til å avvikle personalmøter vil fremdrift i utviklingsarbeid reduseres. Effektivisering av vikarbruk har også vært et verktøy i arbeidet med å redusere forbruket. Virksomheter melder om at tiltak har utfordret tjenestene gjennom

begrenset handlingsrom, noe som har hatt innvirkning på kapasiteten til å møte utfordringer som oppsto i løpet av året.

Fredrikstad kommune overtok i 2023 som lederkommune i ASSS (Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner). Oppvekst deltar i fire av totalt ti tjenestenettverk, og er representert i tjenesteområde barnehage, helse, skole og barnevern. ASSS-nettverket skal bidra til læring og utvikling i partnerskap mellom kommunene og KS. Samarbeidet skal også kunne styrke interessearbeidet overfor staten og andre samfunnsaktører, og bidra inn i KS' rolle som utviklingspartner for resten av Kommune-Norge.

1.7.5 Revisjoner og tilsyn i oppvekst

Det ble gjennomført flere tilsyn av Statsforvalter i virksomhetene våre. På en skole ble det gjennomført tilsyn om skolemiljø og kommunens internkontroll. Pedagogisk-psykologisk tjeneste hadde tilsyn fra [Statsforvalter om bruk av alternativ opplæringsarena for elever med rett til spesialundervisning](#). Det overordnede formålet med tilsynet var å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og på den måten bidra til økt rettsikkerhet for elevene. Utfyllende informasjon om kommunens arbeid med kvalitetsutvikling i etterkant av tilsynet beskrives under kapittelet om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Fem skoler i Fredrikstad hadde tilsyn i 2024 etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger §18 internkontroll.

1.8 Barneverntjenesten

2024 var et år med sammensatte utfordringer og en økning i komplekse og ressurskrevende behov hos barn og unge. Barneverntjenesten har rapportert om kapasitetsutfordringer og behov for tverrfaglig innsats i mange saker. Tjenesten har brukt betydelige ressurser på å styrke samhandlingen med andre virksomheter i kommunen for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og familier. I enkelte saker har barnevernet likevel måtte gripe inn og iverksette tiltak i situasjoner der andre tjenester ikke har hatt mulighet til å gi nødvendig hjelp. Dette understreker viktigheten av en velfungerende oppvekstmodell der alle ledd i tjenestetilbudet er i stand til å møte barn og unges behov på riktig nivå.

For å styrke tverrfaglig samarbeid fremover ser tjenesten behov for å reetablere faste møteplasser og arenaer der tjenestenes kompetanse kan bidra tidlig og forebyggende, i tråd med intensjonene i oppvekstreformen ([Prop. 73 L \(2016–2017\)](#)).

1.8.1 Organisering

Barneverntjenesten er organisert i kommuneområde oppvekst i Fredrikstad kommune og har en sentral rolle i kommunenes arbeid med barn og unges velferd. 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 120 årsverk fordelt på 133 ansatte. Den består av avdelingene mottak og tiltak, barn, ungdom, 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 bekymringsmeldinger. Mottak er et team som tilhører avdeling mottak og tiltak. Mottak tar stilling til om en melding krever akutt håndtering, om den skal undersøkes eller henlegges. Hvis meldingen konkluderes inn til undersøkelse, blir undersøkelsen fordelt på enten avdeling mottak, avdeling ungdom (13-18) eller avdeling barn (0-12 år). Dersom undersøkelsen konkluderes med at barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Avdeling ungdom eller avdeling barn følger opp hjelpetiltak hvis dette iverksettes. Avdeling ungdom har også et ettervernteam for ungdom mellom 18-25 år. Tiltaksteamet, som tilhører avdeling mottak og tiltak, leverer foreldreveiledningskurs og familieveiledning. Omsorgsavdelingen følger opp barn og unge som er plassert i fosterhjem eller institusjon.

Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

«Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.» [Barnevernloven §1-1](#)

Barnevernstjenesten har et særlig ansvar for å avdekke omsorgssvikt og psykososiale utfordringer så tidlig som mulig, og iverksette nødvendige tiltak for å forebygge varige problemer. Tiltak etter barnevernloven kan iverksettes for barn under 18 år. Dersom barnet samtykker, kan tiltak videreføres eller erstattes av nye tiltak frem til fylte 25 år. Opphør eller avslag på tiltak etter fylte 18 år regnes som et enkeltvedtak og skal begrunnes med hensynet til barnets beste.

Tjenesten arbeider forebyggende gjennom individrettede tiltak som skal motvirke skjevutvikling og fremme trygge oppvekstvilkår. Barnevernet deltar også i tverrfaglige samarbeidsfora, og bidrar med råd og veiledning på universelt nivå, gruppenivå og individnivå. Slik støtter tjenesten opp under de fire overordnede målene i oppvekstplanen.

Barneverntjenesten skal utøve sin virksomhet med respekt for, og i størst mulig grad i samarbeid med, barnet og barnets foreldre. Barnets synspunkter skal vektlegges i tråd med barnets alder og modenhet, i samsvar med FNs barnekonvensjon. Når det

vurderes som nødvendig for å sikre et helhetlig tilbud, og det foreligger samtykke, skal barneverntjenesten utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Planen utformes i samarbeid med andre instanser som gir barnet tiltak eller tjenester.

1.8.2 Status

Barneverntjenesten i Fredrikstad har det siste året stått i en krevende situasjon, preget av redusert kapasitet, høyt sykefravær, økt saksmengde og lavere bemanning. Dette har direkte påvirker tjenestens evne til å sikre kontinuitet, faglig kvalitet, de ansattes arbeidsvilkår og rett hjelp til rett tid for barn og familier. Samtidig har antall barn og familier med behov for oppfølging ikke gått ned. I 2024 ble det registrert 641 påbegynte undersøkelser – en økning fra 629 året før – til tross for at antallet meldinger samlet sett har gått noe ned kan dette tyde på at en større andel av meldingene er alvorlige eller krever større grad av oppfølging. Antallet barn som mottar hjelpetiltak uten plassering har gått ned med over 12 %, fra 586 i 2023 til 511 i 2024. Dette kan henge sammen med at Fredrikstad kommune har jobbet med å implementere oppvekstreformen og jobbet med å tydeliggjøre terskel for det som faller inn under barnevernet og hva andre tjenester i kommunen bør gjøre.

I 2024 hadde barnevernkonsulentene i snitt 17,2 saker hver, en økning fra 16,8 året før. Dette er høyere enn nivået i sammenlignbare kommuner i [ASSS-nettverket](#).

Utvikling i nøkkeltall

Fredrikstad		
<i>Barn med barnevernstiltak i løpet av året (antall) 0-24 år</i>	2023	2024
Meldinger i alt	1687	1577
Undersøkelse påbegynt	629	641
Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	586	511
Barn med barnevernstiltak institusjon	42	40
Barn med barnevernstiltak fosterhjem	200	190
Barn med barnevernstiltak beredskapshjem utenom familie og nettverk og tiltak midlertidig hjem i familie og nettverk	29	32

Figur 4 viser en tabell med oversikt over barn med barnevernstiltak i løpet av året i antall for 2023 og 2024

Det har vært en nedgang i antall meldinger og barn med tiltak i hjemmet, samt en mindre nedgang i plasseringer i fosterhjem og institusjon. Samtidig har antall påbegynte undersøkelser økt. Dette kan tyde på at meldingene er mer relevante, snarere enn at terskelen for undersøkelse er senket. Meldingsmottaket rapporterer om flere alvorlige saker med høy bekymring. I noen tilfeller kan dette indikere at familier har hatt behov for hjelp over tid, men ikke har fått tilstrekkelig støtte gjennom andre tjenester. Dette gjelder særlig ved helseutfordringer hos barnet, behov for foreldreveiledning og psykisk helsehjelp.



Antall oppholdsdøgn i institusjon har økt med 6 %, til tross for at færre barn har vært plassert. Dette kan tyde på lengre oppholdstid og/eller mer komplekse saker. Institusjonsplasseringer er kostnadskreven tiltak, og økningen i oppholdsdøgn bidrar til å forklare den høye ressursbruken i barnevernet. Mange av sakene gjelder ungdom med omfattende helsemessige og psykiske utfordringer, som ofte har behov fra flere tjenester. Barneverntjenesten vurderer at tidlig innsats og bedre tilgjengelighet i det samlede helseapparatet kunne bidratt til å forebygge plassering i noen av disse sakene. Dette samsvarer også med oppvekstreformen om helhetlig og tidlig innsats.

Tjenesteprofil for barnevernet

	Snitt ASSS	Lavest i ASSS	Høyest i ASSS	Fredrikstad
Ressursbruksindikator. Barnevern*	100,00	77,00	126,00	126,00
Netto driftsutgifter barnevernstjenester per innbygger 0-24 år (kroner)	100,00	73,00	141,00	141,00
Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere 0-17 år (prosent)	100,00	76,00	135,00	118,00
Andel barn med barneverntiltak i forhold til innbyggere 0-24 år (prosent)	100,00	78,00	153,00	153,00
Andel barn som er plassert i løpet av året i prosent av antall innbyggere 0-24 år	100,00	42,00	157,00	157,00
Andel barn som ikke er plassert i løpet av året i prosent av alle i tiltak (0-24 år)	100,00	86,00	125,00	98,00
Andel barn med tiltak 0-5 år av antall innbyggere 0-5 år (prosent)	100,00	74,00	148,00	148,00
Brutto driftsutgifter per barn (f244) med undersøkelse eller tiltak (kroner)	100,00	66,00	112,00	66,00
Brutto driftsutgifter per barn (f251) som ikke er plassert av barnevernet (kroner)	100,00	44,00	155,00	91,00
Brutto driftsutgifter per barn (f252) som er plassert av barnevernet (kroner)	100,00	78,00	157,00	108,00
Andel barn med tiltak per 31.12 med utarbeidet plan (prosent)	100,00	87,00	107,00	87,00
Andel undersøkelser gjennomført i løpet av 3 måneder (prosent)	100,00	80,00	132,00	119,00
Sykefravær barnevern (prosent)	100,00	69,00	162,00	162,00

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 % mer enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket, korrigert for utgiftsbehov, arbeidsgiveravgift og pensjon. Det er 11 % reduksjon fra 2023.

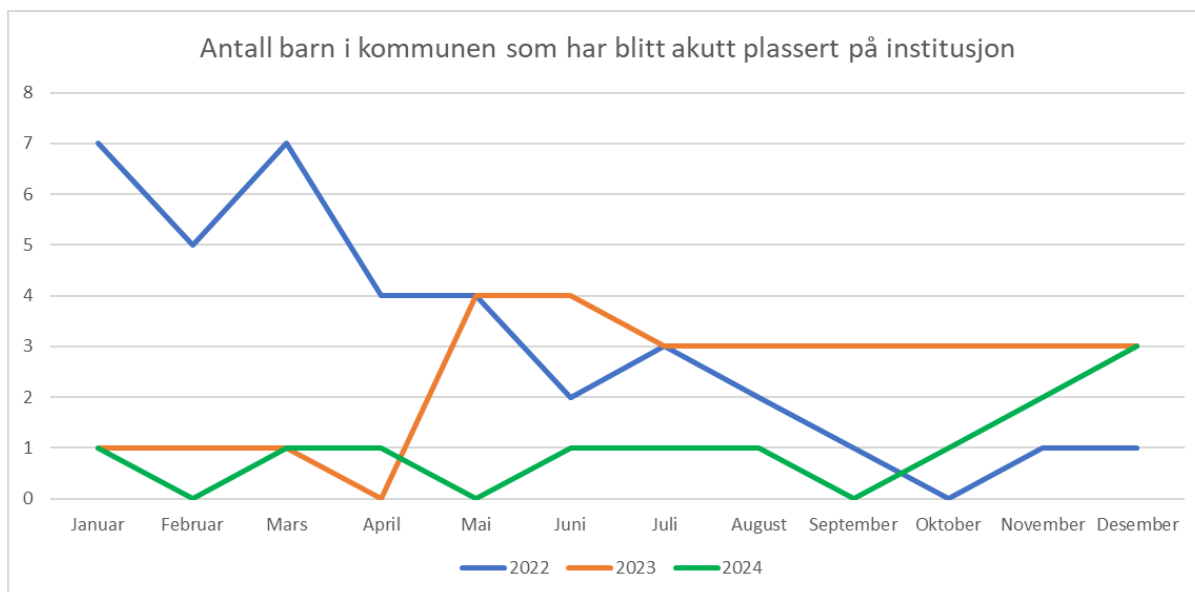
1.8.3 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Alle anmodninger om bosetting ble gjennomført og det ble etablert bosetting i egne hybler med oppfølging. Ambulant team ble etablert og følger opp alle som ikke bor i bofellesskap, det vil si egne hybler/leiligheter som er ervervet i det åpne markedet samt hybler vi eier selv. I løpet av året vil vi jobbe videre med utvikling av egnede plattformer for bosetting inkludert vertsfamilier og lignende. Forsøk fra andre kommuner viser gode erfaringer fra boplatthformer som alternativ til ordinære bofellesskap med døgnbemanning og vi vil jobbe videre med dette også i 2025.

1.8.4 Utfordringsbilde

Barneverntjenesten har fremdeles komplekse saker hvor ungdom har omfattende behov og utfordrende atferd, blant annet knyttet til rus, kriminalitet og psykisk helse. Slike saker krever ofte sammensatte tiltak og kan innebære opphold i institusjon. I desember 2024 takket barneverntjenesten ja til å delta i et pilotprosjekt i regi av Bufetat – forsterket institusjonstilbud – ([Utprøving av ny pilot i barnevernet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)) sammen med Lillestrøm og Nordre Follo. Prosjektet skal bidra til å utvikle mer tilpassede tiltak for ungdom med gjentakende og alvorlig kriminalitet og sammensatte behov.

I 2024, 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 allerede gjennomgått flere tiltak, og 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 utilsiktet flytting er sammensatte, og kan inkludere atferd, relasjoner i fosterhjemmet og/ eller lojalitetskonflikter med biologiske foreldre. I 2024 var det 11 akuttplasseringer på institusjon, i 2023 var det 19 og i 2022 var det 37



Figur 5 viser antall barn i kommunen som har blitt akutt plassert på institusjon fra måned til måned i 2022, 2023 og 2024.

Vi ser en viss nedgang i antall månedsplasseringer akutt fra 2023 til 2024. Samtidig er det fortsatt variasjon fra måned til måned, noe som kan tyde på at utfordringene i ungdomsgruppen fortsatt gjør seg gjeldende. Flere av de akuttplasserte har omfattende og sammensatte behov. Vi jobber systematisk for å motvirke utilsiktede flyttinger, blant annet med veiledning, støttetiltak, avlastning og økonomisk forsterkning. Det legges også vekt på å følge opp biologiske foreldre med sikte på mulig tilbakeføring.

Det er fortsatt krevende å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk. Mange barn har begrenset tilgang til ressurspersoner i sitt nettverk, og behovene deres krever mer omfattende omsorg. Kommunen er derfor i økende grad avhengig av fosterhjem gjennom Bufetat. Dette er også en nasjonal utfordring, særlig for barn med omfattende behov.

For å styrke hjelpetiltak i hjemmet har barneverntjenesten i 2024 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 2024 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 2024 fortsatt sitt arbeidet med individuell veiledning til fosterforeldre. 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. Rekruttering av nye fosterhjem er fortsatt krevende.

Å sørge for å tilrettelegge for kompetanse i tråd med kravet om mastergrad fra 2031 stiller store krav til organisasjonen, og det har vært krevende å tilrettelegge for videreutdanninger samtidig som det er økonomiske innstramminger på årsverk og å holde årsverk vakante høsten 2024.

Sykefraværet i 2024 var 18,22%. Sammen med krav til kompetanse og driftsutfordringer, har ført til noe svikt i oppfølgingen av lovpålagte oppgaver i 2024. 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.

Anskaffelse av nytt fagsystem er ytterligere forsinket, hovedsakelig på grunn av begrenset kapasitet hos nøkkelpersoner i kommunens anskaffelsesavdeling. Digitaliseringsarbeidet i barneverntjenesten er også satt på vent i påvente av nytt fagsystem, da dette vil legge føringer for hvilke muligheter og løsninger som kan tas i bruk fremover.

1.8.5 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 2024, og bygger på ambisjonene om helhet, sammenheng og systematisk forbedring. Målet er at barn, unge og familier i Fredrikstad skal motta tjenester av høy kvalitet, uavhengig av hvilken tjeneste eller medarbeider de møter. Arbeidet er forankret i oppvekstreformen og understøttes av blant annet tjenestestøtteprogrammet fra Bufdir og faglige utviklingstiltak internt i tjenesten.

Tjenesten samarbeider kontinuerlig med andre virksomheter og etater om utvikling av tiltak og ansvarsavklaringer. Det er etablert nye samarbeidsformer i 2024 på tvers av seksjoner. I slutten av 2024 startet implementeringen av det nasjonale forløpet for tverrfaglig kartlegging og utredning innen psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus. Arbeidet med implementeringen videreføres i 2025.

Omsorgsavdelingen har i 2024 fortsatt med å jobbe målrettet med å implementere rutiner og arbeidsformer i tråd med Statsforvalters forventninger. Etter tilsyn tidligere samme år ble det igangsatt et omfattende rutine- og kvalitetsarbeid. Dette har blant annet resultert i utvikling av en egen rutinehåndbok og maler for sentrale oppgaver. Arbeidet har bidratt til å styrke struktur, forutsigbarhet og kvalitet i oppfølgingen av barn i omsorg.

Høsten 2024 ble det også opprettet en egen stilling som kvalitetsutvikler i barneverntjenesten. Kvalitetsutvikler skal bidra til å styrke det systematiske forbedringsarbeidet i tjenesten. Arbeidet omfatter blant annet gjennomgang av dokumentasjon, støtte til utvikling og revisjon av rutiner, samt oppfølging av funn fra tilsyn og evalueringer. Stillingen har også en sentral rolle i å sikre læring av praksis og bidra til kontinuerlig utvikling av tjenestens internkontroll.

På tampen av 2024 ble barneverntjenesten godkjent som MST-CAN kommune ([Multisystemic Therapy - Child Abuse and Neglect \(MST-CAN\) | Bufdir](#)). Dette er et viktig steg i gjennomføringen av oppvekstreformen i barnevernet. MST- CAN er et intensivt, evidensbasert behandlingstiltak for familier med barn i alder 6 til 18 år, der det er bekymring for fysisk vold og/ eller omsorgssvikt i hjemmet. Målet er å holde familier sammen, forbygge vold og omsorgssvikt, redusere psykiske vansker hos både foreldre og barn, og bidra til at familiene i større grad benytter seg av seg av sosial støtte.

Avdelingen for enslige mindreårige asylsøkere har i 2024 videreført opplæring fra RVTS innen traumesensitivt arbeid. Enslige mindreårige har ofte med seg alvorlige traumeerfaringer, og det er derfor avgjørende at personalet i bofellesskapene har kompetanse både på traumesensitiv tilnærming og grunnleggende miljøterapi. I tillegg til videreføring av traumesensitiv opplæring, har avdelingen hatt et pågående kompetansehevingsarbeid med særlig fokus på kartlegging av psykisk helse, beskyttende faktorer og miljøterapeutisk arbeid i et endringsperspektiv.

Tjenesten deltar i læringsnettverket SHARF og i interkommunalt samarbeid med Sarpsborg og Halden om barnevernvakt, fosterhjemsrekruttering og mulig etablering av omsorgssenter. Arbeidet er støttet av Statsforvalteren og arbeidet har fortsatt ut 2024. Det ble i 2024 besluttet at det kun ville bli aktuelt med etablering av felles barnevernvakt. Dette vil bli arbeidet med i 2025.

Høsten 2024 startet tjenesten opp med [Tjenestestøtteprogrammet](#), et initiativ under Barne- ungdoms og familiedirektoratet som inngår i den nasjonale kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet. Målet med programmet er å forbedre og systematisere praksis, slik at barn og familier får bedre tjenester. Som en del av arbeidet er det utarbeidet en utviklingsplan med ett hovedmål og flere delmål som skal gjennomføres innen utgangen av 2025. Deltakelsen i programmet bygger videre på prinsippene i kommunens kvalitetsplan: å lære av praksis, forbedre gjennom refleksjon, og styrke felles språk og erfaringsdeling. Arbeidet gjennomføres med faglig støtte fra RBUP.

Etter tilsyn fra Statsforvalteren i 2024 har barneverntjenesten planlagt flere egentilsyn for å styrke det interne lærings- og forbedringsarbeidet. Egentilsynene brukes som et verktøy for refleksjon, utvikling av rutiner og identifisering av kompetansebehov. Dette inngår i tjenestens systematiske arbeid med kvalitetsutvikling og forankres i prinsippene for internkontroll.

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.

Revisjonens anbefalinger til kommunen omfattet:

- Å formalisere samarbeidet mellom barnevernet og NAV
- Å vurdere en mer systematisk tilnærming til samarbeid med frivillige organisasjoner
- Å formalisere samarbeidet mellom saksbehandlere og tiltaksteam
- Å sikre at det er sammenheng mellom mål og tiltak i tiltaksplaner, samt at evalueringer gjennomføres til rett tid
- Å styrke dokumentasjonen av barnets stemme i både tiltaksplaner og evalueringer

Disse anbefalingene følges opp i tråd med pågående utviklingsarbeid og samarbeid på tvers av tjenester, inkludert tiltak som er innført i 2024 for å styrke samhandling og ansvarsavklaringer, samt arbeid med å bedre tjenestens samarbeid med frivillige organisasjoner.

I 2024 ble det utarbeidet rutiner for godkjenning og rekruttering av nye fosterhjem. Bruk av familieråd er sentralt i denne prosessen, i tråd med anbefalingene i Bufdirs veileder. Dersom familieråd ikke benyttes som en del av kartleggingen, skal dette begrunnes og forankres hos barnevernleder. Formålet er å sikre at nettverksressurser vurderes systematisk i alle rekrutteringsprosesser.

1.8.6 Rett kompetanse for å sikre kvalitet i tjenesten

Barneverntjenesten er avhengige av kompetente medarbeidere for å kunne tilby barn og unge tjenester av høy kvalitet. Opplevelsen av å mestre jobben, få brukt sin kompetanse og bidra faglig, gir økt motivasjon, lavere fravær og styrker tjenestens stabilitet og kvalitet. Fra 2031 kreves det mastergrad som minimum for nyansatte i barnevernet, eller videreutdanning med minst 30 studiepoeng og fire års erfaring for dem som allerede er ansatt.

Rekruttering av ansatte med mastergrad er fortsatt krevende. Det er jevnlig ansatte i utdanningsløp, men tjenesten har behov for flere med den pålagte formelle kompetansen.



1.8.7 Veien videre

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

- Videreutvikle tiltaksteamet, etablere MST - CAN og redusere bruken av kjøpte tiltak
- Forsterke innsatsen for å forebygge utilsiktede flyttinger fra fosterhjem
- Rekruttere og beholde kompetente medarbeidere i tråd med kommende krav.
- Gjennomføre egentilsyn som ledd i kvalitetssikringen
- Implementere og gjennomføre utviklingsplanen i tråd med frister
- Jobbe aktivt med å få økt nærvær
- Sikre forankring av virksomhetsplan for 2025 i det daglige arbeidet

Tjenesten vil bygge videre på erfaringer fra tilsyn, brukermøter, 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



Barnehagelovens formålsparagraf utgjør verdigrunnlaget for barnehagen, forankret i barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Innhold og kvalitet styres av barnehageloven og rammeplanen. God barndom forutsetter god barnehagekvalitet. Fredrikstad kommune eier de kommunale barnehagene, som inngår i det kommunale systemet. Private barnehager, uavhengig av eierskapsform, står utenfor dette systemet og rapporterer ikke til kommunen, men kan velge å følge kommunale planer. [Plan for kvalitet i barnehagen 2023–2027](#) har vært sentral i kvalitetsarbeidet i 2024 og vil være det også framover.

2 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, særlig knyttet til relasjon mellom barn og voksen, noe som tyder på at kvalitetsarbeidet gir resultater. Samtidig melder ansatte og foreldre om lav bemanning – spesielt utenom kjernetiden – og dette går ut over både trygghet og pedagogisk kvalitet. Lavest skår i undersøkelsen er på bemanningstetthet (3,7 %). Mange barn per voksen gjør det utfordrende å møte barna med tilstrekkelig omsorg, og kan føre til mer vekt på oppbevaring enn læring.

Barnehageansatte opplever at bemanningen ikke strekker til i ytterkant av dagen. Registrering av barns oppholdstid i barnehagen ble gjennomført i to perioder i 2024, og resultater viser at de fleste bruker barnehageplassen mellom 07:00 og 16:30, noe som gir krevende bemanningsutfordringer over lange åpningstider. Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte får pedagogisk og fysisk tilrettelegging som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Barnehagene opplever at det er flere barn som har behov for tilrettelegging, - hvor det er atferd som utfordrer.

Barnehagekapasitet påvirkes av boligbygging og demografi. Områder som Østsiden og sentrum har mange søkere, og noen familier får ikke plass i nærområdet. Noen velger barnehage i nabokommuner. Nok barnehageplasser av god kvalitet er tiltak for å nå mål om å utvikle kommunens sosiale bærekraft

Sykefravær skaper sårbarhet. [Fafo-rapporten 2024:30](#) evaluerer et pilotprosjekt med økt bemanning i to barnehager i Fredrikstad. Selv om sykefraværet ikke gikk ned, rapporteres det om bedre arbeidsmiljø, mindre stress og mer stabil bemanning.

Lederne har nøkkelrolle i utviklingsarbeidet. For å styrke kontinuiteten ble det i 2024 innført ny organisering der virksomhetsledere jobber i team for økt robusthet. Tiltaket følges opp med evaluering og justering våren 2025.



2.1 Sammendrag og viktige funn

- Foreldreundersøkelsen viser at foreldre er godt fornøyde med barnehagene, og det er høy tilfredshet på spørsmålet om relasjoner mellom voksne og barn. Lav skår på bemanningstetthet og lokaler indikerer en utfordring som påvirker tjenestekvaliteten.
- Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer utvikling av personalets kompetanse. Det trengs tid og ressurser for at personalet kan jobbe målrettet med systematisk pedagogisk arbeid.
- Skjermbruk i barnehagen er begrenset, og at når digital teknologi først brukes, er det som oftest som del av en pedagogisk aktivitet. Tiltak for å øke ansattes kompetanse på digital praksis beskrives i vedlegg om barnehage.
- Språkstimulering i barnehagene ble i 2024 videreutviklet med innføringen av Polyino, en digital boktjeneste spesielt utviklet for barnehager og skoler. Polyino gir barna tilgang til et bredt utvalg av litteratur, som de kan lytte til på sitt eget morsmål eller utforske nye språk. Tjenesten inkluderer også foreldretilgang, som gjør det mulig for hjemmet å støtte barnehagens arbeid med språkstimulering gjennom høytlesing. Polyino er tilgjengelig for private og kommunale barnehager.
- Fredrikstad som barnehagekommune har et omfattende ansvar knyttet til drift, oppfølging og utvikling av barnehage tilbudet. Ansvaret er forankret i barnehageloven, med tilhørende forskrifter, og innebærer myndighetsutøvelse, veiledning, tilsyn og utviklingsarbeid.
- I 2024 har barnehagekommune jobbet systematisk med kvalitetsutvikling innenfor målområder i plan for kvalitet – både for lederlaget og for barnehageansatte. Fokus har vært verdigrunnlag, holdninger og voksenrollen for å sikre et trygt og inkluderende barnehagemiljø.
- Rutinen for vedtak etter barnehageloven §37 har vært jobbet med i 2024 for å påse regelverketterlevelse. Vedtak innvilges kun når det er nedsatt funksjonsevne hos barnet. Barnehagemyndighet overtok formelt oppgaven med forvaltning av barnehageloven § 37 i 2024. Barnehagene har etterspurt veiledning på området. Det er gjennomført veiledning på fagarena, i tillegg til egne digitale veiledningssamlinger.
- KOSTRA tall viser nedgang i antall vedtak i barnehagene. Barnehagene opplever en økning i antall barn med atferd som utfordrer, men som ikke har en nedsatt funksjonsevne, og dermed ikke favnes av barnehagelovens §37.
- Inkluderende praksis og tilrettelegging av det allmennpedagogiske vil være i fokus i kvalitetsutviklingsarbeid i barnehagene gjennom 2025.

2.2 Fredrikstad som barnehagekommune

Barnehageloven gir fleksibilitet til kommunen når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er kommunen som kjenner nærmiljøet til barnehagene, og

det er kommunen som er nærmest til å tilpasse og utvikle barnehagedriften til lokale forhold, innenfor de rammene som følger av barnehageloven og forvaltningsloven. Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. De fleste kommunene, i likhet med Fredrikstad, har kommunale barnehager. Dette innebærer at kommunen er barnehageeier. Det betyr at kommunen innehar dobbeltrollen som barnehageeier og barnehagemyndighet.

2.2.1 Kvalitet i barnehagen

Kvalitetsbegrepet er komplekst. Hva som er god kvalitet i barnehagen, er ikke entydig og enkelt målbart. Vurdering av kvalitet i barnehagen bør bestå av ulike datakilder, som sammen gir et bredt bilde av tjenestekvaliteten - inkludert strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Foreldreundersøkelsen benyttes til å få informasjon om foreldrenes mening rundt blant annet barnehagetilbudet og barnas trivsel. [Nasjonale sektormål](#) for kunnskapssektoren legger føringer for prioriteringer og mål for kvalitetsarbeid i barnehagen.

2.2.2 Barnehagemyndighet

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

Barnehagemyndighet fører tilsyn med både private barnehager og kommunale barnehager for å sikre likebehandling. Gjennom veiledning og tilsyn påser barnehagemyndigheten barnehageeiers regelverketterlevelse. Veiledning og tilsyn er en viktig del av kommunens arbeid for å sikre at barnehagene har høy kvalitet. Barnehagemyndighet har tre virkemidler som er hjemlet i barnehageloven. Disse handler om veiledning, tilsyn og godkjenning:

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

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus er tilsynsmyndighet ovenfor Fredrikstad kommune, og fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. I 2024 har barnehagemyndighet arbeidet med lovpålagte oppgaver, men med et ekstra fokus på tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagene. Fra 1.3.2024 overtok barnehagemyndighet formelt oppgaven med forvaltning av barnehageloven § 37. Barnehageeiere har etterspurt veiledning i dette. Det har vært gitt veiledninger i barnehagenes fagarena, samt at det har vært holdt egne digitale veiledningssamlinger.

Barnehagemyndighetens arbeid i 2024 har dreiet seg om å utarbeide og etablere rutiner for en god forvaltning av lovverket knyttet til tilrettelegging for barn med



nedsatt funksjonsevne, og barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp. Det har vært gjennomført intern opplæring og veiledning med tiltak barnehage og PPT, det er etablert rutiner og prosedyrer, samt at det er utarbeidet digitale løsninger for søknadsskjemaer og informasjon til foreldre og barnehager.

Overføringen av forvaltning av barnehageloven §§ 31, 36 og 37 fra PPS til barnehagemyndighet har bidratt til økt tjenestekvalitet grunnet krav om likebehandling og uavhengighet. Antall vedtak om skyss jf. barnehageloven § 36 har gått ned.

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

2.2.3 Barnehageeiers rolle

Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Det følger av eieransvaret å ha en forsvarlig styring, herunder stille til disposisjon de nødvendige rammebetingelser for å oppfylle barnehagelovens krav. Barnehageeier har det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehage tilbudet.

Barnehageeier har ansvar for å fastsette barnehagens vedtekter, jf. barnehageloven kap.3, §8, og slik sett fastsetter Fredrikstad kommune som barnehageeier [vedtekter for de kommunale barnehagene](#). Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen. Foreldrene godkjenner vedtektene når de takker ja til barnehageplass, og slik er vedtektene en kontrakt mellom foreldre og barnehageeier. Kommunedirektøren har kun myndighet til å endre vedtektene når dette følger av endringer i barnehageloven. Vedtektsendringer av betydning for foreldrene skal forelegges barnehagens foreldreråd og samarbeidsutvalg til uttalelse, jf. barnehageloven § 4 – *Foreldreråd og samarbeidsutvalg*, fjerde ledd, før endelig behandling i bystyret. Dette for å sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5. Godt og tett samarbeid med barnas hjem er en vesentlig kvalitet ved en god barnehage. Høring av vedtekter ved vedtektsendringer er en omfattende og tidkrevende prosess. Eventuelle endringer av vedtekter må samsvare med frist til hovedopptak, slik at foreldre ved søknadstidspunkt får mulighet til å vurdere helheten i barnehagens virksomhet før de søker barnehageplass.

2.3 Fakta om barnehagene

De aller fleste barn i Fredrikstad har et barnehage tilbud i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Tall fra [barnehagefakta](#) har Fredrikstad 3688 barn i barnehage per 15.12.2024. Dette utgjør en dekningsgrad på [93,6 prosent](#).

For de barna som ikke har barnehageplass kan åpen barnehage være et alternativ. Åpen barnehage er et gratis barnehage tilbud for barn i alderen 1-5 år, der omsorgspersonen som kommer sammen med barnet er til stede gjennom hele dagen, sammen med lovpålagt bemanning.

Ved utgangen av 2024 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.

I 2024 ble drift i en to avdelings kommunal barnehage, Åsebråten, avviklet jf. plan for barnehagebygg. Da bygget ble benyttet som barnehage var det i et leid bygg. I etterkant har Fredrikstad kommune kjøpt bygget der formålet er å benytte det til annen drift enn barnehage.

2.3.1 Rammevilkår og kapasitetsutfordringer

Stortinget har vedtatt en nasjonal bemanningsnorm for ordinære barnehager.

Bemanningsnormen er en minimumsnorm. Normen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer *minimum* én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. [Statistikkbanken](#) hos Udir viser at private og kommunale barnehager i Fredrikstad i 2024, ligger likt og rett over landsnittet på antall barn per voksen, sammenlignet med det nasjonale snittet for både kommunale og private barnehager. Dette betyr at i Fredrikstad er det litt flere barn per voksen sammenlignet med landssnittet. Lovverket stiller krav om at bemanning skal ligge på maks seks barn per voksen. Kommunale og private barnehager i Fredrikstad ligger innenfor lovkravet.

Barnehagens bemanning er avgjørende for tjenestekvaliteten. Regjeringen har nylig (mars 2025) offentliggjort en [veileder](#) for å hjelpe barnehagene med å vurdere om bemanningen er tilstrekkelig og når det skal settes inn vikar. Rammebetingelsene for barnehager har vært uendret siden 1970-tallet. Tid til pedagogisk planlegging er essensielt for å oppfylle rammeplanens mandat og gi det pedagogiske tilbudet barna har krav på. Barnehagelærere har hatt lovfestet krav til fire timer plantid i uken siden 1972, selv om kravene til barnehagens innhold og kvalitet har økt betydelig.

Selv om bemanningsnormen er oppfylt, er ikke alle ansatte til stede gjennom hele barnehagedagen. Tidlig og sent på dagen er det færre ansatte sammen med barna. I tiden med full bemanning skal det også avvikles møtepunkter for ledergrupper, tverrfaglig samarbeid og faglig utviklingsarbeid. Barnehager har få arenaer for felles utvikling.

Regjeringen vil i 2024/25 styrke bemanningen i barnehager i levekårsutsatte områder i 14 kommuner med målet om å utjevne sosiale forskjeller. Fredrikstad kommune søkte i mai 2024 på tilskudd til økt pedagogtetthet i barnehagen i levekårsutsatte områder. 2024-25. Kommunen fikk tildelt midler som fordeles på barnehager i områdene: Område Holmen/ Seut/ sentrum (øst og vest), Nøkleby/ Lisleby og Selbak/ Sorgenfri /Østsiden.

Fredrikstad kommune valgte å bruke foreslåtte føringer fra Udir for hvilke barnehager som skal prioriteres:

- barnehager med høy andel barn som omfattes av de nasjonale moderasjonsordningene for lavinntektsfamilier.
- høy andel minoritetsspråklige barn
- andre lokale vurderinger i kommunen

Kommunen har kartlagt antall familier som omfattes av moderasjonsordningene for lavinntektsfamilier og antall minoritetsspråklige barn i områdene nevnt ovenfor. Det er også blitt undersøkt omfang av fordrevne barn i den enkelte barnehage og det har vært en dialog med PPS.

Barnehagebygget danner en viktig ramme for det pedagogiske innholdet i barnehagen. Barnehagens ytre forutsetninger som barnehagebyggets utforming av inne- og utearealer, er en del av barnehagens strukturkvalitet. Størrelse på barnehagebygg har betydning for barnehagens handlingsrom til å møte brukergruppens behov og sammensetning. Eksisterende kommunale barnehager har i gjennomsnitt tre avdelinger. Dette betyr at de er relativt små, og på grensen til å kunne drive kostnadseffektivt. I tillegg kan det være utfordrende å få til et tilstrekkelig stort kompetansemiljø for ansatte per enhet.

2.3.4 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 2025-data, gjelder de foreldrenes tilbakemeldinger fra 2024. Undersøkelsen inneholder ca. 30 spørsmål om trivsel, utvikling, samarbeid, informasjon og tilfredshet med lokaler og utearealer. I år er bemanningstetthet vurdert som eget punkt, noe som kan forklare økt skår på relasjon

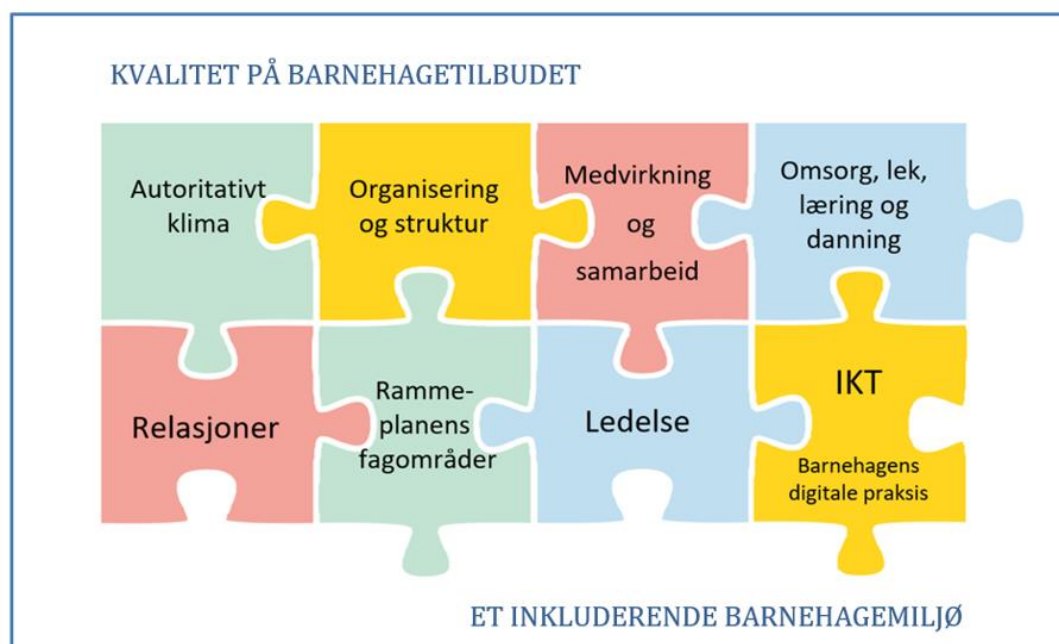
barn–voksen (bemanningstetthet lå under dette punktet tidligere år), samtidig som bemanning får lav skår (3,7 i Fredrikstad, 3,6 nasjonalt).

Selv om undersøkelsen ikke er lovpålagt og ikke omfatter alle barnehager, forventes det at kommunale barnehager deltar. Resultatene brukes til kvalitetsutvikling. Svarprosenten i Fredrikstads kommunale barnehager var 83,4 %, og i private 72,6 %, begge med markant økning. 1 privat og 4 kommunale barnehager hadde 100 % svar. Dette tyder på god foreldredialog og gir mer pålitelige resultater.

Fredrikstad scorer over landssnittet på de fleste områder, bortsett fra bemanningstetthet. Relasjonen mellom barn og voksen viser bedring (fra 4,5 til 4,8), noe som kan knyttes til satsing på relasjonskvalitet. Foreldre i kommunale barnehager er mindre fornøyd med inne- og utemiljø (skår på 3,9) enn foreldre i private.

2.4 Tjenestekvalitet på barnehageområdet i Fredrikstad 2024

Siden senhøsten 2023 har private og kommunale barnehager og støtte-/hjelpetjenester jobbet med den etatsspesifikke delen av Plan for kvalitet. Arbeidet skjer lokalt i hver virksomhet og følges opp gjennom fagarenaer og en årlig fagsamling. Kompetansen til ansatte er avgjørende for kvaliteten i barnehage og skole. Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling gir kommunene mulighet til å styrke kompetansen gjennom målrettede tiltak i samarbeid med universitet/høgskole. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis styrker det tverrfaglige samarbeidet og ses i sammenheng med oppvekstreformen.



Figur 6 viser et illustrasjonsfoto av hvordan kvalitet på barnehagetilbudet er sammensatt av flere elementer.

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

Kunnskapsgrunnlag

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

Status og utfordringsbilde

Fredrikstad kommune har flere utfordringer knyttet til sosial ulikhet i utdanning, inntekt, helse, arbeidsforhold og boforhold. For å lykkes med en langsiktig endring er tiltak rettet mot barn og unges oppvekstforhold særlig viktig.

Fredrikstad har en høy andel barn med fluktbakgrunn, både flyktninger, familiegjennforente og sekundærflyktninger. Mange har blitt bosatt de siste årene og behovet for å raskt få barnehageplass slik at foreldrene kan starte på det lovpålagte introduksjonsprogrammet, har vært stort. Det er utfordrende å finne barnehageplasser i rett område og familiene må reise langt for å levere i barnehage. Vinteren 2024 ventet mange flyktningbarn på barnehageplass da introavdelingen var full kort tid etter oppstart ved nytt barnehageår. Dette medførte at flere foreldre ikke fikk startet sitt introduksjonsprogram innen gitt frist. For å ivareta barna- og ansattes beste, ble i 2024 besluttet å se på muligheten for en ny organisering av barnehageplasser for flyktningbarn. Fra oppstart av nytt barnehageår 2025 tilbys flyktningbarn plass i sin nærbarnehage, på ordinær avdeling.

Det er lovfestet at barnehager skal jobbe systematisk for å skape et trygt og godt barnehagemiljø hvor barn trives. Barnehagen har aktivitetsplikt for å sikre at barnehagebarna har trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, både i samspill med andre barn og de ansatte. Kartlegging av antall bekymringer som er registrert og fulgt opp i alle de kommunale barnehagene viser at det er registrert totalt 32 meldinger i 2024, mot 26 i 2023. Av 32 som er innmeldte bekymringer for barns barnehagemiljø i 2024, er 4 av bekymringene knyttet til hendelser mellom voksne og barn i barnehagen. Tallene fra kartleggingen viser at det er varierende hvor mange saker som meldes fra de ulike barnehagene, og *er/kan være* en indikator på et behov for enda mer inngående kunnskap på området i enkelte barnehager.

Det er positivt at det meldes og jobbes med saker knyttet til barnas psykososiale miljø i de kommunale barnehagene. Det kan bety at ansatte i de kommunale barnehagene jobber aktivt og systematisk, og at det oppdages flere saker som berører psykososialt barnehagemiljø enn før lovendringen trådte i kraft. Sammenlignet med skole rapporteres det fortsatt om få meldte saker i kommunale barnehager. En utvikling vi ser de siste årene er at det meldes om økning på antall

avvik knyttet til barn som utøver vold mot ansatte. Det er flere barn som strever og har en atferd som utfordrer. Det påpekes fra flere ledere at det er tidkrevende å gjøre en god jobb i tråd med lovverket for å følge opp disse sakene. Mye skal undersøkes og dokumenteres. Pedagogene har for lite plantid til å gjennomføre dette, og arbeidet fører til mer tid borte fra barna og en ekstra sårbarhet.

Prioritering og kvalitetsutvikling

Norsk forskning viser til at barn som blir lest for, fra før de er to år stiller til skolestart med dobbelt så stort ordforråd som barn som har blitt lest for fra fireårsalderen. Som beskrevet i kvalitetsmeldingens fellesdel er Bokstart, som tiltak for språkstimulering lagt til områdesatsingen fra 2024. Tiltaket bidrar til sosial utjevning når det gjelder tidlig innsats for barns språkutvikling. For barnehagene ble satsingen på språkstimulering videreutviklet i 2024 gjennom innføring av Polyino, som digital boktjeneste som er spesielt utviklet for barnehager og skoler. Med Polyino får barna tilgang til en verden av litteratur, og de kan lytte til bøker på sitt eget morsmål eller utforske nye språk. Polyino har en foreldretilgang – i tillegg til barnehagetilgang, noe som bidrar til at hjemmet kan støtte oppunder barnehagens arbeid med språkstimulering gjennom høytlesing, ved hjelp av samme digitale tjeneste. Det er språkteamet i pedagogisk- psykologisk senter som er fagressurs ut mot samtlige barnehager i arbeidet med språkstimulering gjennom Polyino.

Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud som ligger utenfor ordinært barnehagetilbud hvor foreldre deltar med barna sine i barnehagen. Som et lavterskeltilbud egner åpen barnehage seg særlig til å bygge nettverk familier imellom, til tidlig innsats i familier, til veiledning og støtte i foreldrerollen, som overgangsarena til ordinær barnehage, til møteplass for familier som velger å vente med ordinær barnehage (gjerne store familier og minoritetsspråklige). Slik sett kan åpen barnehage bidra til å redusere sosiale ulikheter. Det nære samarbeidet mellom de voksne og ansatte særpreger denne typen barnehage. Åpen barnehage er et barnehagetilbud som ikke er lovpålagt for kommunen. I 2024 var det drift i en kommunal og en privat åpen barnehage. Den kommunale åpne barnehagen flyttet i 2024 ut av leide lokaler og inn i en allerede etablert kommunal ordinær barnehage. Dette er et grep som kan styrke åpen barnehage sin funksjon som overgangsarena til ordinært barnehagetilbud.

Barnehagene har jobbet med barnehagelovens nyeste kapittel i ulik grad de siste årene. I 2023 ble informasjon om barnehagenes ståsted innhentet av etatssjef tjenester til barn og familie og en spesialkonsulent fra fagstab. De besøkte alle kommunale barnehager og et utvalg private barnehager, samt hadde samtaler med ansatte i PPS. Informasjonen dannet et kunnskapsgrunnlag for videre arbeid. Kunnskapsgrunnlaget viste varierende kompetanse og kvalitet på arbeidet med et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø i Fredrikstad. Barnehager som utmerker seg positivt, oppfyller en eller flere av følgende kriterier:

- Tydelig og tilstedeværende leder
- Systematisk jobbing med fag og rutiner/prosedyrer



- Fokus på helhet og sammenheng
- Arbeid med voksenrollen og relasjoner (voksen-barn, barn-barn, voksen-voksen)
- Fokus på godt arbeidsmiljø og tilbakemeldingskultur
- Bevisst forhold til lovverket
- Inkluderende praksis for alle barn, uavhengig av individuelle behov og bakgrunn

I november 2024 ble det arrangert en to-dagers fagsamling med temaene "Laget rundt barnet og den profesjonelle lagarbeider" og "Inkluderende fellesskap og allmenpedagogikk". Samme år ble prosedyren og malene knyttet til barnehageloven kap. VIII revidert, og et flytskjema ble laget for å visualisere arbeidet for ansatte, foreldre og barn. Veiledning og opplæring i den reviderte prosedyren ble gitt i et digitalt møte høsten 2024.

Tilbakemeldinger viser at den nye prosedyren og malene gir støtte til grundig arbeid og refleksjon over praksis. Høsten 2024 ble det gjennomført oppfølgingsbesøk i kommunale barnehager, som viste økt bevissthet rundt et trygt og inkluderende barnehagemiljø, men også usikkerhet rundt "når en situasjon er en kap. VIII-sak".

Fem barnehager deltok på Trold kurs høsten 2024 for å lære å forebygge og håndtere vold- og trusselsituasjoner, i henhold til arbeidsmiljøloven.

Barnehagen skal være en lærende organisasjon som håndterer nye krav og utfordringer. Som et ledd i kvalitetsarbeidet ble det i 2024 lagd en ny felles mal for årsplan. Denne skal sikre minimumskrav til innhold, reflektere barnehagens egenart og være i tråd med kommunale og nasjonale føringer. Målet er lik kvalitet for alle barn og foreldre i kommunale barnehager.

Gjennom 2024 har barnehageområdet og arkivtjenesten samarbeidet om å klargjøre hva som skal arkiveres i barns elektroniske mapper. Undersøkelser i 2023 viste at barnehagene var usikre på hvilken dokumentasjon som var arkivverdig, og arkivet fant stor variasjon i praksis. Derfor ble kapittel VIII i arkivplanen revidert, med involvering av barnehagelederne.

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

Kunnskapsgrunnlag

Det viktigste vi kan gjøre for å heve kvaliteten i barnehagene, er å sikre at barnehagene har ansatte med god og relevant kompetanse. Pedagogisk arbeid krever ansatte med kompetanse om barn, barnehagedidaktikk og pedagogikk som jobber sammen i profesjonelle læringsfellesskap. Kvalitetsutvikling i barnehagen

innebærer også en stadig utvikling av personalets kompetanse for å sikre realisering av rammeplanens intensjoner.

Status og utfordringsbilde

Barnehagenes kjerneoppgave er å drifte i tråd barnehageloven og rammeplanen. For å jobbe målrettet med kvalitet, trengs tid og ressurser til systematisk pedagogisk arbeid. Vaktsystemene gjør at full bemanning kun gjelder noen timer midt på dagen, hvor det også skal avholdes møter og faglig utvikling. Dermed er det få arenaer for felles kompetanseutvikling. Høyt og langvarig sykefravær skaper behov for mange vikarer, ofte ufaglærte, noe som svekker kontinuiteten og gjør kvalitetsarbeidet vanskeligere. Sykefravær kan derfor være en risiko for måloppnåelse og fremdrift i utviklingsarbeidet.

[NOU 2024:20: Det digitale \(i\) livet](#) slår fast at barnehagebarn har rett til en trygg digital hverdag. Barnehager i Fredrikstad rapporterer begrenset skjermbruk, i tråd med rammeplanens krav om pedagogisk bruk sammen med ansatte.

Det er behov for økt kompetanse og et rammeverk for profesjonsfaglig digital praksis. Barnehagene bruker i økende grad digitale verktøy pedagogisk og administrativt, men det er ulikt faglig utgangspunkt. Dette viser behov for videre kompetanseheving. Satsing på digital praksis krever også bedre infrastruktur og investeringer i utstyr – noe som i dag kan være en utfordring for kvalitetsutvikling.

Prioritering og kvalitetsutvikling

[ReKomp](#) er en regional tilskuddsordning som støtter barnehagebasert kompetanseutvikling. I 2024 avsluttet Fredrikstad et treårig samarbeid med HiØ om digital praksis i barnehagen. Tiltakene har økt bevisstheten rundt digital kompetanse, men det er fortsatt behov for satsing på infrastruktur og videre utvikling. Det var planlagt felles opplæringsdag høsten 2024, denne ble utsatt på grunn av innsparingstiltak som ble innført i samme tidsrom.

Fredrikstad har nå inngått nytt treårig partnerskap med OsloMet med fokus på Plan for kvalitet og et inkluderende miljø. Målgruppen er fagarbeidere og assistenter, og arbeidet bygger på bred medvirkning fra ansatte, tillitsvalgte og barnehagemyndighet. Utviklingsområdene er forankret i barnehageloven.

I 2022 fikk Fredrikstad tilskudd til kompetanseheving i familiebarnehager. Barnehagene ligger i levekårsutsatte områder og har fått økt pedagogtetthet. Fra 2025 skal tre musikkpedagoger bidra til språkutvikling gjennom musikk.

[Kompetanseløftet](#) for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal sikre at ansatte i barnehage, skole og støttetjenester har nødvendig kompetanse. Det er gjennomført kartlegging og utviklet målhierarki for arbeidet. Gjennom kompetanseløftet ønsker kommunen å jobbe både med systemutvikling og styrke kompetansen til ansatte i både kommunale og private barnehager, samt støttetjenester som PPS.

[Veiledning av nyutdannede](#) barnehagelærere er viktig for trygg overgang til yrket og for rekruttering. Fredrikstad tilbyr samlingsbasert veiledning for lærere i barnehage og i skole i samarbeid med HiØ – et tilbud som videreføres i 2024.

Det er også deltakelse i videreutdanninger gjennom Udir. I 2024 deltok flest fra kommunale barnehager, særlig på veilederutdanning og digital kompetanse. Andre fagområder er språk og spesialpedagogikk, og én virksomhetsleder startet på styrerutdanning.

2.4.3 Foreldre gir barn og unge en trygg og god oppvekst

Kunnskapsgrunnlag

Godt samarbeid mellom barnehage og foreldre gir barn et solid grunnlag for utvikling og mestring. Barnekonvensjonen understreker foreldrenes ansvar for å ivareta barna på best mulig måte. Rammeplanen slår fast at barnehagen skal samarbeide med hjemmet om omsorg, lek, læring og danning, med barnets beste som felles mål. Foreldre har rett til medvirkning – jf. barnehagelovens §1 og §4, og barnehagen skal lytte til deres synspunkter og tilrettelegge tilbudet i dialog med dem.

Status og utfordringsbilde

[Oppvekstprofilen i Fredrikstad](#) viser at andelen barn som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt, er høyere enn i landet som helhet. Forskning viser til at for sårbare grupper kan foreldresamarbeidet i barnehagen ha en særlig stor rolle for barn med en belastet sosial bakgrunn, og være en beskyttelsesfaktor som bidrar til positiv utvikling, både i barnehagen og hjemme på tross av ulike risikofaktorer. Foreldrestøtte til deres samspill med barnet vil være positivt for sårbare barns utvikling ([Et jevnere utdanningsløp- Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn](#), 2024). Sommeren 2024 holdt en barnehage sommeråpen i 3 uker under fellesferieperioden. Foreldremedvirkning i etterarbeid og evaluering av dette tilbudet bidro til nyttig informasjon om hvorfor og hvorfor ikke foreldre valgte å benytte tilbudet om sommeråpen barnehage.

Prioritering og kvalitetsutvikling

Et trygt og godt barnehetilbud for alle barn under opplæringspliktig alder i Fredrikstad er viktig. Fredrikstadmodellen for overgang til barnehage og innad i barnehagen er et tiltak for trygg og god overgang mellom hjemmet og barnehagen – og mellom avdelinger i barnehagen. Trygge relasjoner viser seg å ha stor innvirkning på barna psykiske helse og legger grunnlaget for videre emosjonell, sosial og kognitiv utvikling. Trygg tilknytning til voksne i barnehagen er slik sett av stor betydning for at barn skal ha de beste forutsetningene for utvikling, lek og læring i barnehagen. Foreldrekompasset er et viktig tiltak for å bidra til at foreldre gir barna sine en trygg og god oppvekst og å styrke foresatte i sitt foreldreskap. Dette er et pågående arbeid som er nært knyttet til arbeidet med plan for kvalitet, og som vil være prioritert i årene fremover.

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

Kunnskapsgrunnlag

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

Status og utfordringsbilde

Barnehagene rapporterer i 2024 om vedvarende økning av barn som har behov for tilrettelegging av sin barnehagehverdag. Vi ser at gruppen barn i kommunen med diagnoser innen autismespekterforstyrrelser som har stort behov for oppfølging er vedvarende høyt. Dette gjelder ikke bare for barnehage, men for alle av våre

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

Prioritering og kvalitetsutvikling

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

Vedlegg 2

Tilstandsrapport for grunnskolen i Fredrikstad



Kvalitet i skole er regulert gjennom lovverk (opplæringsloven) og læreplaner (Kunnskapsløftet 2020), sentrale og lokale styringssignaler. Skoleeier er satt til å forvalte lovverk og vedtak, sikre og forvalte forsvarlig drift og god kvalitet. Lokalt er vi styrt av målsettinger fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst som sier at alle barn og unge i Fredrikstad skal ha en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og inkludering. Kvalitetsmeldingen er en del av kommunens og skoleeiers oppfølgingsansvar av kvaliteten i skolen. Plan for kvalitet i skole og SFO konkretiserer målene fra kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan oppvekst i tre prioriterte utviklingsområder;

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

Til de tre prioriterte utviklingsområdene er det utarbeidet et rammeverk med tegn på god praksis. Dette er gjort for at planen skal oppleves som et nyttig verktøy i skolens utviklingsarbeid og for at de ulike områdene skal angi retning og være et redskap for skolene å navigere etter. I 2024 har skolene fortsatt arbeidet med implementering av planen ut ifra ståsted og behov på den enkelte skole.

Denne kvalitetsmeldingen er, i likhet med fjorårets, strukturert etter Plan for kvalitet i skole og SFO. For hvert område det rapporteres på, er det først presentert et kunnskapsgrunnlag, deretter status og utfordringsbilde, og til slutt vurderinger og tiltak.

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

3 Sammendrag og viktige funn

- Elevundersøkelsen viser at de fleste elevene trives godt i skolen, opplever støtte fra foresatte og opplever seg faglig utfordret på skolen. Vi ser en nedgang i tall for mobbing på 10. trinn og en økning for 7. trinn.
- Nasjonale prøver viser positive resultater i engelsk. Flere elever er på det laveste mestringsnivået i lesing og regning.
- Vi ser en økning i barn med diagnoser innen autismspekterforstyrrelser. Økningen er størst på barnetrinnet.
- Vi ser en bekymringsfull økning i ufrivillig skolefravær. Fraværet er i stor grad knyttet til psykisk uhelse.



- Vi ser en mer mangfoldig og kompleks elevgruppe som utfordrer skolene i prioriteringen av tildelte ressurser.
- Vi ser en nedgang i grunnskolepoeng, lokalt og nasjonalt. Årsakene er sammensatte og vil kreve innsatser og tiltak fra tjenester i hele oppvekstfeltet.
- Vi har satt inn tiltak og følger opp skoler som opplever økte mobbetall. Dette beskrives ytterligere senere i meldingen.
- Vi har satt inn tiltak og følger opp vold og trusler i skolen. Dette beskrives ytterligere senere i meldingen.
- Alle skoler er en del av [Aktive skoler](#) i regi av Aktive Fredrikstad. Dette skal bidra til mer aktive, varierte skoledager og bedre læring.

3.1 Mandat

Skolen har både et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag. De henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre. Opplæring handler om mer enn faglig utbytte, og skal bidra til at elevene utvikler seg til hele mennesker gjennom kunnskap om og innsikt i natur og miljø, språk og historie, samfunn og arbeidsliv, kunst og kultur, og religion og livssyn. Enkelt forklart er skolens oppdrag å ruste elevene til å mestre livene sine og fullføre skolegangen med best mulig resultat. Skolene skal løse oppdraget innenfor gitte rammer som eksempelvis antall årsverk, økonomiske rammer, læreplanverk, bygningsmessige rammer og nasjonale og lokale styringssignaler.

3.2 Kunnskapsgrunnlag – elever og undervisningspersonale

Fredrikstadskolen består av 31 skoler. 6 av disse er ungdomsskoler, 3 er 1-10 skoler og 20 er barneskoler, Råkollen skole er en forsterket opplæringsarena og i tillegg har vi Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) som ivaretar voksenopplæring, introduksjonsprogram for flyktninger og tospråklig fagopplæring i grunnskolen. Høsten 2024 ble FRIS overført til kommuneområdet samfunn.

I 2024 viste tall fra GSI registrert pr 1 oktober at elevtallet i de kommunale skolene 1-10 trinn var 8911, dette er en nedgang fra 2023 og 2022 med henholdsvis 8992 og 8990 elever.

I undervisning samlet inngår årsverk til ordinær opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring (ITO), særskilt språkopplæring med mer.

I ny opplæringslov skiftet spesialundervisning navn til individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) og særskilt norskopplæring til forsterka opplæring i norsk (FON).

Tabellen viser fordeling av årsverk fra 2021 til 2024:

Årstall	2021–22	2022	2023	2024
Årsverk til undervisning samlet	837,9	838,2	837,5	818,8

Årstall	2021–22	2022	2023	2024
Årsverk til ordinær opplæring	576,2	581,5	583,2	571,4
Årsverk til assistent samlet	143,7	148,5	152,4	153,6

Tabellen er hentet fra GSI og viser årsverk for personalet i Fredrikstad kommune (1.-10. trinn) fra skoleåret 2021-22 til 2024.

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

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

Tabellen viser lærernorm for 2024:

Trinn	1. – 4.	5. – 7.	8. – 10.
Norm	15	20	20
Fredrikstad kommune 2024	14,17	16,68	18,91

Tabellen er hentet fra GSI og viser lærertettheten i ordinær opplæring på de ulike hovedtrinnene i Fredrikstad kommune 2024.

Normen gjelder for hovedtrinn på den enkelte skole. Det kommunale snittet er en indikator på hvorvidt det samlet sett er tilstrekkelig med ressurser til å etterleve normen.

3.2.1 Status og utfordringsbilde

Det har vært en nedgang i elevtallet siden skoleåret 2018–19. Elevtallet endres i hovedsak som følge av størrelser på elevkull, flytting mellom kommuner, innvandring og overgang til private grunnskoler.

Vi ser en nedgang i undervisningstimer fra 2023. Rammene er mer begrenset på grunn av en krevende økonomisk situasjon, antall hjemler skolene har er redusert og stillinger bevilget gjennom områdesatsningen ble avvirket i 2024. Assistenttimer for 2024 utgjør om lag samme andel av de totale undervisningstimene som i 2023, og dette er forholdsmessig høyt. Dette kommer av at elevgruppen er mer sammensatt og at vi har flere elever med komplekse utfordringer som krever oppfølging.

Skolene er bundet til lærernormen og dette påvirker fleksibiliteten i skolen. Hvis ett trinn skal ivareta mye individuelt tilrettelagt opplæring, eller har andre utfordringer i

elevgrunnlaget, vil skolen ikke kunne flytte lærere på tvers av trinn for lærernormen skal ivaretas. Dette kan også være årsaken til at vi ser en økning i assistenttimer. En annen årsak er en større andel elever med kort botid. En del av disse har delvis undervisning i mindre grupper, noe som vil utløse større behov for å omfordele lærere og assistenter.

3.2.2 Vurdering og tiltak

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

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

Kommunen har i 2024 bistått skolene gjennom jevnlige dialoger i hvordan ressursene best kan utnyttes. Dette gjelder organisering av undervisning, funksjoner og handlingsrom innenfor rammene. Vi opplever at skolene har håndtert en krevende økonomisk situasjon, også i 2024, selv om situasjonen klart har utfordret spesielt noen skoler med et mer variert elevgrunnlag. Vi ser også at skolene i sine rekrutteringsprosesser i større grad søker etter kandidater med spesialpedagogisk kompetanse eller sosialfaglig bakgrunn for å imøtekomme behovet til elever med komplekse utfordringer.

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

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

skolemiljø handler om mer enn fravær av krenkelser. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring etter opplæringslovens kapittel 12. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

3.2.1 Kunnskapsgrunnlag

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

Elevundersøkelsen blir gjennomført hver høst og er en indikator for skolene på hvordan elevene har det på skolen. Områder som er tema i elevundersøkelsen er trivsel, faglige utfordringer, motivasjon, mestring og læringskultur. Undersøkelsen er obligatorisk på 7. trinn og 10. trinn, men blir i Fredrikstad kommune også gjennomført på 6., 8. og 9. trinn. Mange skoler gjennomfører også på 5. trinn. I 2024 deltok 90 % prosent av våre elever i undersøkelsen.

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

Elevundersøkelsen ble i 2022 endret i tråd med regler for personvern og indirekte identifisering. Dette medførte at resultater fra undersøkelsen i større grad enn tidligere år var prikket – altså at det ikke ble oppgitt et antall elever på en del indikatorer, noe som medførte at undersøkelsen i mindre grad opplevdes relevant i oppfølgingen på skolene i etterkant. Skolene benyttet imidlertid andre verktøy for å kartlegge læringsmiljøet som [Klassetrivsel](#).

Tabellen viser indikatoren trivsel i elevundersøkelsen:

Fredrikstad kommune	6. og 7. trinn Høsten 2023	6. og 7. trinn Høsten 2024	8. - 10. trinn Høsten 2023	8.- 10. trinn Høsten 2024
Trivsel	4.1	4.1	4.0	4.1
Nasjonalt	4.0	4.1	4.0	4.1

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser tall for Fredrikstad kommune barne- og ungdomstrinn for 2024 sammenlignet med året 2023.

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

Elevundersøkelsen opererer med følgende definisjon av mobbing: *Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som*

kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast.

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

Tabellen viser indikatoren mobbing i elevundersøkelsen:

Fredrikstad kommune	7. trinn 2022	7. trinn 2023	7.trinn 2024	10. trinn 2022	10. trinn 2023	10. trinn 2024
Mobbing blant elever	10,6 %	11,3 %	16,5 %	4,3 %	8,1 %	7,6 %
Digital mobbing	4,3 %	5,8 %	5,9 %	2,5 %	5,9 %	3,0 %
Mobbing fra voksne	0,5 %	1,8 %	2,2 %	0,8 %	2,0 %	3,6 %

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser andelen elever som har svart at de opplever å bli mobbet 2-3 ganger i måneden eller flere ganger i uken i Fredrikstad kommunes barne- og ungdomstrinn sammenlignet årene 2022, 2023 og 2024. Mobbing fra voksne viser indikatoren 2 til 3 ganger i måneden.

3.4 Status og utfordringsbilde

Tallene viser at elever i fredrikstadskolen trives omtrent like godt på skolen som elever ellers i landet. Det er positivt. Vi ser imidlertid en markant økning i mobbing på mellomtrinnet, mens tallene flater ut på ungdomstrinnet. Utviklingen av mobbing på mellomtrinnet bekymrer, og tallene bekrefter de tilbakemeldingene vi får fra skolene. Vi ser at noen skoler har særs høye mobbetall, mens andre skoler har lavere tall. Snittet er derfor ikke et uttrykk for tilstanden på alle skoler, men at noen skoler trekker opp snittet. Vi ser at økningen ikke er like stor for digital mobbing og mobbing fra voksne. Dette betyr at mobbing skjer i klasserommet, i friminutt, i overganger på skolen, på skoleveien og den er fysisk og verbal. Dette kan være stygge kommentarer og andre krenkelser som skjer mer åpent mellom elever. Det betyr imidlertid ikke at den alltid skjer synlig for voksne, men den skjer stort sett på skolen.

Vi ser at digital mobbing har gått ned på 10. trinn. Elevene på 10. trinn er eldre og modnere, og er mer bevisste på konsekvenser av egne handlinger, noe som kan forklare nedgangen. I 2024 ble det anbefalt mobilforbud i skolen og forbudet kan vise seg å ha effekt. Mobilforbudet gjelder imidlertid på skolen, på dagtid, og mye av den digitale mobbingen skjer på fritiden. Det som skjer på fritiden får konsekvenser for hvordan eleven har det på skolen, og det betyr at skolen må ta tak selv om mobbingen ikke direkte er skolerelatert, noe skolene også gjør. Slike saker er vanskeligere å komme til bunns i, for skolen er avhengig av å få vite om det og sakene kan være utfordrende å undersøke.

Vold og trusler en markant økning i 2023 og vi ser at det fremdeles er en utfordring i våre skoler i 2024. Skolene melder avvik ved hendelser og omfanget knyttet til vold og trusler øker. Avvikene kommer fra både barneskoler og ungdomsskoler, men vi ser at antall saker på barne- og mellomtrinnet øker mest og utgjør den største delen av avvikene. Viser for øvrig til årsrapport for status og detaljer på avvik.

Vi ser at tendensen for 2024 opplevelsen av trivsel og trygghet er bedre på ungdomstrinnet og noe dårligere på mellomtrinnet. Dette er til forskjell fra 2023. Vi ser også at selvrapportert mobbing - at man oppgir å ha mobbet andre verbalt eller fysisk gjennom å dytte og slå øker, og antallet selvrapporterte tilfeller er størst på 7. trinn. Omfanget er ikke stort, men tendensen er tydelig.

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

Vi ser også fra undersøkelsen at de som opplevde mobbing ikke sa fra til voksne på skolen. Noen elever oppgir at de sa fra, men opplevde at det skolen gjorde ikke hjalp. Dette bekymrer og viser til viktigheten av å trygge barn og unge i skolen slik at de opplever det trygt å si ifra. Det viser også at skoler i noen tilfeller ikke klarer å få bukt med mobbingen på tross av at det er kjent for dem. Det kan handle om en ukultur i elevmiljøet som tar tid å rette opp, det kan handle om kompetanse og det kan være at kapasiteten til skolen ikke er tilstrekkelig for å håndtere problematikken.

Statsforvalteren er tilsynsorgan for kapittel 12-saker og Fredrikstad kommune har per tid få saker til oppfølging hos statsforvalteren, noe som også er en indikasjon på at skolene har utviklet en god systematikk på området. Vi ser også at antallet aktivitetsplaner har gått ned for 2024 noe som indikerer at skolene forebygger konflikter i større grad og griper tak når konflikter oppstår.

Vi ser også en bekymringsfull økning i fravær og særlig ufrivillig skolefravær blant elever. Dette er en nasjonal utvikling og er i stor grad knyttet til økt psykisk uhelse hos barn og unge. Vi får ikke hentet ut fraværsoversikter for kalenderår, men for skoleåret 24/25 er det registrert over 80.000 dager pr. 2. april 2025, fordelt på nær 9 000 elever. Det gir et snitt på i overkant av 9 fraværsdager per elev, og det er noen måneder igjen før skoleåret er omme. Vi vet at noen elever har lite fravær og andre mye, men dette gir en antydning av omfanget. Til sammenligning var det i gjennomsnitt 8 dager fravær pr. elev i 2023/24.

3.4.1 Vurdering og tiltak

Skoleeiers innsikt viser at det stort sett jobbes godt i skolene for å skape trivsel og trygghet for elevene. Dette vet vi gjennom kontakt med skolene i enkeltsaker og gjennom annen dialog med skolene. Skolene jobber også godt med resultatene fra

elevundersøkelsen og funn av mobbing blir tatt på høyeste alvor. Dersom en elev opplever seg krenket eller ikke opplever å ha det trygt på skolen, har skolen plikt til å gripe inn, undersøke og opprette aktivitetsplan i henhold til kapittel 12 i opplæringsloven.

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

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

For å støtte skolene i krevende enkeltsaker, er det opprettet et team av fagkonsulenter i seksjon Utdanning og oppvekst som bistår med veiledning til skoler og gir faglige råd. I 2024 opplevde teamet tilsvarende omfang som i 2023, men sakene er mer komplekse og elevene har et større strev. De mest alvorlige sakene, som også krever mest kapasitet både for skolene og teamet, er saker som er knyttet til vold og trusler, utenforskap og psykisk uhelse. Teamet opplevde også en økning i henvendelser knyttet til elever med autismespekterforstyrrelser. Dette er gjerne saker som krever en tverrfaglig tilnærming. Teamet veileder skolene i tiltak, kommunikasjon med foresatte og kobler andre tjenester på om det er behov for det.

Vold, og trusler om vold, utviklet seg til å bli en stor utfordring i 2023, noe avvikssystemet til skolene viste og nyhetsoppslag i media. Politikere, skolene og skoleeier har i 2024 hatt høy oppmerksomhet på problematikken og det har vært satt inn flere tiltak. Lokalt politisk nivå bevilget midler til å styrke arbeidet med vold og trusler i skolene. Vold og trusler har vært tema på virksomhetsledermøter i 2024 og skolene skal ha satt av tid til å jobbe med utfordringen i felles utviklingstid på skolene. Det skal gjøres risikovurderinger ([ROS-analyse](#)) rundt elever som utfordrer og gode rutiner for oppfølging av situasjoner med vold og trusler. Det ble i tillegg arrangert en fagdag i august og en skolemiljøkonferanse i Fredrikstad november 2024 som nær alle virksomhetslederne i skole deltok på. Samlingen skulle bidra til kompetanseheving, mer enhetlig praksis på området og ruste skolene i arbeidet med

skolemiljøet. Lærerne skal bruke og har fått opplæring i [Klassetrivsel](#) for å undersøke skolemiljøet til elevene og gi grunnlag for mer presise tiltak i oppfølgingen. Ved to skoler har det i tillegg vært undersøkt og kartlagt beredskapsrutiner i regi av Safe4 Risk Solutions.

I august 2024 ble flere skoler med i [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis](#). Sentralt i dette kompetanseløftet er pedagogisk analyse. Pedagogisk analyse er en modell eller arbeidsform som skal bidra til at tiltak ikke settes inn uten at man har nok kunnskap om forhold rundt eleven, klassen eller trinnet. Arbeidsformen skal bidra til å skape mer innsikt i opprettholdende faktorer som er med på å forsterke en utfordring eller problematikk. Hensikten med modellen er at tiltakene som settes inn er mer effektive og presise, og ikke settes inn for tidlig før man har undersøkt godt nok. Skolene som bruker pedagogisk analyse, melder om at denne måten å jobbe på har gitt resultater. De opplever at tiltakene som settes inn treffer bedre, at kompetansen til lærerne styrkes og at antallet vanskelige saker reduseres. Pedagogisk analyse har dermed også en forebyggende effekt. I 2023 var 3 skoler med og i 2024 er 9 barne – og ungdomsskoler med i Kompetanseløftet.

Piloten på Cicignon, nevnt innledningsvis, skal bygge en felles skolekultur der alle elever blir ivaretatt både faglig og sosialt. Skolen skal utvikles som en nærmiljøarena, der støtteapparatet kommer nærmere familiene, og foresatte får økt medvirkning i barnas skolehverdag. Dette betyr at skolen blir et sted hvor både elever, foresatte og ansatte får bedre støtte og hvor hjelpen er lett tilgjengelig. For å oppnå målene er det planlagt en rekke konkrete tiltak og aktiviteter som retter seg mot elever, foreldre og ansatte. Piloten er et samarbeid mellom skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernet, barn- ungdom og familiehjelpa, Nav, områdesatsing oppvekst og fagstab oppvekst. De planlagte hovedaktivitetene vil komme i gang gjennom 2025. 2024 ble brukt til å samarbeide om felles mål, få innspill fra elever og foresatte, skape felles eierskap og bli kjent med hverandre. Deler av piloten handler om tiltak spesielt rettet mot barna, noe handler om kompetanseheving og faglig utviklingsarbeid hos de ansatte på skolen og noe handler om å sikre at de barna og familiene som trenger særskilt oppfølging får det raskt ved at støtte- og oppfølgingstjenestene er nærmere der familiene er. Det er tildelt midler fra områdesatsing oppvekst til å koordinere arbeidet og iverksette tiltak i perioden 2025-2027.

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

kompetansen som trengs for jobben de er satt til å gjøre. Det er særlig mangel på vikarer med spesialpedagogisk kompetanse.

Det er utarbeidet en veileder for skolene i samarbeid med PPT for hvordan skolene skal følge opp skolefravær; Helhetlig plan for oppfølging av skolefravær. Planen skal støtte skolene i det kontinuerlige arbeidet og gi veiledning på gode tiltak og er under revidering. Skolefravær er noe skolene jobber mye med. I noen tilfeller opplever skolene dette arbeidet som krevende fordi sakene ofte er komplekse og fastlåste, og det er vanskelig å finne gode tiltak «når alt er prøvd». En annen utfordring for ungdomsskolene er at karaktergrunnlaget blir mangelfullt når elever er helt eller delvis borte fra skolen i lange perioder. Dette påvirker grunnlaget for eleven ved opptak til videregående skole og kan selvsagt få store konsekvenser for den enkelte.

I tillegg har noen av skolene forpliktet seg i ulike program som retter seg inn mot atferd, språk, skolemiljø og mobbing. Av disse kan nevnes Dembra, PALS, Mitt valg, Zero, for å nevne noen.

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

Å oppleve seg sett og hørt er viktig for opplevelse av egenverdi, eierskap og motivasjon. Elever i norsk skole skal delta i beslutninger som gjelder deres egen læring. Elevene skal også delta aktivt i vurdering av eget arbeid, egen kompetanse og i sin egen faglige og sosiale utvikling. Opplæringsloven og læreplanverket Kunnskapsløftet gir rammer og føringer for elevmedvirkning som gjelder opplæring i alle fag. I ny opplæringslov som ble vedtatt juni 2023 er elevmedvirkning gitt større rom og reguleres i større grad i lov. Dette har sammenheng med forskning som viser at skoler med høy grad av elevmedvirkning oppnår bedre resultater og har et høyere skolebidrag.

3.5.1 Kunnskapsgrunnlag

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

Tabellen viser tall for indikatoren elevmedvirkning i elevundersøkelsen:

Indikatorer	7. trinn 2024 Nasjonalt	7. trinn 2024 Fredrikstad	10. trinn 2024 Nasjonalt	10. trinn 2024 Fredrikstad
Er dere elever med på å foreslå hvordan dere skal arbeide med fagene?	3.2	3.2	2.9	2.9

Legger lærerne til rette for at dere elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt?	3.9	3.9	3.6	3.5
Hører skolen på elevenes forslag?	3.5	3.4	3.1	3.1
Er dere elever med på å lage regler for hvordan dere skal ha det i klassen/gruppa?	3.7	3.5	3.4	3.3

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser resultater for indikatoren elevmedvirkning for 2024 sammenlignet nasjonalt nivå.

3.5.2 Status og utfordringsbilde

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

Spesielt indikatoren som sier noe om hvorvidt elevene er involvert i å lage regler for hvordan man skal ha det i klassen viser en nedgang. I arbeidet med skolemiljø er dette en viktig faktor. Det er avgjørende at elevene har eierskap til de reglene de skal følge. Klare og tydelige regler gjør det også enklere for lærerne å følge opp. Vi ser også at elever opplever mindre involvering jo høyere opp i trinnene vi kommer. Dette handler om tradisjon, vurderingspraksis og hvorvidt det legges til rette for medvirkning fra elevene i undervisningen. Elever på 10. trinn er mindre motivert for skole, og dette påvirker nok også motivasjonen for medvirkning.

3.5.3 Vurdering og tiltak

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

I årsmeldingene fra elevrådene viser de fleste skoler til et veldig godt samarbeid med elevrådet og at de følger Hovedavtalen for elevdemokrati. Alle elevrådene behandler viktige saker fra klassene, som bruk av uteområder, utstyr og aktiviteter til friminuttene, sunn mat i kantina, motarbeidelse av hærverk osv. De bidrar til ulike arrangementer på skolene, og flere av elevrådene har kommet med innspill til utbygginger i nærområdet. Elevrådene gir også innspill til skolens ledelse og lærere,

når de drøfter temaer som skolemiljø, elevmedvirkning, ordensreglement, vurderingspraksis, lekser, valg og bruk av arbeidsmåter og læremidler.

Som et ledd i arbeidet med Hovedavtalen for elevdemokrati har vi jobbet langsiktig i kommuneområde oppvekst med å bedre kvaliteten på både elevråd og ungdomsråd i kommunen. Dette handler blant annet om å lage møteplasser for både elevrådskontakter på skolene og de som sitter som representanter i elevråd/ungdomsråd, for eksempel gjennom ungdoms- og elevrådskonferanser. Ungdomskonferansen 2024 ble gjennomført i mai med 120 deltakere fra elevråd fra alle skoler i kommunen. I tillegg handler kvalitetsarbeidet om å sikre gode representanter i rådene, som får skoling og trening for å kunne bidra til godt medvirkningsarbeid, at barn og unge involveres i større prosesser i kommunen og at valgene til rådene gjennomføres på en god måte.

I skolenes årsrapporter for 2024 er det mange skoler som beskriver hvordan de jobber aktivt med å inkludere elevene i læring, i utvikling av skolen og i skolens aktiviteter ellers. Elevmedvirkning er en viktig del av skolenes praksis og det er særlig god systematikk i arbeidet med elevråd. Når det gjelder å inkludere elevstemmen i fag og læringsmåter er praksisen mer variert mellom skolene og innad i de enkelte skolene.

3.6 Alle elever opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling

Alle som arbeider i fredrikstadskolen har et felles mål om å skape en skolehverdag der elevene opplever motivasjon, mestring, læring og utvikling – samtidig som de rustes til å møte fremtidens utfordringer. Det er viktig at alle elever møter et høyt ambisjonsnivå og mestringsforventninger, og at lærerne har tro på at elevene kan nå målene for opplæringen.

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

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

3.6.1 Kunnskapsgrunnlag

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

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

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

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

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

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

Tabellen viser resultater fra elevundersøkelsen 2024, sammenstilt med resultat fra 2023:

Fredrikstad kommune	7. trinn Høsten 2023	7. trinn Høsten 2024	10. trinn Høsten 2023	10. trinn Høsten 2024
Klasseledelse	3.9	4.0	3.8	4.0
Vurdering for læring	3.6	3.6	3.2	3.3
Mestring	3.9	4.0	3.8	3.8
Motivasjon	3.7	3.5	3.4	3.3
Faglig utfordring	3.8	3.8	4.2	4.2

Tabellen er hentet fra Analysebrettet og viser Fredrikstad kommune barne- og ungdomstrinn sammenliknet årene 2023 og 2024.

3.7 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 er også viktige for utviklingen av elevenes identitet og sosiale relasjoner, og for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

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

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

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

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

3.7.1 Resultater fordelt på mestringsnivå i lesing og regning

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

Lesing

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

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2024	32,6	48,0	19,4
Fredrikstad kommune 2023	30,4	48,3	21,3
Fredrikstad kommune 2022	25,0	48,2	26,8



	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Nasjonalt snitt 2024	27,2	47,0	25,8

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

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2024	14,0	22,9	41,8	17,7	3,6
Fredrikstad kommune 2023	14,5	24,7	36,5	16,9	7,4
Fredrikstad kommune 2022	13,8	24,7	38,6	16,5	6,5
Nasjonalt snitt 2024	11,7	22,6	38,8	19,4	7,5

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

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2024	9,8	18,0	32,9	24,8	14,5
Fredrikstad kommune 2023	8,6	14,7	37,4	23,4	15,9
Fredrikstad kommune 2022	8,1	15,4	34,1	25,5	16,9
Nasjonalt snitt 2024	7,0	14,4	33,9	26,3	18,4

Regning

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

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2024	35,2	44,7	20,0
Fredrikstad kommune 2023	35,4	46,0	18,5
Fredrikstad kommune 2022	27,2	49,1	23,7
Nasjonalt snitt 2024	28,7	47,2	24,1

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

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2024	16,6	23,5	38,6	16,8	4,5
Fredrikstad kommune 2023	15,3	23,0	37,6	16,1	7,9
Fredrikstad kommune 2022	10,8	24,1	38,5	18,4	8,1
Nasjonalt snitt 2024	14,4	21,7	38,1	18,9	6,9

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

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2024	9,7	17,8	38,2	21,4	12,9
Fredrikstad kommune 2023	6,7	16,3	33,9	25,6	17,5
Fredrikstad kommune 2022	6,6	15,2	38,0	23,9	16,4
Nasjonalt snitt 2024	8,2	15,3	35,8	25,1	15,6

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

	Mestringsnivå 1	Mestringsnivå 2	Mestringsnivå 3
Fredrikstad kommune 2024	22,3	52,9	24,8
Fredrikstad kommune 2023	28,1	48,8	23,1
Fredrikstad kommune 2022	22,1	53,7	24,2
Nasjonalt snitt 2024	23,0	51,1	25,9

Tabellen viser mestringsnivå for engelsk for 8. trinn

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2024	9,2	18,0	45,9	19,6	7,3

	Mestringsnivå1	Mestringsnivå2	Mestringsnivå3	Mestringsnivå4	Mestringsnivå5
Fredrikstad kommune 2023	10,2	19,4	42,3	18,3	9,8
Fredrikstad kommune 2022	13,8	20,9	42,7	15,2	7,4
Nasjonalt snitt 2024	9,1	17,5	42,9	19,9	10,5

3.7.2 Karakterer og grunnskolepoeng

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

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

År	Norsk hovedmål, skriftlig	Matematikk	Engelsk, skriftlig
2024	3,9	3,6	4,1
2023	3,9	3,6	4,3
2022	4,0	3,6	4,2
2021	4,0	3,7	4,1
2020	4,0	3,7	4,0
2019	3,8	3,6	3,9
Nasjonalt 2024	3,9	3,7	4,2
Nasjonalt 2023	4,0	3,7	4,3

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

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

Tabellen viser grunnskolepoeng for 10. trinn fra 2019–2024:

	2019–20	2020–21	2022	2023	2024
Fredrikstad	43,2	42,3	42,1	41,7	40,6

	2019–20	2020–21	2022	2023	2024
Viken/Østfold	43,4	43,2	43,4	42,4	41,0
Nasjonalt	43,2	43,2	43,4	42,4	42,2

Tall i tabellen er hentet Analysebrettet og viser grunnskolepoeng på 10. trinn for Fredrikstad kommune sammenliknet med Viken (fra 2020) og nasjonalt, årene 2019 – 2024. Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer er ikke med i beregningene.

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

3.7.3 Skolebidrag

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

Skolebidragsindikator er en statistisk beregnet verdi for å vise hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater. En positiv verdi indikerer at skolen løfter elevene mer enn landssnittet. En negativ verdi indikerer at elevene på skolen har hatt lavere progresjon enn andre elever i landet med tilsvarende forutsetninger.

Sosiodemografiske forhold som foreldres utdanningsnivå er en del av grunnlaget for beregningen.

Tabellen viser skolebidrag fra 2018–2024 for 1.-10.trinn:

Skolebidrag	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Skolebidrag 1. 4. trinn	-1,2	-1,0	-0,9	-0,4	-0,3	-0,7
Skolebidrag 5.- 7. trinn	- 0,7	- 0,5	- 0,1	0,1	-0,2	0,1
Skolebidrag 8.- 10. trinn	1,4	1,7	1,4	1,4	1,3	0,3

Tabellene er hentet fra Analysebrettet og viser skolebidragene fra årene 2019 – 2024.

3.7.4 Gjennomføring

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

Aremark, Marker, Råde og Rakkestad kommune. Av prosentvis andel elever som går direkte over i videregående opplæring etter endt grunnskole i Fredrikstad viser tall fra Analysebrettet at det var 96,9% i 2024, 97,7% i 2023, 97,3 % i 2022 og 97,6% i 2021.

3.7.5 Status og utfordringsbilde

Elevundersøkelsen:

Elevundersøkelsen er et viktig verktøy for videreutvikling og kvalitetssikring av læring og læringsmiljøet for elever i grunnskolen. Skolene skal sørge for at undersøkelsen blir prioritert og har såpass status at flest mulig velger å svare. Spørsmålene i undersøkelsen skal gjennomgås med elevene i forkant slik at elevene får mulighet til på være mest mulig presise i sine svar.

Elevene opplevde i 2024 stort sett et godt læringsmiljø med høy trivsel, faglige utfordringer og mestring. De opplever god støtte hjemmefra og fra lærerne. Elevene er imidlertid generelt mindre tilfredse med elevdemokrati og medvirkning og vurdering for læring. Dette viser også nasjonale tall. Vi ser en positiv utvikling for klasseledelse og mestring noe som kan bety at elevene opplever å få god undervisning, at det stort sett er arbeidsro og at de får oppgaver som de mestrer.

Elevene skårer lavere på motivasjon, sammenlignet med de andre indikatorene, og for 2024 ser vi at motivasjonen er lavere på 7. trinn enn tidligere år. Tradisjonelt er motivasjonen relativt god på mellomtrinnet i motsetning til ungdomstrinn, men vi ser nå at flere opplever seg mindre motivert på lavere trinn. Hvis vi sammenholder tallene for motivasjon og mestring med tallene for trivsel og mobbing, kan det tyde på at flere elever på mellomtrinnet, og spesielt 7. trinn, opplever en mer krevende skolehverdag med mer uro og utrygghet og dette kan ha innvirkning på motivasjon.

Nasjonale prøver:

Tendensen er at elever i Fredrikstadskolen, både på 5., 8. og 9. trinn fordeler seg i større grad på de laveste mestringsnivåene, sett i forhold til nasjonalt nivå, innenfor lesing og regning.

I 2024 ser vi at nivåene fra 2023 er omtrent like, med noen variasjoner. Variasjoner i resultatene ser vi også på nasjonalt nivå. Det er viktig i vurderingen av tiltak at man ser resultatene over tid.

Lesing:

Det er en nedgang i resultatene for lesing.

For 5. trinn er det flere elever i 2023 på det laveste mestringsnivået.

For 8. og 9. trinn ser vi at 80 % av elevene fordeler seg på mestringsnivå 2,3 og 4. Det er færre elever på det høyeste mestringsnivået i 2024 enn i 2023 og under nasjonalt snitt.

Regning:

For 5. trinn ser vi at det er flere elever på mestringsnivå 3 i 2024 enn i 2023. Det er positivt.

For 8. og 9. trinn ser vi at elevene fordeler seg omtrent som i 2023, men at det er flere på de lavere mestringsnivåene.

Engelsk:

Det er en positiv utvikling i resultatene for engelsk. Vi ser at det på 5. trinn og 8. trinn er færre på mestringsnivå 1 og flere på 2 og 3, over nasjonalt snitt.

For 2024 ser vi en nedgang i resultatene for 9. trinn i lesing og regning. Normalt er det bedre resultater på 9. trinn for elevene får de samme prøvene som på 8. trinn og har gått ett år lenger på skole. For 2024 ser vi flere på nivå 3 i begge ferdighetene og færre elever på det høyeste mestringsnivået enn i 2023. Dette kan skyldes variasjoner i kull. Utviklingen må følges i det videre arbeidet.

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

Standpunkt karakterene holder seg relativt stabilt, fra 2023. Vi ser en nedgang i engelsk der utviklingen var positiv frem til 2023. Tallene samsvarer i stor grad med nasjonalt nivå der vi også ser en nedgang.

Grunnskolepoeng har gått ned fra 2023, også på nasjonalt nivå. Vi ser imidlertid at nedgangen er større i fredrikstadskolen.

Vi ser en positiv utvikling for skolebidraget for mellomtrinnet, og en negativ utvikling for barnetrinn og ungdomstrinn. For ungdomstrinnet ser vi en nedgang, men det er store variasjoner mellom skolene på over 2 poeng. Noen skoler har særdeles høyt skolebidrag, noe som viser at skolene klarer å løfte elevene mye fra sitt utgangspunkt. Dette er særs positivt. Erfaringsdeling fra skoler som lykkes er viktig for skoleeier å løfte fram, slik at god praksis spres til andre skoler.

Andelen som gjennomfører grunnskoleløpet, har holdt seg relativt stabilt over år. Vi ser en positiv utvikling frem til 2020, mens andelen som gjennomfører etter 2020 har gått noe ned. For 2024 ser vi en ytterligere nedgang. Årsakene at tallene jevnt over har gått noe ned kan være konsekvenser av pandemi, ufrivillig skolefravær, psykisk uhelse og andre vansker som kan hindre at elever fullfører og består grunnskolen.

Fravær fra undervisning og aktiviteter i skolen vil påvirke hvorvidt eleven føler seg motivert og mestrer faglig. Som vist tidligere gir det økende fraværet i skolen, og spesielt fravær som kan knyttes til psykisk uhelse grunn til bekymring, og krever stor innsats av skolene. Stort fravær vil føre til at eleven ikke blir en del av det sosiale fellesskapet og kan oppleve utenforskap. Eleven vil også potensielt få et læringstap som kan være vanskelig å gjenopprette om situasjonen vedvarer over tid og det vil påvirke evnen til å gjennomføre grunnskoleløpet.

3.7.6 Vurdering og tiltak

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

I fredrikstadskolen ser vi at de fleste elevene trives, noe som er positivt. Vi ser imidlertid også at motivasjonen for skole synker på mellomtrinnet. Vi ser også at mobbetallene lokalt øker på mellomtrinnet, spesielt på 7. trinn. Resultatene på nasjonale prøver for lesing og regning er svakere enn nasjonalt snitt og flere elever fordeler seg på de lavere mestringsnivåene, også for 2024 for 9. trinn. Dette gir grunn til bekymring og at kommunen må sette inn tiltak på flere nivåer og med flere innsatser.

Nedgangen i grunnskolepoeng og utviklingen i resultatene for nasjonale prøver bekymrer skoleeier. Det er satt i gang ulike tiltak i løpet av 2024 for å ruste skolene til å følge opp resultatene fra nasjonale prøver. Skoleeiere følger opp resultatene på den enkelte skole og legger til rette for prosesser som skolene skal bruke i personalet. Det er viktig med eierskap til resultatene, at ledelse og lærerne går inn i både resultater for klasser og for den enkelte elev. Resultatene må reflekteres rundt og man må drøfte egen praksis sammen med kollegene sine. Sentrale spørsmål i arbeid med nasjonale prøver er; hva skårer eleven bra på? Hva er utfordringene? Hvordan skal vi legge til rette opplæringen for eleven ut ifra det eleven mestrer og ikke? Skoleeier vurderer at arbeidet med nasjonale prøver og grunnleggende ferdigheter er avgjørende for å bedre grunnskolepoengene på sikt. Det er likevel ikke de eneste faktorene og tiltakene som må jobbes med for å bedre grunnskolepoengene, og noen viktige forhold er beskrevet under.

Vi ser en økning i mobbetall spesielt på mellomtrinnet. Økningen er en indikasjon på et mindre trygt miljø i skolene, på de lavere trinnene. Sosiale prosesser på avveie jobbes aktivt med på skolene og de tar mobbing på høyeste alvor. Det er imidlertid utfordrende og tidkrevende arbeid, for det krever grundige undersøkelser og oppfølging. Særlig krevende er det når mobbingen skjer utenfor skolen, på fritiden, men får effekt på dagtid, i skolehverdagen. Da må skolen gripe inn. Vi ser av

elevundersøkelsen at elever ikke alltid sier fra til voksne på skolen om det som skjer. Da er det vanskelig for skolen å komme i posisjon til å jobbe med problemet.

Økning i mobbing krever ressurser fra lærere og ledelse og kan gå ut over kapasiteten til å drive god opplæring og kvalitetsutvikling, for skolene må bruke mye tid på å løse opp i konflikter. Dette er det nasjonal oppmerksomhet rundt i media og en utfordring i skole-Norge som helhet, om enn med noe variasjon. Et utrygt læringsmiljø vil potensielt gå ut over læringsutbyttet til en del elever og kan føre til psykisk uhelse, noe som også kan få samfunnsmessige konsekvenser på sikt.

Skoleeier går aktivt inn og støtter skoler med høye mobbetall og veileder skolene i prosess, oppfølging og tiltak. Det er også deling av god praksis i virksomhetsledermøter slik at skolene blir gode ressurser for hverandre og lærer av hva andre skoler gjør med tilsvarende utfordringer. Dette arbeidet vil videreføres i 2025.

Elevundersøkelsen viser at elever både på mellomtrinnet og ungdomstrinnet opplever seg faglig utfordret. Noen elever opplever at fagstoffet er for vanskelig, men de fleste elevene opplever et adekvat og passe læringstrykk ut ifra egne forutsetninger. Vi ser imidlertid at opplevelsen av motivasjon synker noe fra 2023 på mellomtrinnet. Synkende motivasjon kan ha sammenheng med den totale trivselen på skolen, og kapasiteten til å ta imot læring, at det som gjennomgås ikke oppleves relevant eller nyttig, eller at skole i alt ellers som foregår i en ungdoms liv, ikke oppleves som meningsfylt. Det blir viktig i den videre oppfølgingen av skolene å se på hvordan motivasjonen for skole skal styrkes, og at arbeid med skolemiljøet blir viktig i denne sammenhengen.

Skolene plikter å følge opp resultatene fra elevundersøkelsen og gjør dette internt på skolen, med elevrådet, i klassene og med personalet, og med foresatte i foreldremøter. Skoleeier veileder skolene i hvordan skolene skal gå fram for å drive gode prosesser i skolene og når skolen trenger bistand. Det er viktig at alle ansatte i skolen har et eierskap til resultatene og er med på å utarbeide gode tiltak.

Elevundersøkelsen viser en svak bedring i resultatet for vurdering for læring for 10. trinn. Et godt vurderingsarbeid, med løpende og systematisk dialog med eleven om hvor eleven befinner seg i sin læring, legger grunnlaget for mye annet som ønskes oppnådd i skolen. Elever som får fortløpende, presise tilbakemeldinger på arbeidet sitt, vil lettere kunne justere egen innsats og forbedre seg faglig. Gjennom god dialog med eleven vil eleven oppleve seg sett, anerkjent og hørt. Elever som opplever seg sett og hørt, vil mestre bedre og bli mer motiverte. De vil oppleve seg tryggere i skolen, på de voksne, og dette vil ha positive synergier for læringsmiljøet. Et godt vurderingsarbeid er dermed på mange måter nøkkelen for å få til mye i skolen.

I 2022 ble et vurderingsprosjekt i samarbeid med Høgskolen i Østfold satt i gang på ungdomsskolene i Fredrikstad gjennom Desentralisert kompetanseutvikling (Dekomp). Dette ble videreført i 2024 med samlinger og oppfølging av ungdomsskolene. Lærere ved alle ungdomsskoler har vært deltakende i prosjektet.

Forskningsspørsmålet for prosjektet er; «hvordan kan vi i Fredrikstadskolen skape en kultur for god vurderingspraksis som setter elevens lærelyst i sentrum?». Det blir spennende å følge neste års resultater for å se om denne innsatsen har effekt på sikt.

Skoleeier startet i 2022 et arbeid med å forbedre og utvikle arbeidet med nasjonale prøver. Gjennom kompetanseheving av rektorer med fokus på hvordan forstå og tolke resultater, og hvordan skolene kan legge til rette for utviklingsprosesser i personalet med grunnlag i nasjonale prøver, skal skoleeier styrke skolene i hvordan bruke data eller fakta for å styrke elevenes læring, trivsel og utvikling. Dette er et langsiktig kvalitetsarbeid som er videreført i 2024. Målet med arbeidet er ikke nødvendigvis isolert sett å bedre resultater på de nasjonale prøvene, men å sette skolene i stand til å se på resultater som ett av flere verktøy i læringsarbeidet rundt eleven. Forskning viser at skoler som anvender aktivt ulike typer data i sine analyser av elevenes læring har bedre resultater og et positivt skolebidrag.

Våren 2022 ble det igangsatt et leseprosjekt i samarbeid med fagressurser ved Høgskolen i Østfold (HiØ) gjennom Dekomp-ordningen og noen skoler på Østsiden. Hensikten med arbeidet er å styrke samarbeidet mellom barne- og ungdomsskoler, undersøke hvordan leseopplæringa fungerer i dag, øke kompetansen i skolene på området lesing og derigjennom heve lesekompetansen til elevene. Dette er et langsiktig arbeid. Målet med arbeidet er todelt; øke kompetansen på leseopplæringa og nedfelle prinsipper for god leseopplæring på alle trinn som skal implementeres i alle skoler i Fredrikstad, på sikt. Et viktig premiss for å øke lesekompetansen til elevene, er at alle lærere i *alle* fag jobber systematisk med lesing, uavhengig av hvilke fag de underviser i. I 2024 ble det gjennomført nettverksmøter i alle fag to ganger i halvåret og i tillegg ble hver skole fulgt opp i sine satsinger på lesing, der fagressurs fra HiØ bistår med faglige bidrag forankret i forskning. Den viktigste innsatsen for leseopplæringa i skolen er at alle lærere, uavhengig av fag, styrker fokuset på lesing i sitt fag. Det kan være begrepsinnlæring i naturfag, mat og helse og samfunnsfag, eller lesing av tabeller og modeller i matematikk. Nettverksmøtene i alle fag jobber systematisk med dette. Prosjektet evalueres jevnlig og videreføres i 2025. På sikt er intensjonen at erfaringene som er gjort i prosjektet skal spres til alle skoler.

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

For mange elever kan skolen oppleves for teoretisk med mye stillesitting. Dette kan føre til lavere motivasjon og uro. For å bøte på dette bevilget regjeringen i 2024 øremerkede midler til praktisk opplæring. Hensikten med midlene er å stimulere til mer variert og praktisk opplæring for elevene og til å ruste opp skolene med utstyr som kan gi variasjon og stimulere til aktivitet. Midlene gikk til det skolene måtte ha behov for og var et kjærkomment løft for å oppgradere sløydrom, gymsaler og kjøpe inn utstyr til aktiviteter i friminutt og undervisning.

Som en del av prosjektet Aktive Fredrikstad er alle skoler såkalte aktive skoler. Prosjektet startet opp i 2022. Fredrikstad kommune skal gjennom Aktiv skole blant annet gjøre skolehverdagen mer variert og sikre bedre grunnlag for læring gjennom mer fysisk aktivitet i undervisningen og riktigere kosthold. Dette kan igjen gi økt nysgjerrighet og interesse for fag og fysiske aktiviteter. Høsten 2024 ble det opprettet en egen ressurs i Oppvekst som koordinerer arbeidet.

Det er flere skoler som satser på Fysisk aktiv læring (FAL) og mange skoler har lærere som tar videreutdanning i FAL. På planleggingsdagen i november 2024 samlet alle lærere og ansatte i fredrikstadskolen seg til kompetanseheving i FAL i regi av skoleeier og Gudeberg skole. Denne dagen ble lærere introdusert for aktiviteter som er enkle å gjennomføre i alle fag. Aktivitetene skal bidra til mer varierte skoledager for elevene og gi mer motivasjon og økt læringsutbytte. Vi ser at skoler som har høy bevissthet på fysisk aktivitet satt i system også har høyere trivsel og mindre mobbing.

Skolehager er en berikelse for enkelte elever og ansatte i de skolene som har skolehager. Hensikten med skolehagene er å gi elevene en mer variert og praktisk skolehverdag. De gir elever som har behov for det bedre og mer aktive skoledager og mer reell opplæring i for eksempel naturfag. Tilbudet ble videreført av skoleeier i 2024 gjennom eksterne midler for vi ser at tilbudet har stor verdi for skolene og for elevene.

3.8 Prioriteringer og kvalitetsutvikling

Kvalitetsutvikling tar tid og krever prioriteringer, ressurser og kompetanse. I september 2024 la regjeringen frem «[Stortingsmelding 34 \(2023-2024\), En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn](#)». Meldingen tar utgangspunkt i et ståsted og et virkelighetsbilde med svake læringsresultater, synkende motivasjon, mindre trivsel og økt fravær i skolene, en teoretisk skole der for mange elever ikke finner sin plass. Som svar på utfordringene ønsker regjeringen å stimulere til en mer praktisk skole der flere tiltak skal virke sammen. Det er i 2024 iverksatt økonomiske stimuleringstiltak til kommunene og skolene for å styrke praktisk undervisning. Tiltakene vil videreføres i 2025. Det skal i tillegg innføres valgfag på mellomtrinnet som skal gjøre undervisningen mer variert og motiverende. Arbeidslivsfag skal styrkes og være et tilbud for flere elever på ungdomstrinnet. Regjeringen vil også utarbeide en helhetlig strategi for et trygt og godt læringsmiljø



og har i tillegg opprettet en tilskuddordning til læringsmiljøteam som kommunene kan søke på. Dette skal bidra til å styrke innsatsen i kommunene for økt trivsel i skolene. I tillegg ønsker regjeringen å utarbeide en tiltakspakke for bekymringsfullt fravær og opprette et fraværsregister for grunnskolen. Det er også innført nye ordninger for videreutdanning og kompetanseutvikling i skolen. Til slutt vil regjeringen innføre et nytt og bedre system for kvalitetsutvikling i skolen. Hvordan dette vil se ut er ikke klart pr. april 2025.

Plan for kvalitet i skole og SFO vil være vårt svar og plan for å utvikle kvaliteten i våre skoler. Planens hovedmål og rammeverk møter store deler av utfordringsbildet vi ser i skolene, som vist til i denne meldingen, og som vi også ser beskrevet i stortingsmelding 34. Planen gir et godt utgangspunkt for skolene for å evaluere egen praksis og prioritere vekstpunkter. Planen gir også skoleeier mulighet til å gi retning, prioritere og navigere våre innsatser, slik at de oppleves relevante for skolene. I tillegg gir planen skoleeier anledning til mer målretta styre, støtte og følge opp i kvalitetsarbeidet. Planen er et resultat av et tillitsbasert skoleeierskap og skal legge til rette for god dialog, men også tydelige forventninger mellom skoleeier og skolene i det viktige kvalitetsutviklingsarbeidet i Fredrikstadskolen.

Vedlegg 3

Tilstandsrapport for tjenester til barn og familier i Fredrikstad



Denne tilstandsrapporten viser hvordan kommunen jobber for å sikre at barn og unge i Fredrikstad får den hjelpen de trenger – til rett tid og på rett nivå. Vi gir en oversikt over virksomhetene, beskriver hvilke utfordringer vi står overfor, og peker på hvordan vi skal videreutvikle tjenestene for å møte fremtidige behov.

4 Virksomhetene og organisering

I 2024 gjennomførte Fredrikstad kommune en større omorganisering av tjenester til barn og familier for å sikre kortere beslutningsveier og en mer effektiv ressursbruk. Nå er barnevernet og flere andre sentrale støtte- og oppfølgingstjenester samlet direkte under direktør for oppvekst, mens pedagogisk-psykologisk senter (PPS) ligger under kommunalsjef for forsterket opplæring. Denne endringen ble gjort med mål om å sikre kortere vei til beslutning og at hjelpen til barn og familier blir mer tilgjengelig og samordnet. Det er også et ledd i kommunens arbeid for å styrke tidlig innsats, slik at flere får hjelp før utfordringer vokser seg store. Tjenester til barn og familier består av virksomhetene pedagogisk-psykologisk senter, barnevernet, forebygging og fritid og avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger. Tilstandsrapport for barnevernet er å finne under felles beskrivelse av oppvekst, øvrige virksomheter har sitt eget kapittel i dette vedlegget.

4.1 Overordnet utfordringsbilde for virksomhetene

Barn og familier i Fredrikstad har ulike behov, men vi ser noen tydelige utviklingstrekk som utfordrer dagens tjenestetilbud:

- Flere barn med autismspekterforstyrrelser og atferdsvansker. Dette krever mer spesialisert og tilpasset støtte og tiltak rettet mot barnehage, skole og fritid.
- Økende skolefravær på både barne- og ungdomskolen. Derfor er tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid stadig viktigere.
- Høy andel barnefattigdom der vi ser at mange barn har behov for støtte, både økonomisk og sosialt, for å kunne delta i fritidsaktiviteter og få dekket sine grunnleggende behov.
- Mangel på avlastningstilbud for familier med barn med store omsorgsbehov. I noen tilfeller blir foreldre så slitne at de ikke lenger klarer omsorgsoppgaven, noe som kan føre til behov for oppfølging av barnevernstjenesten.

For å møte disse utfordringene er det avgjørende at tjenester som barnevern, skole, avlastning og fritid og lavterskel psykisk helsetjenester fortsetter å utvikle sitt samarbeid. Når avlastningstilbud og støttetjenester er utilgjengelige eller fragmenterte, øker risikoen for at barn faller utenfor skolen og samfunnet.

Et konkret eksempel er familier med barn med store funksjonsnedsettelse. På grunn av manglende kapasitet i kommunens avlastningstilbud, må enkelte familier vente

lenge på å få igangsatt vedtak de allerede har fått innvilget. Per desember 2024 stod 15–20 familier på venteliste for avlastning, noe som øker risikoen for at foreldrene blir utslitte og at barna får dårligere oppfølging i hverdagen enn de har behov for.

4.2 Plan for kvalitet i tjenester til barn og familier

Kvaliteten på tjenestene til barn og familier handler ikke bare om å oppfylle lovpålagte oppgaver, men også om å sikre en helhetlig og sammenhengende innsats for de som trenger hjelp. En viktig del av dette arbeidet har vært å identifisere "sviktsoner" – områder hvor barn og familier faller mellom to stoler, fordi ansvaret for oppfølging er fordelt mellom flere tjenester der alle har en lovfestet plikt til å samordne seg.

Eksempler på sviktsoner:

- Barn som har behov for både individuelt tilrettelagt tilbud i skolen og psykisk helsehjelp, men samarbeidet mellom tjenestene blir lite frekvent og tydelig med tanke på ansvarsfordeling og roller.
- Familier som trenger tett oppfølging fra både helsetjenester og NAV, men som opplever at de må koordinere hjelpen selv. Dette fordi ser vi fordi flere familier som trenger koordinering opplever det som vanskelig å vite hvor de kan henvende seg for å be om dette og forstå det kommunale systemet.
- Unge med store og sammensatte utfordringer som ikke passer inn i eksisterende skole- eller fritidstilbud, men hvor det mangler alternativer.

For å møte disse utfordringene jobber kommunen med å utvikle mer samordnede tjenester.

I tillegg skal våre møtearenaer for samarbeid sikre at barn får koordinert oppfølging. Målet er at familier skal møte én dør inn til hjelpetjenestene – ikke mange ulike instanser. Det er fortsatt behov for å jobbe med dette i fellesskap. Rapporten ["Barn og unge først – vårt felles ansvar"](#) av operativ gruppe på vegne av Regjeringen fremhever betydningen av samordning og samarbeid på systemnivå for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Den peker på utfordringer knyttet til samarbeid mellom ulike sektorer, forvaltningsnivåer og tjenester, og understreker behovet for en helhetlig tilnærming for å møte disse utfordringene. Behovet for å jobbe langsiktig med utviklingsarbeid knyttet til samarbeid og samordning er helt klart til stede, også i Fredrikstad. Rapporten viser det vi i Fredrikstad erfarer; at det kan være vanskelig å få til effektivt samarbeid mellom ulike sektorer, forvaltningsnivåer og tjenester. Dette kan føre til fragmenterte tilbud og manglende helhetlig oppfølging av barn og unge. I rapporten foreslås det å styrke samordning og samarbeid på systemnivå, for å bedre møte utfordringene knyttet til inkludering av barn og unge, og sikre at de får den støtten og oppfølgingen de trenger for å delta aktivt i utdanning, arbeid og samfunnsliv. At man på departements-

og direktoratsnivå gjør noe med dette mener vi vil svært viktig for at vi skal kunne realisere målene om å bedre møte disse utfordringene.

Virksomhetene i oppvekst er gjensidig avhengig av hverandre og hverandres tiltak for å kunne forhindre at færrest mulig barn og familier må følges opp av barnevernet, og i verste fall; at barnevernet må overta omsorgen for barnet. Dersom vi styrker samhandlingen, og oppgaveløsningen, mellom helse- og oppveksttjenester, kan vi gi familiene bedre støtte tidlig og forhindre at barn må flyttes ut av hjemmet. Denne samhandlingen er viktig for å kunne tydeliggjøre hvem som skal bidra med hva for barnet og familien samt for å sikre at vi ikke gjør dobbeltarbeid. Vi har sett flere eksempler på at familier for eksempel tilbys familieveilening av flere tjenester på likt. Ved bedre samhandling kan vi unngå dette og sørge for at familien og barnet får den hjelpen de trenger på riktig nivå i tiltakstrappen.

Som følge av omorganiseringen i kommunen har det vært et pågående arbeid å sikre at avlastningstjenester gitt i oppvekst gis til brukergruppe «barn», som vil si opp til 20 år og at annet kommuneområde gir helsetjenester og pårørendestøtte til brukere over 20 år. Dette arbeid har pågått gjennom 2024 og er fortsatt pågående. Å få avgrenset målgruppen til 20 år frigjør kapasitet til å gi tjenester til barn og familier som venter på å få sitt vedtak iverksatt. Pr utgang av 2024 var det over 70 brukere over 20 år. Det er flere brudd på iverksettelse av vedtak som følge av mangel på egnede lokaler, personalet og økonomi.

4.3 Sammendrag

- Flere barn og familier har behov for spesialtilpassede tjenester på grunn av psykiske helseutfordringer, høyt skolefravær og flere barn med autismespekterforstyrrelser og atferdsvansker. Vi ser at barnevernet må følge opp barn og familier som i utgangspunktet burde få tiltak lavere i tiltakstrappen og av andre virksomheter, men som følge av kapasitetsutfordringer ikke får det.
- Fredrikstad kommune har endret organiseringen av tjenester til barn og familier for å sikre raskere beslutninger, bedre koordinering og mer målrettet innsats.
- Samtlige virksomheter har fortsatt noen utfordringer knyttet til kapasitet som kommer av stor pågang. Det jobbes fortsatt med å finne bærekraftige måter å tilby tjenester til de som trenger det.

5. Forebygging og fritid

Forebygging og fritid (tidligere forebygging og oppfølging barn, ungdom og familier) ble opprettet som en ny virksomhet fra 1.11.24, etter at det ble politisk vedtatt målgruppeorganisering av barn og unge. En rekke helsetjenester til barn og unge ble flyttet til oppvekst, sammen med fritidstilbudet til barn og ungdom.

Virksomhet forebygging og fritid ble en sammensatt virksomhet bestående av 7 avdelinger;

Østsiden helsestasjon, Gressvik helsestasjon, Sentrum helsestasjon, ergo/fysioterapi tjenesten for barn og unge, FACT- Ung, fritid i Fredrikstad og barn, ungdom og familiehjelpa. Hver avdeling ledes av en avdelingsleder med delegert ansvar for økonomi, personell og fag. Avdelingslederne er organisatorisk plassert under virksomhetsleder.

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

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

Fritid i Fredrikstad tilbyr demokrati, kultur- og fritidsaktiviteter for barn og ungdom i alderen 5. kl. – 2. vgs. Avdelingen har fritidsklubb, ungdomshus, ungdomscafè, ung redaksjon, ferieaktivitet og ung i jobb.

Ergo/fysioterapi tjenesten for barn og unge tilbyr trening og tilrettelegging til barn og unge som av ulike grunner trenger behandling. Tjenesten hjelper barn og unge med å bedre fysiske funksjon gjennom lek og læring i ulike aktiviteter. Barn og unge som av ulike grunner har nedsatt funksjonsevne kan få hjelp av en ergoterapeut. Det tilbys hjelp til å bli selvstendig, og mestre de aktivitetene barnet er med på til daglig.

FACT- Ung er en tjeneste som driver oppsøkende og helhetlige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte psykiske lidelser og/eller rusproblemer og eventuelt andre tillegg utfordringer. FACT står for fleksibelt aktivt oppsøkende behandlingsteam på norsk. Tjenesten er en samhandlingstjeneste med BUPP og kommune. Tjenesten består av ansatte fra begge parter. Innbyggerne får rett på FACT- Ung tjenester gjennom vedtak fra BUPP.

5.1 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

Virksomhetens tjenester skal etter Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester sikre gode helse- og omsorgstjenester til barn, unge og familier, gjennom Helsestasjon, skolehelsetjenesten, Fact- Ung, BUF- Hjelpa og Ergo/Fysioterapitjenesten til barn og unge.

Videre skal virksomheten, gjennom blant annet fritid i Fredrikstad, etter [folkehelseloven \(lovdata.no\)](https://lovdata.no/folkehelseloven) § 4, fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Virksomheten har ansvar for tjenester som følger Nasjonal veileder [«Sammen om barn og unges psykiske helse»](#) Regulert i Lov om kommunale helse og omsorgstjenester og Folkehelseloven.

Vi har tilgjengelig og tverrfaglig psykisk helsetjeneste som gir tidlig hjelp og behandling til barn og unge med psykiske helseplager, begynnende rusmiddelproblemer og reaksjoner på belastende livshendelser.

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

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

5.1.2 Status og utfordringsbilde

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

Etterspørsel etter tjenestene på helsestasjonene og skolehelsetjenesten er stadig økende og mange familier/barn har behov for mer hjelp utover de ordinære konsultasjonene. I 2024 har vi hatt gruppetilbud både på helsestasjon og i skolehelsetjenesten. Her kan målgruppen møte hverandre og tiltakene ansees som nettverkskapende.

Generelt er behovet for helsesykepleiers tilstedeværelse på skolene stor, både for å følge opp enkelte barn, men også for å bistå i undervisning rundt temaer som psykisk helse, vold og overgrep. I 2024 har vi hatt mange avvik på tilbud rundt undervisning om viktige temaer til ulike alderstrinn. Dette skyldes i all hovedsak at vi ligger nesten 9 årsverk under anbefalt norm i skolehelsetjenesten og har i tillegg noe årsverk vakante/sykefravær. Fredrikstad kommune har laveste driftsutgifter pr innbygger i ASSS-nettverket for de forebyggende tjenestene helsestasjon og skolehelsetjeneste.

I 2024 har det vært perioder med lav legedekning i tjenesten, noe som fører til avvik på skolestartundersøkelse. Manglende undersøkelse av lege, kan føre til at vi ikke avdekker somatiske tilstander tidlig nok, da lege undersøker blant annet hjerte, lunge, tenner, motorikk og muskel, ledd. Fredrikstad kommune bruker mindre per innbygger på kommunehelse enn gjennomsnittet i de andre storbyene i ASSS-nettverket. Opp mot de andre storbyene har Fredrikstad kommune har lavest antall årsverk per 1000 innbyggere både mot målgruppen 0-5 år og skolehelsetjenesten. Når det kommer til hjemmebesøk hos nyfødte, har kommunen besøkt 80,4% innen de første 7-10 dagene.

Det har vært utfordrende å rekruttere helsesykepleiere, da det utdannes for få i forhold behovet. Dette ser vi både lokalt, men også nasjonalt. I 2024 har virksomheten bidratt til å dekke utdanningsløp til sykepleiere, som etter endt studie får fast tilsetting som helsesykepleiere.

Barn, ungdom og familiehjelpa (BUF-Hjelpa)

Virksomhet Forebygging og Fritid har i løpet av høsten 2024 tilbudt flere tjenester. Helsetjenester etter vedtak og utøkt mandat har ført til at blant annet BUF- hjelpa har økt fra 230 individuelle brukere i 2020 til over 800 individuelle brukere i 2024.

Virksomheten har over tid sett en økende andel familier som har barn og unge med høyt skolefravær som gjerne har vart i noen år, eller barn med ulike nevroutviklingsforstyrrelser.

BUF- hjelpa melder at hovedtyngden av saker er knyttet til barn/unge i alderen 10 -16 år. Gjennomsnittlig ventetid på å få hjelp var i snitt 1 – 2 mnd. Hovedtyngden er triste og engstelige barn, opplevelse av utenforskap, høyt skolefravær og barn med utfordrende adferd. For de mindre barna handler det om foreldreveiledning knyttet til samspill med barn som utfordrer.

Vi har i 2024 deltatt på samarbeidsmøter med familien og laget rundt barnet for å drøfte hva som kan være god hjelp videre. Sentrale temaer er: Hvordan skal vi møte barn som utfordrer oss med sin adferd, ungdom som ruser seg, foreldresamarbeid, klasse miljø, utenforskap og skolefravær? Dette har gjort at ikke vi nødvendigvis tar inn alle saker hos oss, men bidrar mer på barnets arena som skole/barnehage før det blir opprettet enkeltsak hos oss.

Det er mange årsaker til at innbyggere henvender seg til oss. Noen har behov for noen få samtaler for å støtte og veiledning rundt foreldrerollen, mens andre trenger langvarig oppfølging rundt barn og unge med utfordringer knyttet til sin psykiske helse, stort skolefravær, rus eller annet.

Mange av barna og ungdommen forteller om et mye større og mere alvorlig strev, og de strever oftere på flere arenaer. Det er flere familier som forteller at de ikke har fått hjelp / tilstrekkelig hjelp i spesialisthelsetjenesten. Oppvekstreformen fører til at flere familier skal ha hjelp i kommunal helsetjeneste, enten istedenfor eller i tillegg til barnevernstjenesten. Det betyr at det er mange flere familier som trenger tettere og

mere langvarig hjelp og hvor hjelpen må gis på flere arenaer. Det er, som rapportert også i 2023, mange henvendelser rundt ungdom og rus, både på individnivå og på systemnivå. Henvendelsene gjenspeiler svarene fra resultatene fra Ungdata 2022 som viste at det er en stor andel ungdom som opplever psykiske plager, for eksempel håpløshet, tristhet, bekymringer, at man føler at «alt er et slit».

Ergoterapi og fysioterapi tjeneste til barn og unge

Ergoterapi og fysioterapi tjeneste til barn og unge er en ny etablert avdeling, og har i 2024 vært inn i en omorganisering, i tråd med målgruppeorganisering. Avdelingen har i 2024 hatt utfordringer knyttet til noe fravær i ergoterapitjenesten, noe som har resultert til ventelister på tjenesten og noe lavere fart i fagutvikling enn ønsket. Tjenesten opplever et økt tilfang av brukere med nevroutviklingsforstyrrelser, som krever tilpassing i hjemmet, særlig med tanke på sikkerhet og økt veiledningsbehov.

Fact Ung

Flere av de eksisterende tjenestene i kommunen opplever at de ikke greier å gi nødvendig og adekvat helsehjelp til barn og unge med sammensatte utfordringer. Vi har erfaring med at de ordinære tjenestene ikke kommer i posisjon til de med størst behov for hjelp og at nødvendigheten til å ha et mer spesialisert tjenestetilbud som FACT- ung er avdekket gjennom opprettelse av FACT- ung og drift i 2024. Nødvendigheten av tjenesten er særlig avdekket i forhold til de barna som isolerer seg i hjemmet, har skolevegring og ikke møter til behandling eller utredning.

Fritid i Fredrikstad

Totalt var det registrert 21825 besøk i 2024. Aktiviteter i 2024 har i stor grad blitt driftet av eksterne midler for å gi barn og unge gode tilbud. Fritid i Fredrikstad har vist evnen til å trekke til seg eksterne midler for å gi barn og unge i Fredrikstad gode tilbud. I løpet av 2024 hadde Fritid nesten 3,2 millioner kroner i ekstern støtte fra ulike stiftelser, direktorat, fylkeskommune m.m. Disse midlene har blitt brukt til å utvide tilbudet og gjøre fritidsklubbene til et enda mer inkluderende og mangfoldig sted.

I 2024 hadde vi som tidligere år Prosjekt - Ung i jobb. Dette er et svært populært og etterlengtet tilbud for våre ungdommer. Ungdommene lønnes av tilskuddsmidler fra bufdir, de får arbeidserfaring i bedrifter og en erfaring de kan ha med seg på sin CV. I 2024 var det 408 søkere, og vi kunne tilby 67 ungdommer jobb. Prosjektet har som mål å veilede ungdommer inn i sin første jobb, som igjen er et ledd av å ujevne sosiale forskjeller, øke skoletilknytning og skape mestringsopplevelser. Ung i Jobb tilbyr ikke bare jobber, men som en del av prosjektet hjelper vi ungdom med: Jobbsøknad, CV skrivning, kommunens søknadsportal, arbeidsforberedende kurs, førstehjelpskurs, demokrati- og medborgerskap seminar og arbeidspraksis. Vi håper nytt tilskudd fra Bufdir for å videreføre prosjektet.

5.2 Prioritering og kvalitetsutvikling

Virksomheten er et ledd i kommunens ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, og helsefremmende og forebyggende tjenester. Vi prioriterer oppgaver som bidrar inn i kommunens tverrsektorielle folkehelsearbeid og sikrer at vårt tilbud er i tråd med målene i oppvekstplanen og plan for kvalitet.

Avdelingene arbeider etter en verdi om at det er brukerne selv som definerer hva de vil ha hjelp til, og at de er med å utforme hvordan denne hjelpen skal se ut. Det er viktig at vi fortsetter dette arbeidet, for å sikre riktige tjenester på riktig nivå og at barn- og unges stemme blir hørt.

Det har vært stor variasjon i etterspørsel av hjelp, noe som gjør at det har vært og er avgjørende å tilpasse hjelpen til den enkelte bruker. Tjenestene tilstreber et godt samarbeid med ulike arenaer i barnets- og familiens liv. Variasjon i hjelpebehov krever at de ansatte har god kompetanse for å sikre riktig hjelp. Spektret av behov kan strekke seg fra ammeveiledning til traumebehandling.

Virksomheten skal være en del av laget rundt barnet, dette betyr at vi også i større grad må koble oss på våre samarbeidspartnere for å utvikle helhetlige tjenester. Vi har i 2024 koblet oss aktivt på prosjekter rundt blant annet områdesatsning og aktiv oppvekst/aktive liv.

Gjennom flere år har virksomheten sett et stort behov for et kompetanseløft knyttet til tverrfaglig samarbeid, psykisk helse, traumer og ulike nevrologiske forstyrrelser hos barn og unge (autisme, ADHD, Tourette). I kompetanseplanen for 2024 ble det lagt inn kurs om autisme, tverrfaglig samlinger med informasjon fra våre samarbeidspartnere som avlastning, barnevern, PPT, Barnehuset, Helseforvaltning og kommunejurist. Vi har hatt fokus på barnets stemme gjennom undervisning fra barneombudet og hatt jurist på besøk i forhold til taushetsplikt, samtykke og opplysningsplikt.

5.2.1 Vaksine og smittevernskontor

Virksomheten har ansvar for å tilby vaksiner jf. Forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram. I 2024 gjennomførte vi Massevaksinasjon av korona, influensa og pneumokokk (uke 45- 48), totalt 11051 doser. Øvrige vaksiner gjennom året med blant annet reise, flått og kikhostevaksiner, totalt 8591.

Vi digitaliserte vår bestillingsfunksjon i 2024 og dette resulterte i en bedre tilgjengelighet for våre brukere. Høyt trykk og et godt, fleksibelt vaksinetilbud førte til høyere inntekter enn budsjettert. Noe som utgjorde at vi i 2024, kunne tilby meningokokkvaksine/hjernehinnebetennelse, til halvpris (200 kr) til russen ved våre videregående skoler.

5.2.2 Helsestasjon, skolehelsetjenesten og ergo/fysio for barn

I 2024 iverksatte vi et prosjekt hvor vi flyttet 4 årskontroller i tre barnehager som ligger i områder hvor vi ser i levekårsundersøkelsen har utfordringer på flere områder. Foreløpig status knyttet til dette prosjektet var at barnehageansatte opplevde økt grad av tilgjengelighet av helsesykepleier i barnehagen og at samarbeid rundt enkelte barn som har behov for noe tettere oppfølging, ble forenklet. Foreldre valgte selv om de ville ha konsultasjonen på helsestasjonen eller i barnehagen. Nesten 100 % valgte barnehagen, da dette ble opplevd som enklere praktisk og tryggere for barnet. Dette prosjektet fortsetter i 2025, med mulig utvidelse til flere barnehager.

Vi har i 2024 hatt økt fokus på aktivitet i skolene. Vi har 2 fysioterapeuter som arbeider i skolehelsetjenesten sammen med helsesykepleierne i skolehelsetjenesten. Vi har sammen med andre virksomheter iverksatt tiltak "Aktiv oppvekst", og økt vår tilstedeværelse på skolene, både i det daglige, men også under kurs og planleggingsvirksomhet i regi skolene. Dette har vist gode resultater, særlig når det gjelder deling av kompetanse, økt tverrfaglig samarbeid og styrking av laget rundt barnet.

Det er mange familier som ønsker å bosette seg i kommunen, hvor mange familier er sekundærflyktninger. Dette har skapt et behov for å styrke vårt arbeid rundt minoritetskvinner og kvinnehelse på våre helsestasjoner. Våren 2024 hadde vi en gratis "sjekkdeg" dag (celleprøver) for kvinner i Fredrikstad. Vi hadde en gjennomgang av hvem kvinner som benyttet seg av tilbudet, og tallene viser at det var få kvinner med minoritetsbakgrunn som oppsøkte tilbudet.

I 2024 hadde vi som et tiltak for å utjevne sosiale helseforskjeller, brukt jordmor ressurser for å aktivt oppsøk introduksjonsklasser, bydelsmødre og andre interesseorganisasjoner for minoriteter, for å undervise blant annet kvinnehelse og prevensjon. Dette har blitt tatt veldig godt imot i alle miljøer jordmødrene rapporterer at kvinnene ofte ikke vet hvilket muligheter og tilbud som finnes i forhold til kvinnehelse og prevensjon.

5.2.3 Barn-, ungdom og familiehjelpa

Barn-, ungdom og familiehjelpa har fortsatt få henvendelser fra flerkulturelle familier. I 2024 iverksatte vi i samarbeid med NAV hvor ICDP (International Child Development Program) foreldreveiledningskurs som en del av NAV INTRO. Dette er obligatorisk for alle som bosettes i Fredrikstad kommune med barn under 18 år. ICDP er et helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. ICDPs målgruppe er *alle* foreldre og profesjonelle omsorgsgivere – med norsk bakgrunn, annen kulturell bakgrunn eller er ny i Norge.

I 2024 har vi sertifisert oss i et nytt veiledningsprogram (Glenne) som retter seg spesielt til familier med barn som har autisme. Kurset har som formål å styrke foreldrenes muligheter til å lykkes mer i samhandling med sine barn. Dette innebærer både å styrke deres ferdigheter til å analysere hva som skjer i konkrete samhandlingssituasjoner, hvordan man kan tilrettelegge for og gjennomføre samhandling tilpasset deres barns forutsetninger, og hvordan man kan håndtere ulike situasjoner som oppstår i hverdagen.

Barn, ungdom og familiehjelpa har i 2024 satset på gruppetilbud til både ungdom og foreldre. Dette ansees som et godt hjelpetilbud som både er faglig godt og nettverksskapende.

5.2.4 Fritid i Fredrikstad

Fritidsklubbtilbudet i Fredrikstad har vært tilgjengelig for alle barn og ungdom i aldersgruppen 10 – 18 (20) år. Vi har som tidligere, også i 2024, hatt ekstra fokus på barn og unge som ikke har andre fritidstilbud å benytte seg av, har nedsatt funksjonsevne eller har behov for trygge, kompetente og stabile voksenpersoner i sitt liv. Dette fokuset har vært viktig for vårt arbeid mot utenforskap. Vi ønsker fortsatt fokus på dette og kobler oss tettere på områdesatsning, kultur og skoler i 2025.

Vi spurte noen ungdommer om hva de tenkte om tilbudet de fikk på klubbene våre. Her er noen tilbakemelding fra dem:

“ikke steng B92, da blir vi veldig lei oss fordi det er den beste klubben ever- en plass man kan være med alle og bli inkludert!”

“B92 er den beste klubben jeg har vært på, det er et sted jeg kan være meg selv og det ser ut som alle har det veldig bra her. Det er ikke noe form av mobbing her nå. Jeg tror at vis dere tar bort B29 så er det veldig mange som kommer til å få det værre fordi det er et trygt sted å for alle”

6. Pedagogisk psykologisk senter

6.1 Organisering av virksomheten

Fredrikstad pedagogisk psykologisk senter, heretter kalt PPS, bestod i 2024 av de to avdelingene pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og pedagogisk fagteam. Fra 1. november 2024 ble virksomheten delt inn i de fire avdelingene PPT 1, PPT 2, tiltak barnehage 1 og tiltak barnehage 2. Virksomheten hadde til sammen 120 ansatte. Ledergruppa bestod av virksomhetsleder og tre avdelingsledere. En fjerde avdelingsleder var forventet tilsatt i 2025.

Målet med etablering av virksomheten var å kunne gi bedre og mer helhetlige tjenester for å kunne dekke kommunens behov for særskilt kompetanse, med mål om å styrke kvaliteten i både det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske feltet.

Gjennom PPS er denne kompetansen nå organisert i et sterkere, tverrfaglig kompetansemiljø.

PPS har gjennom 2024 vært i en pågående etablerings- og omstillingsprosess, hvor vi har et mål om at vi skal komme barn, unge, foreldre, barnehager, skoler og kommunen til gode gjennom en mer robust tjeneste. Ved å flytte eksisterende ressurser i virksomheten, vil vi i ny modell for organisering gi muligheter for at de tidligere tjenestene fra PPT og pedagogisk fagteam blir mer helhetlig og samhandlende.

6.1.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

PPS har sitt mandat iht. barnehageloven og opplæringsloven. Virksomheten har som kjerneoppgaver å styrke kvaliteten i det allmennpedagogiske tilbudet og spesialpedagogiske feltet i både barnehager og skoler. Både nasjonale og kommunale føringer er tydelige på at virksomheten skal jobbe med tidlig innsats og forebyggende arbeid med fokus på en inkluderende praksis. Vi skal samarbeide med både barnehager og skoler i systemrettet arbeid og organisasjonsutvikling, samt individrettet arbeid, slik loven krever. Virksomheten skal også samhandle med andre instanser og støttetjenester ved behov for dette. Vi skal blant annet være sakkyndige knyttet til vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen eller individuelt tilrettelagt opplæring i skolen. I henhold til vedtak om at et barn eller elev har særskilte behov, skal virksomheten gi spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehagealder samt individuelt tilrettelagt opplæring til elever i skolealder når anbefalingen gjelder bruk av den alternative opplæringsarenaen Kjøkkøy. Frem til mars 2024 fattet pedagogisk fagteam vedtak etter barnehagelovens §§ 31, 35 og 37. Fra mars 2024 overtok barnehagemyndighet arbeidet med å fatte vedtak, hvor pedagogisk fagteam stod igjen med arbeidsoppgaven å igangsette og utføre spesialpedagogisk hjelp iht. barnehagelovens § 31. Formålet med spesialpedagogisk hjelp, er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring. Hjelpen foregår gjennom både direkte arbeid med barnet, samt veiledning til barnehagen og foreldre. Videre ga vi bistand til barnehagene for å styrke språkutviklingen til minoritetsspråklige barn, i tillegg til støtte til styrking av språkmiljøet til barnehager som ligger i levekårsutsatte områder i Fredrikstad kommune.

6.1.3 Utfordringsbilde

PPS sin hovedutfordring i 2024 har vært manglende kapasitet. Kapasitetsutfordringen gjaldt både å få utført lovpålagte oppgaver innenfor forvaltningslovens frister, og å kunne imøtekomme behovet for å jobbe forebyggende gjennom systemrettet arbeid og organisasjonsutvikling. Videre har det vært utfordrende å holde seg innenfor budsjetttrammen når det kommer til effektivisering av vedtak iht. barnehagelovens § 37. En annen utfordring knyttet til kapasitet er å jobbe med endringsarbeid og omstilling internt i virksomheten når nasjonale føringer og ny opplæringslov nå er tydelige på at PPT i stor grad skal jobbe systemrettet og med

organisasjonsutvikling. Det å klare å sette av nok tid til felles kompetanseheving internt knyttet til endringer i mandatet har vært utfordrende samtidig som vi parallelt skal tilby tjenester om dette eksternt.

Videre er barn og elever som er aktive saker ofte brukere av PPS sine tjenester over flere år, helt fra henvisning i barnehagealder til de går ut ungdomsskolen. Brukerveksten innenfor gruppen barn og unge som har store og sammensatte behov, krever at virksomheten har hyppig kontakt, både med barn, foreldre og barnehage eller skole. Det er også flere saker hvor det er behov for tett tverrfaglig samarbeid og samhandling med andre instanser.

Virksomheten opplevde at mange henvisninger fra barnehager og skoler var knyttet til kompetanseheving og samarbeid rundt barn og unge innenfor autismespekteret, elever som har bekymringsfullt skolefravær samt lese- og skrivevansker. Vi opplevde også et behov for økt kunnskap i primærarenaene når det kommer til styrking av språkutvikling og flerspråklig utvikling. Å finne en god balanse mellom det forebyggende arbeidet og den individuelle sakkyndighetsarbeidet har vært utfordrende etter som vi mottar mange henvisninger og det er et økt press på å opprettholde saksbehandlingstiden iht. forvaltningsloven.

6.1.4 Prioritering og kvalitetsutvikling

PPS jobber i tråd med prinsippene i oppvekstplanen og videre mot et felles mål og retning om at alle barn og unge har en god *tilpasset og inkluderende barnehage og skole*. Et viktig premiss for alt vårt arbeid er videre å jobbe i tråd med den autoritative voksenrollen. Under etableringen av PPS har vi jobbet aktivt med virksomhetens organisering, samt smartere bruk av ressurser og rammer for å kunne møte behovene for våre tjenester.

I 2024 har vi hatt et stort fokus på arbeid med tiltak for å sørge for at ventelister knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger ikke oppstår. Dette har vi blant annet gjort gjennom styrking med to årsverk. Videre har inntaksteamet hatt fokus på at henvisninger som er tilstrekkelig opplyst kommer raskt ut til saksbehandler og at mangelfulle henvisninger blir sendt tilbake med anmodning om nødvendige opplysninger. Dette gjør at fullstendige henvisninger med nødvendige saksopplysninger kan påbegynnes fort og fullføres innen rimelig saksbehandlingstid, noe som skaper kapasitet til nye henvisninger.

Ledergruppa har også fra vårsemesteret 2024 innført jevnlig statussjekk med samtlige team og medarbeidere i PPT hvor det har vært gjennomgang av sakslister og status knyttet til utarbeidelse av sakkyndig vurderinger. Et annet tiltak som ellers har gitt god effekt er at tjenesten har revidert og utarbeidet bedre maler for saksbehandlingen. Smartere bruk av teknologiske løsninger gjennom vårt fagsystem har bidratt til bedre flyt i arbeidet.

Ellers har virksomheten jobbet mye med å skape en felles forståelse internt for å kunne jobbe i tråd med nasjonale og kommunale føringer. Systemrettet arbeid for å styrke kvaliteten i det allmennpedagogiske, hjelp som hjelper og kvalitet i det spesialpedagogiske arbeidet har vært viktige fokusområder. Det har vært en tydelig prioritering å gjennom fellessamlinger og fagdager ha fokus på virksomhetens del i oppvekstoppdraget, våre innsatser for å jobbe i tråd med oppvekstreformen og tverrfaglig samhandling. På vår fagdag ble derfor alle støttetjenestene i etat tjenester til barn og familier (barneverntjenesten, avlastning og støttekontakt samt forebygging og fritid) invitert til å holde en presentasjon, hvor vi også hadde fokus på felles innsatser og når det er viktig at vi samhandler. Gode og effektive møter med tydelige ansvarsområder og rolleavklaringer har vært et stort fokus i 2024 i tråd med plan for kvalitet for etat tjenester til barn og familier.

6.1.5 Bistand til kvalitetsutvikling i barnehagene og skolene

PPS har i 2024 hatt et stort fokus på å jobbe mer med tidlig innsats og veiledning gjennom systemrettet arbeid ute i barnehagene og skolene. I disse sakene jobber vi i samarbeid med barnehage og skoler for å utforske muligheter og handlingsrom i det allmennpedagogiske tilbudet. Alle barnehager og skoler i kommunen har faste kontaktpersoner fra PPS som en kan henvende seg til ved behov for drøfting av saker, hvor det også er avsatt faste møtetider og fora for dette.

Gjennom kompetanseløftet på skolesiden, har virksomheten sammen med utvalgte skoler jobbet med bruk av pedagogisk analyse. Dette er en modell for å analysere ulike opprettholdende faktorer som kan påvirke en problemsituasjon. Målet med å jobbe mer systemrette er å kunne ivareta mangfoldet av barn og unge innenfor en inkluderende praksis, samt tilrettelegge for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø. God kvalitet i det allmennpedagogiske tilbudet gjør at det er mindre behov for spesialpedagogiske tiltak for enkeltbarn. Samtidig har vi hatt fokus på å se det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske "hånd i hånd" som komplementerende for å kunne møte flere barn og unges behov.

Som et bidrag for å styrke språkutviklingen i barnehagealder igangsatte PPS høsten 2024 implementeringen av den digitale boktjenesten Polyino. Polyino tilbyr over 1600 bildebøker på 65 ulike språk. PPS har i denne sammenheng tilbudt både presentasjon, kurs og veiledning til alle barnehager i kommunen. Polyino er ved riktig bruk blant annet et svært nyttig verktøy for å fremme språkutvikling hos minoritetsspråklige barn, hvor den flerspråklige utviklingen blir styrket ved å jobbe med både morsmål og norskspråklige ferdigheter.

Et annet prosjekt som PPS iverksatte i 2024 var piloten kalt "Den gode overgangen fra barnehage til skole". Tre barneskoler på Østsiden som fikk nye førsteklassinger med store sammensatte behov skoleåret 2024/2025 ble utvalgt til å være med i piloten. Piloten hadde som mål og fokus å forberede skolen på å motta de nye

førsteklassingene ved å organisere og tilrettelegge i skolehverdagen i tråd med elevens behov og kjente strukturer fra barnehagen.

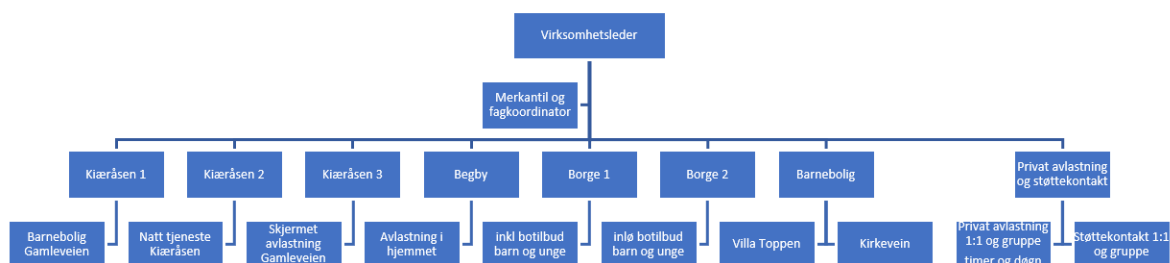
Videre opplevde PPS i 2024 at mange henvendelser til virksomheten handlet om ønsket veiledning og kompetanseheving knyttet til autismespekteret og nevroutviklingsforstyrrelser. Det ble derfor tilbudt kursrekker om autisme og ASK (alternativ supplerende kommunikasjon) og kurs om nevroutviklingsforstyrrelser for både barnehager og skoler på Fredrikstad kino. Dette var i tillegg til både systemarbeid ute i virksomhetene og arbeid i enkeltsaker.

7. Avlastning, støttekontakt og heldøgns omsorgsboliger

7.1 Organisering av tjeneste/virksomhet

Virksomheten har hatt en betydelig vekst over flere år og per 31.12.24 disponerer vi 130 årsverk fordelt på 180 ansatte. Tjenesten utføres i hovedsak på kveld, natt, i helger og ferier da primærarenaer er stengt. Virksomheten gir tjenester hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven. Det er ingen bemanningsnorm, men innenfor områder som legemiddelhåndtering, habilitering og opplæring og med arbeid som innebærer bruk av makt og tvang slik beskrevet i kapittel 9 i helseloven, stilles det kompetansekrav og krav om antall ansatte i direkte tjenesteyting som skal utføre tiltak etter dette kapittelet.

På bakgrunn av stort lederspenn og kompleksitet i avlastningstjenesten utvidet virksomhetens fra 6 til 8 avdelinger i 2024. Utvidelsen bidrar til at avdelingene blir likere i størrelse og kompleksitet. Ledernes årsverksramme reduseres og barn og unge deles inn i mindre grupper etter funksjonsnivå og behov. Avdeling for barneboliger og privat avlastning og støttekontakt er ikke berørt av organisasjonsendringene. Hver avdeling ledes av avdelingsleder som har ansvar for fag, folk og penger. Virksomheten ledes av virksomhetsleder. Ved overføring fra kommuneområde helse til oppvekst fulgte en merkantil og en fagkoordinator med tjenesten.



Figur 7 Bildet viser oversikt over de ulike avdelingene og lokasjonene til virksomheten

Institusjonsavlastning foregår ved ulike avdelinger med ulik aldersinndeling. Det er 2 avdelinger for de yngre barna og resterende for eldre barn og ungdom. Heldøgns omsorgstjeneste/ barneboliger ytes både i institusjonene og i egne boliger. Barnebolig gir botilbud til barn og ungdom opp til 18 år.

Kommunens forvaltningskontor, helseforvaltning og koordinering, mottar henvendelse om behov og vurderer familiens totalsituasjon og behov for avlastning. De har vedtaksmyndighet og vi er utøvende virksomhet som skal iverksette vedtaket. Våre tjenester er lovpålagte, og alle har enkeltvedtak som gir klagemulighet. Virksomheten følger opp 31 koordinatoroppdrag. Koordinator skal legge til rette for at tjenesteyterne samarbeider godt slik at barn og unge får en god og koordinert oppfølging. En koordinator har ansvar for oppfølging av individuell plan, samkjøring mellom ulike instanser, sikre et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud, samt koordinering av tjenestetilbudet i kommunen og på tvers av instansene som er involvert.

7.2 Kjerneoppgaver og lovpålagte oppgaver

Den som har særlig tyngende omsorgsoppgaver, har rett til avlastning. Med særlig tyngende omsorgsoppgaver menes omsorgsarbeid som er mer fysisk og/eller psykisk krevende enn vanlig omsorgsarbeid man har som foreldre. Det kan f.eks. bety omsorg for barn som utagerer mye og som krever en forutsigbar og strukturert hverdag, eller barn som ikke kan forflytte seg selv og som trenger hjelp til alt funksjonsfriske klarer på egen hånd. Dette er bare noen eksempler, men det betyr at man har barn som trenger mer hjelp enn alderen normalt skulle tilsi. Det er også et krav at omsorgsarbeidet strekker seg over tid.

Tjenesten inngår i et samordnet og forpliktende samarbeid med barnas primærarenaer som er foresatte, barnehager og skoler. Ansvarsgruppemøter og instansmøter er eksempler på samarbeidsfora vår tjeneste er en del av. Tjenesten har også hyppig samarbeid med spesialisthelsetjenesten og med andre viktige aktører i barnets og familiens liv.

Det finnes ulike typer avlastningstilbud som avlastning i institusjon, avlastning i eget eller andres hjem, avlastning på natt hjemme hos barnet, helsehjelp i hjemmet, støttekontakt individuelt eller i grupper, koordinator og heldøgns omsorgstjeneste/ barnebolig. Avlastning kan gis på timesbasis, på døgn og som helgetilbud. Avlastning kan også gis som dagtilbud, fritidsaktiviteter og tilbud om praktisk bistand, det kan være tiltak som hjemlevering av mat, renhold med mer. Avlastning er gratis, uavhengig av type tiltak og hvor det foregår.

7.3 Status

7.2.1 Brukervekst 2019-2024

Virksomheten har hatt stor vekst de siste 6 årene i antall brukere og vedtak, og ikke minst omfang av vedtakstimer. Vi har økt fra 167 unike barn og unge i 2019 til 251 i 2024. Det tilsvarer en brukervekst på ca. 34 prosent. Flere av disse har 2 eller flere tjenester samtidig. Økning i antall vedtak, fra 227 til 354, tilsvarer 35 prosent. Tross denne utviklingen har det vært en nedgang i vedtakstimer per bruker. Nedgangen utgjør i snitt 2,7 færre vedtakstimer per bruker. I samme periode har antall vedtakstimer totalt fra 5164 timer per uke til 7 071 timer per uke. Det gir en økning på omkring 30 prosent. Privat avlastning er den tjenesten som har størst økning. I 2019 gav vi privat avlastning til 100 barn og unge. I 2024 gav vi tjenesten til 153. Veksten i tjenesten kan forklares med vår dreining fra institusjonsavlastning til privat avlastning. Videre er økningen et resultat på kapasitetsutfordringene våre i institusjonsavlastningen. Vi opplever en stor øking av tiltak rettet mot barn og unge innenfor autismespekterforstyrrelser (ASF).

Vi opplever også økning av psykiske plager og lidelser hos barn og unge. Depresjon, angst, rus, spiseforstyrrelser, vanske med relasjoner, tilpasning forstyrrelser og reaksjoner på alvorlige belastninger er eksempler på plager vi oftere opplever i brukergruppen. Vi møter oftere barn og unge som ikke ønsker / ikke passer inn i våre tradisjonelle avlastningstiltak. Flere ber om individuelle løsninger som for eksempel ene- tiltak. Flere familier ønsker ikke at deres barn skal overnatte på avlastningen, men at avlastningen organiseres som timesavlastning. Flere ber om avlastning knyttet til helger og ferier. I institusjonene har vi kapasitet/ soverom til 33 barn og unge. Institusjonene dekker både timesavlastning og døgnavlastning. Enkelte barn og unge drar fra avlastningen for å sove hjemme. Noen barn trenger for eksempel å venne seg til å være i avlastning og ønsker å sove hjemme i starten. Det medfører ikke fullt utnyttet nattjeneste.

7.2.2 Utviklingstrekk i tjenesten

De minst inngripende av våre tiltak er privat avlastning og støttekontakt. Disse tiltakene vil trolig være mer fleksibelt for familiene, enklere å få til i helg, mindre støy for barna og mer familiære forhold. Rekruttering av private avlastere og støttekontakter er et stort innsatsområde. Økningen innenfor disse tjenestene kan skyldes systematisk arbeid med å rekruttere og dreie tjenestene. Avlastning skal hindre overbelastning i familier med særlig tyngende omsorgsarbeid, og bør tilbys tidlig som et forebyggende tiltak. Institusjonsavlastning er en viktig og riktig tjeneste å tilby for mange familier. Omsorgsstønad er en tjeneste som kan vurderes som erstatning for SFO- avlastning for elever i videregående skole med foresatte som ikke er i arbeid, og i de tilfeller foresatte søker om det. Omsorgsstønad bør gis i en kombinasjon av pårørendestøtte. For ungdommene vil det bety færre arenaskifter.

Fravær eller for lavt omfang av denne tjenesten kan medføre økt press i andre tjenester, for eksempel barnevernstjenesten. Dette er en utvikling vi ikke ønsker. Behov for barnebolig gjenspeiler ofte det økte presset over tid og opplevelsen av strevet som familier står i. Etablering av barneboliger har også økt, og vi kjenner til flere som har meldt behov for denne tjenesten.

På bakgrunn av kapasitetsutfordringer i institusjonsavlastningen og barneboliger vokste det frem en venteliste på familier som ikke fikk iverksatt sine innvilgede vedtak i 2024. Dette er en praksis som ikke er lov og dermed fører til lovbrudd. Kommunen kan ikke innvilge tjenester som ikke iverksettes. Tjenesten mottok og behandlet flere klagesaker på manglende oppfyllelse av vedtak om avlastning. Årsaken er at det ikke er ressurser til å gjennomføre vedtakene. Virksomheten hadde ikke ledig kapasitet, bygg eller årsverk gjennom 2024. Konsekvensen av dette ble iverksetting av ny tildelingspraksis. Det skal arbeides med å dreie og utvikle tjenester som er mindre ressurskrevende.

Flere barn og unge har utfordringer som krever særskilte individuelle tilpasninger. Det handler både om barn med atferdsutfordringer, barn med komplekse og sammensatte utfordringer og barn med alvorlige somatiske utfordringer som stiller økte krav til individuelle tilrettelagte tjenester både i institusjonen og i private hjem. Samtidig fører mangelen på egnede boliger for voksne til at unge voksne blir boende i avlastningsinstitusjoner, og fraværet av tilstrekkelige dag- og arbeidstilbud øker behovet for avlastningstjenester for voksne. Det er også en tydelig mangel på barneboliger og heldøgns omsorgstjenester for barn, samtidig som flere familier ønsker timesavlastning.

7.2.3 Utfordringsbilde

Vårt utfordringsbilde er knyttet til aldersinndeling, mangel på dagtilbud og boliger i kommunen, og manglende tilbud til elever i videregående skole. Avlastning, støttekontakt og barnebolig skal være en tjeneste for barn og unge i kommuneområde oppvekst. Voksne som i dag får tjenester fra oss og som er over 20 år skal overflyttes til kommuneområde helse. Gjennom 2024 ga vi tjenester til mellom 50 og 60 voksne som er over 20 år. Vårt tilbud til voksne utfordrer vår kapasitet til å ta imot nye barn og unge, og er medvirkende årsaken til at den ulovlige ventelisten har oppstått. Ved innføring av aldersinndeling gir det rom for å ta i mot nye barn.

Hel- og deltidstillinger

Fredrikstad kommune har alltid som norm for drift. For å kunne følge opp økte brukerbehov må kommunen sikre tilstrekkelig, kompetent og stabil arbeidskraft. Arbeidet med å implementere alltid som norm for driften må vi jobbe videre med. Det er utfordrende å imøtekomme heltidsnormen innenfor vårt tjenesteområde, alene. Ved å tilby fulle stillinger med en jevn fordeling av dag og kveldsvakter, vil vi ha en opphoping av ansatte på dagtid, flere enn vi faktisk trenger. Avlastning ytes i

hovedsak når barna har sin fritid, det betyr på ettermiddager/ kvelder/ netter og i helger. Videre er det stort behov for avlastning i skolens ferie- og fridager. Denne utfordringen kan løses ved å vurdere sambruk av personalressurser med andre aktuelle tjenesteområder i kommuneområde oppvekst. Det er mange gevinster med heltid. I kampen om å rekruttere rett kompetanse er det helt avgjørende med heltidskultur. Over tid ser vi at deltidsstillinger har høyere fravær enn heltidsstillinger. Ved fravær av faste stillinger må det i hovedsak settes inn vikarer. Vikarbehovet vil trolig bli redusert ved å tilby heltid.

Utfordringer med gjennomføringen

Tjenestene står overfor flere strukturelle og organisatoriske utfordringer. Koordinatoroppdrag er vanskelig å kombinere med turnusarbeid, noe som skaper praktiske utfordringer i ressursstyringen. Rekrutteringsutfordringer, spesielt knyttet til personell med høyskolekompetanse, forsterkes av økte krav til spesialisert kompetanse. Økonomiske utfordringer må tydeliggjøres, og det vurderes innføring av en tjenestetildelingsmodell for bedre ressursstyring. Tjenesten har stort behov for vikarordning. Avdelingene rekrutterer selv vikarer til sin egen vikarpool. For å sikre stabilitet er det viktig å tilby vikarene regelmessig arbeid. Vikarer kan knyttes til vikararbeid ved flere avdelinger. Tjenesten opplever å ha trygge, stabile og kunnskapsrike vikarer. Det er utfordrende å rekruttere mange nok vikarer til å dekke opp for fravær og ferier. Et godt rekrutteringstiltak er å tilsette elever og studenter etter endt arbeidspraksis hos oss.

Arbeidstidsordningene må også tilpasses for å sikre stabil bemanning, blant annet gjennom bruk av medlever ordninger. Samtidig må heltidskultur balanseres med behovet for helgestillinger. Akutte plasseringer krever etablering av egnede steder, og den omfattende logistikken forsterker presset på tjenestene. For å møte disse utfordringene er det behov for å utvikle mer differensierte tjenester som kan gi tilpasset støtte til ulike brukergrupper og pårørende. Dette arbeidet er pågående, og vil gå over tid og i samarbeid med andre virksomheter i kommuneområde oppvekst og helse.

Medikamenthåndtering

Virksomheten dokumenterer avvik i avvikssystemet. Hovedtyngden av de meldte avvikene innenfor legemiddelhåndtering for 2024 handler om at det ikke var rett kompetanse til å dele ut legemidler og at det ble glemt å signere for gitt medisin. Alle avvik blir behandlet og vi har som mål å rekruttere rett kompetanse ved ledighet i stillinger.

Bruk av makt og tvang

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 skal sørge for at rettsikkerheten til en særskilt sårbar gruppe ivaretas. Regelverket kommer til anvendelse overfor personer som har diagnosen psykisk utviklingshemming og der det er aktuelt å fatte vedtak om helse- og omsorgstjenester. Brukeren eller pasienten har rett til kvalifisert personale ved gjennomføringen av tiltak etter [§ 9-5](#) tredje ledd bokstav b og c. Formålet med

reglene i dette kapitlet er å hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt. Tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med brukerens eller pasientens selvbestemmelsesrett. Ingen skal behandles på en nedverdiggende eller krenkende måte.

I 2021 hadde vi 1 vedtak etter kapittel 9 b. i Helse- og omsorgsloven. I 2024 økte det til 6 vedtak. 2 førstegangsvedtak venter på stadfesting hos Statsforvalter. I likhet med avvik innenfor legemiddelhåndtering har vi også mange meldte avvik på rett kompetanse innenfor dette området. Gjennomføring av tiltak etter kapittel 9 krever kompetanse. Ved fravær av rett kompetanse fører det til avvik og brudd på loven. Registrerte avvik på kompetansekravet for 2024 viser at Borge hadde 133 avvik og barneboligene hadde 15 avvik, til sammen 148 avvik på kompetansekravet.

Transport

Avlastningstjeneste er gratis, og det er praksis for at transporten er en del av dette tilbudet. Virksomheten har en omfattende logistikk. Mest utfordrende er transporten i timesavlastning, etter skoletids avlastning og dagtilbud. Det er utredet bruk av offentlig transport (taxi), men tilbudet og behov for ledsager ble mer omfattende enn å organisere det selv. Tiltaket ble forkastet. Det kan vurderes å gi transporttjeneste som et enkeltvedtak.

7.2.4 Prioriteringer og kvalitetsutvikling

Vi skal tilrettelegges slik at barn og ungdom med funksjonsvariasjoner kan bo hjemme hos sine foreldre og søsken lengst mulig. Dette prinsippet understreker viktigheten av å støtte barnets oppvekst i et trygt og kjent miljø sammen med familien, noe som fremmer trivsel og utvikling. Barnehage og skole er de viktige primærarenaer. Kommunene er forpliktet til å følge menneskerettighetskonvensjonene som Norge har sluttet seg til, som CRPD. Statsforvalteren og kommunene skal jobbe aktivt for å oppnå likestilling for personer med funksjonsnedsettelse. Virksomheten har oversikt over tilgjengelig kompetanse og har dette som mål og fokusområder i virksomhetsplanen. For å utvide gruppeavlastning organisert utenfor institusjon må vi ha på plass egnede lokaler og rett bemanning. Sambruk av egnede lokaler i oppvekst er under planlegging. Videre sees på sambruk av biler.

Høsten 2024 innførte virksomheten en årlig vedtaksgjennomgang av avlastningsopphold i institusjon i samarbeid med helseforvaltning og koordinering. Årsplan vil kunne bidra til bedre styring og kontroll, bedre forutsetninger for å lage riktigere budsjett, samt redusere ekstravaktbehovet. Dette fortsetter vi med i 2025.



Saksnr.: 2025/1465
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 135088/2025
Klassering:

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Oppvekstutvalget	28.05.2025	20/25
Formannskapet	05.06.2025	
Bystyret	12.06.2025	

Etablering av felles barnevernsvakt - samarbeidsavtale Østfold barnevernsvakt

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Fredrikstad kommune deltar i et administrativt vertskommunesamarbeid om barnevernsvakt i Østfold etter kommunelovens § 20-2 fra 2026, med Sarpsborg kommune som vertskommune.
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å signere samarbeidsavtalen.

Sammendrag

Oppvekstutvalget uttaler seg til i saken.

Bystyret behandlet 13.02.2025 sak om etablering av felles barnevernsvakt – vertskommunesamarbeid. Saken har nå vært til behandling i flere Østfold-kommuner. Følgende kommuner er aktuelle samarbeidskommuner om felles barnevernsvakt i Østfold:

- Våler kommune, vedtatt i Kommunestyret 05.12.24
- Sarpsborg kommune, vedtatt i Bystyret 27.02.25
- Hvaler kommune
- Moss kommune, vedtatt i Kommunestyret 08.04.25
- Råde kommune, vedtatt i Kommunestyret 10.04.25
- Fredrikstad kommune

Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune deltar i et administrativt vertskommunesamarbeid med flere kommuner i Østfold, med Sarpsborg kommune som vertskommune, i tråd med vedlagte forslag til samarbeidsavtale.

Vedlegg

1. Samarbeidsavtale Felles barnevernsvakt Østfold

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak PS 14/25 Etablering av felles barnevernsvakt – vertskommunesamarbeid

Saksopplysninger

Kommunene er i lov om barneverntjenester § 1-1 pålagt å «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». Det følger av det at alle kommuner må ha en form for beredskap hele døgnet. Dette kan løses av den enkelte kommune, og det kan løses som et samarbeid på tvers av flere kommuner. Kommunene Sarpsborg, Halden og Fredrikstad har med grunnlag i politisk vedtak i desember 2022 sett på ulike former for samarbeid om barneverntjenester i et felles prosjekt.

Bystyret behandlet 13.02.2025 sak PS 14/25 Etablering av felles barnevernsvakt – vertskommunesamarbeid. Følgende ble vedtatt:

1. Saksutredningen tas til orientering.
2. Fredrikstad kommune fortsetter å delta i arbeidet med å etablere en interkommunal barnevernsvakt som et vertskommunesamarbeid, som skissert i saken.
3. Endelig sak om inngåelse av samarbeidsavtale legges fram for bystyret etter formell avklaring av deltakelse i de andre aktuelle kommunene er gjennomført

Det foreligger nå et oppdatert utkast til samarbeidsavtale, etter at saken har vært til behandling i kommunene Våler, Sarpsborg, Moss og Råde.

Det vises ellers til saksopplysninger i bystyresak PS 14/25 Etablering av felles barnevernsvakt – vertskommunesamarbeid.

Relevante bestemmelser

Barnevernsloven

Kommuneloven kapittel 20. Vertskommune

Konsekvenser for sosial bærekraft

Det er en forventning om at samarbeidet skal føre til økt tjenestekvalitet.

En felles barnevernsvakt vil kunne ha mindre kjennskap til lokale saker og familier med langvarige tiltak enn dagens organisering. For å sikre forsvarlig oppfølging må det etableres faste rutiner for dialog mellom barneverntjenesten og barnevernvakten i tilfeller med risiko for akutte hendelser. Samtidig er det allerede i dag slik at beredskapsvakter ikke nødvendigvis har kjennskap til familier som barnevernvakten møter. Det kan være at familien ikke tidligere har hatt kontakt med barnevernet, eller at den ansatte ikke har jobbet med saken tidligere

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Kostnader til barnevernsvakt er i all hovedsak knyttet til personalkostnader. Kostnadene til en fremtidig felles barnevernsvakt vil påvirkes av hvilken vaktordning som velges og hvor mange kommuner som deltar.

De økonomiske anslagene for etablering og drift av en felles barnevernsvakt kan være beheftet med usikkerhet. Faktorer som kan påvirke kostnadene inkluderer blant annet lønnsnivå, bemanningsbehov, lokaler og utstyr. I tillegg kan uforutsette hendelser og endringer i behovet for tjenester påvirke kostnadsbildet.

Samarbeid mellom flere kommuner har som mål å føre til at kommunene samlet sett bruker ressursene sine på en mer effektiv måte, samt yter tjenestene på en kvalitativt god måte.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse

Medbestemmelse og medvirkning er regulert gjennom lov- og avtaleverk. Som arbeidsgiver har kommunene plikt til å legge til rette for at arbeidstakernes tillitsvalgte har mulighet til å medvirke i prosesser og beslutninger som gjelder egen arbeidsplass. I den interkommunale arbeidsgruppen har ansattes representanter deltatt. Hver kommune vil ivareta drøftingsplikten i lov- og avtaleverk i tråd med etablert praksis i hver enkelt kommune.

Vurdering

På bakgrunn av at det per nå er for få kommuner i regionen som har vist interesse for et samarbeid, og at det dermed vil utløse høye kostnader for å etablere en vakt etter modell av

Romerike, anbefales det nå i stedet etablering av en vakt basert på Follo barnevernvakt som et vertskommunesamarbeid. Dette vil samlet sett gi både kvalitative og økonomiske gevinster for kommunene. Særlig dette med utvidet tid med aktiv vakt og et tettere samarbeid med politiet vurderes positivt.

Alternative løsninger

Kommunedirektøren mener det langsiktige målet bør være å etablere en felles barnevernvakt for Østfold med døgnkontinuerlig bemanning, etter modell av barnevernvakta på Romerike. Det er per nå for få kommuner som har vist interesse, slik at det på nåværende tidspunkt ikke vil være økonomisk bærekraftig å etablere en slik løsning.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune deltar i et administrativt vertskommunesamarbeid med flere kommuner i Østfold, med Sarpsborg kommune som vertskommune, i tråd med vedlagte forslag til samarbeidsavtale.



Samarbeidsavtale Østfold barnevernvakt

1) Avtalens formål

Kommunen skal yte forsvarlig og faglig god bistand til barn og unge som oppholder seg i kommunen, også utenfor barnevernstjenestens kontortid, i tråd med lov om barnevern (barnevernsloven).

Østfold barnevernvakt opprettes som et administrativt vertskommunesamarbeid for å gi bistand utenfor barneverntjenestens ordinære åpningstid. Det skal sikre barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf barnevernsloven § 1-1.

Denne avtalen beskriver deltakerkommunenes ansvar og oppgaver etter gjeldende lovverk og skal sikre at kravene til en samarbeidsavtale etter kommuneloven § 20-4 er oppfylt.

2) Samarbeidsform, deltakere og vertskommune

Kommunenes samarbeid om oppgavene lagt til Østfold barnevernvakt, organiseres som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2.

Deltakerkommuner er alle kommuner som deltar i vertskommunesamarbeidet, både samarbeidskommunene og vertskommunen.

Samarbeidskommuner er de kommunene som delegerer myndighet og oppgaver til vertskommunen.

Vertskommune er den kommunen som får delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner.

Sarpsborg kommune er vertskommune for samarbeidet, og øvrige kommuner er samarbeidskommuner.

Deltakerkommuner i Østfold barnevernvakt er:

- Våler kommune, vedtatt i Kommunestyret 05.12.24
- Sarpsborg kommune, vedtatt i Bystyret 27.02.25
- Hvaler kommune, vedtatt i Kommunestyret xxx
- Moss kommune, vedtatt i Kommunestyret 08.04.25
- Råde kommune, vedtatt i Kommunestyret 10.04.25
- Fredrikstad kommune, vedtatt i Bystyret xxx

3) Tjenester som omfattes av denne avtalen

Barnevernvakten skal være en tilgjengelig barneverntjeneste for barn, unge og deres pårørende som oppholder seg i en av deltakerkommunene og som er i akutt krise på kveld/natt, helg og høytid. Dette innebærer å gi øyeblikkelig hjelp til barn, unge og deres familier i akutte kriser som omfattes av barnevernloven, herunder akutt plassering av barn og unge.

Barnevernvakta skal også bistå med informasjon, rådgivning og støttesamtaler, så langt det er mulig innenfor de ressurser som er stilt til disposisjon.

Barneverntjenesten i deltakerkommunene kan bestille oppdrag som utføres når det er ledig kapasitet. Oppdragsutførelsen registreres basert på faktisk medgått tid, eksklusive reisetid. Barnevernvakten skal skriftlig informere den aktuelle deltakerkommunes barneverntjeneste om gjennomførte oppdrag/bistand/saker første mulige virkedag etter gjennomføring.

4) Vertskommunens myndighet, ansvar og oppgaver

4.1 Vertskommunens myndighet

Vertskommunen får delegert myndighet fra samarbeidskommune til å utføre oppgaver og treffe avgjørelse på deres vegne, i tråd med punkt 4.2, herunder konkret avgjøre hvordan den daglige driften gjennomføres. Myndigheten omfatter rett til å ta nødvendige avgjørelser innenfor det til enhver tid gjeldende lovverk for tjenesten.

Myndigheten omfatter ikke avgjørelser av prinsipiell karakter, i tråd med kommuneloven § 20-2 første ledd. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker vedrørende samarbeidskommunene, i tråd med kommuneloven § 20-2, tredje ledd.

Overføring av myndighet til vertskommunen, skjer ved vedtak i kommunestyrene i alle samarbeidskommunene som gir kommunedirektøren i egen kommune instruks om å delegere myndigheten til kommunedirektøren i vertskommunen.

4.2 Vertskommunens ansvar og oppgaver

Vertskommunen skal i henhold til delegert myndighet sikre faglig forsvarlig akuttberedskap etter barnevernloven utenfor barneverntjenestens åpningstid for deltakerkommunene.

Barnevernvakta vil samarbeide med påtalemyndigheten for å fatte akuttvedtak.

I tilknytning til disse kjerneoppgavene, har vertskommunen ansvar for:

- Ledelse, organisering av tjenesten og daglig drift i tråd med føringer fra sentrale myndigheter og denne samarbeidsavtalen
- Administrative støttefunksjoner: regnskap og revisjon, digitalisering, journal- og arkivsystem, HR og juridiske tjenester
- Å fatte nødvendige vedtak etter barnevernsloven som påtalemyndigheten ikke har kompetanse til og som ikke kan vente til deltakerkommunenes ordinære åpningstid
- Utarbeide og effektivere vedtak som er fattet av påtalemyndigheten
- Arbeidsgiver og personalansvar
- Hensiktsmessige lokaler for barnevernvakta
- Behandle klager på tjenesten i tråd med kommuneloven § 20-5

4.3 Rapportering om vedtak til deltakerkommunene

Vertskommunen forplikter seg til å informere deltakerkommunene fortløpende om hendelser og vedtak som har betydning for videre oppfølging.

4.4 Kvalitet og omfang

Vertskommunen skal sikre brukere i deltakerkommunene nødvendige tjenester på en forsvarlig måte, i tråd med gjeldende lov og forskrift og sentrale myndigheters veiledning og retningslinjer.

4.5 Lokalisering

Østfold barnevernvakt skal være lokalisert i Sarpsborg, i hensiktsmessige lokaler som ivaretar brukernes og ansattes behov og sikkerhet. Barnevernvakta bør fortrinnsvis samlokaliseres med Politiet.

5) Samarbeidskommunenenes ansvar og oppgaver

5.1 Samarbeidskommunenenes ansvar

- Ansvar for informasjon til egne innbyggere, tjenester og samarbeidende tjenester om delegering av forpliktelsene i denne samarbeidsavtalen.
- Forplikter seg til å planlegge for, og drifte egen tjeneste slik at tjenestene i denne avtalen benyttes i tråd med intensjonen.
- Bidra til samarbeid om brukerne av denne tjenesten.
- Delta i samarbeidsfora slik de er beskrevet i 7.1 og 7.2

5.2 Underretning til vertskommunen

Samarbeidskommunenene skal informere vertskommunen om vedtak eller virksomhet i samarbeidskommunenene som har betydning for Østfold barnevernvakt

6) Deltakerkommunenenes felles ansvar og oppgaver

Deltakerkommunenene har i fellesskap ansvar for å rette tjenestene ved Østfold barnevernvakt etter eventuelle pålegg og sanksjoner fra statlig tilsyn.

7) Deltakerkommunenenes samarbeid

7.1 Rådgivende utvalg

For å sikre et godt faglig samarbeid mellom Østfold barnevernvakt og barneverntjenestene i deltakerkommunenene, etableres et rådgivende utvalg bestående av barnevernslederne i hver av deltakerkommunenene.

Rådgivende utvalg skal drøfte viktige spørsmål rundt drift, samarbeid og faglig videreutvikling. Politiet og andre samarbeidsinstanser inviteres til rådgivende utvalg ved behov.

Vertskommunen skal, i samråd med rådgivende utvalg, utarbeide utkast til saksframlegg for saker av prinsipiell betydning. Sakene fremmes av kommunedirektørene til politiske behandling i de enkelte deltakerkommune.

I tillegg skal rådgivende utvalg gjennomgå og drøfte punktene som nevnt i 7.2.

Leder av Østfold barnevernvakt leder og koordinerer rådgivende utvalg.

7.2 Strategisk utvalg

For å sikre et godt strategisk og likeverdig samarbeid mellom deltakerkommunene etableres et strategisk utvalg. Utvalget består av kommunedirektørene i deltakerkommunene, eller den oppgaven delegeres til.

Vertskommunen er ansvarlig for at møtene i strategisk utvalg gjennomføres. Samarbeidsutvalget møtes minimum to ganger per år.

Strategisk utvalg skal diskutere saker av prinsipiell karakter, og har ansvar for avgjørelser av betydning for endringer i drift og omfang av tjenestene, herunder:

- Regnskap og årsbudsjett
- Virksomhetsplan
- Årsberetning med beskrivelse av statistikk, utfordringsbilde, innsatsområder og tiltak
- Innmelding av nye samarbeidskommuner, før de går til politisk behandling i hver av deltakerkommunene

Vertskommunen skal orientere hvordan oppgavene i punkt 4.2 er løst på vegne av samarbeidskommunene. Samarbeidskommunene skal orientere tilsvarende om forpliktelser i punkt 5.1.

Leder av Østfold barnevernvakt deltar i strategisk utvalg.

8) Økonomiske forhold

Det økonomiske oppgjøret mellom deltakerkommunene skal baseres på prinsippet om ren kostnadsdekning. Vertskommunens kostnader til fellesfunksjoner beregnes ut fra dokumentert selvkost. Vertskommunen har ansvar for budsjett, lokaler og driftsmidler.

Vertskommunen har ansvar for å utarbeide forslag til årlig budsjett og økonomiplan, som behandles i strategisk utvalg.

Ingen av deltakerkommunene skal alene ha fortjeneste eller utgifter utover vedtatt budsjett, som følge av samarbeidet. Mer- eller mindreforbruk skal overføres til fond. Fondet skal ikke overstige 20 % av årlig budsjettsum.

Dersom det oppstår driftssituasjoner som medfører merforbruk utover dette, skal vertskommunen melde det til strategisk utvalg som behandler dette, se punkt 7.2.

Eventuelt mer- eller mindreforbruk skal avregnes deltakerkommunene kommende regnskapsår.

Kontrollrutiner og revisjon følger vertskommunens rutiner.

Samarbeidskommunen har det fulle økonomiske ansvaret for tiltak iverksatt av barnevernvakten med hjemmel i Lov om barnevern.

8.1 Kostnadsfordeling

Driftsutgifter beregnes etter følgende nøkkel:

- 50 % etter innbyggertall per 1.1 i regnskapsåret
- 50 % etter bruk/aktivitet basert på faktisk medgått tid, eksklusive reisetid

Vertskommunen beregner et årlig oppgjør og fakturerer deltakerkommunene årlig.

8.2 Erstatningsansvar

Deltakerkommunene er i fellesskap ansvarlig for krav om erstatning som oppstår i forbindelse med virksomheten til Østfold barnevernvakt. Dette gjelder blant annet erstatningsansvar, tvistekostnader inkludert forlik, advokathonorar, forelegg, bøter mv. Kostnadene fordeles etter fordelingsnøkkelen i punkt 8.1.

9) Avtalens ikraftsettelse og varighet

Samarbeidsavtalen trer i kraft når saken er ferdigbehandlet hos alle deltakerkommunene.

Fra 15.01.2026 overføres oppgaver og myndighet som nevnt i denne avtale til vertskommunen.

10) Endringer i samarbeidsavtalen

Alle endringer i denne samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i samtlige deltakerkommuner.

Partene kan be om reforhandling av avtalen med 1 års varsel. Krav om reforhandling medfører ikke oppsigelse av avtalen.

11) Innmelding

Søknader fra andre kommuner som ønsker å tiltre Østfold barnevernvakt drøftes i rådgivende utvalg og behandles i strategisk utvalg, før det sendes deltakerkommunenes kommunestyre til avgjørelse. Dette forutsetter at økonomiske og driftsmessige konsekvenser beregnes, og ny samarbeidskommune tiltre samarbeidsavtalen.

12) Oppsigelse av samarbeidsavtalen

Oppsigelse av samarbeidsavtalen krever 1 års skriftlig varsel, gjeldende fra 01.01 påfølgende år.

Dersom samtlige deltakerkommuner er enige om det, kan vertskommunesamarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

Hvis vertskommunesamarbeidet opphører er deltakerkommunene solidarisk ansvarlig for kostnader etter avtaler med tredjepart, se fordelingsnøkkel i punkt 8.1. Avsluttende fordelinger av øvrige påløpte kostnader etter opphør av samarbeidet fastsettes ved forhandling mellom deltakerkommunene.

Balanseført verdi av inventar, utstyr og annet løsøre overtas av vertskommunen eller selges ved opphør av samarbeidet. Verdiene går inn som inntekt i avsluttende regnskap og avregnes i det endelige oppgjøret mellom deltakerkommunene.

For øvrig følges kommunelovens regler for administrativt samarbeid.

13) Tvist

Dersom en av deltakerkommunene vesentlig misligholder sin del av avtalen, eller det skulle oppstå en tvist knyttet til samarbeidet av avtalen, skal tvisten søkes løst i strategisk utvalg. Dersom partene ikke blir enige, må tvisten løses i de ordinære domstoler med Sarpsborg tingrett som vernetting.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 26.05.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 26.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 27.05.2025:

Fredrikstad ungdomsråds behandling 27.05.2025:



Saksnr.: 2010/3503
Dokumentnr.: 97
Løpenr.: 88581/2025
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	26.05.2025	14/25
Eldrerådet	27.05.2025	10/25
Fredrikstad ungdomsråd	27.05.2025	18/25
Oppvekstutvalget	28.05.2025	21/25
Helseutvalget	28.05.2025	
Samfunnsutvalget	28.05.2025	
Formannskapet	05.06.2025	

Brukerombudets årsmelding for 2024 - oppfølging av bystyrets vedtak

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. Kommentarene til oppfølgingen av brukerombudets anbefalinger tas til orientering

Sammendrag

Råd for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet, ungdomsrådet, Oppvekstutvalget, Helseutvalget og Samfunnsutvalget uttaler seg til saken.

Denne saken følger opp bystyrets vedtak i behandlingen av brukerombudets årsmelding for 2024. I årsmeldingen kommer brukerombudet med flere anbefalinger, og denne saken omhandler oppfølgingsarbeidet av disse.

Vedlegg

- 1 Årsmelding 2024

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Fredrikstad kommune har frem til 2025 hatt et eget brukerombud, opprettet av bystyret.

Brukerombudets hovedoppgave var å ivareta den enkeltes rettigheter og interesser, og samtidig bidra til å styrke og sikre kvaliteten av tjenestene.

Brukerombudet rapporterer årlig til sin oppdragsgiver, bystyret. Årsmeldingen for 2024 ble behandlet i bystyret 13. mars 2025 sak 28/25.

Brukerombudets anbefalinger og forbedringsforslag i årsmeldingen 2024, og kommunens kommentarer på dette følger i tabellen under:

	Anbefalinger og forbedringsforslag	Kommentar ift videre oppfølging i kommunens forbedringsarbeid
1	At pårørende ikke pålegges oppgaver som de ikke har	Fredrikstad kommune sin erfaring er at vi ikke pålegger foresatte oppgaver utover omsorgsplikten, og at kommunen innvilger tjenester til familien/den det gjelder.

	Anbefalinger og forbedringsforslag	Kommentar ift videre oppfølging i kommunens forbedringsarbeid
	ansvar for og/eller kompetanse til å ivareta.	Foresatte har omsorgsplikt for barna sine under 18 år. Helseforvaltning i Fredrikstad kommune gjør en grundig kartlegging hvor brukermedvirkningen ivaretas.
2	At det settes økt fokus på kommunikasjon slik at alle blir møtt med respekt og forståelse	Fredrikstad kommunes etiske retningslinjer og verdier underbygger kravet til alle medarbeidere i kommunen. Verdiene og etiske retningslinjer løftes frem i alle møter med ansatte. Fredrikstad kommunes ti etiske prinsipper gjelder for alle medarbeidere i kommunen: 1. Vi møter alle med respekt. 2. Vi forvalter samfunnets fellesmidler på best mulig måte. 3. Vi vurderer egen inhabilitet og ber rett instans å vurdere habilitet. 4. Vi tar ikke imot gaver, arv eller andre ytelser. 5. Vi er en åpen og etterrettelig kommune. 6. Vi har ytringsfrihet og rett til å si ifra. 7. Vi tar selvstendig ansvar. 8. Vi er miljøbevisste. 9. Vi er bevisste på når vi har taushetsplikt, og etterlever den. 10. Vi har et bevisst forhold til bruk av sosiale medier. Verdier Inkluderende Vi skaper rom for mangfold, lytte til ulike perspektiver, å bygge tillit gjennom samarbeid, dele ansvar og jobbe sammen for å finne de beste løsningene. Ansvarlig Vi tar eierskap til eget arbeid, handler målrettet og langsiktig for sammen å møte nåtidens og fremtidens utfordringer. Modig Vi tenker nytt, tør å feile, stiller utfordrende spørsmål, og finner de ambisiøse løsningene sammen. Tema respekt og forståelse skal følges opp i alle ansettelser, medarbeideroppfølging og ikke minst i den daglige driften. I NAV Fredrikstad er det i tillegg veiledningsplattformen som skal sikre at alle blir møtt med respekt og forståelse. Som veiledere møter NAV mange brukere med forskjellige ressurser og forutsetninger. NAV jobber kontinuerlig med kompetanseutvikling innen veiledning og inkludering. Videre har NAV opplæring i samtaleledelse og kollegaveiledning. NAV benytter digitale fordypningsmoduler innenfor ulike områder, for eksempel veiledning av brukere med innvandrerbakgrunn, psykisk helse og arbeid, dialoger i sykefraværsoppfølging, forebygging og håndtering av vold og trusselsituasjoner. NAV har også gjennomført simuleringsøvelser på tvers av kontorene i Øst-Viken.

	Anbefalinger og forbedringsforslag	Kommentar ift videre oppfølging i kommunens forbedringsarbeid
3	At Fredrikstad kommune lager oppdaterte nettsider der man kan få nødvendig informasjon om ulike tjenester.	Kommunen tilstreber å ha å sine nettsider oppdatert.
4	At enhetlige rutiner og praksis for melding av alvorlige hendelser gjøres kjent og forstått for alle virksomheter i kommunen.	Fredrikstad kommune har prosedyren <i>Varsling om uventet dødsfall eller svært alvorlig hendelse – pasient/bruker</i> . Denne prosedyren er implementert gjennom tjenesteområde/virksomhetens kvalitetsteam. Det oppleves at prosedyren er godt kjent og saker blir meldt i tråd med prosedyren.
5	At vedtak om tjenester er realistiske og kan leveres innen rimelig tid. Dersom kommunen vet at man ikke vil kunne realisere vedtaket innen rimelig tid, må det fattes vedtak om alternative tilfredsstillende tiltak frem til tjenesten kan iverksettes.	Helseforvaltningen i Fredrikstad kommune skal ikke fatte vedtak på tjenester som ikke finnes eller der det tar veldig lang tid før tjenesten kan gis. Helseforvaltningen innvilger alternative tjenester en periode. Dette i samråd med pasient/ pårørende.
6	At Fredrikstad kommune sikrer en helhetlig kartlegging som inkluderer alle barn i familien, for å oppfylle forpliktelsene etter Barnekonvensjonen.	Helseforvaltningen i Fredrikstad kommune har fokus på hele familien i sine kartlegginger, og vurderer barnets og familiens beste. Det legges stor vekt på brukermedvirkning. Barnet, søsken og foresatte skal høres. Barnets beste skal være et moment i alle vurderinger NAV gjør som berører barn. Barns rettigheter kommer tydelig fram i Barnekonvensjonen. Ved NAV Fredrikstad benyttes veilederen <i>Barns beste</i>, og inkluderer denne veilederen i lokale rutiner. NAV Fredrikstad gjennomfører systematiske barnekartlegginger og egenkontroller for å avdekke eventuelle forbedringsområder. I NAV Fredrikstad er det ansatt to familieveiledere, nettopp for å ha fokus på hele familien, inkludert barna.
7	At Fredrikstad kommune forholder seg til forvaltningsloven og sender forvaltningsmelding om forventet saksbehandlingstid av søknader eller klager.	Helseforvaltning og koordinering i Fredrikstad kommune jobber etter forvaltningsloven og sender ut forvaltningsmeldinger der saker ikke kan svares ut innen rimelig tid/innen en måned. NAV Fredrikstad forholder seg til forvaltningsloven i både statlige og kommunale saker. I hver enkelt sak vurderes om fristene vil overskride og sender da ut forvaltningsmelding. Beslutter organet hos oss sørger for at avvik opprettes dersom fristen er oversittet og forvaltningsmelding ikke er sendt ut. Lengre saksbehandlingstid har forekommet i større grad for NAV Fredrikstad sin del grunnet en økt inngang av søknader, i tillegg til en økning av befolkningen som er i behov av økonomisk bistand. I alle kommunale klagesaker vurderes hastegraden, og deretter

	Anbefalinger og forbedringsforslag	Kommentar ift videre oppfølging i kommunens forbedringsarbeid
		sendes enten forvaltningsmelding ut i samme moment eller når saksbehandlingsfristen nærmer seg. I de fleste klagesaker på kommunal side vil det være i behov av ytterligere dokumentasjon, og det sendes derfor ut dokumentforespørsel hvor forventet svartid skal forekomme dersom dokumentene er i hende innen rimelig tid.
8	At kommunen følger opp fristene som Statsforvalter gir og at Statsforvalter aktivt følger opp fristene de setter for kommunen.	Helseforvaltningen i Fredrikstad kommune følger i hovedsak opp frister som Statsforvalter setter. Helseforvaltningen ser i imidlertid at når Statsforvalter opphever saker og sender tilbake med ny utredningsfrist innen 4 uker, klarer ikke alltid Helseforvaltningen å overholde denne fristen.
9	At NAV Fredrikstad sørger for at de er tilgjengelige og at søkerens individuelle behov vektlegges.	NAV Fredrikstad har mottaket åpent hver dag. I tillegg er det betjent mellom 10-13. NAV Fredrikstad har utover dette klare prioriteringer for hvordan innbyggere skal bistås og imøtekommes uavhengig ytelser. I de aller fleste tilfellene får innbyggerne som trenger bistand fra NAV møte eller bistand i den kanalen det er mest hensiktsmessig. NAV Fredrikstad gjennomfører mange ulike møter med innbyggere hver dag og forsøker å tilpasse tilbudet til den enkelte ved behov. Noen møter gjennomføres på kontoret, hos legen, over telefon eller i et videomøte. Vi forsøker å strekke oss langt i å tilpasse møtene. Når det gjelder nødhjelp så er det ingen endring i praksis for de som trenger akutt økonomisk hjelp fra NAV. Alle som har behov for akutt økonomisk hjelp, kan søke elektronisk på nav.no, ringe for bistand pr telefon eller henvende seg til publikumsmottaket
10	At vedtak om sosialhjelp fra NAV inneholder økonomisk oversikt måned for måned.	NAV Fredrikstad beskriver den økonomiske oversikten der hvor det innvilges økonomisk sosialhjelp over flere måneder. I slike saker er ofte inntektene og utgiftene veldig like, og den økonomiske beregningen vil være beskrivende nok. I saker hvor det er store variabler av både inntekt og utgifter fra måned til måned, vil NAV ikke nødvendigvis innvilge for flere måneder av gangen. En økonomisk oversikt i vedtakene vil da ikke være nødvendig. NAV Fredrikstad jobber med utforming og klart språk i vedtakene kontinuerlig. Innbyggere som har utfordringer med å forstå innholdet, vurderingene eller den økonomiske oversikten får veiledning ved behov. I 2024 gjennomgikk fagsystemet NAV Fredrikstad benytter en større oppdatering som igjen påvirket formatet på den økonomiske beregningen, men det forventes at en nyere versjon av fagsystemet som kommer om ikke lenge, vil gi NAV Fredrikstad et større handlingsrom for å belyse og forklare den økonomiske oversikten.

Relevante bestemmelser

Bystyrets vedtak sak 28/25 Brukerombudets årsmelding for 2024 13.03.2025:

1. Brukerombudets årsmelding for 2024 tas til orientering.
2. Kommunedirektøren bes om å ta med brukerombudets anbefalinger som innspill til kommunens løpende utviklings- og forbedringsarbeid, og forberede oppfølgingssak

om brukerombudets årsmelding til aktuelle utvalg og råd.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Flere av brukergruppene som har fått bistand av Brukerombudet er de som trenger det mest.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Ikke vurdert i denne saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke vurdert i denne saken.

Ansattes medbestemmelse

Ikke vurdert i denne saken.

Vurdering

Kommuneområdene har mottatt anbefalingene og vurdert hvordan dette tas med i det videre utviklings- og forbedringsarbeidet i kommunen.

Med utgangspunkt i enkeltsaker ombudet har arbeidet med gjennom året, viser ombudet til små og store forhold som bør benyttes i kommunens kvalitetsforbedringsarbeid.

Årsmeldingen er ikke en tilstandsrapport om Fredrikstad kommunes generelle tjenestetilbud. Brukerombudets anbefalinger baserer seg på ombudets arbeid og erfaringer knyttet til henvendelser og enkeltsaker. Negative erfaringer fra arbeidet med enkeltsaker er ikke nødvendigvis representativt for den generelle kvaliteten på ytelser og tjenester brukere og pasienter mottar i Fredrikstad kommune.

Kommuneområde Helse og brukerombudet har hatt et godt samarbeid også i 2024 med faste møtepunkter, herunder møter med direktørens ledergruppe. Det har gitt gode forutsetninger for dialog og avklaring, samt synliggjøring av brukerombudets tilbud.

Alternative løsninger

Det legges ikke frem andre alternativer.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at kommentarene til oppfølgingen av brukerombudets anbefalinger tas til orientering.

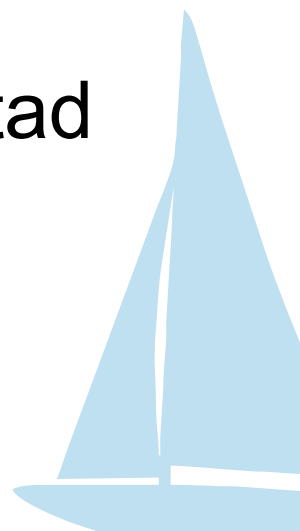


Årsmelding 2024

Brukerombudet i Fredrikstad



Brukerombudet i Fredrikstad



Til Bystyret

I samsvar med Instruks for Brukerombudet i Fredrikstad kommune gir ombudet med dette melding om sin virksomhet i 2024.

Brukerombudets funksjonsbeskrivelse følger som vedlegg.

Fredrikstad, 24. februar 2025
Barbro Wærnes
brukerombud

Innhold

1 Innledning	3
2 Brukerombudets anbefalinger	4
3 Brukerombudets virksomhet 2024.....	5
3.1 Hvordan vi jobber med sakene	5
3.2 Medfører vårt arbeid en bedring for brukerne?	5
3.3 Økonomi	6
3.4 Utadrettet informasjon om rettigheter og ombudsordningen	6
4 Brukerombudets ansvar for eldre	6
Brukerombudets saker i 2024.....	7
4.1 Antall saker	7
4.2 Type henvendelse	8
4.3 Årsak til henvendelse	9
4.4 Saker fordelt på ulike tjenesteområder	9
4.5 Helse og omsorgstjenester	10
4.6 NAV kommunale tjenester	10
4.7 NAV statlige tjenester	11
4.8 Utdanning og oppvekst	11
4.9 Teknisk etat	11
4.10 Hvilken hjelp fikk de som kontaktet oss i 2024?	12
5 Brukerombudets erfaringer	12
5.1 Bruk av tvang og makt, - en pårørendes historie	12
5.2 Hvor langt går pårørendes ansvar for sine nærmeste?	13
5.3 Upassende kommunikasjon med brukere og pårørende	15
5.4 Kommunen har plikt til å informere	15
5.5 Fredrikstad kommune må ha rutiner som er kjent for alle virksomheter.	16
5.6 Manglende iverksetting av vedtak om avlastning	16
5.7 Mangler i bolig	17
5.8 Søker om noe, men får noe annet	18
5.9 Manglende saksbehandling etter Barnekonvensjonen	18
5.10 Brudd på Forvaltningsloven – forventet saksbehandlingstid	19
5.11 Utdaterte opplysninger og manglende vurdering forhindret nødvendig behandling.	20
5.12 Statsforvalter og kommunen følger ikke opp frister	21
5.13 Avslag på søknader om dekning av medisinsutgifter.	21
5.14 Flere barnefamilier får hjelp til rett tid	22
5.15 Rotete økonomisk oversikt i vedtak om økonomisk stønad	22
5.16 Redusert tilgjengelighet ved Nav Fredrikstad	22
5.17 Brukerombudet vinner saker og sparer kommunen betydelige utgifter.	23
Vedlegg 1. Funksjonsbeskrivelse for Brukerombudet i Fredrikstad	25
Vedlegg 2. Utadrettet virksomhet ovenfor eldre	26

1 Innledning

Brukerombudet er etablert av bystyret som et uavhengig organ som skal arbeide for at det ikke blir gjort urett mot den enkelte innbygger. Det fremgår av instruks for brukerombudet at vi skal ivareta innbyggernes interesser og rettsikkerhet.

Brukerombudet har daglig kontakt med brukere, pårørende, tjenesteytere, frivillige og verger. Vi mottar deres tilbakemeldinger, opplevelser og erfaringer. Denne rapporten er vår tilbakemelding til bystyret for året 2024. Vår oppgave i denne årsmeldingen er å videreformidle hva henvendelsene til oss gjelder, samt hva vi registrerer fra vårt ståsted som Brukerombud med hensyn til utfordringer og forbedringspunkter. Å rette fokus på det som har gått galt er viktig for å unngå gjentakelser og for å gjøre tjenestene stadig bedre.

Brukerombudets oppgave er å peke på svakheter ved eksisterende klageordninger og saksbehandlingsrutiner dersom vi oppdager dette. Videre skal vi informere om mangler ved lover, forskrifter, retningslinjer eller administrativ praksis i våre enkeltsaker. Vi skal også gi en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudet mener har allmenn interesse. Det ligger ikke i vårt mandat å analysere eller finne årsaker, verken til enkelthendelser eller systemsvikt. Det er tjenestestedets ansvar å sørge for at innbyggerne får den helsehjelpen og de tjenestene de har behov for, og at rettigheter blir ivaretatt.

Ombudet blir ikke kontaktet av det store flertallet som får gode tjenester i Fredrikstad kommune. Vi blir heller ikke kontaktet av alle som opplever feil og svikt. Denne årsmeldingen kan derfor ikke leses som en helhetlig statusrapport for kommunen.

En grunnleggende utfordring i all offentlig forvaltning er å sørge for at de som har størst utfordringer med å fremme sin egen sak faktisk får hjelp slik at de kan få sine rettigheter ivaretatt. Ofte er det slik at ressurssterke i større grad søker bistand enn ressursvake. Spørsmålet blir da hvordan Fredrikstad kommune kan sørge for at den enkeltes ressurser, og evne til å søke og klage, ikke skal bli avgjørende for hvilket tjenestetilbud den enkelte innbygger mottar. Brukerombudsordningen er i seg selv et tiltak som bøter på dette, ved å gi nødvendig bistand til personer som på egenhånd ikke kan forfølge sin egen sak.

Brukerombudet håper at årsrapporten gir et godt innblikk i ombudets virksomhet, og at anbefalingene og redegjørelsene oppfattes som gode og konstruktive bidrag for å sikre Fredrikstad kommunes innbyggere et tilfredsstillende tjenestetilbud der deres rettigheter blir ivaretatt på en god måte.

2 Brukerombudets anbefalinger

I henhold til funksjonsbeskrivelse kan Brukerombudet etter henvendelse eller etter eget initiativ, ta opp faglige og administrative forhold som ombudet mener kan forbedres.

Utfra våre erfaringer i 2024 foreslår vi følgende:

- At pårørende ikke pålegges oppgaver som de ikke har ansvar for og/eller kompetanse til å ivareta.
- At det settes økt fokus på kommunikasjon slik at alle blir møtt med respekt og forståelse.
- At Fredrikstad kommune lager oppdaterte nettsider der man kan få nødvendig informasjon om ulike tjenester.
- At enhetlige rutiner og praksis for melding av alvorlige hendelser gjøres kjent og forstått for alle virksomheter i kommunen.
- At vedtak om tjenester er realistiske og kan leveres innen rimelig tid. Dersom kommunen vet at man ikke vil kunne realisere vedtaket innen rimelig tid, må det fattes vedtak om alternative tilfredsstillende tiltak frem til tjenesten kan iverksettes.
- At Fredrikstad kommune sikrer en helhetlig kartlegging som inkluderer alle barn i familien, for å oppfylle forpliktelsene etter Barnekonvensjonen.
- At Fredrikstad kommune forholder seg til forvaltningsloven og sender forvaltningsmelding om forventet saksbehandlingstid av søknader eller klager.
- At kommunen følger opp fristene som Statsforvalter gir og at Statsforvalter aktivt følger opp fristene de setter for kommunen.
- At NAV Fredrikstad sørger for at de er tilgjengelige og at søkerens individuelle behov vektlegges.
- At vedtak om sosialhjelp fra NAV inneholder økonomisk oversikt måned for måned.

3 Brukerombudets virksomhet 2024

Brukerombudet er etablert av bystyret som et uavhengig organ. Vårt arbeid utføres i tråd med funksjonsbeskrivelsen som er gitt av bystyret i Fredrikstad. Ombudets hovedoppgave er å ivareta den enkeltes rettigheter og interesser og samtidig bidra til å styrke og sikre kvaliteten på tjenestene. I tillegg har vi ansvar for å drive «oppsøkende virksomhet ovenfor eldre» (Se vedlegg nr. 1 og 2).

Brukerombudet har i rapportåret 2024 bestått av rådgiver Anders Fjeld, rådgiver Anne Eilen Temte, sekretær Anita Fjellheim og brukerombud Barbro Wærnes.

3.1 Hvordan vi jobber med sakene

Vi har som mål å være et tilgjengelig tilbud for alle som har spørsmål, tilbakemeldinger eller klager i tilknytning til tjenestene. Arbeidet kjennetegnes ved tett og direkte kontakt med brukere, eldre, pårørende, verger og tjenestestedene.

Brukerombudet bestreber seg på å løse saker på lavest mulig nivå. Ofte løses saker gjennom råd og veiledning til bruker. Andre ganger bidrar vi med kontakt til tjenestestedet for å avklare misforståelser og dele brukererfaringer. Vi bidrar ofte til oppklaringer som hindrer at det blir fattet uriktige avgjørelser og lange formelle klageprosesser.

Ombudet deltar også i møter mellom tjenestested og bruker og/eller pårørende. Disse møtene fører som regel til nyttige avklaringer og at samarbeidet mellom bruker og tjenesteyter blir bedre. I enkelte konfliktsaker har det vist seg formålstjenlig at ombudet deltar på møte med bruker og involvert avdeling med sikte på å løse saken. Vi ser ofte at vår deltakelse i slike møter medfører at saken får en løsning som alle parter kan akseptere.

Dersom det i forbindelse med enkeltsaker oppdages feil/mangler ved rutiner tas dette opp med den avdelingen det gjelder. Slike tilbakemeldinger til avdelingene vil være nyttig for kvalitetssikring og arbeid med gjennomgang av rutiner, og vil på den måten få betydning utover løsning av den enkelte sak.

Brukerombudet har tillit til at ledere og andre ansatte har som mål å gi riktige, gode og trygge tjenester. Vi erfarer at de fleste virksomheter er positive til brukerombudets arbeid og tar vår involvering og våre bidrag på alvor. God samhandling, riktig rolleforståelse og respekt for hverandres arbeid er en grunnleggende forutsetning for effektiv oppgaveløsning.

3.2 Medfører vårt arbeid en bedring for brukerne?

Vårt arbeid bidrar til bedre løsninger for brukere og andre involverte i enkeltsaker. Tilbakemeldinger fra brukere, pårørende og ansatte forteller oss det.

Vi erfarer også at Brukerombudets arbeid bidrar til endringer på systemnivå. Gjennom vårt arbeid blir Fredrikstad kommune gjort kjent med svakheter, feil og mangler får en mulighet til å endre dette og rette seg etter fastsatte rutiner og lovgivning.

Det er motiverende og gledelig at vårt arbeid i enkeltsaker ofte fører til positive endringer for innbyggere i Fredrikstad kommune.

3.3 Økonomi

Oversikten viser budsjett og regnskap.

	2020	2021	2022	2023	2024
Budsjett	2 753 000	2 882 000	2 944 000	3 046 000	3 191 000
Regnskap	2 756 119	2 894 570	2 937 000	3 047 000	3 175 000

Brukerombudet har hatt et mindreforbruk i 2024 i forhold til hva som er budsjettert. Det henger sammen med de innsparingstiltak som er pålagt alle virksomheter i kommunen.

3.4 Utadrettet informasjon om rettigheter og ombudsordningen

Dersom vi skal kunne oppfylle det mandat bystyret har gitt oss er det avgjørende at innbyggere i Fredrikstad, tjenesteytere og politikere kjenner til Brukerombudet. Derfor prioriterer vi hvert år utstrakt informasjonsarbeid om brukerombudsordningen og brukerrettigheter.

Vi erfarer at vi har et veldig godt samarbeid med frivillige, ulike organisasjoner samt stiftelser i Fredrikstad. Vi har god kontakt med frivillighetssentralene, Blå Kors, Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Frelsesarmeen, Fontenehuset, Home start og Hjelp oss å hjelpe med flere. Der frivilligheten ikke har kunnet hjelpe brukeren, har vi kunnet bistå med klager og oppfølging av rettigheter.

4 Brukerombudets ansvar for eldre

Brukerombudet er også et eldreombud for innbyggere i Fredrikstad kommune. Dette ansvaret fikk vi i 2009 og vi ble da tilført en 60 % stilling til denne oppgaven. Antall eldre i Fredrikstad har økt fra 2009 til 2024. Dette innebærer at denne oppgaven har økt i omfang uten at det er tilført ytterligere midler.

Helse- og omsorgstjenesten står overfor store utfordringer i årene som kommer. Flere eldre lever lenger. Flere vil overleve alvorlig sykdom, og mange vil leve lengre med kronisk sykdom og funksjonsnedsettelse. Antallet innbyggere med langvarige behov for helse- og omsorgstjenester vil øke. For å imøtekomme disse utfordringene best mulig er vi avhengig av å dreie innsatsen mer i retning av forebygging, tidlig innsats og helsefremming slik at flere kan mestre sin egen hverdag og alderdom på en bedre måte. Brukerombudets ansvar i denne forbindelse er å drive forebyggende samtaler med de som har fylt 75 år.

Brukerombudets tilbud har til hensikt å styrke de eldres kompetanse om deres rettigheter, styrke kunnskapen om helsefremmende tiltak, avklare forventninger og informere om ulike tilbud i Fredrikstad kommune (se vedlegg nr. 2).

I 2024 har vi hatt en nedgang i antall 75-åringene som har takket ja til dette tilbudet. Dette gikk fra 151 eldre i 2023 til 103 eldre i 2024.

I samtale med 75-åringene stiller vi alltid spørsmålet «*hva er viktig for deg for at du skal ha en god alderdom?*». På denne måten får vi kunnskap om den enkeltes forventninger og ønsker samtidig som vi får de til å reflektere rundt dette tema. Vi får en fin anledning til å si

litt om hvilke forventninger som kan stilles til dem. Målet med disse samtalene er å øke kompetansen hos den eldre samt å få den enkelte til å reflektere rundt sine egne ressurser, strategier for hverdagsmestring og ansvar for egen helse.

Vi gir informasjon om rettigheter de har etter hvert som de blir eldre. Vi snakker også om bolig, brann, ernæring, fall, fysisk aktivitet, hjelpemidler, velferdsteknologi, legemidler, psykisk helse, sosialt fellesskap, rus/alkohol og vold.

Alle som takker ja til dette tilbudet får en informasjonsmappe med relevant informasjon. Her finner den eldre bl. a. informasjon om tilbud om aktivitet, frivillige tilbud, relevante brosjyrer om sikkerhet i hjemmet (f.eks. brann, fall, medisinerbruk), datakurs, kulturelle aktiviteter og mye mer. Vi gir også informasjon om muligheten de har til å bidra til frivillig arbeid ved Frivilligsentralene eller Home start. For personer som kan ha behov for andre tjenester henviser vi både til frivillige organisasjoner og kommunale/statlige tjenester ved behov.

De som takker ja til denne samtalen uttrykker at det oppleves som et veldig godt tilbud. De eldre får bedre tilgang til kunnskap, mulighet til økt livskvalitet og sterkere tillit til kommunen.

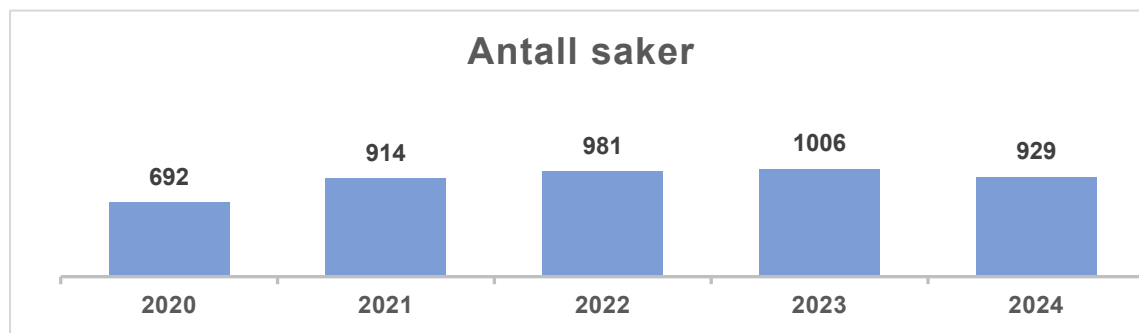
Brukerombudet er av den oppfatning at vi gjennom denne tjenesten bidrar til å hindre unødvendige søknader om tjenester og utsetter at eldre søker om tjenester. Videre sørger vi for at de får informasjon som kan gjøre at de planlegger alderdommen bedre og dermed også får et utsatt behov for tjenester.

Brukerombudets saker i 2024

Statistikk er som kjent kun tall. Det er ikke slik at alle som utsettes for uønskede hendelser, eller vedtak og tjenester de ikke er fornøyd med henvender seg til Brukerombudet. Det er heller ikke slik at det i alle henvendelser til ombudet kan konkluderes med at det er skjedd noe kritikkverdig. Våre tall gir derfor ikke et reelt bilde av kvaliteten på tjenestene i Fredrikstad kommune. For eksempel vil en kommunal enhet som er opptatt av å informere om ombudsordningen i de fleste tilfeller få flere henvendelser fra brukerombudet, uten at dette sier noe om kvaliteten på tjenesten i seg selv. Statistikk kan likevel være et viktig verktøy for å fange opp endringer og identifisere hvor det er problemer og hva det klages på.

4.1 Antall saker

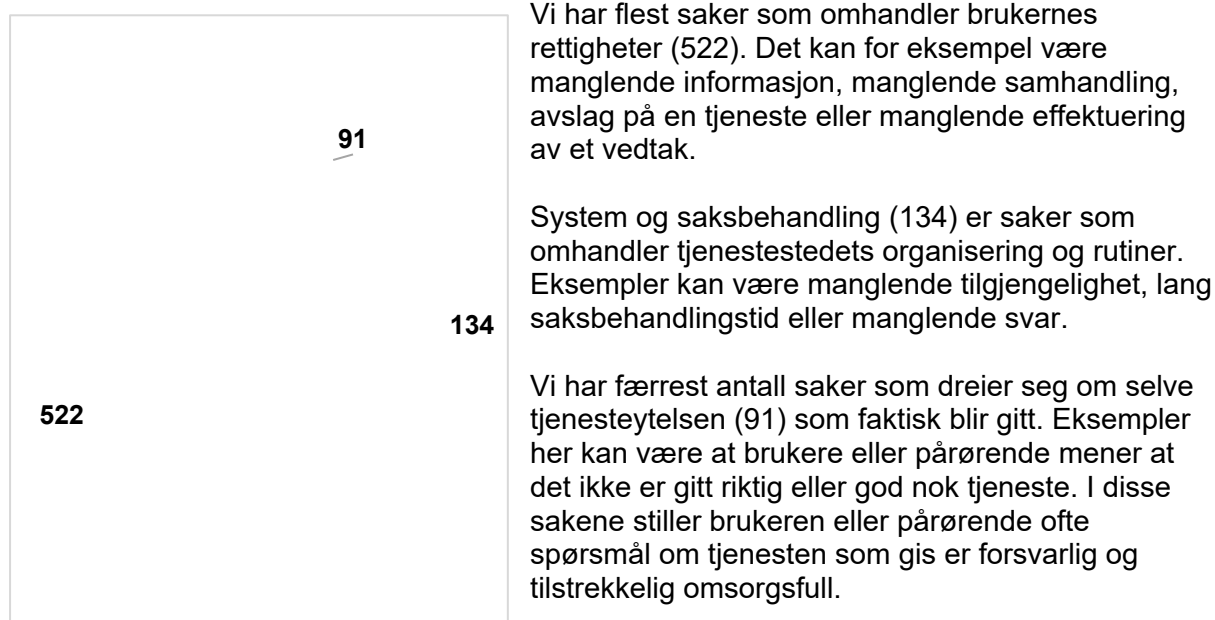
Tabellen nedenfor viser antall saker brukerombudet har jobbet med de siste årene.



Brukerombudet har hatt en nedgang i antall saker i 2024. Denne nedgangen skjedde i siste kvartal av 2024 da det i media kom frem at Brukerombudet var forslått nedlagt. Fra siste kvartal i 2023 til siste kvartal i 2024 mottok vi 103 færre saker (fra 328 til 225)

Det er nærliggende å anta at nedgangen delvis skyldtes av det først var annonsert at Brukerombudet skulle legges ned og så den 10. desember reduseres til en person. Flere brukere og ansatte i kommunen har tatt kontakt for å høre om Brukerombudet er lagt ned. Erfaringen er at dette har skapt stor usikkerhet og utrygghet hos brukere med hensyn til om vi kan hjelpe.

4.2 Type henvendelse



4.3 Årsak til henvendelse

Årsak til henvendelse	2023	2024
Avklaring/oppfølging	66	54
Avslag	145	146
Behov for praktisk hjelp	21	12
Brukermedvirkning	7	7
Egenandel/egenbetaling	9	4
Informasjon	154	139
Krav om tilbakebetaling	13	11
Mangelfull/feil saksbehandling	86	87
Mangelfulle tjenester (kvalitet)	92	56
Manglende iverksetting	16	30
Manglende omsorgsfull hjelp	9	15
Oppførsel/kommunikasjon	22	16
Redusert ytelse/utmåling	23	27
Søke tjeneste	118	109
Taushetsplikt	4	3

Vi registrerer det brukere oppgir som årsak til at de henvender seg til oss. Tabellen viser et utvalg av disse årsakene.

Brukerombudet har flest henvendelser knyttet til at brukere har fått avslag på en tjeneste (146) og fordi de har behov for informasjon (139).

Mange tar kontakt og formidler et behov for hjelp til å søke en tjeneste (109). Det viser oss at mange strever selv før de kommer i posisjon til å få en tjeneste.

Mangelfull saksbehandling er også en betydelig årsak til at innbyggere tar kontakt (87)

Noen opplever å få mangelfulle tjenester (56 saker) og henvender seg på bakgrunn av dette.

4.4 Saker fordelt på ulike tjenesteområder

Virksomhet	2023	2024
Andre statlige Institusjoner	41	18
Fastlegeordningen	19	15
Helse og velferd	222	215
Husbanken	15	15
Nav Statlige Tjenester	139	128
Nav kommunale tjenester	207	188
Norsk pasientskadeerstatning	6	6
Sivilombudsmannen	7	9
Spesialisthelsetjenesten	29	32
Statsforvalteren	36	30
Teknisk etat	58	51
Utdanning og oppvekst	13	17
Viken Fylkeskommune	7	13

Brukernes saker blir registrert etter hvilket tjenesteområde de tilhører.

Helse og velferd er registrert med 215 saker i 2024.

NAV kommunale tjenester er registrert med 188 saker og NAV statlige tjenester er registrert med 128. Antall saker som tilhører NAV er dermed 316 saker.

Saker opp mot spesialisthelsetjenesten er i hovedsak knyttet til DPS.

*Andre statlige instanser kan være lånekassen, HELFO og Namsmannen m. fl.

4.5 Helse og omsorgstjenester

Helse og omsorgstjenester	2023	2024
Avlastning	17	19
Dagsenter	14	3
Kommunal/omsorgs bolig	36	50
Brukerstyrt assistent (BPA)	9	6
Ergo/ fysioterapi	14	10
Fastlege	15	15
Heldøgnsinstitusjon korttid	8	5
Heldøgnsinstitusjon langtid	17	27
Helsehjelp rus	3	3
Helsehjelp	11	10
Hjemmesykepleie	17	7
Koordinator/IP	9	10
Omsorgsstønad	11	19
Praktisk bistand	10	8
Psykisk helsehjelp	12	46
Råd og veiledning	13	15
Støttekontakt	5	4
Trygghetsalarm	3	2
*Startlån	8	12

Det har vært en økning av saker som omhandler heldøgns institusjonsplass. Disse sakene dreier seg om kvalitet på tjenestene som gis.

Den største økningen ser vi omhandler psykisk helsehjelp. Ofte blir det gitt avslag på hjelp fra DPS Fredrikstad med den begrunnelse at de mangler kapasitet. Brukere blir da henvist til Fredrikstad kommune som i sin tur gir dem avslag fordi de er for syke til at kommunen kan hjelpe dem.

(*saker om startlån tilhører Husbankens bestemmelser, men administreres av helseforvaltningen).

4.6 NAV kommunale tjenester

Kommunale tjenester i NAV	2023	2024
Individuell plan (IP)	4	0
Opplysning, råd og veiledning	27	26
Kvalifiseringsprogram (KVP)	3	6
Midlertidig bolig	13	8
Nødhjelp	8	6
Økonomisk sosialhjelp	112	114
*Bostøtte	18	7

De fleste henvendelser angående kommunale tjenester i NAV omhandler sosialhjelp. De handler om rettigheten til sosialhjelp, bistand til søknad, avslag, for lite utbetalt sosialhjelp eller feil i vedtak eller saksbehandling.

Fortsatt økte mat og strømpriser samt høy rente har påvirket den økonomiske situasjonen for mange også i 2024. De med lav inntekt, vanskelige levekår og andre utsatte grupper er sterkt rammet.

Nav kontoret skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse og forebygge sosiale problemer. Økonomisk rådgivning er en del av denne plikten. Vi bistår innbyggere med å få oppfylt denne rettigheten der NAV kontoret selv ikke har opplyst eller henvist til økonomirådgiver.

(*Bostøtte tilhører Husbanken, men administreres av NAV Fredrikstad).

4.7 NAV statlige tjenester

NAV stat	2023	2024
Arbeidsavklaringspenger (AAP)	29	32
Arbeidstiltak	3	3
Bidrag	5	9
Dagpenger	4	3
Grunn- og hjelpestønad	7	12
Alderspensjon	5	6
Pleiepenger	4	1
Sykepenger	13	10
Uføretrygd	57	46

De fleste henvendelsene knyttet til NAV statlige ytelser omhandler uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP) med henholdsvis 46 og 32 saker.

Videre har vi hatt en økning i saker som omhandler grunn og hjelpestønad.

4.8 Utdanning og oppvekst

Brukerombudet har relativt få saker som omhandler skole og oppvekst. Dette kan skyldes at vi er for lite kjent blant ansatte i denne seksjonen. Brukerombudet deltok på bakgrunn av denne antagelsen på et møte med alle virksomhetsledere begynnelsen av 2024. Vi har etter dette opplevd en svak vekst i antall henvendelser.

I løpet av 2024 har vi hatt 20 saker som omhandler utdanning og oppvekst mot 13 saker i 2023. Disse har handlet om spørsmål om rettigheter, skolebytte, overganger, samarbeid og skoleskyss.

4.9 Teknisk etat

Brukerombudet har i 2024 hatt 53 saker som er knyttet til teknisk etat. 17 av disse sakene dreier seg om kommunale boliger. Disse sakene omhandler kvalitet i bolig, manglende vedlikehold og spørsmål om husleie.

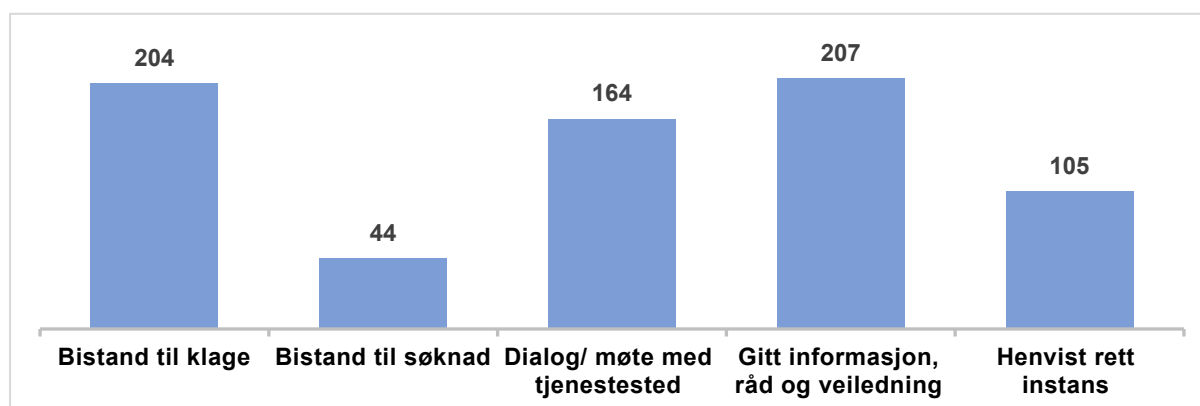
Vi har hatt 36 saker som omhandler parkeringsbevis for forflytningshemmede. Disse dreier seg nesten utelukkende om at innbyggere ønsker hjelp til å klage på avslag på parkeringsbevis.

Vi opplever at vi i stor grad sparer innbygger og teknisk drift for saksomkostninger innen dette området. Mange saker løser seg for brukerne ved at vi bistår med en klage.

4.10 Hvilken hjelp fikk de som kontaktet oss i 2024?

Hvordan sakene følges opp av Brukerombudet varierer ut fra ønsker og behov hos brukeren i den enkelte sak. En stor andel av sakene løses ved hjelp av informasjon, råd og veiledning (207). Vi gir informasjon før brukere søker om tjenester. Vi informerer også om at de har rett til informasjon om alle deler av tjenestetilbudet etter at de har fått tjenester. Dette er avgjørende for at den enkelte kan få oppfylt sin rett til brukermedvirkning.

Mange har fått hjelp til dialog og møter med tjenestestedene (164). Vi har i 2024 hjulpet brukere med 204 klager. Brukerombudet gir hjelp etter prinsippet om hjelp til selvhjelp. Noen brukere skriver klagene selv etter at vi har gitt råd og veiledning. Andre trenger vår hjelp til å formulere eller nedtegne klager.



5 Brukerombudets erfaringer

Brukerombudets funksjonsbeskrivelse sier at vi skal nevne tilfeller der vi har gjort oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter, retningslinjer eller administrativ praksis. Vi skal også videreformidle erfaringer som vi mener kan ha allmenn interesse.

5.1 Bruk av tvang og makt, - en pårørendes historie

En pårørende fortalte Brukerombudet følgende etter at deres sak var avsluttet:

«Jeg hadde ikke klart denne kampen uten dere. Etter en lang og utmattende tid med kommunen og tjenesten, var det en åpenbaring å bli tatt mot med et smil og interesse for å hjelpe meg. Tenk dere flere som kommer i vår situasjon. Jeg var både fysisk og psykisk sliten. Hadde jeg blitt avvist hadde det vært fryktelig og jeg ville ikke kunnet ta opp kampen. Det er et kjempebehov for dere. Jeg forstår virkelig ikke hva kommunen skal spare på å legge dere ned. Konsekvensen vil være at vi som pårørende ikke vil få den hjelpen og støtten vi trenger. Jeg tror det er store sjanser for at mange vil gi opp»

Pårørende tok kontakt med brukerombudet grunnet manglende tilpasset bemannet botilbud for hennes datter. Mor opplevde at hun hadde kjempet for et forsvarlig tjenestetilbud siden 2022. Over tid hadde mor opplevd opp mot 20 telefoner daglig fra hennes datter og ansatte i denne perioden. Utfordringene var flere men det mest alvorlige var at bruker ble utsatt for straff, som for eksempel at hun ble fratatt muligheten til å være sammen med familiens hund ved utagerende atferd. Da fikk hun ikke lov til å passe hunden før det hadde gått 48 timer. Det var ingen faglig begrunnelse for dette.

Pårørende var slitne da de henvendte seg til vårt kontor da de over tid hadde opplevd å ikke få hjelp fra kommunen. De fikk bare beskjed om å vente på at et tilbud skulle komme på plass. I mellomtiden hadde Statsforvalter utført stedlig tilsyn. Funnene fra Statsforvalter var svært alvorlige. Her ble det slått fast at:

- *Fredrikstad kommune har prosedyrer for bruk av tvang og makt uten at det er fattet vedtak om det.*
- *Fredrikstad kommune sikrer ikke at tvangstiltak gjennomføres i tråd med sin hensikt.*
- *Fredrikstad kommune benytter tvang og makt som ikke er forholdsmessig.*
- *Fredrikstad kommune sikrer ikke at det er kvalifisert personell tilstede under gjennomføring av tvang og makt. Det er heller ikke systemer som sikrer at opplæring, veiledning og trening blir gitt i tråd med tjenestens rutiner.*
- *Fredrikstad kommune har ikke rutiner som sikrer at tvangstiltak blir rutinemessig evaluert.*

I klagen påpekte Brukerombudet at et tilpasset botilbud ville kunne være med på å forhindre bruk av tvang og makt, samt at tilbudet per dags dato ikke fremstod som forsvarlig.

Pårørende forteller om en helt annen hverdag etter at et tilpasset tilbud kom på plass for hennes datter og at dette burde ha vært på plass på et mye tidligere tidspunkt.

5.2 Hvor langt går pårørendes ansvar for sine nærmeste?

At pårørende kan og vil stille opp for sine nære er både riktig og viktig, og som samfunn er vi avhengig av pårørendes innsats og omsorg. Det er imidlertid ofte krevende å være pårørende til noen som er syk eller som trenger mye omsorg. Vi erfarer at pårørende ofte strekker seg langt, men har spørsmål rundt sin egen rolle og sine selvstendige rettigheter som pårørende. Pårørendeinvolvering og et godt samarbeid med pårørende vil ofte kunne gi bedre tjenester til den enkelte.

Brukerombudet har flere erfaringer som tilsier at pårørende ikke får god nok informasjon, ikke blir sett og hørt av tjenestene og at de ikke mottar de avlastende tiltak som de har behov for. Pårørende sier at de opplever manglende koordinering, manglende samhandling og manglende ansvarlighet når det er behov for helsehjelp.

Flere pårørende har opplevd at de har fått beskjed om å utføre oppgaver på vegne av sine nære på tross av at de ikke har hverken rett kompetanse eller omsorgsplikt.

En søster ble oppringt av sin bror som var innlagt på akuttmottaket på Kalnes. Han fortalte at sykehuset ville skrive ham ut på tross av at han ikke kunne reise hjem til sin leilighet. Bruker hadde vært utsatt for vold natt til lørdag. Hans leilighet var blitt utsatt for hærverk og var ubeboelig. Hjemmesykepleien tok samtidig kontakt med søster og fortalte at de ville kontakte sykehuset for å informere at de ikke kunne sende bruker hjem til seg selv eller til sin søster. Søster reiste til Kalnes og fant sin bror i en særdeles dårlig forfatning med brudd i kjeven, samt at han var sterkt forslått over hele kroppen.

Søster fikk på Kalnes beskjed av behandlende lege at hun måtte ta med seg sin bror hjem. Hun fortalte da at hun ikke kunne påta seg dette ansvaret. Da sa legen at det var hjemmesykepleiens ansvar å ta vare på bruker. Søster ringte hjemmesykepleien, og det oppsto en høylytt diskusjon mellom legen og hjemmesykepleien på telefon om hvem som hadde ansvaret for broren. Hjemmesykepleien sa at de bare hadde ansvar for å levere ut medisiner til bruker.

Legen og hjemmesykepleien ble etter hvert enige om at det var legevakta som måtte ta ansvaret og søster fikk beskjed at det var hun som måtte ta kontakt med dem. Legevakten mente det var hjemmesykepleiens ansvar men sa at de skulle ringe tilbake til søster når de hadde undersøkt saken. Pårørende opplevde situasjonen som fortvilende da hun opplevde at ingen tok ansvar.

Legen på Kalnes var på dette tidspunktet veldig sint og sa at søsteren måtte stille opp for sin bror, ellers ville hun ikke få mer informasjon av ham.

Pårørende gjentok at hun ikke nektet å stille opp for sin bror men at hun opplevde at det var helsepersonell som måtte ta ansvar når det gjaldt brorens helse.

Legevakta ringte tilbake og informerte at de ikke hadde noen steder å gjøre av bruker og at det i slike situasjoner ble forventet at pårørende stilte opp. Søster informerte igjen at det ikke var sånn at hun ikke stilte opp for sin bror, men at hun ikke kunne ta ansvar for ham i den forfatningen han var i nå. Legevakta sa da at de kunne vurdere han en gang til.

Søster kjørte sin bror til legevakta på Kråkerøy for ny vurdering. På legevakten blir søster informert av lege at de ikke hadde noen steder å plassere bruker, men at de skulle snakke sykehuset igjen. Søster gjentok da det hun hadde sagt på akuttmottaket, at hun ville forlate bruker på legevakta. Hun fikk da til svar at det kunne hun ikke men at legevakta skulle gjøre et nytt forsøk. Etter en stund fikk søster beskjed at legevakta hadde funnet en plass på et hotell til bruker.

Søster innvilget å kjøre bruker til hotellet og ringte deretter hjemmesykepleien. Hun ble da spurt om hun kunne kjøre oppom Glemmen sykehjem og hente kveldsmedisinen til bruker. Hjemmesykepleiens begrunnelse for dette spørsmålet var at de hadde det svært travelt. Da søster fikk utlevert kveldsmedisinen, gav hjemmesykepleien henne samtidig morgenmedisinen til neste dag. Det ble da forklart at bruker ikke lenger tilhørte deres område.

Søndag morgen kontaktet søsteren hjemmesykepleien fordi broren manglet klær og andre nødvendigheter. Hjemmesykepleien sa at dette måtte søsteren ordne. Hun følte seg ikke trygg på å dra alene til leiligheten, så hjemmesykepleien sa de kunne stå utenfor mens hun hentet det han trengte. Søsteren fikk da utlevert formiddagsmedisinen til broren. Begrunnelsen var den samme som kvelden før.

Bruker fikk ikke tilsyn fra Hjemmesykepleien på 27 timer etter utskrivelse fra legevakten. Først søndag kveld fikk han tilsyn på hotellet.

I kommunes svar på klagen stod det følgende:

«Vi ser her at det foreligger flere avvik fra vår side. Det er skjedd avvik i forhold til kommunens prosedyre for akutt behov for bolig, dette beklages. Hjemmesykepleien beklager at dere måtte stå i sentrum for diskusjonen mellom hjemmesykepleien, sykehus og legevakt om hvem som hadde ansvaret for videre oppfølging av NNs situasjon. Det er også beklagelig at dere selv måtte ringe legevakten, da dette helt klart var en ekstra belastning i en krevende situasjon som pårørende. Dere skulle ikke ha blitt bedt om å utlevere medisiner på vegne av hjemmesykepleien. Vi beklager den opplevelsen dere har hatt med våre tjenester. Ingen skal bli møtt med uverdighet eller som pårørende føle at en ikke blir tatt på alvor».

Pårørende var svært fornøyd med svaret som ble gitt på klagen.

5.3 Upassende kommunikasjon med brukere og pårørende

Vi erfarer at problemer knyttet til kommunikasjon, er et tilbakevendende tema for flere av dem som henvender seg til oss. Mange er i livssituasjoner som innebærer at de er sårbare og avhengig av tjenester enten i form av helse- og omsorgstjenester, eller økonomiske ytelser. I tillegg kvier mange seg for å oppsøke hjelp og opplever at det i seg selv er krevende å ta kontakt med tjenesteapparatet. Det er avgjørende at man som tjenesteyter har en stor bevissthet rundt dette og at man har god kompetanse til å møte mennesker i vanskelige livssituasjoner.

Brukerombudet har i løpet av 2024 mange erfaringer som dreier seg om at ulike tjenesteytere i samtaler med bruker og pårørende har hatt fokus på at kommunen har økonomiske utfordringer, høyt sykefravær og problemer med rekruttering. Pårørende på sin side ønsker å snakke om utfordringer med kvaliteten på tjenestene som gis og bryr seg lite om kommunens utfordringer. Pårørende er opptatt av deres nære skal ha det godt og trygt og få gode tjenester, kanskje den siste tiden i deres liv. Fokus på kommunens dårlige økonomi skaper frustrasjon hos bruker og pårørende.

I 2024 har brukerombudet hatt flere henvendelser fra hovedsakelig pårørende der de påpeker at det er utfordringer med noen ansattes norskkunnskaper. Det er spesielt utfordrende i de tilfeller der brukere i utgangspunktet har problemer med språk som for eksempel ved funksjonshindring eller demens.

Vi har også hatt saker der ansatte snakker nedlatende eller ufint med brukere. En bruker ba om å få skiftet kateterpose med urin. Hun fikk da til svar at;
«hun får la være å drikke så mye da».

En annen bruker ba en ansatt om hjelp men fikk da til svar at;
«nå snakker jeg med mora mi i telefonen, så nå må du vente».

En bruker formidlet til Brukerombudet at personalet ikke kunne bistå ham i henhold til hans vedtak fordi det var flyttet inn en beboer som trengte hjelpen mer enn ham.

5.4 Kommunen har plikt til å informere

Brukerombudet opplever at manglende informasjon om rettigheter, muligheter og en reell forventningsavklaring ofte er mangelfull når vi er i kontakt med pårørende og brukere. Vår erfaring er at mange ville kunne hjelpe seg selv dersom de hadde fått informasjon om hvilke muligheter som finnes og hva de måtte planlegge for fremover.

Fredrikstad kommunes nettsider gir ikke pårørende eller brukere en mulighet til selv å sette seg inn i denne typen informasjon. Det står for eksempel ikke noe om retten til Barnekoordinator på kommunes nettside. Det er heller ikke mulig å finne ut hva man kan få av omsorgsstønad. Fredrikstad kommune informerer heller ikke om at man kan søke om velferdsteknologiske hjelpemidler.

Bedre informasjon på kommunens nettsider ville være ressursbesparende for kommunen og øke tilgjengeligheten til informasjon for de brukere og pårørende som kan bruke digitale løsninger.

5.5 Fredrikstad kommune må ha rutiner som er kjent for alle virksomheter.

Brukerombudet har med jevne mellomrom eksempler på at ulike virksomheter ikke følger de regler som gjelder når det har oppstått en alvorlig hendelse som har ført til dødsfall eller svært alvorlig skade. I slike tilfeller skal virksomheten vurdere om hendelsen er varslingspliktig. I vurderingen skal det legges vekt på om hendelsen kan skyldes feil, forsømmelser eller uhell på virksomhets- og/eller individnivå. Dersom virksomheten er usikker på om hendelsen skal meldes kan Statens helsetilsyn eller Statsforvalteren kontaktes.

Vergen til en person som bodde i en kommunal bolig tok kontakt med Brukerombudet da det var mistanke om at beboeren skulle ha vært utsatt for vold fra en ansatt. Andre ansatte hadde observert dette og meldt fra til leder. De ansatte skulle blant annet ha sett at mistenkt ansatt hadde truet beboer og holdt en knyttneve opp i ansiktet på ham. Bruker hadde også brukket armen ved to anledninger, etter å ha vært på tur med ansatt alene. Forklaringen skulle ha vært at bruker hadde snublet.

Brukerombudet tok kontakt med virksomheten for å høre om det var planlagt å melde dette til Statsforvalteren, men fikk da til svar at «*det var det ikke tenkt på*». Brukerombudet meldte derfor fra til Statsforvalter den 03.07.24. Dette skulle ha vært gjort mye tidligere da disiplinærsaken mot den ansatte ble opprettet i desember 2023.

I kommunes svar i denne saken ble det skrevet følgende:

«Ved gjennomgang av prosedyrene ser vi at vi mangler melderutiner til statsforvalter for helsepersonell som utøver vold mot brukere/pasienter og prosedyrene vil bli oppdatert med dette, og gjennomgått i virksomhetenes kvalitetsteam i seksjonen. Gjennomgangen av hendelsene har vist en sårbarhet og økt risiko for svikt i den aktuelle avdelingen på grunn av en kombinasjon med hyppige lederskifter, mangelfull oppfølging av ledere og ansatte, avvikskultur, generelt arbeidsmiljø og systematisk HMS- arbeid. Antall medarbeidere den enkelte avdelingsleder skal følge opp, samt turnus til den ansatte, har trolig medvirket til evnen til å identifisere og følge opp hendelser».

5.6 Manglende iverksetting av vedtak om avlastning

Når foreldre eller andre har særlig tyngende omsorgsarbeid, skal kommunen tilby dem nødvendig pårørendestøtte som opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad. (Jf. Helse og omsorgstjenesteloven § 3-6. Kommunens ansvar overfor pårørende.)

I 2024 har vi blitt kontaktet av flere foreldre som har fått innvilget avlastning, men som ikke mottatt tjenesten på grunn av kapasitetsproblemer. Konsekvensene av manglende iverksetting er mange og alvorlige, og det skaper store utfordringer for foreldrene og familiene som helhet.

En enslig mor fikk den 12.08.24 vedtak der hennes sønn på 5 år han ble innvilget 8 døgn avlastning per måned. Mor hadde flere ganger vært i kontakt med avlastningstjenesten for å få igangsatt det hennes sønn var innvilget, uten hell. Brukerombudet purret på avlastningen

den 25.11.24. Det ble da sagt at barnet skulle overflyttes til nytt avlastningssted på nyåret, og at det da ville være mulig å øke avlastningsdøgn. Dette ble opplevd som urimelig. Mor fikk derfor hjelp av Brukerombudet til å klage på manglende effektivering. Svar fra kommunen er datert den 16.12.24. Her sier de at klagen vil besvares innen den 31.03.25. Mor ble ikke tilbudt andre tjenester i påvente av at avlastningen kunne ta imot barnet.

I en annen sak som gjaldt avlastning sommeren 2024, ble foreldrene anbefalt å trekke klagen fordi saksbehandlingstiden ville være for lang til å få en løsning innen sommeren. Mangel på avlastning resulterte i at en av foreldrene ikke kunne gå på jobb.

Brukerombudet erfarer videre at saksbehandlingstiden i klagesaker er altfor lang. En behandlingstid på over 5 måneder hos kommunen, og deretter over 6 måneder hos statsforvalteren er for lang tid. Foreldrene har behov for hjelp innenfor en rimelig tid. Brukerombudet erfarer at mange pårørende i slike situasjoner bare gir opp i møtet med kommunen.

5.7 Mangler i bolig

Flere brukere enn tidligere år har tatt kontakt med Brukerombudet fordi de har opplevd mangler i kommunale boliger. Flere boliger har i realiteten ikke vært innflyttingsklare selv om de blir oppgitt som ferdigstilte. Brukerombudet har i disse tilfellene enten gått i dialog med boligkontoret eller bistått brukere med klager. Klagen har også omhandlet manglende samarbeid, tilgjengelighet til boligforvaltningen og lang ventetid på bistand.

En verge etterlyste den 13. november 2023 dekode til en bruker. Vergen hadde da tatt kontakt med Telia. De svarte at det ikke var en avtale på den adressen. Verge tok deretter kontakt med boligforvaltning. Forklaringen fra boligforvaltningen på daværende tidspunkt var at *«det var så gammel avtale og at det var derfor at Telia ikke fant noe på dette»*. Videre ble det sagt at boligforvaltningen skulle ordne det i løpet av uken. Vergen sendte etter dette flere purringer både på e-post, meldinger og per telefon uten at hun fikk et svar. Verge får endelig tak i boligforvaltning den 31.01.24. Forklaringen da var at *«Telia ikke hadde svart boligforvaltningen»*. Verge ga uttrykk for at dette opplevdes som helt uakseptabelt. Dekoder ble da levert samme dag. Utfordringen da var at bruker ikke hadde mottatt nettdelen. Denne brukeren flyttet inn i en nyoppusset kommunal bolig. Det manglet imidlertid også brannalarm noe som ikke ble oppdaget før det hadde gått en og en halv måned. Dette ble opplevd som kritikkverdig og Brukerombudet hjalp bruker med å klage. Mangel av brannvarsler burde ha vært oppdaget ved ferdigstilling av leiligheten.

En bruker ble belastet for strøm i en leilighet i et kommunalt bofellesskap på tross av at hun hadde flyttet på sykehjem i september 2023. Brukerombudet klaget på dette den 21.02.24. Kommunen hadde ikke klart å tilbakeføre brukers abonnement til kommunen på tross av flere purringer på mail, SMS og telefon. Begrunnelsen fra boligforvaltningen var at *«det bare er en person hos strømleverandør som kan gjøre dette og at det er komplisert på denne adressen.»* Bruker ble belastet for strøm i tidligere leieforhold i totalt 6 måneder. Det opplevdes som uforståelig og urimelig.

Seks familier ble i 2023 innvilget kommunale boliger i et nyoppført leilighetskompleks. Utfordringen var at det ikke var garderobeskap i leilighetene. Det ble ved innflytting lovet at garderobeskapene skulle settes opp i løpet av et par uker. Dette skjedde ikke og familiene forsøkt gjentatte ganger å komme i kontakt med boligbygg. Til slutt kontaktet de innbyggerdialog som henviste dem til Brukerombudet. Da hadde alle 6 familier levd uten tilfredsstillende oppbevaringsløsninger i 9 måneder.

5.8 Søker om noe, men får noe annet

Brukerombudet har i løpet av foregående år opplevd at brukere har søkt om en tjeneste eller stønad men at de har fått tilbud om noe annet. For eksempel har vi sett at søknader om omsorgsstønad ofte besvares med tilbud om institusjonsavlastning.

Et annet eksempel er en innbygger i Fredrikstad som søkte NAV om hjelp til å betale for kontaktlinser, fordi det var på høy tid å bytte ut de gamle. NAV Fredrikstad svarte med å fatte et vedtak om stønad til briller, under forutsetning av at vedkommende sjekket ut de to billigste alternativene.

Etter at innbyggeren klaget ved hjelp fra Brukerombudet, fikk vedkommende innvilget stønad til linser for tre måneder. Men NAV satte samtidig som krav at vedkommende måtte vurdere briller for å kunne sende inn en ny søknad om synshjelpemiddel. Dette førte til en ny klage. Verken søkeren selv eller en helsefaglig vurdering hadde noen gang foreslått briller som et alternativ.

Brukere har rett til å medvirke i valget mellom ulike tjenester og tiltak, og kommunen skal så langt som mulig utforme tjenestetilbudet i samarbeid med brukeren. Søkerens behov og ønsker, i kombinasjon med faglige vurderinger, må ligge til grunn for vedtak. Fredrikstad kommune skal legge stor vekt på brukerens mening ved utforming av tjenestetilbud som det skal fattes enkeltvedtak om. Medvirkningens form skal tilpasses den enkeltes evne til å gi og motta informasjon.

5.9 Manglende saksbehandling etter Barnekonvensjonen

Brukerombudet erfarte i 2024 at mange barn ikke blir hensyntatt i saksbehandlingsprosessen. Dette gjelder for alle virksomheter i kommunen.

Barnekonvensjonen pålegger kommunen å ivareta barns beste i alle beslutninger som angår dem. Likevel ser vi mangler i saksbehandling der det ikke kartlegges hvordan ulike beslutninger påvirker alle barna i en familie. Når søsken ikke blir tatt med i vurderingene, kan deres behov og opplevelser bli oversett. Det kan føre til utilsiktede belastninger for hvert enkelt søsken og hele familien.

Brukerombudet har flere avgjørelser tilsvarende denne:

«Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har hensyntatt barna i saksbehandlingen, eller gitt dem mulighet til å uttale seg i saken. Det skal gjøres en individuell vurdering av barnets beste for alle barn som direkte eller indirekte berøres. På denne bakgrunn har vi kommet til at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har overholdt Barnekonvensjonen art. 3 nr. 1 og 12.»

I en sak som omhandlet transport til skole endret seksjon utdanning sitt eget vedtak etter klage fra Brukerombudet. I svaret ble det skrevet følgende:

«I klage på vedtak etterlyses en vurdering av barnets beste. Etatssjef skole beklager at dette ikke ble belyst i forrige vedtak. Etter en samlet vurdering av alle belyste

elementer i saken, har etatssjef skole kommet frem til at det er til N. N sitt beste at klagen tas til følge».

Vi ser ofte at vedtak inneholder standardformuleringer som for eksempel «*barna ble kartlagt i samtale 01.03.24*», selv om vedtaket først er fattet 01.08.24. Dette er problematisk, ettersom mye kan ha endret seg, for eksempel i løpet av en sommer eller i forbindelse med skolestart. Det er derfor nødvendig med oppdatert informasjon om situasjonen til barna ved nye vedtak om tjenester.

5.10 Brudd på Forvaltningsloven – forventet saksbehandlingstid

I 87 saker i år har vi i 2024 registrert mangelfull eller feil saksbehandling. Mange av disse dreier seg om lang saksbehandlingstid. Flere dreier seg om gjentatte brudd på forvaltningsloven ved at søkere eller klagere ikke blir informert om forventet saksbehandlingstid.

Det er uakseptabelt at brukere blir sittende uvitende om saksbehandlingstiden, og enda mer alvorlig at tjenestene er klar over at de bryter loven uten å ta ansvar for å endre praksis. Dette må rettes opp for å sikre at loven følges, og at brukerne får den behandlingen de har krav på.

Et konkret eksempel er en eldre som måtte vente urimelig lenge på et vedtak om høreapparat. Denne personen led betydelig på grunn av manglende hjelpemiddel, noe som førte til isolasjon og utrygghet. Etter at Brukerombudet klaget fattet NAV et raskt vedtak. I dette vedtaket skrev NAV:

«Vi er også klar over at vi ikke følger forvaltningsloven i forhold til orientering om foreløpig svar, men vi gjør så godt vi kan med å oppdatere riktig saksbehandlingstid på nav.no slik at man som søker kan holde seg oppdatert der. Igjen beklager vi den lange saksbehandlingstiden hos NAV og vi tar med oss deres tilbakemeldinger i vårt videre arbeid.»

Å vise til egne nettsider som eneste kilde for antatt behandlingstid, slik NAV gjør, er ikke rett mht. forvaltningsloven.

Når de ulike instansene ikke gir et foreløpig svar etter søknad eller klage, kan det skape både stor usikkerhet og frustrasjon for de berørte som gjerne allerede står i en utfordrende hverdag. Uten informasjon om hvor lang tid det vil ta før saken behandles, vil kunne gjøre det vanskelig å planlegge fremover og det kan bidra til å forverre situasjonen.

Forvaltningsloven § 11.a (saksbehandlingstid, foreløpig svar).

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

[Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

5.11 Utdaterte opplysninger og manglende vurdering forhindret nødvendig behandling.

I 2024 har 46 saker av våre saker omhandlet psykisk helsehjelp, mot 27 saker i 2023. Dette er en markant økning. Flere av de som henvender seg til oss, opplever å få avslag fra spesialisthelsetjenesten (DPS). Mange opplever at det ikke er gjort tilstrekkelig vurdering av henvisningen. Her er et eksempel fra en av årets saker:

*«Ut fra de opplysningene vi har fått, har Inntaksteamet konkludert med at du ikke har rett til utredning/behandling i spesialisthelsetjenesten
Du har tidligere mottatt behandling for traumelidelse ved Modum Bad. Det vurderes at du ikke vil ha vesentlig effekt av ytterligere behandling i spesialisthelsetjenesten. Det anbefales kommunal oppfølging»*

Personen ble henvist tilbake til sin fastlege for videre oppfølging. Vi bistod med en klage. I klagen presiserte vi at avslaget fremstod som forhastet, åpenbart urimelig og besto av manglende faglige vurderinger. Behandlingen hun hadde mottatt på Modum bad ble gjennomført for 26 år siden. Etter vår klage, vurderte DPS saken på ny og personen fikk vurderingssamtale og senere den behandling hun var i behov av.

Eldre opplysninger kan føre til feilaktige vurderinger av en persons nåværende behov. Videre kan avslag basert på utdaterte opplysninger føre til unødvendige og alvorlige forsinkelser i behandlingen for de som er i behov av psykisk helsehjelp.

DPS Fredrikstad

Distriktpsikiatrisk senter i Fredrikstad er en spesialist helsetjeneste, som tilbyr voksne (over 18 år) med psykiske lidelser, diagnostisk utredning, samt tilpasset behandling og omsorg. Tilbudet omfatter kommunene Fredrikstad og Hvaler.

[DPS Fredrikstad - Sykehuset Østfold HF](#)

5.12 Statsforvalter og kommunen følger ikke opp frister

I enkelte av årets saker som omhandler pårørendestøtte, har Statsforvalter opphevet vedtakene fra Fredrikstad kommune.

I april 2024 skriver Statsforvalter brev til kommunen i forbindelse med at de har opphevet vedtakene:

«Vi ber om at nytt vedtak fattes innen fire uker. Kommunen plikter å tilby nødvendige helse – og omsorgstjenester også frem til nytt vedtak foreligger».

Først i oktober 2024 foreligger det nye vedtak fra kommunen. Foreldrene har ikke fått beskjed underveis om saksbehandlingstiden til kommunen, noe helsekoordinering og forvaltning bekrefter. I tillegg har familien heller ikke fått noe støtte eller ytterligere oppfølging underveis.

Brukerombudet mener at Statsforvalter som rettsikkerhetsmyndighet, må følge opp fristene de gir til kommunene. I tillegg mener vi at kommunen må sikre at de overholder frister som blir gitt og at de som blir berørt informeres om saksbehandlingstiden.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Statsforvalteren er rettsikkerhetsmyndighet som klageinstans for kommunale vedtak og som tilsynsmyndighet på sentrale velferdsområder som forvaltes av kommunene.

[Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus](#)

5.13 Avslag på søknader om dekning av medisinerutgifter.

Brukerombudet har i 2024 hatt flere saker som omhandler utgifter til nødvendige medisiner. NAV har en klar plikt til å dekke nødvendige medisiner for brukere som ikke kan få disse dekket gjennom andre ordninger. Våre saker viser at NAV ikke alltid gir brukerne den støtten de har krav på uten at de må kjempe for det. NAV må ta sitt ansvar som siste sikkerhetsnett på alvor, og sikre at brukerne får de nødvendige medisinene de har rett til, uten unødvendige forsinkelser og klager.

I en slik sak skrev NAV følgende:

Etter en gjennomgang av klagesaken finner NAV at det er gjort saksbehandlingsfeil i påklaget vedtak. I påklaget sak er det vurdert at dere selv skal dekke din kones medisinerutgift på kr. 520,- i april. Dette er feil. NAV har tidligere vurdert at din kones utgifter til medisin etter kreftbehandling skal dekkes av NAV. Klagen tas til følge og dere innvilges økonomisk sosialstønad til medisinerutgifter på kr.520,- i april.

I forbindelse med kartlegging av klagen har NAV oppdaget at det i vedtak av 01.07.24 er gjort tilsvarende feil; det er gitt avslag på utgifter til din kones kreftmedisin med kr. 484,50 i juni. Med dette endrer NAV sitt eget vedtak av 01.07.24. Dere innvilges stønad til medisinerutgifter for din kone i juni med kr. 484,50.

I en annen sak skrev Statsforvalter følgende den 09.11.23:

Statsforvalteren i Oslo og Viken har vurdert at du fyller vilkår for hjelp til medisiner, og på bakgrunn av det innvilges hjelp til dekning av følgende utgifter:

- kr. 19.729,- faktura med forfall 20.09.22*
- kr. 13.779,- faktura med forfall 20.11.22*
- kr. 16.626,-faktura med forfall 20.10.22*

Brukerombudet bisto med søknad om medisiner for denne brukeren den 04.11.22 etter at vi hadde forsøkt alle andre muligheter for å få dette dekket. Bruker fikk etter flere klagerunder hos NAV og Statsforvalter samt møter med NAV dekket utgifter til medisiner den 15.02.24. Kostnadene denne brukeren hadde til medisiner gjorde at hun ikke klarte å opprettholde et forsvarlig livsopphold men måtte få økonomisk hjelp av venner og familie.

5.14 Flere barnefamilier får hjelp til rett tid

Brukerombudet har over tid opplevd at flere brukere ikke fikk riktig tjeneste eller ytelse til rett tid. I årsmeldingen fra 2023 ble flere konkrete saker beskrevet. I 2024 har vi erfart at flere barnefamilier har fått rett tjeneste til rett tid. I en klage på avslag om sommerklær til barn skjedde utbetalingen allerede i juni 2024. Det er bra at NAV Fredrikstad prioriterer saker som gjelder barn og deres behov for sesongbasert utstyr.

Allikevel har vi også eksempler fra 2024 på at barn ikke mottar utstyr som de er avhengige av. Brukerombudet bisto i 2024 med en klage på avslag om vinterklær til barn. Det ble søkt om dette i oktober 2023. Nav ga bruker medhold i klagen, men hjelp til vinterklær ble først utbetalt i mars 2024. Dette viser en alvorlig forsinkelse i behandlingen av saker som gjelder barns behov.

Det at barn mangler elementære ting som vinterjakke og vintersko samt andre normale materielle goder kan bidra til å skape utenforskap. Dette er alvorlig og kan få store

konsekvenser videre i livet. Forskning har vist at utenforskap gir en større sjanse for å oppleve fysiske og psykiske plager, at man faller ut av skole og blir stående utenfor arbeidslivet.

5.15 Rotete økonomisk oversikt i vedtak om økonomisk stønad

NAV har en plikt til å kartlegge økonomien i hver enkelt sak og lage en oversikt over inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld i henhold til sosialtjenesteloven. Brukerombudet blir forelagt vedtak som fremstår som rotete og vanskelig å forstå for brukerne. Brukerombudet bruker mye tid på å forklare vedtak. Derfor anbefaler vi at NAV lager tydelige og ryddige månedsoversikter i stedet for å basere seg på tekniske beregninger som viser hva brukeren har i et tenkt «*overskudd*».

Det er viktig at månedlige oversikter blir utarbeidet i samarbeid med brukeren, ettersom folk flest ikke bruker de eksakte summene fra NAVs beregninger i sin hverdag. For å sikre at vedtak blir mest mulig presise og forståelige, bør det derfor gjennomføres samtaler med brukeren før vedtak fattes. Vedtak bør inneholde økonomisk oversikt måned for måned. Dersom det er behov for det, må også vedtak forklares for bruker.

Gode forståelige vedtak forhindrer misforståelser og frustrasjon. Når folk forstår sine vedtak er dette ressursbesparende både for bruker og kommunen og viktig med tanke på folks rettssikkerhet.

5.16 Redusert tilgjengelighet ved Nav Fredrikstad

Særlig fokus på tilgjengelighet vil alltid være en viktig ombudsoppgave. Som tidligere år har brukerombudet også i 2024 mottatt henvendelser som gjelder tilgjengelighet til tjenestene. Sosialtjenesteloven er samfunnets sikkerhetsnett og skal ivareta de vanskeligst stilte. Personer som har behov for sosiale tjenester, er ofte i en vanskelig livssituasjon og behovet for hjelp kan være akutt.

NAV Fredrikstad har også i 2024 endret åpningstidene, noe som har ført til redusert tilgjengelighet for brukerne. NAV-kontoret holder nå åpent fra kl. 10.00 - 13.00 for drop-in. Det betyr at det blir vanskeligere for de som ikke har avtalt time med veileder, eller som sliter med å bruke NAV sine digitale tjenester, å få tilgang til hjelp ved fysisk oppmøte. Vi har erfart at bruker har blitt avvist av vakter med den begrunnelse at brukeren måtte ha en timeavtale for å kunne snakke med noen på NAV. Dette skjedde selv om brukeren henvendte seg i åpningstiden.

For de som søker nødhjelp, kan disse endringene være spesielt utfordrende. Mange som trenger akutt økonomisk bistand, har ofte ikke mulighet til å avtale time på forhånd eller benytte seg av digitale løsninger.

Personer med et hjelpebehov skal kunne henvende seg til NAV Fredrikstad for å legge frem sin sak, stille spørsmål, få informasjon og veiledning og eventuelt hjelp til å fylle ut søknad. Det er av stor betydning for sårbare mennesker at de kan ta kontakt med NAV uten timeavtale. Dette kan være personer som ikke har tilgang til telefon eller PC, samt mennesker som har utfordringer med å forholde seg til timeavtaler.

Tilgjengelighet på tjenester kan bidra til at problemer avklares tidlig og kan redusere at problemer øker. Det er viktig at NAVs tjenestetilbud er likeverdig og tilgjengelig for alle

spesielt der problematikken kan være forbundet med skam og hemmelighold, eller der personer har vanskelig for å be om hjelp.

5.17 Brukerombudet vinner saker og sparer kommunen betydelige utgifter.

«Jeg vant heldigvis denne kampen til slutt, med utrolig stor hjelp av Brukerombudet. Men det er en haug av unge mennesker i min situasjon, som føler de blir fanget i et system som ikke fungerer. Selv om jeg har vunnet, er det så mange som har tapt».

Ordene tilhører en ung person som Brukerombudet bisto i 2024 og som vant sin sak. Brukerombudet har flere tilsvarende saker i 2024 og viser nedenfor til tre andre tilsvarende saker:

«... anken har etter dette ført frem. Det påankende vedtaket omgjøres slik at vilkårene for beregning av uføretrygd som ung ufør anses som oppfylt»
Ankesak ble avgjort av Trygderetten i 2024. Personen hadde tidligere mottatt avslag på å få beregnet uføretrygden etter reglene for ung ufør og vi bistod med en klage i 2022.

«...vi vurderer at du med de funksjonsbegrensningene du har oppfyller alvorlighetsvilkåret»
NAV Klageinstans gjorde om vedtaket fra NAV Arbeid ytelser i 2024 og ga personen medhold til å få beregnet uføretrygden etter reglene for unge uføre. Vi bistod med en klage i 2023.

«Vi har innvilget søknaden din som vi mottok i mai 2022. Du får 100 prosent uføretrygd fra september 2024»
NAV Arbeid og Ytelser innvilget uføretrygd i 2024 etter en lang klageprosess som Brukerombudet bistod brukeren med.

I alle disse sakene og flere, hadde brukerne på et eller annet tidspunkt behov for å søke om sosialhjelp for å klare seg. Etter lange klageprosesser er disse unge menneskene sikret varig inntekt og økonomisk trygghet. Det bidrar til at den enkelte kan forsørge seg selv og klare seg best mulig i det daglige. Hvis disse sakene skulle ha vært behandlet av en fullmektig utenfor kommunen ville Fredrikstad kommune blitt avkrevd saksomkostninger.

Vedlegg 1. Funksjonsbeskrivelse for Brukerombudet i Fredrikstad

Formål

Brukerombudet skal arbeide for at det fra kommunal, fylkeskommunal eller statlige instanser ikke blir gjort urett mot eldre, syke, mennesker med funksjonshemming, trygdede og søkere/mottakere av sosiale tjenester bosatt i Fredrikstad kommune.

Herunder:

- Ivareta brukernes rettigheter ovenfor tjenestene og forvaltningen.
- Å styrke brukernes medbestemmelse, innflytelse og rettssikkerhet på området.
- Bidra til å styrke og sikre kvalitet på tjenestene.

Arbeidsoppgaver

Brukerombudet skal gi bistand til eldre, syke, mennesker med funksjonshemming, trygdede og søkere/mottakere av sosiale tjenester. Brukerombudet skal gi bistand til brukere og deres pårørende slik at de raskest mulig kan få den støtte og hjelp de har krav på fra kommune, fylkeskommune eller statlige instanser.

Herunder:

- Medvirke til at brukere er orientert om eksisterende klageordninger.
- Bistå med formulering og ekspedisjon av klager.
- I de situasjoner det er mulig, og det er ønskelig fra brukerens side, kan ombudet vurdere både faglige og administrative forhold etter at administrasjonens uttalelser er innhentet. Ombudets vurderinger er rådgivende, ikke besluttende.
- Brukerombudet kan etter henvendelse, eller av eget initiativ, ta opp faglige og administrative forhold som ombudet mener kan forbedres direkte med den instans forholdet gjelder.
- Oppsøkende virksomhet overfor eldre.
- Informere om de offentlige og private tilbud til kommunens eldre.

Organisatorisk tilknytning

Brukerombudet er et selvstendig organ som rapporterer til Bystyret i Fredrikstad i spørsmål av faglig karakter. Administrativt er Brukerombudet tilknyttet seksjon for Økonomi og organisasjonsutvikling.

Taushetsplikt

Brukerombudet har taushetsplikt i samsvar med offentlighetslovens og forvaltningslovens bestemmelser, og eventuelle særlovers bestemmelser.

Rapportering til Bystyret

Brukerombudet skal avgi årsmelding til Bystyret innen 15. mars hvert år.

Dersom det er oppdaget svakheter ved eksisterende klageordninger og saksbehandlingsrutiner, bør ombudet peke på dette i meldingen. Meldingen skal videre inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudet mener har almen interesse, og nevne de tilfeller der det er gjort oppmerksom på mangler ved lover, forskrifter, retningslinjer eller administrativ praksis.

Brukerombudet kan også på andre tidspunkter i året rapportere direkte til Bystyret om forhold innen sitt arbeidsområde som ombudet ser som viktig å legge fram til politisk behandling.

Vedlegg 2. Utadrettet virksomhet ovenfor eldre



Brukerombudet i Fredrikstad

Hei, du som er 75 år og innbygger i Fredrikstad!

Du får dette brevet fordi Fredrikstad kommune har et ombud som skal hjelpe innbyggerne i Fredrikstad med å ivareta sine interesser opp mot det offentlige.

Vi vil derfor invitere deg til en samtale for å gi deg informasjon om de mulighetene og rettighetene du har.

Samtalene kan handle om

- rettighetene dine
- hvilke helsefremmende eller forebyggende tiltak som finnes
- bosituasjonen din
- helse og omsorgstilbudene i kommunen
- aktiviteter i kommunen
- hjelp til å klage m. m

Vi kan komme hjem til deg, eller du kan komme til vårt kontor.

Du kan gjerne ha med deg en pårørende eller annen person hvis du ønsker det.

Tilbudet er gratis.

Hører vi fra deg?

Du kan gjøre avtale om en samtale ved å kontakte oss:

Telefon: 69 36 79 90 mellom klokka 10 og 14

Besøksadresse: Karlandergården, Storgata 4, inngang fra Nygaardsplassen

E-post: brukerombud@fredrikstad.kommune.no

Ta gjerne vare på dette brevet hvis du heller ønsker å kontakte oss senere.

Med vennlig hilsen

Barbro Wærnes

brukerombud

Brukerombudets årsmelding 2024

PS 22/25 Fredrikstad kommune - Årsregnskap og årsrapport 2024 -Ettersendes