

Rapport

FREDRIKSTAD

25.01.2023

Forvaltningsrevisjon

Oppfølging av sårbare barn, lavinntektsfamilier, utenforskap

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Barn i lavinntektsfamilier	6
4.1	Revisjonskriterier	6
4.2	Datagrunnlag	7
4.2.1	Levekår for vanskeligstilte og lokalsamfunn	7
4.2.2	Barn og unges behov og oppvekst	7
4.2.3	En helhetlig tilnærming og samarbeid	9
4.3	Vurderinger	11
4.3.1	Levekår for vanskeligstilte og lokalsamfunn	11
4.3.2	Barn og unges behov og oppvekst	11
4.3.3	En helhetlig tilnærming og samarbeid	12
4.4	Konklusjon og anbefaling	13
5	Oppfølging av sårbare barn og unge og samarbeid mellom tjenester	14
5.1	Revisjonskriterier	14
5.2	Datagrunnlag	17
5.2.1	Tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge	17
5.2.2	Helsestasjons- og skolehelsetjenesten	19
5.2.3	Samtalemetoder og medvirkning	21
5.2.4	Barnehage	22
5.2.5	Skole	24
5.2.6	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	25
5.2.7	Koordinert tilbud og samarbeid	26
5.3	Vurderinger	28
5.3.1	Tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge	28
5.3.2	Helsestasjons- og skolehelsetjenesten	28
5.3.3	Samtalemetoder og medvirkning	29
5.3.4	Barnehage	30
5.3.5	Skole	31
5.3.6	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	31
5.3.7	Samarbeid	32
5.4	Konklusjon og anbefalinger	34
6	Kilder	35
7	Vedlegg	36
7.1	Utleddning av revisjonskriterier	36
7.2	Kommunedirektørens uttalelse	45

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen er rettet mot Fredrikstad kommunes tiltak for barn i lavinntektsfamilier, samt kommunens generelle oppfølging av sårbare barn og unge, og tjenestenes samarbeid i forbindelse med dette. Vi har undersøkt tiltak for barn i lavinntektsfamilier ved å se på NAVs arbeid rettet mot denne gruppen, og hvordan kommunen for øvrig arbeider på området. Videre har vi undersøkt kommunens tiltak for oppfølging av sårbare barn blant annet ved å se på kommunens helsestasjons- og skolehelsetjeneste, barnehager og skoler, samt andre kommunale tiltak og tilbud i Fredrikstad, som kan ha en påvirkning på hvordan oppfølgingen av sårbare barn blir ivaretatt.

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

1. Er det iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?
2. Er det iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge og samarbeides det i tilstrekkelig grad mellom tjenestene?

Revisjonens fremgangsmåte

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mai 2022 til januar 2023. Revisjonskriteriene i rapporten er bygget opp rundt lovverk og forskrifter som blant annet folkehelseloven, forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, samt andre kilder knyttet til temaet, som nasjonale faglige retningslinjer og veiledere. Datagrunnlaget er innhentet ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens konklusjon at Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Dette baserer vi blant annet på at NAV arbeider med å sikre foreldres inntekt og bomuligheter, og har et ekstra fokus på barns oppvekst i sårbare familier. Videre har kommunen flere tiltak utenom NAV som vil kunne bidra til at barn i lavinntektsfamilier gis mulighet til et større utvalg opplevelser og fritidsaktiviteter enn hva de ellers ville ha hatt. I tillegg utarbeider Fredrikstad kommune annet hvert år en levekårs-kartlegging som skal vise hvor utfordringene er størst, samt at kommunen er på vei til å etablere et program for områdeutvikling, med en strategi som skal være klar våren 2023. Når det gjelder sistnevnte, det å etablere et program for områdeutvikling, anser revisjonen at dette er et viktig tiltak i forbindelse med barn i lavinntektsfamilier fordi dette kan føre til tiltak som vil komme denne gruppen til gode.

Det er revisjonens konklusjon at Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge. Dette ivaretas gjennom kommunale tilbud som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og hvordan blant annet barnehage og skole jobber på området. I tillegg finnes det konkrete tiltak og tilbud som opprettelse av ny etat (barne- og familietjenester), Fredrikstadhjelpa 0-16, og Foreldrekompasset. Et område hvor vi likevel mener det gjenstår noe arbeid er i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering hos PPT. På revisjonstidspunktet er det ventelister i forbindelse med dette, noe som kan være uheldig dersom det fører til at elever med behov for spesialundervisning må vente på slike tilbud.

Det er revisjonens konklusjon at tjenestene i Fredrikstad kommune ikke i tilstrekkelig grad samarbeider i forbindelse med oppfølging av sårbare barn og unge. Vi baserer dette på opplysninger fra flere av de vi intervjuet som selv er sentrale aktører innenfor dette arbeidet, og som oppga at slike samarbeid kunne være utfordrende med tanke på manglende oppgave- og ansvarsfordeling, og at kommunen generelt ikke har et godt nok helhetlig og koordinert tilbud. Videre mener vi at det gjenstår noe arbeid når det

gjelder å få på plass avtaler/rutiner om samarbeid innad i kommunen som sikrer oppfølging av sårbare barn og unge.

Revisjonens anbefalinger

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

- a) fortsette arbeidet med å etablere et program for områdeutvikling
- b) sette inn tiltak for å sørge for at ventelister knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger ikke oppstår
- c) arbeide for å bedre samarbeidet på tvers av tjenester, med fokus på et koordinert og helhetlig tjenestetilbud på området
- d) utarbeide avtaler/rutiner om samarbeid mellom tjenester og seksjoner i kommunen som sikrer oppfølging av sårbare barn og unge

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 166/21 (09.12.2022).

Revisjonen gjennomførte et oppstartsmøte med administrasjonen 11.03.2022 der prosjektet ble presentert, og det ble gitt mulighet for å gi innspill til prosjektplanen. Etter kontrollutvalgsmøte 30.03.2022, ble saken sendt tilbake til revisjonen med forespørsel fra kontrollutvalget om korrigert prosjektplan. Det ble gjennomført et nytt oppstartsmøte med administrasjonen 21.04.2022, og etter dette besluttet revisjonen å gjøre noen justeringer i problemstillingene basert på administrasjonens innspill. Disse fremkommer av problemstillingenes avgrensninger. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 11.05.2022.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai 2022 - januar 2023. Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 19.01.2023 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg (kapittel 7.2).

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

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 25. januar 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Henning S. Langsholt (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

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

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er det iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

Problemstilling 2: Er det iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge, og samarbeides det i tilstrekkelig grad mellom tjenestene?

Gjennom problemstilling 1 har revisjonen undersøkt Fredrikstad kommunes tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Siden barns oppvekstvilkår påvirkes direkte av foreldrenes økonomi, har tiltak rettet mot foreldrene også falt innunder tiltak vi vil se på. Revisjonen har hovedsakelig undersøkt NAVs tjenestetilbud, samt andre generelle kommunale tiltak for denne gruppen.

Revisjonen har i problemstilling 2 undersøkt om Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge. Sårbare barn og unge er en stor gruppe, dermed har hovedfokuset i problemstilling 2 vært på tilbudene sårbare barn og unge mottar, uavhengig av årsaken til at de er sårbare. Vi har blant annet sett på tiltak og tjenester gitt av etat barne- og familietjenestene, under seksjon utdanning og oppvekst. Denne etaten består blant annet av helsevern for barn og unge (inkludert helsestasjons- og skolehelsetjenesten), Fredrikstadhjelpa 0-16, og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). I tillegg har revisjonen undersøkt tiltak innenfor barnehage og skole.

Knyttet til problemstilling 1, samt første ledd av problemstilling 2, har revisjonen satt som forutsetning i kriteriene at kommunen har etablert tiltak som er egnet til å oppfylle sentrale hensyn i lover, forskrifter, rundskriv, veiledere og andre autoritative kilder som kan knyttes til barn i lavinntektsfamilier og sårbare barn og unge. Når det er sagt vil ikke en slik bred revisjon som strekker seg over et stort antall lovområder, kunne gi et fullstendig bilde av regeletterlevelsen på alle områder som legges til grunn i kriteriene. Den gir likevel en oversikt over relevante tiltak for målgruppen, tiltakenes egnethet, og eventuelle avvik knyttet til tiltakene kommunen har eller eventuelt mangler.

Ifølge melding til stortinget 32 (2020-2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv» kan enkelte barn og unge ha utfordringer på flere områder samtidig, og dermed ha behov for bistand fra flere tjenester. Det kan dreie seg om utfordringer knyttet blant annet til helse, språkutfordringer, utfordringer i barnehage- og skolemiljøet, eller til en vanskelig livssituasjon på grunn av utfordringer i familien. Slike sammensatte utfordringer krever en samordnet innsats fra hjelpeapparatet. Samarbeidet mellom tjenester og aktører i kommunen har derfor også være et viktig område å undersøke nærmere.

3.2 Om revisjonskriterier

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

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva

revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

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

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

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

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er «Kommunedelplan oppvekst 2021-2032» og «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljøet» sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 11 intervjuer:

- NAV-leder Lise Mette Paulsen
- Virksomhetsleder PPT
- SLT-koordinator
- Forebyggende koordinator
- Avdelingsleder helsevern for barn og unge
- Prosjektkoordinator for Foreldrekompasset
- Folkehelsekoordinator
- Konstituert virksomhetsleder tjenesteutvikling
- Etatssjef skole Marit Mundahl
- Etatssjef barne- og familietjenester Solfrid Marie Døhlen
- Etatssjef barnehage Gøril Bjerknes

Vi fikk besvart intervju spørsmål pr. e-post fra virksomhetsleder Fredrikstadhjelpa 0-16, siden hun var utilgjengelig for å stille til intervju, samt at vi fikk svar på oppfølgende spørsmål pr. e-post fra teamleder NAV.

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

4 BARN I LAVINNTEKTSFAMILIER

Problemstilling 1: Er det iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

4.1 Revisjonskriterier

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

- Kommunen skal ha tiltak for bedre levekårene for vanskeligstilte, samt bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid.
- Kommunen bør ha tiltak for at lokalsamfunnet tilrettelegges for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon, og det bør finnes hjelpetiltak hvis det oppstår behov for det. Dette kan være å utarbeide boligsosial handlingsplan, å utvikle lokalt tilpassede tiltak og tjenestetilbud, og å ha en systematisk satsning for å hindre marginalisering og eksklusjon av utsatte barn og unge.
- Kommunen skal ha tiltak for at barn og unges særskilte behov i vanskelige situasjoner blir ivarettatt i familiens møte med NAV-kontoret.
- Kommunen skal ha tiltak for at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst. Hensynet til at barn og unge skal ha en normal oppvekst innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn og at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette.
- Kommunen skal sikre en helhetlig tilnærming med koordinering av tjenester i NAV-kontoret og et utstrakt samarbeid med kommunen for øvrig og andre offentlige instanser som har arbeidsoppgaver med betydning for de sosiale tjenestene. NAV-kontoret skal ha et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene. Et slikt samarbeid kan blant annet dreie seg om forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møte-sted for ungdom, ferie for barn og barnefamilier, m.m.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Levekår for vanskeligstilte og lokalsamfunn

NAV-leder opplyste at selve samfunnsoppdraget til NAV er å hjelpe mennesker ut i arbeid, og ut av eventuelt utenforskap. Hun fortalte at målet til, og meningen bak NAV, er å bedre levekårene for vanskeligstilte gjennom at de kommer seg i jobb. NAV sikrer at alle som ikke har økonomi til å greie seg selv, og som oppfyller kravene i sosialtjenesteloven, har krav på sosialhjelp til livsoppholdsutgifter, inkludert boutgifter. Dette bidrar til økonomisk og sosial trygghet. NAV gir garantier til de som ikke har egne midler til depositum for å sikre familier et botilbud. I tillegg blir de som står uten tak over hodet sikret midlertidig botilbud fra NAV i påvente av et varig botilbud.

NAV-leder informerte om at det ikke forekommer noe systematisk arbeid innad i NAV når det gjelder å tilrettelegge lokalsamfunnet for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon. Hun fortalte at NAV tidligere har deltatt på lokalsamfunnsmøter, men at dette ikke ga noen resultater i særlig grad. Lokalsamfunnet, eller de frivillige, kan ikke overta NAV sine lovpålagte arbeidsoppgaver.

Folkehelsekoordinator opplyste at én måte å jobbe lokalt på er å engasjere ildsjeler og ressurser i de enkelte lokalsamfunnene. Lokalsamfunnsordningen i Fredrikstad er en nærdemokratimodell. Han fortalte at Fredrikstad har to ansatte i kommunen som jobber med lokalsamfunnsutvikling for å bygge opp et mangfold av tiltak, samt å stimulere frivilligheten og øke innbyggermedvirkningen. Videre utarbeider Fredrikstad kommune annet hvert år en levekårskartlegging som viser den geografiske fordelingen av levekårsstatistikk. Med 40 levekårssoner viser kartleggingen hvor utfordringene er størst. Etter kartlegging er neste skritt å arbeide med problemene systematisk. Kommunen har hatt forsøk med ulike områderetta tiltak og kommunen er på vei til å etablere et program for områdeutvikling, med en strategi som skal være klar våren 2023. Tiltak i forbindelse med dette vil blant annet kunne være forsterket innsats gjennom innbyggermedvirkning, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Dersom kommunen lykkes med dette arbeidet vil kanskje skolen og barnevernet få en litt enklere jobb i utsatte områder.

Forebyggende koordinator informerte om at Fredrikstad er i ferd med å endre fremgangsmåte på området, og at det for tiden blant annet arbeides med en ny plan for det boligsosiale arbeidet. Dette innebærer blant annet et større fokus på å utforske kommunens handlingsrom opp mot private aktører. Hun fortalte at arbeid med lokalsamfunnene har vært sentralt i kommunen over tid.

Det fremgår av dokumentet «Fredrikstad mot 2030 – kommuneplanens samfunnsdel», under «Innsatsområder», at sosial bærekraft handler om at alle skal oppleve å være en del av Fredrikstadsamfunnet og lokalsamfunnet de tilhører. Det står videre at sosial bærekraft også innebærer å skape gode, helsefremmende omgivelser for mennesker å oppholde seg i, og at kommunen må jobbe for å skape mindre forskjeller mellom folk. Under «Å leve i Fredrikstad» fremgår det at kommunen vil prioritere forebygging, helsefremming, og reduksjon av sosial ulikhet i helse og levekår. Videre skal alle i innbyggere bo i rause og aktive lokalsamfunn, blant annet ved at kommunen fremmer frivillighet og deltakelse ved å mobilisere lokalsamfunnets ressurser, samt ved å legge til rette for trygghet og deltakelse i sosiale felleskap.

4.2.2 Barn og unges behov og oppvekst

På spørsmål om hvordan NAV går frem for å ivareta barn og unges særskilte behov i vanskelige situasjoner i familiens møte med NAV-kontoret, svarte NAV-leder at dette dreier seg om å sikre mennesker økonomisk. Hun fortalte at i den forbindelse benytter NAV en guide for barnekartlegging hver gang de har med barnefamilier å gjøre. Denne kartleggingen blir en del av hvert vedtak, og gjennomføres for alle barnefamilier.

I forbindelse med å ha tiltak for at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier skal få en mest mulig normal oppvekst, opplyste NAV-leder at dette henger nøye sammen med den ovennevnte kartleggingen. NAV undersøker om de enkelte familiene vil greie seg med de midlene de har, eller om de vil ha behov for mer på grunn av barnas aktiviteter osv. Det gjøres individuelle vurderinger i hver sak og NAV sørger for at barn skal ha muligheter til fritidsaktiviteter. Derimot kan ikke NAV sikre at eventuelle ekstra midler til familien faktisk blir brukt til barnas aktiviteter; NAV har ikke mulighet til å vite hvordan foreldre benytter pengene de mottar til slike formål. I tillegg til fritidsaktiviteter, sikrer NAV SFO-plass og barnehageplass for enkelte familier. Formålet med å gi støtte til barnehage er blant annet at dette kan gjøre det lettere å få foreldrene ut i arbeidslivet.

Teamleder NAV opplyste at ovennevnte guide for barnekartlegging er en huskeliste/mal for samtale, som veiledere hos NAV gjennomfører med brukere minimum hver 6. mnd. Malen brukes som et utgangspunkt, og tilpasses til samtalen som skal gjennomføres. Den inneholder blant annet følgende punkter:

- Alder og kjønn på barna
- Har barna helseutfordringer og/eller allergier som fører til økte matutgifter?
- Har barna tilstrekkelig med klær, eventuelt, hva trenger de? Kan barna arve klær av hverandre? Hvem av barna kan arve klær fra hvem?
- Deltar barna i organiserte fritidsaktiviteter? Har barna utgifter til fritidsaktiviteter? Dersom barna ikke deltar i fritidsaktiviteter: kartlegge hvorfor?
- Har barna utgifter til helse?
- Har barna reiseutgifter?
- Leker, sykkel, og lignende - Har de det de trenger? Kan barna arve sykler og annet utstyr fra hverandre? Eventuelt, hvem arver av hvem?
- Har barna behov for innbo og utstyr? Hvis ja, spesifiser.
- Hva er foreldrenes utfordringer, motivasjon og ønsker knyttet til ordinært arbeid slik at de kan selv forsørge sine barn?

Teamleder NAV fortalte at formålsparagrafen i sosialtjenesteloven er godt forankret hos NAV-kontoret, og malen over gjenspeiler dette. I formålsparagrafen heter det blant annet at: «NAV-kontoret skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer. Dette gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier, og hvor det er viktig å hindre at oppvekstsituasjonen fører til ytterligere og vedvarende stigmatisering.» Videre er det politisk vedtatt at barnetrygden ikke regnes som inntekt ved beregning av sosialhjelp fra 01.09.2022.

SLT-koordinator opplyste i forbindelse med tiltak for barn i lavinntektsfamilier at det gjøres en del kompenseringsarbeid i kommunen, som supplement til det NAV gjør. Dette kan være å dele ut gratis kino-billetter, og å gi gratis tilgang til Kongstenbadet. Han fortalte at effekten av slike tiltak kan diskuteres, samtidig forteller blant annet helsesykepleiere i kommunen at de er veldig viktige. Det samme sier foreldre til barna det gjelder. Familier med vedvarende lavinntekt kan imidlertid ha andre utfordringer i tillegg til det rent økonomiske, som psykisk uhelse i familien. Drømmefritids-prosjektet er et spennende tiltak. Ifølge forebyggende koordinator er dette et tiltak for at alle barn og unge skal kunne ha fritidsaktiviteter. SLT-koordinator opplyste at dette er et stort, overordnet prosjekt i forbindelse med «Wicked»-problemstillinger³. Kommunen har i tillegg noe som kalles «Join», som dreier seg om å gi gratis enkeltopplevelser, samt diverse idretts- og fritidsprosjekter. Kommunen får statlige tilskudd for å tilby aktiviteter

³ Fagfelt i forbindelse med komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer.

til utsatte barn og unge. Det finnes også en kommunal tilskuddsordning som heter «Fond mot barnefattigdom», som kommunen har delt ut flere millioner fra over de siste fem, seks årene. I tillegg finnes andre tiltak, som at kommunen bidrar til at familier får mulighet til diverse ferieaktiviteter. Dette er tilskuddsbaserte tiltak som kompenserer for at mange ikke drar på ferie.

I protokoll fra sak 2017/12365 fremgår det at bakgrunnen for prosjektet «Drømmefritid» er at seksjon for utdanning og oppvekst våren 2017 søkte tilskuddsmidler til prosjektet gjennom Folkehelseprogrammet «Mestring og mening». Bakgrunnen for søknaden var et pågående arbeid knyttet til barnefattigdom. I forbindelse med prosjektet ble det valgt en primærmålsetting om å finne hensiktsmessige arbeidsmåter i kommunen for å jobbe med komplekse samfunnsutfordringer, og en sekundærmålsetting om at alle barn og unge i kommunen skal ha en fritidsaktivitet. Prosjektet har som en av flere målsettinger, at alle barn og unge i Fredrikstad skal kunne delta i en fritidsaktivitet. Kommunedirektørs forslag til innstilling i saken var å videreføre arbeidet fra Drømmefritid og å utarbeide og vedta en lokal fritidserklæring innen utgangen av 2022.

Av brosjyre for opplevelseskortet «Join» fremkommer det at kortet er laget for at barn og unge i Fredrikstad som trenger det kan få gratis eller billigere opplevelser. Dette inkluderer blant annet kino, inngang på Kongstenbadet, fotballkamp, og trampolinepark. Kortet kan brukes av mange forskjellige grupper barn og unge i Fredrikstad, barn og unge i lavinntektsfamilier er en av disse.

Etatssjef barne- og familietjenester opplyste om at det finnes tiltak overfor barn i lavinntektsfamilier som fungerer bra, som for eksempel «Skattekammeret» gjennom Kirkens bymisjon, som går på lån av diverse utstyr. Kirkens bymisjon jobber også opp mot personer med rusproblemer og med lav inntekt. Det ble også gjennomført sommerskole i 2021 og 2022, med bakgrunn i statlige midler, og det var da et viktig universelt tilbud for barn og unge. Dette er imidlertid ikke en del av det faste tilbudet til Fredrikstad kommune. Videre har kommunen redusert pris på SFO for lavinntektsfamilier. Hun fortalte at kommunen ikke har hatt en god nok strategi for hvordan de skal møte lavinntektsproblematikk tidligere, men at dette gjøres noe med nå. Det skal blant annet komme en ny strategi for områdesatsning, og det er mange andre planer som utarbeides for å møte disse utfordringene.

Forebyggende koordinator informerte om at NAV har et særskilt ansvar for å sikre foreldres inntekt, men at det alltid vil være personer som vil ha lav inntekt selv om de sikres gjennom NAV. Hun fortalte at spørsmålet da blir hvordan resten av kommunen skal arbeide overfor denne gruppen, for eksempel i seksjon utdanning og oppvekst. Kommunen må ha fokus på hvordan den skal arbeide med dette i et generasjonsperspektiv, slik at sosiale forskjeller ikke reproduseres.

4.2.3 En helhetlig tilnærming og samarbeid

Angående en helhetlig tilnærming med koordinering av tjenester i NAV-kontoret, samt samarbeid med andre aktører, opplyste NAV-leder at NAV-kontoret i Fredrikstad er organisert slik at de statlig ansatte også arbeider med kommunale oppgaver. I utgangspunktet er det voksne mennesker, fra 18 år og oppover, som er målgruppen til NAV, men NAV forsøker å se hele familien uansett hvilken ytelse brukerne går på. NAV samarbeider mye med friskliv og mestring og med boligavdelingen. I tillegg er NAV med i Velferdslab (se under), et tiltak som er forankret på øverste nivå i kommunen.

NAV-leder opplyste at NAV har et utstrakt samarbeid med skolen, hvor blant annet to veiledere fra NAV er ute i videregående skole. I tillegg samarbeides det med distriktpsykiatrisk senter (DPS), barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) osv. NAV er ute i næringslivet for å skaffe strategiske partnere for å få mennesker ut i arbeid. NAV har et eget markedsteam som jobber konkret ut mot næringslivet. Dette gjøres på brukernes premisser, og hensikten er å finne arbeidsplasser til brukerne der NAV har en tett

oppfølging med både bruker og arbeidsgiver. Hun sa at NAV generelt samarbeider med mange, både offentlige og private aktører.

Ifølge konstituert virksomhetsleder tjenesteutvikling er «Velferdsrab» et pilotprosjekt i kommunen, og en metode for å jobbe på tvers av kommunale tjenester. Det var Asker kommune som var først ute med en tilsvarende metode. Målgruppen for Velferdsraben i Fredrikstad kommune er barnefamilier i vedvarende lavinntekt. Metoden går blant annet ut på å skape mer brukerorienterte møtepunkter slik at tjenestene har felles møter med familiene, noe som reduserer antall møter familiene trenger å ha med de forskjellige tjenestene. Metoden skal bidra til at kommunen jobber sammen med familiene mer helhetlig, og på tvers av tjenestene.

Konstituert virksomhetsleder tjenesteutvikling fortalte at hun ble utnevnt som prosjektleder fordi kommunen ville at dette ansvaret skulle ligge hos noen som ikke er direkte ute i de forskjellige fagfeltene. I tillegg til prosjektleder er fire såkalte investeringsledere involvert i arbeidet, hvor blant annet én kommer fra barnevernet. Disse koordinerer møtene. I tillegg finnes en styringsgruppe, hvor NAV, tildelingskontoret, friskliv og mestring, etat barne- og familietjenester, og stab utdanning og oppvekst er representert, i tillegg til stab innovasjon og utvikling. Metoden har et systemnivå perspektiv, hvor viktige spørsmål er: Hvem skal gjøre hva? Hvem skal eie de forskjellige rollene? Det gjenstår fortsatt noe når det gjelder å finne ut av hvordan kommunen skal bruke metoden slik at det fungerer godt i praksis i det lange løp. Metoden i seg selv fungerer imidlertid godt, og kommunen ser gode resultater av arbeidet på tvers.

Dokumentet «Velferdsrabpiloten: Velferdsrab – samskaping i praksis» beskriver blant annet bakgrunnen til og målene med prosjektet Velferdsrab. Disse er blant annet å prøve ut nye samhandlingsformer i tverrfaglig arbeid knyttet til barnefamilier i vedvarende lavinntektsituasjoner, og som har kontakt med flere kommunale tjenester. Prosjektet beskriver nye løsninger for samarbeid mellom kommunale virksomheter, og vil kunne styrke kommunen som tilbyder av helse- og velferdstjenester. Potensielle gevinster for innbyggerne beskrives som at de vil få bedre og mer koordinerte tjenester, mens det for kommunen sies at den vil kunne se større effekt av arbeidet, bedre og mer effektiv samhandling, og potensielt også økonomisk effekt. Videre i dokumentet beskrives blant annet organisering, roller og ansvar i forbindelse med velferdsrab.

Angående Velferdsrab fortalte NAV-leder at NAV har opplevd utfordringer med Velferdsraben fordi samarbeidet ikke er tilstrekkelig forpliktende. Det er mulig alle jobber godt forebyggende på hver sin måte, men tjenestene er ikke gode nok sammen. Det er ikke god nok overordnet koordinering av de kommunale tjenestene Fredrikstad.

SLT-koordinator opplyste at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å jobbe systematisk og helhetlig i forbindelse med tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Han fortalte at det er et vanskelig felt å arbeide med, og særlig burde det jobbes mer kunnskapsbasert og mer på tvers. Siden Fredrikstad skårer dårlig på feltene levekår og barnefattigdom, har det blitt mer fokus på dette i det siste. Det er et problem når tiltak ikke er sikret i handlingsplaner, eller når gjennomførelsen av tiltak og vedtak blir personavhengige. På spørsmål om han samarbeider med NAV, svarte han at dette gjøres noe, men at det er litt personavhengig hvor mye det faktisk blir. Det dreier seg mest om samarbeid om konkrete prosjekter fremfor på systemnivå. Samtidig har NAV samarbeid om enkeltsaker med barnevern og skole.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Levekår for vanskeligstilte og lokalsamfunn

Når det gjelder hvordan Fredrikstad kommune arbeider for å bedre levekårene for vanskeligstilte og å bidra til sosial og økonomisk trygghet, opplyste NAV-leder at det gjøres gjennom det som er samfunnsoppdraget til NAV, nemlig å hjelpe mennesker ut i arbeid. NAV sikrer også boutgifter til alle som ikke har økonomi til å greie seg selv, og som oppfyller kravene i sosialtjenesteloven. De som står uten tak over hodet sikres midlertidig botilbud fra NAV i påvente av et varig botilbud. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen gjennom NAV har tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid.

Lokalsamfunnet bør tilrettelegges for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon, og det bør finnes hjelpetiltak hvis det oppstår behov for det. NAV-leder informerte om at det ikke forekommer noe systematisk arbeid innad i NAV når det gjelder å tilrettelegge lokalsamfunnet for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon. Våre undersøkelser viser allikevel at kommunen har fokus på dette. Fredrikstad kommune har blant annet to ansatte i kommunen som jobber med lokalsamfunnsutvikling for å bygge opp et mangfold av tiltak, samt å stimulere frivilligheten og øke innbyggermedvirkningen. Videre utarbeider Fredrikstad kommune annet hvert år en levekårskartlegging som skal vise hvor utfordringene er størst. Deretter er neste skritt å arbeide med problemene systematisk, og i den forbindelse skal det etableres et program for områdeutvikling med en strategi som skal være klar våren 2023. Tiltak i forbindelse med dette vil blant annet kunne være forsterket innsats gjennom innbyggermedvirkning, stedsutvikling og tjenesteutvikling.

Forebyggende koordinator informerte om at arbeid med lokalsamfunnene har vært sentralt i kommunen over tid, og at det for tiden arbeides med en ny plan for det boligsosiale arbeidet. Dokumentet «Fredrikstad mot 2030 – kommuneplanens samfunnsdel» beskriver også at sosial bærekraft handler om at alle skal oppleve å være en del av Fredrikstadsamfunnet og lokalsamfunnet de tilhører, og at alle innbyggere skal bo i rause og aktive lokalsamfunn.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av ovennevnte at kriteriet om å tilrettelegge lokalsamfunn og at det bør finnes hjelpetiltak ved behov er oppfylt.

4.3.2 Barn og unges behov og oppvekst

På spørsmål om hvordan NAV ivaretar barn og unges særskilte behov i vanskelige situasjoner i familiens møte med NAV-kontoret svarte NAV-leder at dette dreier seg om å sikre mennesker økonomisk. I tillegg til dette benytter NAV en guide for barnekartlegging hver gang de har med barnefamilier å gjøre. Denne kartleggingen blir en del av hvert vedtak, og guiden er en huskeliste/mal for samtale med barnefamilier, og inneholder diverse punkter som skal sørge for at barnefamiliens/barnas behov blir ivaretatt. Dette gjøres ved å stille spørsmål som for eksempel:

- Har barna helseutfordringer og/eller allergier som fører til økte matutgifter?
- Har barna tilstrekkelig med klær, eventuelt, hva trenger de? Kan barna arve klær av hverandre?
- Deltar barna i organiserte fritidsaktiviteter? Har barna utgifter til fritidsaktiviteter?

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at NAV-kontoret har tiltak for å ivareta barn og unges særskilte behov i vanskelige situasjoner.

Kommunen skal ha tiltak for at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst. Dette innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn og at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette. Revisjonen vektlegger opplysningene fra NAV-leder om at dette henger nøye sammen med den ovennevnte kartleggingen. NAV undersøker om de enkelte familiene vil greie seg med de midlene de har, eller om de vil ha behov for mer på grunn av barnas aktiviteter osv. NAV sørger for at barn skal ha muligheter til fritidsaktiviteter, i tillegg til å sikre SFO-plass og barnehageplass for enkelte familier. Videre fortalte teamleder NAV at formålsparagrafen i sosialtjenesteloven er godt forankret hos NAV-kontoret, og at det i denne blant annet heter at: «Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer. Dette gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier, og hvor det er viktig å hindre at oppvekstsituasjonen fører til ytterligere og vedvarende stigmatisering.»

I tillegg til NAVs arbeid på området, er det revisjonens inntrykk at kommunen for øvrig har fokus på at barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier skal ha en mest mulig normal oppvekst. Dette dreier seg blant annet om kompenseringsarbeid som supplement til det NAV gjør, som for eksempel å dele ut gratis kinobilletter, og å gi gratis tilgang til Kongstenbadet, Drømmefritids-prosjektet, «Join» osv. Videre har kommunen en tilskuddsordning som heter «Fond mot barnefattigdom» som kommunen har delt ut flere millioner fra over de siste fem, seks årene. «Skattekammeret» gjennom Kirkens bymisjon dreier seg om utlån diverse utstyr.

Ifølge forebyggende koordinator informerte har NAV har et særskilt ansvar for å sikre foreldres inntekt, men det vil alltid være personer som vil ha lav inntekt selv om de sikres gjennom NAV. Kommunen må derfor ha fokus på hvordan den skal arbeide med dette i et generasjonsperspektiv, slik at sosiale forskjeller ikke reproduseres.

Basert på våre funn om arbeidet til NAV og kommunen for øvrig, er det revisjonens oppfatning at kommunen har tiltak for å ivareta at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier får en mest mulig normal oppvekst, og at dette innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn, samt at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette.

4.3.3 En helhetlig tilnærming og samarbeid

Angående en helhetlig tilnærming med koordinering av tjenester i NAV-kontoret opplyste NAV-leder at NAV-kontoret i Fredrikstad er organisert slik at de statlig ansatte også arbeider med kommunale oppgaver, og at NAV forsøker å se hele familien uansett hvilken ytelse brukerne går på. I tillegg er NAV med i Velferdsrab (se over). Ifølge NAV-leder har imidlertid NAV opplevd utfordringer med Velferdsrab fordi samarbeidet ikke er tilstrekkelig forpliktende. Det er ikke god nok overordnet koordinering av de kommunale tjenestene Fredrikstad.

Om samarbeid med andre aktører fortalte NAV-leder at NAV samarbeider med blant annet friskliv og mestring, boligavdelingen, skolen, DPS, BUP, osv. NAV har i tillegg et eget markedsteam som jobber konkret ut mot næringslivet med mål om å finne arbeidsplasser til brukerne.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ivaretar en helhetlig tilnærming med koordinering av tjenester i NAV-kontoret. Videre er det vårt inntrykk at NAV samarbeider med kommunen for øvrig, samt andre offentlige og private aktører på området. Vi registrerer imidlertid at NAV-leder selv oppgir å ha utfordringer med gjennomføringen av prosjektet «Velferdsrab». Angående Velferdsrab er revisjonens inntrykk at dette er et godt tiltak (se under), samtidig mener vi at det er uheldig dersom NAV opplever utfordringer i forbindelse med dette arbeidet.

Om en helhetlig tilnærming og samarbeid på tvers generelt i kommunen (utover NAVs interne koordinering av egne tjenester) for gruppen barn i lavinntektsfamilier, er «Velferdsrab» et pilotprosjekt i kommunen som skal bidra til dette. Metoden går blant annet ut på å skape mer brukerorienterte møtepunkter slik at tjenestene har felles møter med familiene, noe som reduserer antall møter familiene trenger å ha med de forskjellige tjenestene. Metoden i seg selv fungerer godt, og kommunen ser gode resultater av arbeidet på tvers. Potensielle gevinster for innbyggerne vil kunne være at de får bedre og mer koordinerte tjenester. Revisjonens inntrykk er at dette er et godt tiltak i forbindelse med en helhetlig tilnærming, og vil kunne gjøre det lettere for familier å forholde seg til de forskjellige tjenestene de mottar hjelp fra.

Vi registrerer at SLT-koordinator opplyste at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å jobbe systematisk og helhetlig i forbindelse med tiltak for barn i lavinntektsfamilier, og at det blant annet er problematisk når tiltak ikke er sikret i handlingsplaner, eller når gjennomførelsen av tiltak og vedtak blir personavhengige. Han fortalte imidlertid at det har blitt mer fokus på dette i det siste.

4.4 Konklusjon og anbefaling

Det er revisjonens konklusjon at Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Dette mener vi er oppfylt gjennom arbeidet til NAV med å sikre foreldres inntekt og bomuligheter, og ved å ha et ekstra fokus på barns oppvekst i sårbare familier. Videre har kommunen flere tiltak utenom NAV som vil kunne bidra til at barn i lavinntektsfamilier gis mulighet til et større utvalg opplevelser og fritidsaktiviteter enn hva de ellers ville ha hatt. I tillegg utarbeider Fredrikstad kommune annet hvert år en levemålskartlegging som skal vise hvor utfordringene er størst, samt at kommunen er på vei til å etablere et program for områdeutvikling, med en strategi som skal være klar våren 2023.

Når det gjelder sistnevnte, det å etablere et program for områdeutvikling, anser revisjonen at dette er et viktig tiltak i forbindelse med barn i lavinntektsfamilier fordi dette kan føre til tiltak som vil komme denne gruppen til gode. Vi kommer derfor med en anbefaling om at dette er et arbeid som bør ferdigstilles.

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

- a) fortsette arbeidet med å etablere et program for områdeutvikling

5 OPPFØLGING AV SÅRBARE BARN OG UNGE OG SAMARBEID MELLOM TJENESTER

Problemstilling 2: Er det iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge, og samarbeides det i tilstrekkelig grad mellom tjenestene?

5.1 Revisjonskriterier

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

Overordnet

- Kommunen skal ha tiltak for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

- Kommunens helsestasjons- og skolehelsetjeneste skal legge til rette for nødvendig samarbeid med:
 - pasienter og brukere og deres pårørende
 - relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester, inkludert private tjenesteytere med avtale med spesialisthelsetjenesten eller kommunen, herunder fastleger
 - tannhelsetjenesten
 - relevante fylkeskommunale tjenester
 - relevante statlige tjenester
- Tilbudet til gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere og barn og ungdom 0–20 år i helsestasjonstjenesten, j.fr. § 5, skal inneholde blant annet:
 - opplysningsvirksomhet individuelt eller i grupper, herunder bidra til å forebygge ikke-smittsomme sykdommer og samlivsveilednings- og foreldreforbereidende arbeid
 - helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
 - kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
 - oppsøkende virksomhet til barn og familier med behov for ekstra oppfølging
 - samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
 - styrking av unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
 - råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov
- Tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal inneholde:
 - helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
 - helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov

- opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det
- kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
- oppsøkende virksomhet ved behov
- samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø
- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
- styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
- råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov

Samtalemetoder og medvirkning

- Ansatte som arbeider med barn og unge bør ha kunnskap om samtalemetoder og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for.
- Kommunen skal ha tiltak for at barn og unge skal oppleve å medvirke i beslutninger som angår dem, og ansatte skal ha kompetanse om hvordan barn og unges medvirkning og medbestemmelse skal ivaretas.

Barnehage

Barnehageeier skal ha tiltak for å følge opp sårbare barn og unge som skal bidra til:

- en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller
- at barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det
- at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud
- at ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken

Skole

Skoleeier skal ha tiltak for å følge opp sårbare barn og unge som skal bidra til:

- at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.
- at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.
- at når en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har eleven rett til spesialundervisning.

PPT

- PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.
- PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.
- PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

- Kommunen skal ha gode rutiner for overganger mellom faser i utdanningsløpet, og PP-tjenesten skal delta aktivt i samarbeidet.

Samarbeid

- Kommunen skal sikre at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinerte
- Kommunen bør etablere avtaler/rutiner om samarbeid som sikrer oppfølging av involverte barn og unge.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge

Kommunen skal ha tiltak for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. Under følger beskrivelser av utvalgte tiltak for hvordan Fredrikstad kommune arbeider med dette, i forbindelse med tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge.

Ny etat i seksjon utdanning og oppvekst

Dokumentet «Ny etat i seksjon utdanning og oppvekst» er en protokoll fra sak 2019/18265. Det fremkommer av protokollen at det i bystyremøte 7. desember 2017 ble fremmet verbalforslag i forbindelse med revidert handlingsplan 2018-21 og budsjett 2018 (PS153/17) om å utrede organisering av seksjon utdanning og oppvekst, med mål om at alle virksomheter i seksjonen skal være underlagt en etatsleder. Kommunedirektør foreslo i saken (03.12.2019) å opprette en ny etat i seksjon utdanning og oppvekst som omfatter de tidligere virksomhetene barneverntjenesten, forebyggende tjenester for barn, unge og familier, helsevern for barn og unge og pedagogisk-psykologisk tjeneste. I tillegg skulle det ansettes en etatsleder til å lede etaten. Nytt navn ble foreslått å være «etat tjenester til barn og familier».

I saken beskrives konsekvenser av foreslått ny etatsorganisering å være å bidra til bedre samordning, mer helhetlige tjenester, og at dette vil kunne få en positiv effekt på levekår/folkehelse. Videre fremgår det at opprettelsen av ny etat vil kunne bidra til større og raskere forbedringsmuligheter hos det enkelte barn og den enkelte familie som trenger det. Dette muliggjøres gjennom en mer likeverdig organisering av seksjonen, en bedre helhet og sammenheng i tjenestene som gis, bedre oversikt og mer hensiktsmessige brukerløp internt i seksjonen, samt å lette samarbeidet med andre aktører både innen og utenfor kommunen.

Etatsjef barne- og familietjenester informerte om at etat barne- og familietjenester kom på plass i 2020. De forskjellige virksomhetene ble da samlet i ny etat. Det er et stort fokus på barn som lever i lavinntektsfamilier i den nye etaten. Dette er tema på ledermøter på virksomhetsnivå og avdelingsnivå. Det er et sterkt trykk på tjenestene i etaten, og mye av trykket stammer fra nettopp slike familier. Fredrikstad kommune skiller seg nasjonalt sett negativt ut når det gjelder levekår, basert på levekårskartlegginger. Det jobbes med dette i budsjettsammenheng, men det er lite ressurser til lavterskeltilbud. Det er derfor viktig å styrke de enkelte, relevante tjenestene som jobber på området, og å samarbeide bedre.

Fredrikstadhjelpa 0-16

Virksomhetsleder Fredrikstadhjelpa 0-16 opplyste at Fredrikstadhjelpa 0-16 består av to avdelinger. Den ene avdelingen er et lavterskeltilbud for barn og unge 0-16 år, den andre heter Ressursteamet. Forebygging og tidlig innsats er førende for virksomheten, og tverrfaglig samhandling er en viktig arbeidsmetode for å få til gode universelle arenaer. Avdeling Bryggeriveien gir lavterskel tilbud til barn og ungdom fra 0 til 16 år med lettere til moderate psykiske helseutfordringer, og deres familier. Hovedoppgaven er å komme inn tidlig i problemutviklingen for å forebygge skjevutvikling og psykisk uhelse. Tjenesten har fokus på brukermedvirkning og tilbakemeldingskultur, og avdelingen i Bryggeriveien har valgt å se til Stange-modellen i sin utvikling av tjenestetilbudet. Dette innebærer en humanistisk forståelse hvor

brukernes egen opplevelse står i fokus. Sentralt i denne tenkningen er at det er brukeren selv som definerer hva de vil ha hjelp til, og er med på å utforme hvordan denne hjelpen skal se ut.

Ifølge Virksomhetsleder Fredrikstadhjelpa 0-16 er det mange årsaker til at innbyggere henvender seg til dem. Noen er i behov av noen få samtaler for å støtte og veiledning rundt foreldrerollen, mens andre er i behov av langvarig oppfølging rundt barn og unge med utfordringer knyttet til sin psykiske helse, stort skolefravær, rus eller annet. Stor variasjon i etterspørsel av hjelp gjør at det er avgjørende å tilpasse hjelpen til den enkelte bruker. Tjenesten tilstreber et godt samarbeid med ulike arenaer i barnets og familiens liv, og å bidra med tiltak der barnet er. Det gis gruppetilbud som «COS-P» (Trygghets sirkelen), «Tuning in to kids» (og «toddlers» og «teens», diverse foreldreveiledningsprogram), depresjonsmestringskurs, psykososialt treffpunkt for ukrainske flyktninger, og treffpunkt for barn som pårørende. Tjenesten arbeider stadig med å utvikle slike gruppetilbud. Det tilbys også familierapi, og tjenesten har to ansatte som nå snart er ferdige kognitive terapeuter.

Protokoll om opprettelse av virksomhet med forebyggende tjenester (dette gjelder Fredrikstadhjelpa 0-16) til barn, ungdom og familier (sak 2018/18310) viser til rådmannens forslag til innstilling om å opprette en slik virksomhet i seksjon utdanning og oppvekst. I sammendraget står det blant annet at for å nå målet om en reduksjon i sosial ulikhet i helse i kommunen, er det helt vesentlig å ha gode tjenester på oppvekstfeltet. Gode barnehager og skoler er viktig, men for å korrigere for ulikt utgangspunkt, er det viktig at familier har lett tilgang til faglig god hjelp. Videre fremgår det at ved å ha en forebyggende virksomhet for barn, ungdom og familier som gir lavterskelhjelp, vil kommunen på en bedre måte kunne sikre prinsippet om tidlig og helhetlig innsats overfor sårbare familier. Dette sammen med et særlig fokus på å hjelpe barn og unge til større trivsel, bedre tilhørighet og mer mestring i primærarena vil øke sannsynligheten for at de som er sårbare barn og unge i dag får mulighet til å mestre hverdagen og realisere sitt potensiale som voksne.

Foreldrekompasset

Prosjektkoordinator for Foreldrekompasset opplyste at hensikten med Foreldrekompasset er å gi støtte til foreldre, og dermed indirekte støtte til barn. Hovedmålene for prosjektet er å bedre psykisk helse og å forebygge rusproblematikk. Så langt har 40 av 100 virksomheter i kommunen fått opplæring i dette arbeidet, og programmet er en integrert del av tilbudet som gis i konsultasjoner på helsestasjonen, og i foreldremøter i barnehage og skole. Foreldrestøtten består av å gi informasjon til og å dele kunnskap med foreldre, samt å tilrettelegge for dialog mellom foreldre. Det er ansatte i tjenestene (helsestasjon, barnehage og skole) som utfører arbeidet, og de benytter blant annet standardiserte fremlegg med støttetekster som skal sikre et likt tilbud til foreldre. Foreldrekompasset er et generelt tiltak som dreier seg om universell foreldrestøtte, og det gjelder for alle, ikke kun for sårbare familier. Opprinnelig ble Foreldrekompasset finansiert via program for folkehelsearbeid, men gis nå som en del av kommunens ordinære tilbud til alle foreldre.

SLT-koordinator fortalte at han var med på å starte opp Foreldrekompasset, og at han opplever at dette er et veldig godt prosjekt. Prosjektet handler blant annet om å systematisere hvordan kommunen går ut med informasjon til foreldrene. Dette gjøres ved å kvalitetssikre og sentralisere informasjonen og kunnskapen som går ut til barn og foreldre. Etatssjef barne- og familietjenester opplyste at Foreldrekompasset blir godt mottatt i kommunen, og går ut på blant annet å gi veiledning og informasjon til foreldre, fra graviditet og til barna går ut av skolen, uavhengig av inntekt og annen bakgrunn, slik at alle får den samme informasjonen. Foreldre skal gjennom kurs og veiledning gis muligheter til å styrke kommunikasjonen seg i mellom, og med barna.

Dokumentet «Programbeskrivelse Foreldrekompasset» beskriver Foreldrekompasset som et foreldre-støtteprogram som varer fra graviditet og ut 10. trinn. Programmet bygger på fire kjernekomponenter: Sammenheng, gjentakelse, programbegreper (trygge, tydelige og støttende foreldre) og foreldrefleksjon. Videre fremgår de overordnede rammene for den praktiske gjennomføringen av Foreldrekompasset av dokumentet, i blant annet helsestasjonen og i barnehagen og skolen. I helsestasjonen skal ansatte blant annet dele ut brosjyrer og opplyse om hva Foreldrekompasset er, mens det er beskrevet at programmet skal gjennomføres minimum ett foreldremøte pr. barnehage-/skoleår. Gjennomføringen i barnehage og skole innebærer presentasjon av kunnskap og tilrettelegging av dialog. Det vises til at kommunen har rutiner og støttemateriell til ansatte for gjennomføringen.

5.2.2 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Tilbudet til gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere og barn og ungdom 0–20 år i helsestasjonstjenesten, j.fr. § 5, skal inneholde (alle redegjørelser under er gitt av avdelingsleder helsevern for barn og unge):

- **opplysningsvirksomhet individuelt eller i grupper:** Helsestasjonen følger nasjonale retningslinjer på området. Det praktiske arbeidet innebærer opplysningsvirksomhet individuelt og i grupper. Svangerskapskontrollen ved jordmødrene har ammekurs og fødselsforberedende kurs. Noen får individuell veiledning. Virksomheten har 4-ukers gruppe med helsesykepleier og jordmor.
- **helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid:** Helsestasjon 0-5 år har jevnlig oppfølging og veiledning i faste konsultasjoner, i tillegg til gruppevirksomhet (4 uker, 4 måneder). Virksomheten har ansatte som er sertifisert i COS-P (Trygghetssirkelen). Det planlegges oppstart av disse kursene igjen, da de ikke ble gjennomført i pandemien. I tillegg samarbeides det med tjenester i egen etat, samt med helse og velferd, på området.
- **kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling:** Dette gjøres gjennom faste konsultasjoner, jf. nasjonale retningslinjer for hele virksomheten, inkludert i grupper, gjennom undervisning, tverrfaglig samarbeid med barnehager, skoler og andre samarbeidspartnere. Det er også ekstra fokus på vold ved blant annet 2- og 4-årskontroller. «Tidlig inn» er en kursrekke som tilbys gjennom helsestasjonen hvor temaet er psykisk helse og vold. I tillegg gjennomføres kartlegging av mors psykiske helse (EDPS) og bruk av alkohol hos gravide (AUDIT).
- **oppsøkende virksomhet til barn og familier med behov for ekstra oppfølging:** Dette foregår gjennom barselbesøk og hjemmebesøk til foreldre med nyfødte barn, eller hjemmebesøk til sårbare familier. Det hender også at skolehelsetjenesten gjennomfører hjemmebesøk, men det er mer sjelden. Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom har derimot undervisning på skolen.
- **samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan:** Helsestasjonen og skolehelsetjenesten utfører oppgaver i ansvarsgrupper, blant annet for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette kan være omfattende arbeid, blant annet for å sørge for en god koordinering av tjenester for brukerne. Slike oppgaver fordeles gjennom koordinerende enhet, slik at helsestasjonen ikke skal bli sittende med alt selv.
- **styrking av unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse:** Dette kartlegges av helsestasjons- og skolehelsetjenesten gjennom ulike metoder og verktøy, blant annet psykologisk førstehjelp, skilsmisse grupper (PIS), skolestartundersøkelse, 3. klasse samtaler med helsesykepleier, 8. klasse samtaler med helsesykepleier m.m.
- **råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov:** Det er stort fokus på dette. Helsestasjon for ungdom har utvidet åpningstid i forbindelse med

slikt arbeid, og kommunen har helsesykepleier med videreutdanning i sexologi i hundre prosent fast stilling. Denne bidrar blant annet med undervisning i samarbeid med helsesykepleierne i ungdomsskolene. Alle ungdomsskoler får også invitasjon til elevbesøk ved helsestasjon for ungdom. I tillegg er Rask psykisk helsehjelp involvert på området, og Fredrikstadhjelpen 16 + er tilgjengelig for henvendelser av denne art.

Tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal inneholde (alle redegjørelser under er gitt av avdelingsleder helsevern for barn og unge):

- **helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid:** Dette gjøres gjennom undervisning, «drop-in»-konsultasjoner, og gjennom at skolehelsetjenesten deltar på «Verdensdagen for psykisk helse».
- **helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov:** Det gjennomføres skolestartundersøkelse når elevene er seks år. Det er anbefalt å ha skolestartundersøkelsen på skolen, men det har ikke alltid vært mulig å få til. I tillegg har det vært mange avvik knyttet til at undersøkelsen kun har vært utført av helsesykepleier og ikke sammen med lege. Det har vært gjennomført en ROS-analyse på dette. Alle elever i 3. klasse og 8. klasse blir innkalt til samtale med helsesykepleier med kartlegging av elevenes helse.
- **opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det:** Dette foregår blant annet ved psykologisk førstehjelp, undervisning om diverse temaer etter ønske fra skolene, og ved at skolehelsetjenesten deltar på foreldremøter. Helsestasjonen er også involvert gjennom Foreldrekompasset.
- **kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling:** Dette jobbes det med i overføringsmøter, som i overgangen fra helsestasjon til barnehage, fra barneskole til ungdomsskole, og fra ungdomsskole til videregående skole.
- **oppsøkende virksomhet ved behov:** Oppsøkende virksomhet gjennomføres ved behov.
- **samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø:** Det er generelt et godt samarbeid mellom skolehelsetjenesten og de fleste skolene når det gjelder elevenes trivsel. Det er mange helsesykepleiere som føler seg inkludert av skolen, mens noen ikke gjør det.
- **samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan:** Svaret blir det samme som over, i forbindelse med hvordan helsestasjonen gjennomfører slikt arbeid.
- **styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse:** Dette utføres ved at skolehelsetjenesten deltar på Verdensdagen for psykisk helse, at helsesykepleiere har faste samtaler med elever, som nevnt tidligere, (drop-in, oppfølgingssamtaler), og ved at elever følges opp av skolehelsetjenesten ved behov. Det samarbeides med helsestasjon for ungdom på området.
- **råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov:** Samme som punktet over.

Ifølge avdelingsleder helsevern for barn unge samarbeider helsestasjons- og skolehelsetjenesten med pasienter, brukere og deres pårørende. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har også et godt samarbeid på tvers av seksjonen helse og velferd. I denne seksjonen samarbeider de med friskliv og mestring, blant annet med rask psykisk helsehjelp og Fredrikstadhjelpa 16 år+. I tillegg samarbeides det med barnevern, PPT, PPT videregående skole, elevtjenesten, BUP, politiet, fastleger og tannhelsetjenesten. Videre finnes diverse samarbeidsarenaer rundt barn og familier 0-5 år, med fokus på rus og vold (God start). Helsestasjons- og skolehelsetjenesten samarbeider med KORUS Øst, et kompetansesenter som arbeider med å heve kompetansen på rusfeltet. KORUS Øst ligger under Sykehuset Innlandet.

Avdelingsleder helsevern for barn og unge fortalte at hun kunne ønske helsestasjons- og skolehelsetjenesten hadde et bedre samarbeid med Fredrikstadhjelpa 0-16. Dette har vært utfordrende å få til på en god måte, men det jobbes med å få på plass et bedre samarbeid.

Virksomhetsplan for helsevern for barn og unge for 2019 beskriver kjerneoppgaver og organisering av helsevern for barn og unge. Det fremkommer at kommunedelplan oppvekst legger føringer for periodens satsinger og prioriterte områder. Disse satsingsområdene er felles for seksjonens virksomheter og er avgjørende for tjenestekvaliteten, og de fem felles satsingsområdene er:

- tidlig innsats
- språk
- overganger
- foreldresamarbeid
- tydelig ledelse

Ifølge virksomhetsplanen følger helsevern for barn og unge blant annet nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjeneste og forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det er linker til de forskjellige retningslinjene. Helsevern for barn og unge har i tillegg til nasjonale føringer egne satsingsområder og tiltak, som blant annet fokus på barn som pårørende, God start (ressursgruppe til sårbare gravide og foreldre med barn opp til fem år), og fødselskurs.

5.2.3 Samtalemeter og medvirkning

På spørsmål om kommunen har fokus på at ansatte som arbeider med barn og unge har kunnskap om samtalemeter og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for, opplyste etatssjef barne- og familietjenester at dette sikres gjennom å ansette personer med riktig kompetanse. Det finnes en bred og god kompetanse i etaten, blant annet psykologer, vernepleiere, familierapeuter, sexologer, etc. som bidrar til gode, faglige diskusjoner på området.

Etatssjef barnehage informerte om at det ligger mye på utdanningsdirektoratets sider om temaet, i tillegg har kommunen gjennomført obligatoriske kurs om det for alle kommunale barnehager. Hun informerte om at private barnehager ikke kan pålegges å være med på slike kurs, men de blir invitert. De siste kursene handlet helt konkret om sårbare barn, blant annet med traumer. To kommunale barnehager har gjennomgått en digital kursrekke som går på psykososialt miljø og sårbare barn. I tillegg utlyser kommunale barnehager kun utstillinger som fagarbeidere, ikke assistenter.

Etatssjef skole opplyste at ansattes kunnskap og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for utvikles gjennom lærerutdanningen og i praksis som lærer. Der hvor det er behov for spesialkompetanse, for eksempel i forbindelse med traumer, seksuelle overgrep, osv. kan helsesykepleier eller Fredrikstadhjelpa 0-16 bistå. I tillegg har en del sosiallærere videreutdanning og kan bidra inn mot sårbare barn.

Virksomhetsleder Fredrikstadhjelpa 0-16 opplyste at det er viktig at deres ansatte har god kompetanse slik at de kan sikre riktig hjelp, siden behovene til brukerne varierer. Alle ansatte i Fredrikstadhjelpa 0-16 har en grunnutdanning innenfor blant annet vernepleie, sykepleie, barnevern, sosialt arbeid, pedagogikk og spesialpedagogikk. Flere har videreutdanning innenfor ulike felt og varierende erfaringskompetanse.

Når det gjelder barn og unges medvirkning i beslutninger som angår dem, fortalte etatssjef barne- og familietjenester at Fredrikstadhjelpe 0-16 benytter seg av Feedback Informed Treatment (FIT), som skal bidra til medvirkning og at brukere får det de trenger. Generelt er lovverket tydelige på at barns stemme skal bli hørt, og i barnevernet skjer dette for eksempel når det skjer noe i saken som påvirker barnet. Det er viktig at barns stemme kommer frem uavhengig av område og hva slags sak det dreier seg. Hun vet ikke om etterlevelsen av dette prinsippet er god, men hun håper det. Dokumentet «Bruk av FIT» beskriver hensikten med å benytte FIT, og hvordan dette foregår gjennom førstegangssamtaler med brukere, og deretter videre samtaler. FIT brukes for å sikre at brukerne mottar hjelp som faktisk hjelper, om som hjelper, og for å vurdere om hjelpen de får hos Fredrikstadhjelpe 0-16 oppleves som nyttig og i tråd med det brukerne ønsker.

Etatssjef barnehage opplyste at kommunen har et bevisst forhold til dette. Barnekonvensjonen, sammen med rammeplanen for barnehager, legger føringer tilknyttet barns medvirkning. Barnehagene har en lang tradisjon på dette området, og i vedtak som fattes skal barnets stemme være med.

Etatssjef skole informerte om at vurderinger knyttet til barnets beste er kommet sterkt inn i saksbehandlingen, også i forbindelse med sårbare barn og unge. Sivilombudet har i notat til statsforvalteren gitt føringer for hvordan dette skal følges opp. Det er også politisk vedtatt en hovedavtale for elevdemokrati og elevmedvirkning i Fredrikstad. I tillegg er «vurdering for læring» en rettighet elever har etter opplæringsloven, og som utdypes nærmere i ulike skriv fra utdanningsdirektoratet. Dette går ut på at elevene skal forstå hva de skal lære, og hva som forventes av dem. De skal få tilbakemeldinger og råd om hvordan de kan forbedre seg. Elevene skal være involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling.

Avdelingsleder helsevern for barn og unge fortalte at ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er flinke til å snakke med barna. De er opptatt av at barna skal høres, og å kunne medvirke i saker som angår dem. I virksomhetsplanen for helsevern for barn og unge 2019 står det som et eget punkt under «Virksomhetens tiltak» at barn og ungdom skal oppleve å bli sett og hørt gjennom lavterskel tilbud og tilgjengelig tjeneste, med høy faglig kompetanse og engasjement. Folkehelsekoordinator opplyste at perspektivet med barns medvirkning vil bli viktigere for kommunen fremover, og temaet vil bli en del av plan for folkehelse og levekår.

SLT-koordinator informerte om at han opplever at de enkelte fagmiljøene rundt omkring i kommunen er opptatt av temaet, men at kommunen ikke sikrer det godt nok på systemnivå. Kommunen burde muligens også bli flinkere til å ta imot tilbakemeldinger fra brukere. Temaet burde vært diskutert mer tverrsektorielt slik at man fikk et bredere perspektiv på det.

Ifølge «Kommunedelplan oppvekst 2021-2032» skal barn og unge utvikle kompetanse som fremmer mestring, deltakelse og god psykisk og fysisk helse gjennom livet, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. For å lykkes med dette må tjenestene legge til rette for medvirkning fra innbyggerne. Videre står det at det i planarbeidet med oppvekstplanen har vært lagt til rette for flere medvirkningsprosesser. Barn og unge har medvirket gjennom ungdomskonferanse arrangert av Ungdomsrådet. Barnehager, SFO og elevråd har deltatt i høringsarbeidet. Det har vært arrangert folkemøte og flere dialogmøter.

5.2.4 Barnehage

Angående barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, opplyste etatssjef barnehage at det fremgår av rammeplan for barnehagen hvordan barnehagen skal være, og hva som er samfunnsmandatet til barnehagen. Rammeplanen er en nasjonal, forpliktende forskrift som sier noe om barnehagens innhold og oppgaver, og man vil kunne få forskjellige svar fra de ulike barnehagene knyttet til

hvordan de løser dette mandatet. Noe av det viktigste på området er at det jobbes kontinuerlig med kompetanseheving, og at personalet i barnehagen gis støtte fra fagstab, PPT, o.l. og at de får hjelp hvis de kommer i vanskelige situasjoner.

«Rammeplan for barnehagen - Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver» beskriver blant annet hva som skal være barnehagens verdigrunnlag, ansvars- og rollefordeling innad i barnehagen, inkludert barnehageeier, barnehagens formål og innhold, og barnehagen som pedagogisk virksomhet. Det gis eksempler på hvordan barnas fysiske og psykiske helse skal fremmes i barnehagen. Dette inkluderer at barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette. Barna skal få støtte i å mestre motgang, og barnehagen skal være en arena for daglig fysisk aktivitet og fremme barnas bevegelsesglede og motoriske utvikling. Måltider og matlaging i barnehagen skal gi barna et grunnlag for å utvikle matglede og sunne helsevaner.

Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, informerte etatssjef barnehage at dette har barnehagen en plikt til å gi ved behov, og dette gjøres. I slike tilfeller henviser barnehagen til PPT, og barnehagen har et tett foreldresamarbeid. PPT skriver sakkyndigvurdering og pedagogisk fagteam fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det finnes også et veiledningsteam hos pedagogisk fagteam som benyttes aktivt ved behov.

I forbindelse med at barnehageeier skal ha tiltak som bidrar til at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, opplyste etatssjef barnehage at dette gjøres. I slike tilfeller er det foreldrene som søker om det. Tidligere har kommunen muligens strevd litt med å definere hva nedsatt funksjonsnivå egentlig betyr, og hva eventuell hjelp skal bestå av. Det har imidlertid blitt tydeligere i det siste hva som legges i nedsatt funksjonsnivå, slik at dette området nå blir ivarettatt godt. Det finnes gode rutiner og prosedyrer på området. Dersom det er barn de ansatte er usikre på behovene til, er dette noe som kan løftes inn i tverrfaglig team barnehage. Tverrfaglig team barnehage er et kommunalt tverrfaglig drøftingsteam som skal møte barnehagenes behov for tverrfaglig bistand i forbindelse med utfordringer knyttet til barn i barnehagen og barnets hjemmesituasjon. Deltakende er barnevernet, PPT, Fredrikstadhjelpa 0-16, helsevern for barn og unge og pedagogisk fagteam. NAV, helsestasjonen og andre instanser kan også kobles på.

Barnehageeier skal ha tiltak som bidrar til at barnehagen snarest undersøker saken ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Etats sjef barnehage opplyste at barnehagen har blitt mer lik som skolen når det gjelder dette. Hun har ansvaret for at alle barnehager har en drift som er i samsvar med lovverket, og at det inkluderer at det skal være et trygt og godt barnehagemiljø. Etats sjef barnehage sa at det har vært en betydelig endring i lovverket på dette området. Endringene skal sikre at barnet opplever barnehagen som et trygt og godt sted å være. Ved innføringen av det nye kapittelet 8 i loven ble fokuset flyttet fra mobbing og krenkelser til å omfatte barnets helhetsopplevelse av trygghet og trivsel. Det gjennomføres fagarenaer fire ganger i året hvor alle virksomhetsledere/styrere i alle barnehager deltar, og hvor dette er et tema som er oppe. Det var også et stort lederseminar i fjor (2021), hvor det ble jobbet med å utarbeide prosedyre og rutiner på området. Rutinene og prosedyrene har vært i bruk i et år, og skal nå revideres.

Rutinen «Aktivitetsplikt» har som formål å legge til rette for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Rutinen beskriver hvem som har plikt til å undersøke, og hvem som skal sette inn tiltak, dersom et barn for eksempel ikke opplever et godt barnehagemiljø. Dokumentet «Aktivitetsplan» skal sørge for at det settes inn egnede og tilstrekkelige tiltak slik at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Hensynet til barnets beste skal være grunnleggende, og barn har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og i saker som gjelder dem selv. Det er de ansatte i barnehagen, som er ansvarlige

for å iverksette tiltakene i planen. Dokumentet inneholder et skjema som skal fylles ut med beskrivelser av hva utfordringene er, og hva slags tiltak som iverksettes.

5.2.5 Skole

Om elevenes skolemiljø, opplyste etatssjef skole at skolene jobber med dette gjennom aktivitetsplikten. Hun fortalte at kravet om at elever skal ha et trygt og godt skolemiljø er et kontinuerlig utviklingsarbeid. Dette innebærer blant annet å ha gode rutiner for å sikre at delpliktene i aktivitetsplikten blir oppfylt. I tillegg er holdninger, funn fra tilsyn, og generelt det å jobbe med forståelsen av det som ligger i §9 A i opplæringsloven viktig. Det skal være lav terskel for å iverksette en aktivitetsplan. Skolene kan fortsatt bli bedre på dette området, men det har gått riktig vei de siste årene. Ett område det gjenstår noe på er at skolene kan bli bedre på å utforme konkrete tiltak og beskrive disse i aktivitetsplanene.

Dokumentet «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø» beskrives som en plan som tar utgangspunkt i gjeldende lovverk om elevens psykososiale miljø. Planen har som hensikt å kvalitetssikre arbeidet med å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9A i Fredrikstad kommune. Om roller og ansvar står det at skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte, samt å ha et forsvarlig system for å vurdere av om dette blir gjort. Det fremgår at rektorene har ansvar for arbeidet med skolemiljøet ved skolene, og at skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Planen tar videre for seg diverse forhold rundt elever og elevers miljø, hvordan skolene i Fredrikstad konkret skal arbeide, og hva slags utvikling kommunen ønsker på området.

Skoleeier skal ha tiltak som bidrar til at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven. Etatssjef skole informerte om at det er lærernes jobb å finne ut hvor hver enkelt elev står, og så langt det er mulig tilpasse opplæringen ut i fra dette. Gjennom vurdering for læring, bruk av analyseverktøy i forbindelse med nasjonale prøver og kartleggingsprøver, samtaler med elever osv. vil lærerne få oversikt over enkeltelevers faglige ståsted, samt klassen som helhet.

Etatssjef skole fortalte at tilpasset opplæring ikke er synonymt med individualisert opplæring. Læringsfelleskapet i klassen er viktig, og det arbeides med å utvikle metoder som gjør at alle elever kan bidra i felleskapet ut i fra eget nivå. Kommunens elever på 3.-10. trinn har hver sin digitale enhet, og dette gjør det lettere å gi tilpasset opplæring. Blant annet fordi det da ikke blir så synlig hvilke læringsressurser en elev bruker, og hvilket nivå eleven arbeider på.

Når det gjelder elevenes utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og eventuelle tiltak som bidrar til at eleven gis rett til spesialundervisning, opplyste etatssjef skole at etaten i samarbeid med PPT har utviklet et årshjul for spesialundervisning som skoleledelsen og spesialpedagogisk koordinator bruker aktivt i sitt arbeid. Hun fortalte at rektorene har ansvar for at lærerne er kjent med rutinene og hvordan disse er operasjonalisert på egen skole. Det fremgår av dokumentet «Årshjul for spesialundervisning» at formålet med årshjulet er å sikre at rutiner vedrørende enkeltvedtak for elever i Fredrikstad kommune følges i henhold til opplæringsloven § 5-1. Videre beskrives hvilke aktører som har ansvar for hva, i forløpet til eventuelle vedtak om spesialundervisning. Blant annet står det at skolene skal kartlegge og vurdere om elevene har et tilfredsstillende opplæringstilbud, eller om det er behov for å sende melding eller gjentatt melding til PPT, og at etatssjef skole og PPT skal vurdere elever som kan ha behov for forsterket opplæringsarena.

Bekymringer overfor barn skal drøftes tidlig, i team og i tverrfaglige team. Slike drøftinger kan ende i henvisning til PPT, og PPT skal da utarbeide sakkyndig vurdering. Denne kan føre til tilrådning om spesialundervisning, og det er rektor på den enkelte skole som fatter vedtak om spesialundervisning.

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir utfyllende informasjon om forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, saksgangen, sakkyndig vurdering osv. Den sier også at man skal vurdere elevenes utviklingsutsikter, forvaltningsmessige bestemmelser knyttet til vedtak om spesialundervisning, og individuell opplæringsplan.

5.2.6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Virksomhetsleder PPT opplyste at PPT samarbeider med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging, og at tjenesten gir generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever. Samarbeidet med skole går blant annet ut på å forebygge behov for spesialundervisning. Alle skoler har en fast rådgiver hos PP-tjenesten, og det gjennomføres faste samarbeidsmøter på hver skole. Dette er en arena hvor det kan drøftes tidlige bekymringer for elever. PPT har kontaktpersoner som barnehagene kan henvende seg til, men begrenset kapasitet til å være mye i hver enkelt barnehage. Et møtepunkt er et drøftingsteam hvor barnehagen kan melde inn barn, og møtes og få råd og veiledning om hva barnehagen kan gjøre selv, der hvor det er bekymringer. Det finnes rutiner både for hvordan barnehagene kan melde inn saker, og for det generelle samarbeidet mellom skole/barnehage og PPT.

Etatssjef barnehage fortalte at det er fokus på at PPT skal veilede mer på systemnivå, fremfor i enkelt-saker. Dette er viktig og riktig. Det er mulig for barnehager som opplever ekstra behov å sende systemhenvvisning til PPT. Etatssjef skole informerte om at PPT er med i tverrfaglige team på skoler hvor enkelt-saker drøftes, enten anonymt eller med navn dersom det er innhentet samtykke fra foresatte.

PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Virksomhetsleder PPT opplyste at PPT bidrar med kompetanseutvikling for skolen blant annet gjennom samarbeidsmøter med skolen. Skolen kan også sende systemhenvvisning til PPT dersom de ønsker kompetanseheving på et bestemt område. Dette gjøres mer og mer. Skolen får da for eksempel veiledning av PPT om hvordan undervisning bør foregå i en gruppe. Barnehagene kan også få liknende tilbud. I tillegg gjennomfører PPT diverse kurs for skolen. I løpet av skolens planleggingsdager er det flere hos PPT som blir bedt om å holde innlegg. Hun mener det er viktig at PPTs kunnskap benyttes mer på systemnivå, men at det er opp til skolen selv å komme med en henvvisning på dette. Etatssjef skole fortalte at PPT bidrar til kompetanse- og organisasjonsutvikling når de er ute på skolene. Dette gjennomføres når skoler selv sender systemhenvvisninger til PPT.

Når det gjelder utarbeidelse av sakkyndig vurdering, informerte virksomhetsleder PPT om at dette gjøres. Hun fortalte at dette imidlertid skal gjøres uten «ugrunnet opphold» i saken, men at det for tiden er utfordringer med kapasitet. PPT har derfor ventelister, selv om det står i lovverket at det ikke skal være det. Det er internt inntaksteam i PPT som prioriterer saker basert på alvorlighetsgrad og alder.

Angående kommunens rutiner for overganger mellom faser i utdanningsløpet, og PPTs deltakelse i dette, opplyste virksomhetsleder PPT at det finnes rutiner for dette der hvor det er behov, men ikke utover det. I slike tilfeller henvises det til PPT. Det gjelder overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen. I tillegg gjennomføres det overføringsmøter i forbindelse med overgangen mellom barnehage og skole.

Etatssjef barnehage informerte om at det finnes rutine for overgangen mellom barnehage og skole, og at denne gjelder for alle barn, ikke kun de sårbare. De sårbare barna blir imidlertid veldig godt ivaretatt i denne overgangen. Ved opptak til barnehage gjennomføres det møter med PPT, barnevern og pedagogisk fagteam. I disse møtene blir det vurdert hva slags barnehage som er best for barna, og hvilke barn som har behov for noe ekstra. Kommunale barnehager i Fredrikstad har utarbeidet en egen "Fred-

rikstadmodell" for tilvenning i barnehagen. Modellen har fokus på foreldrenes deltakelse i tilvenningsperioden. Foreldreaktiv tilvenning gis barn og foreldre mulighet til å bli kjent med barnehagen, de ansatte og andre barn gjennom organiserte lekegrupper før oppstart, og ved overganger innad i barnehager. Etatssjef skole fortalte at Etatssjef skole fortalte at Fredrikstad har en jobb å gjøre med å revidere rutiner for overganger, for alle barn og elever, men at det er et utstrakt samarbeid for de elevene med ekstra utfordringer. Det gjelder alle overgangene, fra barnehage til skole, overgangen til ungdomsskole, og fra grunnskoleopplæring til videregående opplæring. Der hvor det er barn/elever med vedtak om spesialundervisning, settes det inn samarbeidsmøter tidlig. PPT kan kun delta i samarbeid der barn har vedtak.

5.2.7 Koordinert tilbud og samarbeid

Kommunen skal sikre at de ulike tjenestene for barnefamilieene er godt koordinerte. SLT-koordinator informerte om at det jobbes med å sikre dette, men at det pr. nå ikke er godt nok etablert. Folkehelsekoordinator opplyste at han ikke kjenner godt nok til temaet, men at han opplever det er for mye «silotenking» i kommunen på området.

Forebyggende koordinator fortalte at hun jobber mye på tvers, og blant annet samarbeider med kollegaer i staben i utdanning og oppvekst, ledergruppen i etat barn og familier, og at hun er med i et utviklingsprosjekt som heter tverrfaglig team barnehage. Hun mener at utfordringen med tverrfaglige samarbeid er at oppvekst er et felt som har mange forskjellige styringssignaler, med mange forskjellige lovverk. Alle blir derfor opptatt av å nå sine egne interne mål. Hun føler de har fått til mye i tverrfaglig team barnehage, men at det fortsatt gjenstår mye arbeid og utvikling. Spesifikt om rutiner for samarbeid, opplyste hun at rutiner alene ikke er svaret. Feltet er utfordrende fordi det ofte dreier seg om store samfunnsflokker, og da er ikke rutiner i seg selv det eneste som må være på plass. Når et felt er komplisert forsøker man ofte å håndtere det gjennom forenkling, som for eksempel gjennom rutiner, men målet må være å oppfylle intensjonen bak rutinene fremfor å bare gjennomføre dem.

Avdelingsleder helsevern for barn og unge fortalte at aktuelle tjenester for barnefamilier i kommunen ikke er godt nok koordinerte. Internt i etat barne- og familietjenester burde samarbeidet vært mye bedre og tettere. Det jobbes med å forbedre dette nå. NAV-leder opplyste at det finnes rutiner og systemer for dette, men at disse ikke blir tilstrekkelig fulgt. Slike rutiner må forankres på øverste nivå og innarbeides i drift for at det skal fungere.

Etatssjef skole sa at samarbeidet mellom tjenester skulle ha fungert bedre. Der hvor det er store behov og kompliserte utfordringer, som psykiatri, traumer, vold, etc. er det ekstra vanskelig å få til et godt samarbeid. Det er ofte uavklart hvem som skal gjøre hva, og hvordan skolen skal bidra. Konstituert virksomhetsleder tjenesteutvikling informerte om at hun mener kommunen ikke er i mål når det gjelder å jobbe helhetlig og samordnet på området. Hun sa at hele kommunen generelt sett burde jobbe mer felles og på tvers.

Prosjektkoordinator Foreldrekompasset opplyste at hensikten med opprettelse av ny etat (se over) var å skape bedre samhandling. I tillegg har det blitt gjort andre organisatoriske grep for å samordne virksomhetene bedre. Dette begynte kommunen med i 2020. Det har også blitt utlyst stillinger som barnekoordinatorer som skal bidra til å koordinere relevante tjenester for barn/barnefamilier. Kvalitetsmeldingen, en årlig rapport på status, skal bidra til å få bedre sammenheng i tjenestene. Hensikten er at denne meldingen skal være et grunnlag for styring.

Kommunen bør etablere avtaler/rutiner om samarbeid som sikrer oppfølging av involverte barn og unge. SLT-koordinator opplyste at det finnes en del gode bilaterale systemer, for eksempel mellom barnever-

net og NAV, mellom barnevernet og tildelingskontoret, og mellom barnevernet og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). SLT-koordinator opplyste at han selv samarbeider med flere tjenester i og utenfor kommunen, blant annet politiet og BUP. Angående rutiner for de forskjellige samarbeidene varierer det hvor gode de er, men dette er imidlertid på vei til å falle på plass. Dette innebærer blant annet faste samarbeidsmøter mellom BUP og kommune, både på utøvernivå og ledernivå, med avklarte mandat og hensikt med møtene.

Avdelingsleder helsevern for barn og unge informerte om at seksjon utdanning og oppvekst, som helsevern for barn og unge er organisert under, har rutiner og systemer for tverrfaglig samarbeid. Det finnes blant annet et forpliktende dokument for tjenestene i seksjonen. Det finnes også et overordnet nivå som vanskelige saker kan løftes opp til.

Prosjektkoordinator Foreldrekompasset fortalte at hun ikke er kjent med samarbeidsavtaler innad i seksjon utdanning og oppvekst. Hun samarbeider mye med helse og velferd, særlig innenfor friskliv og mestring, men hun er usikker på om det foreligger noen skriftlig samarbeidsavtale. Det gjenstår fortsatt noe i forbindelse med å avgrense arbeids- og ansvarsoppgaver i samarbeidet mellom seksjonene.

Etatssjef skole fortalte at det burde vært en bedre avklart rolle- og oppgavefordeling for de forskjellige tjenestene som arbeider med oppfølging av sårbare barn. Det jobbes med dette nå, på tvers av etatene. Forebyggende koordinator sa at det til dels finnes slike avtaler. Det er for tiden fokus på å videreutvikle det, slik at kommunen skal få konkretisert de forskjellige samarbeidene.

Dokumentet «Systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid» (revidert mars 2015) omhandler tverrfaglig samarbeid for seksjon for utdanning og oppvekst, og er forpliktende for alle tjenester innen seksjonen. Det står også at rutinen inkluderer og beskriver samarbeid og samhandling med andre kommunale seksjoner og andre samarbeidsparter. Målene for tverrfaglige samarbeid beskrives blant annet som at barn, ungdom og familier skal oppleve kompetente og tilgjengelige tjenester, som er samarbeidende og koordinerte, samt at avgjørelser om igangsetting av tiltak og ansvars plassering tas på lavest mulig nivå, i samarbeid med brukeren selv.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge

Opprettelsen av ny etat i seksjon utdanning og oppvekst, etat barne- og familietjenester, som omfatter de tidligere virksomhetene barneverntjenesten, forebyggende tjenester for barn, unge og familier, helsevern for barn og unge og pedagogisk-psykologisk tjeneste, anser revisjonen å være et tiltak som vil kunne ha positive effekter for oppfølgingen av sårbare barn og unge. Før opprettelsen ble potensielle konsekvenser av den foreslåtte nye etaten drøftet i sak 2019/18265. Det ble sagt at disse blant annet kunne være bedre samordning, mer helhetlige tjenester, og at dette ville kunne få en positiv effekt på levekår/folkehelse. Videre at det ville kunne bidra til større og raskere forbedringsmuligheter hos det enkelte barn og den enkelte familie som trenger det. Etatsjef barne- og familietjenester informerte også om at det er et stort fokus på barn som lever i lavinntektsfamilier i den nye etaten.

Fredrikstadhjelpa 0-16 er etter revisjonens oppfatning et viktig tiltak/tilbud i forbindelse med sårbare barn og unge. Fredrikstadhjelpa 0-16 består av to avdelinger, hvor den ene avdelingen er et lavterskeltilbud for barn og unge 0-16 år med lettere til moderate psykiske helseutfordringer, og deres familier. Hovedoppgaven er å komme inn tidlig i problemutviklingen for å forebygge skjevutvikling og psykisk uhelse. Innbyggere som henvender seg til Fredrikstadhjelpa 0-16 kan for eksempel ha behov for 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.

Foreldrekompasset er et tiltak som dreier seg om universell foreldrestøtte som gjelder for alle, ikke kun for sårbare familier. Selv om det ikke er et tiltak spesifikt for sårbare barn og unge, vil denne gruppen etter revisjons oppfatning kunne nyte godt av tiltaket. Hensikten med Foreldrekompasset er å gi støtte til foreldre, og dermed indirekte støtte til barn. Hovedmålene for prosjektet er å bedre psykisk helse og å forebygge rusproblematikk. Foreldrestøtten består av å gi informasjon til og å dele kunnskap med foreldre, samt å tilrettelegge for dialog mellom foreldre. Gjennom kurs og veiledning skal foreldre gis muligheter til å styrke kommunikasjonen seg i mellom, og med barna. Prosjektet har blitt godt mottatt i kommunen.

Kommunen skal ha tiltak for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. På bakgrunn av tiltakene over vurderer revisjonen at Fredrikstad kommune i den forbindelse har flere tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge.

5.3.2 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Gjennom redegjørelser gitt av avdelingsleder helsevern for barn og unge, samt dokumentanalyse, har revisjonen fått innblikk i hvordan kommunen ivaretar tjenestetilbudet til kommunens helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Helsestasjonen skal blant annet tilby helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid, kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, samt samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn med spesielle behov. Tilbudet til skolehelsetjenesten skal omfatte blant annet opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter, og samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø.

Revisjonens vurdering er at redegjørelsen gitt av avdelingsleder helsevern for barn og unge tilfredsstillende viser hvordan helsestasjons- og skolehelsetjenesten i kommunen oppfyller kravene til tjenestens tilbud. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten følger nasjonale føringer på området, som nasjonal faglig

retningslinje for helsestasjon- og skolehelsetjeneste og forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Videre fremkommer kjerneoppgaver og organisering av helsevern for barn og unge av virksomhetsplanen for helsevern for barn og unge (2019).

På bakgrunn av dette er det revisjonens vurdering at kommunen ivaretar samtlige krav i revisjonskriteriene i forbindelse med helsestasjons- og skolehelsetjenestens tilbud. Angående samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø, kan det allikevel være verdt å nevnte at selv om det opplyses at det generelt er et godt samarbeid mellom skolehelsetjenesten og de fleste skolene når det gjelder elevenes trivsel, er det noen helsesykepleiere som ikke føler seg inkludert av skolen. Dette påvirker imidlertid ikke vår vurdering av tilbudet til skolehelsetjenesten, da vi anser at de ansatte der er på tilbudssiden når det gjelder samarbeid med skoler.

Når det gjelder hvordan kommunens helsestasjons- og skolehelsetjeneste legger til rette for nødvendig samarbeid, er det revisjonens inntrykk at også dette er ivare tatt. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten samarbeider blant annet med pasienter, brukere og deres pårørende, og har et godt samarbeid på tvers av seksjonen helse og velferd. Andre samarbeid inkluderer blant annet samarbeid med barnevern, PPT, fastleger og tannhelsetjenesten. Det registreres at avdelingsleder helsevern for barn og unge opplyste at hun kunne ønske helsestasjons- og skolehelsetjenesten hadde et bedre samarbeid med Fredrikstadhjelpa 0-16. Dette har ifølge henne vært utfordrende å få til på en god måte, men det jobbes med å få på plass et bedre samarbeid.

5.3.3 Samtalemetoder og medvirkning

Når det gjelder det at ansatte som arbeider med barn og unge bør ha kunnskap om samtalemetoder og kompetanse på å snakke med barn og unge de har bekymringer for, viser våre undersøkelser at kommunen har fokus på dette blant annet gjennom å ansette personer med riktig kompetanse. Etatssjef barne- og familietjenester opplyste at det i hennes etat finnes god kompetanse på området, og at det er ansatt psykologer, vernepleiere, sexologer, etc. som bidrar til gode, faglige diskusjoner på området. Etatssjef skole opplyste at slik kompetanse utvikles gjennom lærerutdanningen, i tillegg til at en del sosiallærere har videreutdanning og kan bidra inn mot sårbare barn. Virksomhetsleder Fredrikstadhjelpa 0-16 fortalte at alle ansatte i Fredrikstadhjelpa 0-16 har relevant utdanning, og at flere har videreutdanning innenfor ulike felt. I tillegg til dette nevnte etatssjef barnehage kursaktivitet som tiltak for å heve ansattes kompetanse innenfor samtalemetoder overfor barn og unge.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen sørger for at ansatte som arbeider med barn og unge har kunnskap om samtalemetoder og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for.

Kommunen skal ha tiltak for at barn og unge skal oppleve å medvirke i beslutninger som angår dem, og ansatte skal ha kompetanse om hvordan barn og unges medvirkning og medbestemmelse skal ivaretas. Våre undersøkelser viser at det er et stort fokus på dette i kommunen. Blant annet opplyste etatssjef barne- og familietjenester at Fredrikstadhjelpa 0-16 benytter seg av Feedback Informed Treatment (FIT), som skal bidra til medvirkning og at brukere får det de trenger. Etatssjef barnehage fortalte at kommunen har et bevisst forhold til dette, og at barnehagene har en lang tradisjon på området. I vedtak som fattes skal barnets stemme være med. Videre informerte etatssjef skole om at det er politisk vedtatt en hovedavtale for elevdemokrati og elevmedvirkning i Fredrikstad, i tillegg til at hun trakk frem «vurdering for læring» som eksempel på brukermedvirkning. Vurdering for læring innebærer at elevene skal være involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling.

Videre fortalte avdelingsleder helsevern for barn og unge at ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er flinke til å snakke med barna, og opptatt av at barna skal høres og å kunne medvirke i saker som angår dem.

Det er verdt å nevne at SLT-koordinator informerte om at han opplever at de enkelte fagmiljøene rundt omkring i kommunen er opptatt av temaet om brukermedvirkning, men at kommunen ikke sikrer det godt nok på systemnivå. Hans oppfatning er at temaet burde vært diskutert mer tverrsektorielt slik at man fikk et bredere perspektiv på det.

Revisjonen vurderer likevel på bakgrunn av diskusjonen over at kommunen har tiltak som bidrar til at barn og unge opplever å medvirke i beslutninger som angår dem, og at ansatte har kompetanse om hvordan barn og unges medvirkning og medbestemmelse skal ivaretas.

5.3.4 Barnehage

På bakgrunn av våre funn, vurderer revisjonen at barnehageeier har tiltak for å følge opp sårbare barn og unge knyttet til alle punktene i kriteriene. Dette er tiltak som skal bidra til:

- en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller
- at barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det
- at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud
- at ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken

Angående barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, opplyste etatssjef barnehage at i tillegg til rammeplan for barnehagen (nasjonal, forpliktende forskrift som sier noe om barnehagens innhold og oppgaver) er det viktigste at det jobbes kontinuerlig med kompetanseheving, og at personalet i barnehagen gis støtte fra fagstab, PPT, o.l. når det gjelder å ivareta dette. Rammeplan for barnehagen inneholder nasjonale føringer blant annet om barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon, og barnehagene i Fredrikstad kommune følger denne, i tillegg til å ha et eget fokus på temaet.

Når det gjelder å gi spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, gjøres dette ved at det henvises til PPT, og at PPT så skriver sakkyndig vurdering. Deretter fatter pedagogisk fagteam vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Når det gjelder tilrettelagt barnehagetilbud til barn med nedsatt funksjonsevne, er det foreldrene som søker om det. Revisjonen fikk opplyst at kommunen tidligere har strevd litt med å definere hva nedsatt funksjonsnivå egentlig betyr, og hva eventuell hjelp skal bestå av. Dette har imidlertid blitt tydeligere i det siste, og dette området blir nå ivaretatt godt ifølge etatssjef barnehage. Videre er tverrfaglig team barnehage et kommunalt drøftingsteam som skal møte barnehagenes behov for tverrfaglig bistand i forbindelse med utfordringer knyttet til barn i barnehagen, samt barnets hjemmesituasjon.

Etatssjef barnehage opplyste at barnehagen har blitt mer lik som skolen i forbindelse med et trygt og godt barnehagemiljø, og at det har vært en betydelig endring i lovverket på dette området. Fokuset har for eksempel blitt flyttet fra mobbing og krenkelser til å omfatte barnets helhetsopplevelse av trygghet og trivsel. Det gjennomføres fagarenaer fire ganger i året hvor alle virksomhetsledere/styrere i alle barnehager deltar, og hvor dette er et tema som er oppe. Det har blitt utarbeidet prosedyrer og rutiner på området, og disse skal snart revideres. Revisjonen har gjennomgått rutiner i forbindelse med dette arbeidet, og disse beskriver til sammen blant annet hvem som har plikt til å undersøke, og hvem som skal

sette inn tiltak, dersom et barn for eksempel ikke opplever et godt barnehagemiljø, samt hvordan hensynet til barnets beste skal være grunnleggende.

5.3.5 Skole

På bakgrunn av våre funn, vurderer revisjonen at skoleeier har tiltak for å følge opp sårbare barn og unge på alle punktene fra kriteriene. Dette er tiltak som skal bidra til:

- at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø
- at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten
- at når en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har eleven rett til spesialundervisning

I forbindelse med elevenes skolemiljø, opplyste etatssjef skole at skolene jobber med dette gjennom aktivitetsplikten. Det å sørge for at elever skal ha et trygt og godt skolemiljø er et kontinuerlig utviklingsarbeid, og det å jobbe med forståelsen av det som ligger i §9 A i opplæringsloven viktig. Det fremkommer av dokumentet «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø» at kommunen har planverk for å kvalitetssikre arbeidet med å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9A. Roller og ansvarsfordeling, som for eksempel at det er rektorene som har ansvar for arbeidet med skolemiljøet ved skolene, fremgår av planen. Videre står det at skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene.

I forbindelse med at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev, informerte etatssjef skole at dette gjøres blant annet gjennom vurdering for læring, bruk av analyseverktøy i forbindelse med nasjonale prøver og kartleggingsprøver, og gjennom samtaler lærere har med elever. Videre fortalte hun at læringsfelleskapet i klassen er viktig, og at det arbeides med å utvikle metoder som gjør at alle elever kan bidra ut i fra eget nivå.

Når det gjelder elevenes utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og eventuelle rett til spesialundervisning, opplyste etatssjef skole at etaten i samarbeid med PPT har utviklet et årshjul for spesialundervisning som skoleledelsen og spesialpedagogisk koordinator bruker aktivt i sitt arbeid. Formålet med årshjulet er å sikre at rutiner vedrørende enkeltvedtak for elever i Fredrikstad kommune følges i henhold til opplæringsloven § 5-1, og det fremkommer tydelig hvilke aktører som har ansvar for hva. Bekymringer overfor barn skal drøftes tidlig, og slike drøftinger kan ende i henvisning til PPT, som da skal da utarbeide sakkyndig vurdering.

5.3.6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

PPT skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever. Virksomhetsleder PPT opplyste at dette arbeidet foregår blant annet gjennom samarbeid med skole om å forebygge behov for spesialundervisning, og at alle skoler har en fast rådgiver hos PPT. PPT har kontaktpersoner som barnehagene kan henvende seg til, i tillegg til at det finnes et drøftingsteam hvor barnehagen kan melde inn barn der hvor det er bekymringer. Det finnes rutiner både for hvordan barnehagene kan melde inn saker, og for det generelle samarbeidet mellom skole/barnehage og PPT. Revisjonen vurderer at kommunen ivaretar at PPT skal samarbeide med barnehagene og skolene, og at PPT gir støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.

PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Dette ivaretas blant annet gjennom samarbeidsmøter med skolen, og at skolen kan sende systemhenvisning til PPT dersom de ønsker kompetanseheving på et bestemt område. Barnehagene kan få tilsvarende tilbud. I tillegg gjennomfører PPT diverse kurs for skolen. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kriteriet er oppfylt.

Når det gjelder utarbeidelse av sakkyndig vurdering, informerte virksomhetsleder PPT om at dette gjøres, men at PPT på revisjonstidspunktet har ventelister selv om det står i lovverket at det ikke skal være det. Dette grunnet kapasitetsutfordringer. Det er internt inntaksteam i PPT som prioriterer saker basert på alvorlighetsgrad og alder. Revisjonen vurderer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger der loven krever det, men vi mener det er uheldig at det er ventelister. Det er viktig at de som har behov for spesialundervisning raskest mulig får et slikt tilbud, slik at elevenes utfordringer ikke øker i omfang. Revisjonen fikk opplyst etter at våre undersøkelser var over at statsforvalter har ført tilsyn med kommunen, hvor temaet blant annet var regelverket når det gjelder krav til saksbehandlingstid ved PPTs utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Statsforvalteren konkluderte med at lovkravet ikke er oppfylt når det gjelder å utarbeide en sakkyndig vurdering så snart som mulig etter at meldingen er mottatt, og kommunen fikk pålegg om å rette opp i dette. Tilsynet er nå avsluttet på bakgrunn av kommunens redegjørelse om at pålegget er rettet, blant annet ved at budsjetttrammen til PPT er økt med 1,5 årsverk for 2023 og ansettelser er foretatt, og ved at rådgiverne i PPT setter av fast tid til skriving hver uke for å få ferdigstilt sakkyndige vurderinger som er under arbeid.

Angående kommunens rutiner for overganger mellom faser i utdanningsløpet og PPTs deltakelse i dette, opplyste virksomhetsleder PPT at det finnes rutiner for dette der hvor det er behov. Dette gjelder i overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen, og i slike tilfeller henvises det til PPT. Det gjennomføres også overføringsmøter i forbindelse med overgangen mellom barnehage og skole. Etatssjef barnehage informerte om at de sårbare barna blir veldig godt ivaretatt i overgangen mellom barnehage og skole. Det gjennomføres også møter med PPT ved opptak til barnehage, hvor det blant annet vurderes hvilke barn som har behov for noe ekstra. Etatssjef skole fortalte at Fredrikstad har en jobb å gjøre med å revidere rutiner for overganger for alle barn og elever (ikke kun de sårbare), men at det er et utstrakt samarbeid for de elevene med ekstra utfordringer. Det gjelder alle overgangene, fra barnehage til skole, overgangen til ungdomsskole, og fra grunnskoleopplæring til videregående opplæring.

Revisjonens inntrykk er at det finnes rutiner for overgangen fra barnehage til skole for alle barn, og at det finnes rutiner for overganger i videre skoleløp for sårbare barn og unge. Vi registrerer at kommunen har en jobb å gjøre med å revidere rutiner for overganger for alle barn og elever, ikke kun de sårbare. Vi vurderer allikevel i forbindelse med vår problemstilling om oppfølging av sårbare barn og unge, at kommunen oppfylder kriteriet om overganger mellom faser i utdanningsløpet.

5.3.7 Samarbeid

Kommunen skal sikre at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinerte. Ifølge flere av de revisjonen intervjuet, er ikke dette godt nok ivaretatt. Blant annet opplyste SLT-koordinator at det jobbes med å sikre dette, men at det pr. nå ikke er godt nok etablert. Ifølge forebyggende koordinator er utfordringen med tverrfaglige samarbeid de forskjellige tjenestene kan bli opptatt av å nå sine egne interne mål. Videre fortalte avdelingsleder helsevern for barn og unge fortalte at aktuelle tjenester for barnefamilier i kommunen ikke er godt nok koordinerte. Etatssjef skole sa at samarbeidet mellom tjenester skulle ha fungert bedre, og at der hvor det er store behov og kompliserte utfordringer er det ekstra vanskelig å få til et godt samarbeid. Konstituert virksomhetsleder tjenesteutvikling informerte om at hun mener kommunen ikke er i mål når det gjelder å jobbe helhetlig og samordnet på området. Hun sa at hele kommunen generelt sett burde jobbe mer felles og på tvers.

Prosjektkoordinator Foreldrekompasset opplyste imidlertid at det har blitt gjort grep for å skape bedre samhandling, blant annet gjennom opprettelse av ny etat (se over). Det har også blitt utlyst stillinger som barnekoordinatorer som skal bidra til å koordinere relevante tjenester for barn/barnefamilier. Videre er et av formålene med kvalitetsmeldingen, en årlig rapport på status, å bidra til å få bedre sammenheng i tjenestene.

Revisjonens inntrykk er at kommunen er bevisst på viktigheten av koordinerte tjenester og det å samarbeide på tvers, og at det har blitt et økt fokus på dette den siste tiden. På bakgrunn av våre undersøkelser vurderer vi allikevel at kommunen pr. i dag ikke ivaretar dette i tilstrekkelig grad. Det kan ha ekstra store konsekvenser for sårbare barn og unge, som kan ha behov for flere tjenester samtidig, dersom ikke kommunens tilbud koordineres godt nok. Det er særlig viktig å avklare rolle- og ansvarsfordeling, samt at de rette tjenestene tilbys til rett tid. I verste fall vil sårbare barn og unge kunne falle enda mer utenfor dersom de ikke gis et helhetlig og koordinert tilbud, som forutsetter et godt samarbeid mellom de forskjellige tjenestene.

Kommunen bør etablere avtaler/rutiner om samarbeid som sikrer oppfølging av involverte barn og unge. Det varierer noe hva våre undersøkelser viser på dette området. Blant annet opplyste SLT-koordinator at det finnes en del gode bilaterale systemer, for eksempel mellom barnevernet og NAV og mellom barnevernet og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Angående rutiner for de forskjellige samarbeidene varierer det hvor gode de er, men dette er imidlertid på vei til å falle på plass. Avdelingsleder helsevern for barn og unge informerte om at seksjon utdanning og oppvekst har rutiner for tverrfaglig samarbeid. Det finnes blant annet et forpliktende dokument for tjenestene i seksjonen.

Prosjektkoordinator Foreldrekompasset fortalte at hun ikke er kjent med samarbeidsavtaler innad i seksjon utdanning og oppvekst, og at det gjenstår noe i forbindelse med å avgrense arbeids- og ansvarsoppgaver i samarbeidet mellom seksjonene. Etatssjef skole fortalte at det burde vært en bedre avklart rolle- og oppgavefordeling for de forskjellige tjenestene som arbeider med oppfølging av sårbare barn, men at det jobbes med dette nå. Forebyggende koordinator sa at det til dels finnes slike avtaler, og at kommunen for tiden har fokus på konkretisere de forskjellige samarbeidene.

Dokumentet «Systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid» (revidert mars 2015) omhandler tverrfaglig samarbeid for seksjon for utdanning og oppvekst, i tillegg til å inkludere og beskrive samarbeid og samhandling med andre kommunale seksjoner og andre samarbeidsparter. Revisjonens inntrykk er at intensjonen bak dette dokumentet er god, og det beskrives til en viss grad hvordan samarbeid skal foregå i noen konkrete tilfeller. Vi stiller allikevel spørsmål med om dokumentet er utfyllende nok, for eksempel med tanke på å avklare ansvars- og oppgavefordeling, særlig mellom seksjoner. Basert på intervjuer ser det heller ikke ut til at alle relevante aktører er kjent med dokumentet.

Revisjonen synes det er positivt at kommunen har fått økt fokus på å få etablert samarbeidsavtaler i forbindelse med oppfølging av sårbare barn og unge. Basert på våre undersøkelser er det allikevel vår vurdering at kommunen kun delvis har etablert slike avtaler/rutiner om samarbeid. Vi mener det er uheldig dersom ikke alle virksomheter er kjent med sine roller og sitt ansvar på området, og dette vil potensielt kunne føre til silotenkning og mindre samarbeid.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge. Dette ivaretas gjennom kommunale tilbud som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og hvordan blant annet barnehage og skole jobber på området. I tillegg finnes det konkrete tiltak og tilbud som opprettelse av ny etat (barne- og familietjenester), Fredrikstadhjelpa 0-16, og Foreldrekompasset. Et område hvor vi likevel mener det gjenstår noe arbeid er i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering hos PPT. På revisjonstidspunktet er det ventelister i forbindelse med dette, noe som kan være uheldig dersom det fører til at elever med behov for spesialundervisning må vente på slike tilbud.

Det er revisjonens konklusjon at tjenestene i Fredrikstad kommunen ikke i tilstrekkelig grad samarbeider i forbindelse med oppfølging av sårbare barn og unge. Vi baserer dette på opplysninger fra flere av de vi intervjuet som selv er sentrale aktører innenfor dette arbeidet, og som oppga at slike samarbeid kunne være utfordrende med tanke på manglende oppgave- og ansvarsfordeling, og at kommunen generelt ikke har et godt nok helhetlig og koordinert tilbud. Videre mener vi at det gjenstår noe arbeid når det gjelder å få på plass avtaler/rutiner om samarbeid innad i kommunen som sikrer oppfølging av sårbare barn og unge.

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

- b) sette inn tiltak for å sørge for at ventelister knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger ikke oppstår
- c) arbeide for å bedre samarbeidet på tvers av tjenester, med fokus på et koordinert og helhetlig tjenestetilbud på området
- d) utarbeide avtaler/rutiner om samarbeid mellom tjenester og seksjoner i kommunen som sikrer oppfølging av sårbare barn og unge

6 KILDER

Lover

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV
- Rundskriv «Barn og unges fritidsmiljø og deltagelse og innflytelse – rettigheter, lover og regelverk»
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseeloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Lov om barnehager (barnehageloven)
- Rammeplan for barnehagen - Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Veiledere, faglige retningslinjer, etc.

- Artikkel fra utdanningsdirektoratet om PP-tjenesten (<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/>)
- Nasjonal faglig retningslinje «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge»
- Veileder «Psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene»
- Rundskriv «Forebyggende innsats for barn og unge»
- Melding til stortinget 32 (2020-2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsnivå

Dokumenter fra Fredrikstad kommune

- Fredrikstad mot 2030 – kommuneplanens samfunnsdel
- Protokoll fra sak 2017/12365, om Drømmefritidsprosjektet
- Brosjyre for opplevelseskortet «Join»
- Velferdspiloten: Velferdsrab – samskaping i praksis
- Protokoll fra sak 2019/18265, om ny etat i seksjon utdanning og oppvekst
- Protokoll fra sak 2018/18310, om opprettelse av virksomhet med forebyggende tjenester til barn, ungdom og familier
- Programbeskrivelse Foreldrekompasset
- Virksomhetsplan for helsevern for barn og unge for 2019
- Bruk av FIT
- Kommunedelplan oppvekst 2021-2032
- Aktivitetsplikt (barnehage)
- Aktivitetsplan (barnehage)
- Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – Plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø
- Systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid

7 VEDLEGG

7.1 Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1 - Er det iverksatt tiltak for barn i lavinntektsfamilier?

For å besvare problemstilling 1 vil revisjonen undersøke Fredrikstad kommunes tiltak for barn i lavinntektsfamilier. Siden barns oppvekstvilkår påvirkes direkte av foreldrenes økonomi, vil tiltak rettet mot foreldrene også falle innunder tiltak vi vil se på. Aktuelle tjenestetilbud å undersøke vil hovedsakelig være tilknyttet NAV, samt samarbeidende tjenester.

Formålet med **sosialtjenesteloven** er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, samt å bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Ifølge § 3 er kommunen ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Ifølge § 13 skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd. Det står videre at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er pålagt etter denne loven.

I «**Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV**» fremkommer det at kommunen har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd på områder som helse, sosial, barnevern, integrering, oppvekst og utdanning, og kultur og fritid. Kommunen har et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre velferdsordninger. Videre står det at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barn og unge skal ha en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og NAV-kontoret må sørge for at deres særskilte behov blir ivaretatt i familiens møte med kontoret. En viktig side av kommunens ansvar er å forebygge sosiale problemer ved å bidra til at personer ikke havner i vanskelige livssituasjoner. For eksempel er et godt samarbeid med barnevernet, helse- og omsorgstjenesten og utdanningsmyndighetene vesentlig for å ivareta utsatte ungdom i overgangen til voksenlivet. Rundskrivet sier at dersom tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt.

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

Videre fremkommer det at formålene i loven forutsetter en helhetlig tilnærming som krever en koordinering av tjenester i NAV-kontoret og et utstrakt samarbeid med kommunen for øvrig og andre offentlige instanser som har arbeidsoppgaver med betydning for de sosiale tjenestene. Samordnet, felles innsats fra to eller flere instanser vil kunne være hensiktsmessig og nødvendig for å oppnå forsvarlige, helhetlige løsninger for ulike målgrupper. Som eksempel nevnes at NAV-kontoret bør samarbeide med utdan-

ningsmyndighetene om forebyggende tiltak for ungdom som står i fare for å falle ut av skolen. Det fremkommer av § 14 i sosialtjenesteloven at kommunen bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Videre fremgår det av rundskrivet til loven at formålene i loven forutsetter at NAV-kontoret har et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene. Et slikt samarbeid kan blant annet dreie seg om forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møtested for ungdom, ferie for barn og barnefamilier, m.m.

Rundskriv «Barn og unges fritidsmiljø og deltagelse og innflytelse – rettigheter, lover og regelverk» gir en samlet framstilling av rettigheter, lover og regelverk som er relevante for barn og unges fritidsmiljø og for deres deltagelse og innflytelse i samfunnet. Rundskrivet beskriver kommunenes ansvar for å sikre alle barn og unge en god oppvekst, hvor et positivt fritidsmiljø og retten til deltagelse og reell innflytelse står i fokus. Det fremkommer av rundskrivet at sosialtjenestelovens formålsbestemmelse understreker at barns særlige behov skal tillegges vekt ved tildeling av tjenester. Det er i rundskriv til loven presisert at kommunene skal legge stor vekt på at barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier har rett til en mest mulig normal oppvekst. Hensynet til at barn og unge skal ha en normal oppvekst innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn og at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

- Kommunen skal ha tiltak for å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid.
- Kommunen bør ha tiltak for at lokalsamfunnet tilrettelegges for å unngå at den enkelte havner i en vanskelig livssituasjon, og det bør finnes hjelpetiltak hvis det oppstår behov for det. Dette kan være å utarbeide boligsosial handlingsplan, å utvikle lokalt tilpassede tiltak og tjenestetilbud, og å ha en systematisk satsning for å hindre marginalisering og eksklusjon av utsatte barn og unge.
- Kommunen skal ha tiltak for at barn og unges særskilte behov i vanskelige situasjoner blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret.
- Kommunen skal ha tiltak for at alle barn og unge i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier en mest mulig normal oppvekst. Hensynet til at barn og unge skal ha en normal oppvekst innebærer blant annet at de får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn og at det ved tildeling og utmåling av stønad til livsopphold tas høyde for dette.
- Kommunen skal sikre en helhetlig tilnærming med koordinering av tjenester i NAV-kontoret og et utstrakt samarbeid med kommunen for øvrig og andre offentlige instanser som har arbeidsoppgaver med betydning for de sosiale tjenestene. NAV-kontoret skal ha et utstrakt samarbeid med både offentlige og private aktører som utfører oppgaver som har betydning for de sosiale tjenestene. Et slikt samarbeid kan blant annet dreie seg om forebyggende tiltak, aktivitets- og kulturtilbud, møtested for ungdom, ferie for barn og barnefamilier, m.m.

Problemstilling 2 - Er det iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge og samarbeides det i tilstrekkelig grad mellom tjenestene?

For å besvare problemstilling 2 vil vi undersøke om Fredrikstad kommune har iverksatt tiltak for oppfølging av sårbare barn og unge. Sårbare barn og unge er en stor gruppe, og inkluderer ifølge vedlegget «Hvor mange sårbare barn og unge er det i Norge» til Bufdirs «Statusrapport nr. 2 – koordineringsgrupper for tjenester til sårbare barn og unge i covid-19 pandemien» blant annet barn med funksjonsnedsettelser, barn av foreldre med rusproblemer eller psykiske lidelser, barn med psykiske lidelser, barn som opplever vold eller overgrep, og barn i familier med vedvarende lavinntekt. Hovedfokuset i problemstilling 2 vil være på tilbudene sårbare barn og unge mottar, uavhengig av årsaken til at de er sårbare. Vi avgrenser problemstillingen til å gjelde tjenester som ytes. Vi vil dermed ikke revidere kommunens rutiner for å fange opp disse barna.

På bakgrunn av informasjon gitt av administrasjonen vil det først og fremst være aktuelt å se på tiltak og tjenester gitt av etat barne- og familietjenestene, under seksjon utdanning og oppvekst. Denne etaten består blant annet av helsevern for barn og unge (inkludert helsestasjons- og skolehelsetjenesten), Fredrikstadhjelpa 0-16, og PP-tjenesten. Ifølge Helsedirektoratet har barnehager og skoler en sentral rolle i å identifisere og følge opp sårbare barn og unge. Tiltak innenfor barnehage og skole vil derfor også være hensiktsmessig å undersøke.

Formålet med **folkehelseloven** er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. J.fr. § 4 skal kommunen fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Formålet med **helse- og omsorgstjenesteloven** er blant annet å forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne, samt å fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. J.fr § 3-1 skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester, og kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. For å oppfylle ansvaret etter § 3-1, skal kommunen blant annet tilby helsefremmende og forebyggende tjenester, inkludert helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste. § 3-3 sier at kommunen skal ved ytelse av helse- og omsorgstjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer, og at dette blant annet skal skje ved opplysning, råd og veiledning. Det fremkommer av lovens § 3-4 at kommunens ansvar etter § 3-1 første ledd innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

Det fremkommer av **Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten** at forskriften skal bidra til å:

- a. fremme psykisk og fysisk helse
- b. fremme gode sosiale og miljømessige forhold
- c. forebygge sykdom og skader
- d. utjevne sosiale helseforskjeller
- e. forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt

Ifølge forskriftens § 4, om samhandling og samarbeid, skal helsestasjons- og skolehelsetjenesten ha rutiner for, og legge til rette for, nødvendig samarbeid med:

- a. pasienter og brukere og deres pårørende
- b. relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester, inkludert private tjenesteytere med avtale med spesialisthelsetjenesten eller kommunen, herunder fastleger
- c. tannhelsetjenesten
- d. relevante fylkeskommunale tjenester
- e. relevante statlige tjenester

Tilbudet til gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere og barn og ungdom 0–20 år i helsestasjonstjenesten, j.fr. § 5, skal inneholde blant annet:

- opplysningsvirksomhet individuelt eller i grupper, herunder bidra til å forebygge ikke-smittsomme sykdommer og samlivsveilednings- og foreldreforberedende arbeid
- helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
- kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
- oppsøkende virksomhet til barn og familier med behov for ekstra oppfølging
- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
- styrking av unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
- råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov

Ifølge § 6 skal tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten inneholde blant annet:

- helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
- helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov
- opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det
- kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
- oppsøkende virksomhet ved behov
- samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø
- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
- styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov

Formålet med **barnehageloven** er blant annet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. Videre skal barnehagen bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. I henhold til § 2 skal barnehagen gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter. Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Videre står det at barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Ifølge § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Det fremkommer av § 37 at kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

Av § 41 fremgår det at barnehagen ikke skal godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser. Barnehagen skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna. Videre sier § 42 at alle som arbeider i barnehagen, skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det. Alle som arbeider i barnehagen, skal melde fra til barnehagens styrer dersom de får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken.

Formålet med **opplæringsloven** er blant annet at elevene og lærlingene skal utvikle kunnskap, dyktighet og holdninger for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. De skal få utfolde skaperglede, engasjement og utforskningstrang. I tillegg skal skolen og lærebedriften møte elevene og lærlingene med tillit, respekt og krav og gi dem utfordringer som fremmer dannelse og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeides.

Ifølge § 1-3 skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten, mens det fremgår av § 1-4 at på 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. § 2-8 sier at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig dyktighet i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler.

§ 5-1 sier at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett til spesialundervisning. I vurderingen av hva slags opplæringstilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

Det fremkommer av § 5-6 at hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

§ 9 A-2 sier at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Videre fremkommer det av § 9 A-4 at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeieren i alvorlige tilfeller. Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnede tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.

I en **artikkel fra utdanningsdirektoratet om PP-tjenesten**⁴ fremkommer det at PP-tjenesten skal hjelpe skoler og barnehager med å legge til rette for barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at disse barna og elevene skal få et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten hjelper barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de lykkes med å tilrettelegge for barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med særskilte behov i kortere eller lengre perioder. Det står videre at PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging, og at tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever. Kommunen og fylkeskommunen skal ha gode rutiner for overganger mellom faser i utdanningsløpet, og PP-tjenesten skal delta aktivt i samarbeidet. PP-tjenesten skal ha felles rutiner med barnehagene og skolene for samhandling om organisasjons- og kompetanseutvikling, samhandling om sakkyndig arbeid, oppfølging av sakkyndige vurderinger og samhandling med andre kommunale tjenester og andre samarbeidspartnere.

Ifølge nasjonal faglig retningslinje «**Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge**» bør kommunens ledelse sørge for at relevante virksomheter der ansatte møter barn og unge i sitt daglige arbeid ha rutiner for hvordan de ansatte kan handle på bakgrunn av en bekymring for barn og unge. Det står videre at disse rutinene bør være kjent for:

- ansatte som arbeider der barn og unge tilbringer størstedelen av dagen, som i barnehage og skole
- ansatte i helse og omsorgstjenester som har regelmessig oppfølging av barn og unge

Disse rutinene bør inneholde blant annet:

- Samtale med barn og unge i situasjoner der det er bekymring, uavhengig av årsak til bekymring.
- Beslutning om iverksetting av tiltak i egne tjenester eller sektor eller i samarbeid med andre tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid med andre tjenester for eventuelt ytterligere kartlegging og oppfølging
- Rutiner for å sende bekymringsmelding til barnevernet og eventuelt politiet

Det fremkommer av retningslinjen at kommunens ledelse bør sikre at de virksomheter som arbeider med barn, unge og deres foreldre i sitt daglige arbeid, har avtaler om samarbeid på systemnivå som sikrer oppfølging av involverte barn og unge. Slike avtaler er særlig relevant i barnehage og skole, samt hos virksomheter som har regelmessig oppfølging av barn og unge.

Det står i retningslinjen at ansatte som arbeider med barn og unge bør ha kunnskap om samtalemetoder, og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for. Dette begrunnes med at de ansattes evne til å snakke med barn og unge og legge til rette for deres medvirkning i saker som angår dem, er grunnleggende for å gi dem riktig hjelp og støtte. Derfor er det avgjørende med kunnskap og kompetanseheving blant de ansatte, slik at de blir trygge i å samtale med barn og unge.

Ifølge «**Veileder i psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene**» er det psykiske helsearbeidet for barn og unge er et ansvar for kommunen som helhet. Det involverer alle kommunale tjenester som er i kontakt med barn og unge. Det fremkommer av veilederen at kommunenes overordnede oppgaver i det psykiske helsearbeidet for barn og unge blant annet er å legge til rette for gode og trygge oppvekstmiljøer, iverksette forebyggende tiltak for å hindre psykiske vansker hos barn og unge, gi hjelp og behandling for de som trenger det på laveste effektive omsorgsnivå, samt å sørge for bistand fra, og samarbeid med, spesialisthelsetjenesten eller andre aktører ved behov.

⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/>

I henhold til **rundskriv «Forebyggende innsats for barn og unge»** krever godt forebyggende arbeid at det startes tidlig og at en tenker og handler langsiktig. En av de viktigste utfordringene er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Det krever helhetlige planer som iverksettes i praksis. Videre står det at både politiske og administrative ledere har et ansvar for å tilrettelegge for gode samarbeidsformer, å sette av tilstrekkelig ressurser og å få til effektive samarbeidslinjer. Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinerte. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå. Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemiddelbruk, samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater. For å få til et godt samarbeid må alle ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller. Noen kommuner har opprettet egne stillinger som oppvekstkoordinatorer blant annet for å sikre en bedre samordning av tjenestetilbudet. Andre har organisert tjenester rettet mot barn og unge i egne etater.

Ifølge Fredrikstad kommunes egen **kommunedelplan «Barn og unge er fremtiden – den skapes nå!»** skal oppvekstsektoren i kommunen gi barn og unge kompetanse og ferdigheter, slik at de kan mestre livene sine og kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Det står at kommunen derfor må ha gode universelle tjenester, som alle barn og unge skal ha tilgang til, og kunne gi ekstra støtte til dem som trenger det, i kortere eller lengre perioder av livet. Dette forutsetter at de har ansatte med høy fagkompetanse, er i kontinuerlig utvikling, er fleksible og har evne og vilje til samarbeid og samordning. Videre står det at i møtet med komplekse utfordringer hos barn og familier, blir behovet for tværfaglighet ekstra tydelig. I utviklingen av de universelle tjenestene som helsestasjon, barnehager og skoler, er godt samarbeid og kompetanseoverføring mellom tjenester og fag viktig. Fremtidens tjenester skal være inkluderende og bygger på alle barns rett til deltakelse og opplæring.

Punktvis oppsummering av kriteriene

Overordnet

- Kommunen skal ha tiltak for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

- Kommunens helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for og legge til rette for nødvendig samarbeid med:
 - pasienter og brukere og deres pårørende
 - relevante kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester, inkludert private tjenesteytere med avtale med spesialisthelsetjenesten eller kommunen, herunder fastleger
 - tannhelsetjenesten
 - relevante fylkeskommunale tjenester
 - relevante statlige tjenester
- Tilbudet til gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere og barn og ungdom 0–20 år i helsestasjonstjenesten, j.fr. § 5, skal inneholde blant annet:
 - opplysningsvirksomhet individuelt eller i grupper, herunder bidra til å forebygge ikke-smittsomme sykdommer og samlivsveilednings- og foreldreforbereidende arbeid
 - helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
 - kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
 - oppsøkende virksomhet til barn og familier med behov for ekstra oppfølging

- samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
 - styrking av unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
 - råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov
- Tilbudet til barn og unge i skolehelsetjenesten skal inneholde:
 - helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid
 - helseopplysning, helseundersøkelser av enkeltelever, veiledning og rådgivning med oppfølging og henvisning ved behov
 - opplysning, bistand og undervisning i gruppe, klasse og på foreldremøter i den utstrekning skolen ønsker det
 - kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp
 - oppsøkende virksomhet ved behov
 - samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø
 - samarbeid om habilitering og rehabilitering av barn og ungdom med spesielle behov, herunder kronisk syke og funksjonshemmede, samt samarbeid om utarbeiding av eventuell individuell plan
 - styrking av barn og unges autonomi og ferdigheter i å mestre sin hverdag og forhold knyttet til deres fysiske, psykiske og seksuelle helse
 - råd og veiledning i forhold til fysisk, psykisk og seksuell helse tilpasset ungdoms behov

Samtalemetoder og medvirkning

- Ansatte som arbeider med barn og unge bør ha kunnskap om samtalemetoder og kompetanse i å snakke med barn og unge de har bekymringer for.
- Barn og unge skal oppleve å medvirke i beslutninger som angår dem, og ansatte skal ha kompetanse om hvordan barn og unges medvirkning og medbestemmelse skal ivaretas.

Barnehage

Barnehageeier skal ha tiltak for å følge opp sårbare barn og unge som skal bidra til:

- en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller
- at barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det
- at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud
- at ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken

Skole

Skoleeier skal ha tiltak for å følge opp sårbare barn og unge som skal bidra til:

- at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og at alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egnete tiltak sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.
- at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, læringen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat.
- at når en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har eleven rett til spesialundervisning.

PPT

- PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.
- PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.
- PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.
- Kommunen skal ha gode rutiner for overganger mellom faser i utdanningsløpet, og PP-tjenesten skal delta aktivt i samarbeidet.

Samarbeid

- Kommunen skal sikre at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinerte
- Kommunen bør etablere avtaler/rutiner om samarbeid som sikrer oppfølging av involverte barn og unge.



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Henning S. Langsholt
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2021/6613-19-19732/2023-PALKLA	210	24.01.2023

Oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Oppfølging av sårbare barn, lavinntektsfamilier, utenforskap"

Det vises til høringsutkast og avsluttende møte den 19. januar, om ovenstående forvaltningsrevisjon.

Fredrikstad kommune takker revisjonen for godt arbeid og samarbeid i et komplekst felt, knyttet til oppfølging av sårbare barn lavinntektsfamilier og utenforskap.

Gjennom revisjonens kartlegginger og undersøkelser fremkommer det kjente utfordringer for kommunedirektøren. Som rapporten viser til så handler dette om komplekse samfunnsutfordringer. Samhandlingsutfordringer på tvers av tjenesteområdene er en kjent utfordring og som kommunen jobber med å løse. Det har skjedd fremskritt på området, men som rapporten peker på gjenstår det mye.

Seksjon for utdanning og oppvekst har utarbeidet planer for kvalitet for seksjonens etater som ble vedtatt i 2022. Disse er en ytterligere konkretisering og utdyping av Kommunedelplan for oppvekst. Alle tre kvalitetsplanene har en lik felles del, hvor helhet og sammenheng, samarbeid og samhandling er helt sentralt.

Fredrikstad kommune står foran en større organisasjonsendring hvor et av målene er en bedre målgruppeorganisering. Det er spesielt pekt på området for barn og unge. Målet er at dette vil bidra til en bedre sammenheng og ansvarsavklaring i tjenestene og oppgavene i kommunen.

Kommunens fritidserklæring kommer til behandling i bystyret i februar 2023.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes

Styring og eierskap

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69 36 79 03 Bankkonto: 5122 05 77000