

Trygg og inkluderende oppvekst

Indre Fosen kommune
Forvaltningsrevisjon

2026
FR1367



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Indre Fosen kommune i perioden januar til mai 2026.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer/Trondheim, 8. juli 2026

Anne Grete Wold

Oppdragsansvarlig revisor

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Indre Fosen kommune. Vi har undersøkt kommunens arbeid for å forebygge utenforskap gjennom en trygg og inkluderende oppvekst.

Følgende problemstillinger er besvart:

1. Har kommunen planer og strategier på overordnet nivå som skal bidra til inkludering og motvirke utenforskap?
2. Blir barn og unge sine behov for mestring og inkludering tatt hensyn til i barnehage og skole?
3. Har kommunen oversikt over fraværet i grunnskolen, og samarbeider kommunale tjenester for å oppdage og ivareta elever med høyt fravær?

For den **første problemstillingen** konkluderer vi med at kommunen i noen grad har planer og strategier på overordnet nivå som bidrar til inkludering og motvirker utenforskap. Kommunen har overordnede mål om inkludering i kommuneplanens samfunnsdel og har etablert tiltak og modeller i praksis, blant annet knyttet til tverrfaglig samarbeid (BTI) og inkluderende praksiser. Samtidig mangler kommunen en forebyggende oppvekstplan, og sammenhengen mellom overordnede mål i kommuneplanen og det operative arbeidet fremstår noe svak.

For den **andre problemstillingen** konkluderer vi med at barn og unge sine behov for mestring og inkludering i hovedsak blir tatt hensyn til i barnehage og skole i Indre Fosen kommune. Barnehager og skoler arbeider systematisk for å skape trygge og inkluderende miljø, og kommunen har etablert flere rutiner, verktøy og arbeidsformer for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser. BTI-systematikken, Olweus-programmet og arbeidet med «inkluderende praksiser» er eksempler på dette. Kommunen har også rutiner for å ivareta barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet.

Samtidig er det svakheter som gjør at arbeidet ikke framstår som fullt ut helhetlig og systematisk. Det er variasjon i hvordan rutiner blir fulgt, og både vurderingen av barnets beste og systemene for medvirkning fra barn og elever framstår som bare delvis innarbeidet og forankret i praksis. Samlet sett har kommunen et relativt godt grunnlag for å ivareta barn og unges behov for mestring og inkludering, men det er fortsatt behov for å styrke enhetlig praksis knyttet til barns medvirkning.

For den **tredje problemstillingen** konkluderer vi med at kommunen bare delvis har den oversikten og det samarbeidet som er nødvendig for å oppdage og ivareta elever med bekymringsfullt fravær. Skolene har løpende oversikt over fravær på elev- og skolenivå, og det finnes rutiner for oppfølging av bekymringsfullt fravær. Tverrfaglig samarbeid skjer også i praksis i enkeltsaker, blant annet gjennom involvering av PPT, helsesykepleier og bruk av BTI-modellen.

Noen elementer gjør at arbeidet ikke framstår som tilstrekkelig helhetlig og systematisk. Kommunen mangler en samlet og analysert oversikt over fravær på kommunenivå, og det er variasjon mellom skolene i hvordan bekymringsfullt fravær blir definert og fulgt opp. Elever og foresatte er ikke sikret medvirkning gjennom et tydelig og forankret system. Det er derfor behov for å styrke styringsinformasjon, enhetlig praksis, tverrfaglig systematikk og medvirkning i arbeidet med skolefravær.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunedirektøren:

- Ferdigstille og forankre et helhetlig planverk for oppvekstområdet, slik at kommunens mål for inkludering og forebygging blir omsatt til tiltak og oppfølging i kommuneorganisasjonen.
- Sikre systematisk medvirkning fra barn, unge og foresatte, både i overordnet planarbeid og i saker som gjelder det enkelte barn eller elev.
- Etablere en oversikt over skolefravær på kommunenivå, slik at kommunen får bedre grunnlag for styring, kvalitetsutvikling og tidlig identifisering av utfordringer.
- Utvikle og forankre en felles kommunal praksis for oppfølging av bekymringsfullt skolefravær, inkludert tydeligere kriterier for når fravær skal utløse tiltak, samarbeid og medvirkning.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Avgrensninger	7
1.4 Om temaet	8
1.5 Om Indre Fosen kommune	11
1.6 Metode	13
1.7 Uttalelse om rapport	16
2 Planer og strategier	17
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier	17
2.2 Planer som bidrar til forebygging og inkludering	17
2.2.1 Funn	17
2.2.2 Revisors vurdering	21
2.3 Medvirkning fra barn og unge i planarbeidet	22
2.3.1 Funn	22
2.3.2 Revisors vurdering	24
2.4 Oppfølging og evaluering av planene	24
2.4.1 Funn	24
2.4.2 Revisors vurdering	26
3 Arbeid med mestring og inkludering	27
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	27
3.2 Systematisk arbeid for et trygt og inkluderende miljø	27
3.2.1 Funn	27
3.2.2 Revisors vurdering	33
3.3 Avdekking og håndtering av mobbing og krenkelser	33
3.3.1 Funn	33
3.3.2 Revisors vurdering	36
3.4 Rutiner som ivaretar barn i overganger	37
3.4.1 Funn	37
3.4.2 Revisors vurdering	39
3.5 Ivaretagelse av barnets beste	40
3.5.1 Funn	40
3.5.2 Revisors vurdering	42
3.6 System for medvirkning fra barn og elever	42
3.6.1 Funn	42
3.6.2 Revisors vurdering	45
4 Skolefravær	46
4.1 Problemstilling og revisjonskriterier	46

4.2	Oversikt over skolefravær	46
4.2.1	Funn	46
4.2.2	Revisors vurdering	47
4.3	Oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær	48
4.3.1	Funn	48
4.3.2	Revisors vurdering	50
4.4	Samarbeid for å følge opp bekymringsfullt fravær	51
4.4.1	Funn	51
4.4.2	Revisors vurdering	54
4.5	System for medvirkning i oppfølging av fravær	54
4.5.1	Funn	54
4.5.2	Revisors vurdering	55
5	Konklusjoner og anbefalinger	57
5.1	Konklusjon	57
5.2	Anbefalinger	58
Kilder		59
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier		60
Vedlegg 2 – Uttalelse		68

Figurer

Figur 1.	BTI samhandlingsmodell på fire nivåer	12
Figur 2.	Samhandlingsmodell for utsatte barn og unge, Indre Fosen kommune.	28
Figur 3.	I min enhet har vi planer, rutiner og årshjul for å jobbe med et trygt og inkluderende miljø.	32
Figur 4.	I min arbeidshverdag bruker jeg BTI-veilederen som "oppskrift" når jeg er bekymret for et barn/en ungdom.	32
Figur 5.	Jeg er kjent med det interne støttesystemet på min enhet.....	33
Figur 6.	På min enhet har vi rutiner for å fange opp mistanke om krenkelser, mobbing og/eller utestenging.	36
Figur 7.	Vi har rutiner/retningslinjer for overganger for barn som trenger særskilt tilrettelegging.....	39
Figur 8.	I min enhet har vi rutiner for å vurdere "barnets beste"	41
Figur 9.	Foresatte får muligheten til å medvirke i saker som berører barnet	45
Figur 10.	Vi har tydelige rutiner for å følge opp fravær som gir grunn til bekymring.	50
Figur 11.	Det er tydelig hvem som koordinerer innsatsen når flere tjenester er involvert.....	53
Figur 12.	På min enhet får eleven medvirke i oppfølgingen av fraværet	55

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema utenforskap / trygg og inkluderende oppvekst. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 25.11.25, i sak 54/25.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

- 4. Har kommunen planer og strategier på overordnet nivå som skal bidra til inkludering og motvirke utenforskap?**
- 5. Blir barn og unge sine behov for mestring og inkludering tatt hensyn til i barnehage og skole?**
- 6. Har kommunen oversikt over fraværet i grunnskolen, og samarbeider kommunale tjenester for å oppdage og ivareta elever med høyt fravær?**

Problemstillingene skal samlet bidra til å synliggjøre at det bør være en tydelig sammenheng mellom overordnet planlegging, utforming og evaluering av tiltak, og den praktiske gjennomføringen i tjenestene. Kommunens planer fastsetter mål, prioriteringer og forventninger, som skal operasjonaliseres gjennom konkrete aktiviteter i tjenestene. Samtidig forutsetter god måloppnåelse at erfaringer og resultater fra tjenestene systematisk blir samlet inn og brukt til å evaluere og justere tiltak og planer. En slik sammenhengende styringssløyfe skal bidra til at kommunen arbeider kunnskapsbasert, målrettet og med kontinuerlig forbedring.

1.3 Avgrensninger

Revisjonen er avgrenset til å omfatte kommunens strategiske arbeid med forebygging, samt tjenestenes systematiske arbeid i barnehage og grunnskole for å skape inkludering og mestring. Målgruppen unge og voksne (over 16 år) utenfor utdanning og arbeid inngår derfor ikke i denne revisjonen. Det er heller ikke gjort gjennomgang av enkeltsaker knyttet til barn og unge som har særskilte behov, og som kan ha større risiko for å komme i utenforskap. Kommunens samarbeid med frivilligheten, og dermed også barn og unges fritid som inkluderingsarenaer, inngår ikke i denne revisjonen. Private barnehager og skoler er heller ikke omfattet.

1.4 Om temaet

I Norge er begrepet *utenforskap* ofte knyttet til manglende tilknytning og deltakelse i arbeid, utdanning og sosiale fellesskap, med både sosiale og økonomiske dimensjoner¹. Regjeringen har en nullvisjon for utenforskap, og bruker begrepet om det å stå utenfor skole, arbeid og samfunnsdeltakelse. Det blir gjerne koblet til dårlig psykisk helse, lav livskvalitet og marginalisering². Forebygging av utenforskap er forankret i flere sentrale lover, og gir kommunen ansvar både på systemnivå og individnivå.

Kommunens planansvar knyttet til forebygging og inkludering

Folkehelseloven plasserer ansvaret på kommunen for å arbeide helsefremmende og forebyggende, slik at oppvekstvilkår, sosiale og miljømessige forhold og helseforskjeller blir ivarettatt i planlegging og drift (§ 4). Loven understreker at kommunen skal utjevne sosiale helseforskjeller.

Utenforskap blant barn og unge, for eksempel gjennom mobbing, vedvarende fravær eller manglende mestring i skolen, representerer en risikofaktor for senere helse- og levekårsutfordringer. Forebygging av utenforskap er dermed en del av kommunens lovpålagte folkehelsearbeid. Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer (§ 5), og dette omfatter også forhold i oppvekst- og opplæringssektoren. Både folkehelseloven og plan- og bygningsloven gir føringer for at kommunen skal sikre medvirkning fra barn, unge og foresatte i planprosesser og tjenesteutforming, for å tilpasse tiltak og planer til deres behov (folkehelseloven § 4, plan- og bygningsloven §§ 5-1 og 10-1).

Barnehage og skole som universelle arenaer

Barnehageloven fastslår at barnehagen skal fremme trivsel, lek og læring, og være en inkluderende arena (§ 1 og § 41 om psykososialt barnehagemiljø). Barnehagen skal forebygge krenkelser og sikre at alle barn har et trygt og godt miljø.

Opplæringsloven gir tilsvarende føringer for skolen. Etter kapittel 12 (tidligere kap. 9 A) har alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen har aktivitetsplikt dersom en elev ikke har det trygt og godt. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) slår i overordnet del fast at skolen skal fremme inkludering, likeverd og demokratiske verdier. Skolen skal bidra til at alle elever opplever mestring og utvikler tilhørighet. Dette er ikke kun pedagogiske mål, men normative føringer for kommunens styring og kvalitetsutvikling.

¹ [utenforskap – Store norske leksikon](#)

² [Regjeringen med nullvisjon for utenforskap - regjeringen.no](#)

Barn og unges behov for mestring og inkludering i barnehage og skole

Mestring og tilhørighet er sentrale beskyttelsesfaktorer i barns utvikling. Forskning viser at opplevelse av mestring og gode relasjoner reduserer risiko for utenforskap, psykiske plager og frafall senere i utdanningsløpet.³

Rett til et trygt og godt miljø

Både barnehage og skole er pålagt å arbeide forebyggende og systematisk for et godt psykososialt miljø. I opplæringsloven er aktivitetsplikten sentral: ansatte skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt (§ 12-4). Utdanningsdirektoratet understreker at arbeidet skal være kontinuerlig og inngå i skolens internkontroll og kvalitetsutvikling.

Barnehageloven § 42 gir samme krav til barnehagene om aktivitetsplikt når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Da skal barnehagen undersøke saken og sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Skolefravær og opplevelse av utenforskap

Fravær kan gå ut over elevens faglige og sosiale utvikling, og få konsekvenser for eleven både på kort og lang sikt. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det derfor viktig at skolen raskt undersøker årsakene til at eleven har fravær, og setter inn tiltak så tidlig som mulig.⁴ Ifølge Udir har bekymringsfullt skolefravær ofte flere og sammensatte årsaker. Fraværet trenger ikke alltid å være høyt. Det kan også være økende fravær, eller mønster i fravær slik som fravær knyttet til en bestemt dag eller et bestemt fag.

Skolen skal ifølge Udir ha rutiner for å følge med på fravær hos alle elever, og avdekke mønster og utvikling som kan gi grunn til bekymring. Kommunen har plikt til å sørge for at elever med fravær fra opplæringen blir fulgt opp.

³ Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*.

Hattie, J. (2009). *Visible Learning*.

Resnick et al. (1997). *Protecting adolescents from harm*. JAMA.

Bond et al. (2007). *Social and school connectedness and mental health*.

Honick & Broadbent (2016). *Self-efficacy and academic performance – meta-analysis*.

Folkehelseinstituttet – oppsummeringer om ungdomshelse og skolemiljø.

Utdanningsdirektoratet – kunnskapsgrunnlag om skolemiljø og inkludering.

Redd Barna (2025). *Barn og unges perspektiver på skolefravær*.

⁴ [Slik kan skolen håndtere bekymringsfullt fravær | udir.no](https://udir.no/slik-kan-skolen-handtere-bekymringsfullt-fravar/)

En rapport fra Redd Barna, «Barn og unges perspektiver på skolefravær» (2025), viser at elever med høyt eller langvarig fravær ofte beskriver:

- manglende opplevelse av tilhørighet
- opplevelse av ikke å mestre faglige krav
- mobbing eller utrygge relasjoner
- manglende forståelse fra voksne

Rapporten peker på at fravær sjelden handler om «vilje», men ofte om belastninger og manglende tilrettelegging. Elevene etterlyser tidligere innsats, bedre relasjoner til lærere og tettere samarbeid mellom skole og hjem. Dette understøtter at inkludering ikke kun handler om fysisk tilstedeværelse, men om reell deltakelse og mestring. Dersom barn over tid opplever nederlag, kan dette utvikle seg til skolevegring og mer varig utenforskap. Vedvarende fravær er en dokumentert risikofaktor for frafall i videregående opplæring og senere marginalisering i arbeidslivet. Tidlig innsats forutsetter at kommunen har oversikt og systemer.

Utdanningsdirektoratet m.fl. samarbeider nå om å utvikle faglige anbefalinger om forebygging og oppfølging av bekymringsfullt skolefravær. De nasjonale faglige anbefalingene er i juni 2026 lagt ut til offentlig høring sommeren 2026 ⁵.

Medvirkning

Barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste er forankret både i FNs barnekonvensjon (artikkel 12) og i Grunnloven (§ 104). Både lov om barnehager (§ 3) og opplæringsloven (§ 10-2) angir at det skal legges til rette for at barn og elever får medvirke i saker som angår dem, ved å få mulighet til å uttrykke sine meninger og erfaringer. Dette gjelder både i daglige aktiviteter og i planlegging, vurdering og utvikling av barnehagens eller skolens praksis. Medvirkning handler om mer enn å bli hørt. Det krever en bevisst og systematisk tilrettelegging, slik at barn og elever opplever reell innflytelse og deltakelse. Hva som er til barnets beste, skal alltid være et grunnleggende hensyn i vurderinger og beslutninger.^{6 7}

Videre er det både innenfor barnehage og skole viktig med et tett og godt foreldresamarbeid. Dette for å oppnå at man står sammen om målsettingen om et inkluderende felleskap, og at foreldre får mulighet til å bidra aktivt og bli hørt i saker som gjelder barna.^{8 9}

⁵ [Kunnskapsbaserte anbefalinger om bekymringsfullt skolefravær | udir.no](#)

⁶ [Konvensjonen om barnets rettigheter. Generell kommentar nr. 12.](#)

⁷ [Konvensjon om barns rettigheter. Generell kommentar nr. 14](#)

⁸ [Samarbeid mellom hjem og barnehage | udir.no](#)

⁹ [Samarbeid mellom hjem og skole | udir.no](#)

Krav til oppfølging og internkontroll

Opplæringsloven pålegger skoleeier å sørge for at opplæringen oppfyller lovens krav. Dette innebærer også at kommunen må ha systemer for å følge med på elevenes fravær og sette inn tiltak ved bekymringsfull utvikling. Utdanningsdirektoratet anbefaler at skoleeier

- har rutiner for registrering og analyse av fravær
- definerte terskler for når fravær utløser tiltak
- har klare ansvarsforhold
- har samarbeid mellom skole, PPT, helsetjeneste og eventuelt barnevern.

1.5 Om Indre Fosen kommune

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) er det per 4. kvartal 2025 10 006 innbyggere i kommunen.¹⁰ 1521 er barn og unge fra 0-14 år, og 669 er mellom 15 og 19 år. Ifølge kommunens hjemmeside, er Indre Fosen kommune organisert i fire sektorer med hver sin kommunalsjef; oppvekst, helse og omsorg, samfunn og fellestjenester.

I det utvidede organisasjonskartet på kommunen hjemmeside, er sektor oppvekst delt inn i Område barnehage og Område skole, med hver sin områdeleder. Stillingen som områdeleder skole er p.t. vakant. Det er angitt sju barnehager med hver sin enhetsleder. Det er fem grunnskoler med hver sin rektor. Det er nylig vedtatt endring i skolestrukturen, som medfører at ungdomstrinnene på tre av skolene blir samlet på skolen i Rissa. Denne endringen trer i kraft fra skoleåret 2026-2027. Ifølge kommunens hjemmeside sju private barnehager og en privat montessoriskole for små- og mellomtrinn.

Helsestasjonen og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er organisert i sektor helse og omsorg. Kommunen har egen PP-tjeneste, og samarbeider med de andre Fosen-kommunene om barnevernstjenester. Ifølge organisasjonskartet er det flere lederfunksjoner innenfor helse og omsorg som p.t. er vakant. Blant annet gjelder dette kommunalsjef og områdeleder for helse og familie. I intervju kommer det fram at rollen som konstituert områdeleder de siste to årene er ivaretatt av flere enhetsledere samtidig. Det er nå tilsatt ny kommunalsjef helse.

I kommuneplanens samfunnsdel for 2024-2035, er ett av fire satsingsområder «inkluderende samfunn»¹¹. Ett av hovedmålene for satsingsområdet er å redusere utenforskap.

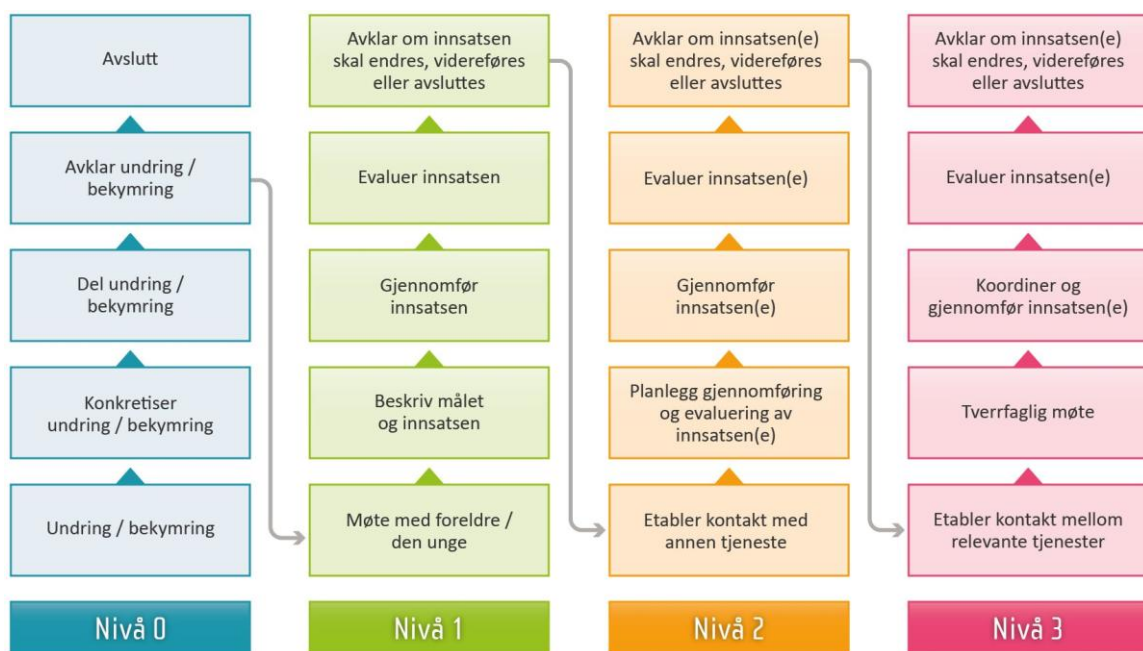
¹⁰ [Kommunefakta Indre Fosen – SSB](#)

¹¹ [Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035](#)

Indre Fosen kommune har etablert Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) som modell for samhandling.¹² Den skal hjelpe tjenestene med å oppdage utfordringer hos barn og unge, og sørge for at de får riktig hjelp til riktig tid. Hensikten er å identifisere og følge opp bekymringer for barn på et tidlig stadium, og unngå at barn og unge som trenger hjelp «faller mellom stolene» når flere tjenester er involvert. Modellen innebærer at ansatte i barnehage, skole og hjelpetjenester følger en felles fremgangsmåte når de blir bekymret for et barn eller en ungdom. Oppfølgingen skal være tidlig, koordinert og helhetlig, og barnet, ungdommen og foresatte skal involveres i prosessen. Det skal også være tydelig hvem som har ansvar for den videre oppfølgingen.

Figuren nedenfor viser trinnene i modellen. Hvert nivå beskriver forløpet i arbeidet med å avklare undring eller bekymring, og iverksetting av tiltak i og mellom tjenestene.

Figur 1. BTI samhandlingsmodell på fire nivåer



Kilde: KoRus, forebygging.no

Kommunen har etablert et *kommunalt forebyggende team* ledet av kommunalsjef helse- og omsorg og kommunalsjef oppvekst. Teamet skal sikre at kommunens virksomheter jobber samlet og koordinert for å nå kommunens overordnede mål og møter sektorovergripende utfordringer på en enhetlig måte ¹³.

¹² [Indre Fosen – BTI – Bedre samarbeid for barn og unge i Indre Fosen kommune](#)

¹³ [Rutine-for-kommuneledelsens-forebyggende-arbeid-for-utsatte-barn-og-unge-1.pdf](#)

Kommunen deltar også i et felles kompetanseløft knyttet til *inkluderende praksiser* i skolene i samarbeid med de andre kommunene på Fosen ¹⁴.

Ifølge Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) sin oversikt fra 2022 ¹⁵ er fem skoler i Indre Fosen kommune sertifisert som *Olweus-skoler*. På RKBU sine hjemmesider står det at Olweusprogrammet har som målsetting å øke bevissthet og kunnskap om mobbing og innføre systematiske tiltak for å forebygge og stoppe mobbing. Tiltakene i programmet er rettet både mot skole-, gruppe- og individnivå, og har det som omtales som «hel-skole-tilnærming»¹⁶.

Utdanningsdirektoratet presenterer resultater fra Elevundersøkelsen via portalen Analysebrettet¹⁷. Tall fra 2025-2026 viser at de kommunale skolene i Indre Fosen samlet scorer som snittet for landet som helhet på både trivsel, støtte fra lærer og elevmedvirkning på 7. trinn. For 10. trinn er det lavere score på støtte fra lærere og elevdemokrati enn landet ellers. Det er en noe større andel elever både i 7. og 10. trinn i Indre Fosen kommune som opplyser at de opplever mobbing på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, enn i landet som helhet. Se tabellen nedenfor.

Tabell 1. Utvalgte indikatorer fra Elevundersøkelsen 2025-2026

	7. trinn		10. trinn	
	Snitt, landet	Indre Fosen	Snitt, landet	Indre Fosen
Mobbing på skolen, prosent	11,3	12	9,6	12,2
Trivsel	4,2	4,2	4,1	4,1
Støtte fra lærer	4,2	4,2	3,9	3,8
Elevdemokrati og medvirkning	3,5	3,5	3,3	3,0

Kilde: Analysebrettet, Udir

1.6 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.¹⁸ Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Indre Fosen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

¹⁴ [Langsiktig-plan-for-Inkluderende-praksiser-2023-2028-DEKOM-og-Kompetanseløftet-i-Fosenregionen-1.pdf](#)

¹⁵ [Olweusprogrammet-system-for-kvalitetssikring-sertifiserte-skoler-per-15.11.2022.pdf](#)

¹⁶ [Om Olweusprogrammet - Norge](#)

¹⁷ <https://analysebrettet.udir.no>

¹⁸ NKRF = faglig interesseorganisasjon og kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal virksomhet. RSK001 = NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon

Intervjuer

Oppstartsmøte ble gjennomført i januar 2026, med kommunedirektør og leder for PPT, som også var kontaktperson for revisor. I perioden februar-mars 2026 ble det gjennomført intervju med 17 ansatte i kommunen eller personer i råd/utvalg. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams. Referater fra intervjuene er verifisert av alle informanter unntatt en (ungdomsrådet). Kun verifiserte intervjudata er brukt i rapporten. Følgende roller har blitt intervjuet:

- Kommunalsjef oppvekst
- Kommunalsjef samfunn
- Områdeleder barnehage
- Leder PPT
- Leder helsestasjonen
- Kommunepsykolog
- To rektorer
- Tre barnehagestyrere
- To hovedtillitsvalgte
- Koordinerende enhet / barnekoordinator
- Koordinator for BTI-arbeidet
- Leder for FAU ved en av skolene
- Representant for ungdomsrådet.

I samråd med kommunen, ble lederne for de tre største skolene og de tre største barnehagene valgt ut for intervju. En av rektorene oppnådde vi ikke kontakt med, og vi har derfor intervjuet to rektorer.

Spørsmål på e-post

Vi har stilt noen oppfølgingsspørsmål til noen av de som er intervjuet på e-post i etterkant av intervjuene. Dette for å få konkretisert forhold som vi trengte å få klarhet i underveis i revisjonsprosessen.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått en rekke strategiske og administrative dokumenter som er ansett som relevante. Disse har primært blitt tilsendt fra kommunen, men noen av dokumentene er også tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Vi har fått tilsendt noen dokumenter som er under utarbeidelse. Disse framstår som utkast, og er ikke vedtatt eller forankret administrativt og/eller politisk. Disse dokumentene kan være beskrevet i datagrunnlaget, men er ikke vektlagt når vi har vurdert kriteriene.

Spørreundersøkelse

En spørreundersøkelse ble i april 2026 sendt til ansatte i kommunen som arbeider i barnehage og skole. I alt 326 respondenter fikk tilsendt undersøkelsen. Vi fikk inn 122 svar etter å ha purret to ganger. Det gir en samlet svarprosent på 37.

218 fra skole og 108 fra barnehage fikk tilsendt undersøkelsen. 107 av de som har svart arbeider primært i skole, mens 29 arbeider i barnehage. Det betyr at svarprosenten for skole er 49, og at svarprosenten for barnehage er 27. I presentasjonen av data fra undersøkelsen skiller vi på resultatene mellom skole og barnehage der det er naturlig.

Vurdering av metode

Revisjonen er gjennomført med metoder som er tilpasset problemstillingene. Gjennomgangen av dokumenter har gitt innsikt i de skriftlige føringene som ligger til grunn for det reviderte temaet.

Det er gjennomført mange intervju, og de har gitt innsikt i informantenes forståelse av og erfaringer med temaet. Intervjuene har samtidig gitt mulighet til å avklare forhold underveis gjennom oppfølgingsspørsmål.

Barn og unge er ikke intervjuet eller på annen måte direkte involvert i datainnsamlingen. Dette innebærer at vurderingene i rapporten i hovedsak bygger på dokumentgjennomgang og opplysninger fra voksne aktører i tjenestene. Manglende direkte innhenting av barnas perspektiver er en metodisk begrensning, særlig i vurderingene av om hensynet til barnets beste og barns rett til medvirkning i praksis blir ivaretatt. Uten barns egne erfaringer og vurderinger er det ikke fullt ut mulig å si hvordan målgruppen erfarer tiltak og tjenester. Dette må tas i betraktning ved vurdering av funn. I dette perspektivet må vi også ta høyde for at vi ikke kan bruke informasjon fra intervjuet med ungdomsrådets representant.

Intervju som metode kan innebære at svarene blir preget av egeninteresse, hukommelsesfeil eller strategiske framstillinger. Selv om informantene har verifisert referatene, vil deres oppfatninger være preget av personlige erfaringer og ståsted. Videre er utvalget av informanter begrenset, og flere av dem arbeider på overordnet nivå i kommunen. Dette kan ha påvirket bredden i perspektivene. At stillingen som områdeleder for skole står vakant, og at det kun er intervjuet to rektorer, er blant annet en svakhet i datagrunnlaget for å fange bredden av praksis i skolesektoren.

Informasjon fra intervjuene må vurderes i sammenheng med øvrige datakilder. Spørreundersøkelsen gir et noe bredere grunnlag for å belyse forståelse og praksis knyttet til problemstilling 2 og 3. Svarprosenten er imidlertid lav, og gir dermed et begrenset og usikkert grunnlag for å vurdere bredden i de ansattes oppfatninger. Det betyr at resultatene fra

undersøkelsen må tolkes med varsomhet, og at resultatene blir tillagt noe lavere vekt enn om svarprosenten hadde vært høyere.

Revisjonen har vært avgrenset til et systemperspektiv og omfatter ikke vurderinger på individnivå. Gjennomgang av enkeltsaker på individnivå kunne gitt et mer fyldig bilde av praksis enn det som framkommer gjennom intervjuer, dokumenter og spørreundersøkelse.

Til tross for disse metodiske begrensningene, vurderer vi metodene som er brukt som pålitelige og etterprøvbare, og at de gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene som er stilt.

1.7 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 15. juni 2026. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 1. juli 2026. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Revisor har gjort følgende endringer på bakgrunn av kommunedirektørens uttalelse:

Vi ba kommunedirektøren om å presisere fakta som vi ikke fant eller hadde tilgang på. Presiseringer er tatt inn på side 11 og side 18.

Kommunedirektørens uttalelse viser at BTI-modellen indirekte er politisk vedtatt gjennom helse- og omsorgsplan i 2020. Revisor har i utgangspunktet vurdert at BTI-modellen ikke primært kan defineres som plan eller strategi, men som verktøy og metode for den tverrfaglige og forebyggende samhandlingen. Vurderingen revisor gjorde av det første revisjonskriteriet i kapittel 2.2. i den foreløpige rapporten bygger på denne forståelsen. På bakgrunn av kommunedirektørens uttalelse, har vi gjort endringer i vurderingen av dette kriteriet. Vi har også moderert noen formuleringer i konklusjonen for den første problemstillingen.

Kommunedirektørens kommentar om at det ikke finnes et lovkrav om at kommunen skal ha en forebyggende oppvekstplan, bygger antakeligvis på en misforståelse og upresis begrepsbruk fra revisors side. Kravet er hjemlet i barnevernsloven § 15-1, som «en plan for kommunens forebyggende arbeid». Uttalelsen har bidratt til at revisor har oppdaget en forglemmelse i kriterieutledningen. Kravene i barnevernsloven § 15-1 om plan for kommunens forebyggende arbeid er derfor tatt inn i utledningen, mens selve kriteriet ikke er endret.

Revisor registrerer at kommunedirektøren uttrykker et ønske om å bli intervjuet i forbindelse med revisors datainnsamling. Vi mener at oppstartsmøtet er den viktigste arenaen for informasjonsutveksling for kommunedirektøren, og vurderte derfor ikke at det var behov for et eget intervju. Revisor anerkjenner at denne vurderingen kunne vært gjort annerledes fra vår side.

2 PLANER OG STRATEGIER

2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Følgende problemstilling er besvart: **Har kommunen planer og strategier på overordnet nivå som skal bidra til inkludering og motvirke utenforskap?**

Tre revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen, og utledningen finnes i vedlegg 1.

1. Kommunen skal ha overordnede planer som bidrar til forebygging og inkludering.
2. Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet.
3. Kommunen skal følge opp og evaluere de overordnede planene.

2.2 Planer som bidrar til forebygging og inkludering

2.2.1 Funn

Dokumenter og andre skriftlige kilder

Kommuneplanens samfunnsdel for Indre Fosen kommune ble vedtatt av kommunestyret 03.10.2024.¹⁹ Her er utviklingstrekk beskrevet, og det er lagt inn fire satsingsområder:

1. Bærekraftig tjenestetilbud
2. Næring- og samfunnsutvikling for framtiden
3. Inkluderende samfunn
4. God samferdsel og infrastruktur

Innenfor hvert satsingsområde er det nedfelt hovedmål. For området «inkluderende samfunn» er ett av målene å redusere utenforskap. Revisor kan ikke finne et helhetlig kunnskapsgrunnlag eller et utfordringsdokument som kommuneplanens samfunnsdel bygger på. Det blir henvist til det som Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet i forbindelse med regional planstrategi for 2024-2027.²⁰

Indre Fosen kommune sin *planstrategi* 2024-2027 er vedtatt av kommunestyret 13.12.2024.²¹ De fire satsingsområdene fra samfunnsdelen er tatt inn i planstrategien. Det er en rekke planoppgaver (temaplaner, handlingsplaner, kunnskapsgrunnlag og tematiske kommunedelplaner) som er listet opp som prioritert for oppstart eller rulling i planperioden. Blant annet er oppvekstplan beskrevet som en ny plan som skal påbegynnes og vedtas i 2024,

¹⁹ [Indre Fosen kommune. Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035](#)

²⁰ [Indre fosen kommune, kommuneplanens samfunnsdel. Sentrale utviklingstrekk](#)

²¹ [Planstrategi for Indre Fosen kommune 2024-2027](#)

og omtales slik: «Planen vil sette helhetlige mål og føringer for oppvekstsektorens arbeid med barn og unge i virksomheter i Indre Fosen kommune. Den vil også inneholde rutiner for alle overganger, fra oppstart i barnehage, overgang i grunnskole, videregående skole og til lærlingeplass/arbeidsliv/høyere utdanning».

I *handlings- og økonomiplan* for perioden 2026-2029 står det at kommuneplanens samfunnsdel følges opp i underliggende planer. Det er listet opp en rekke planer under overskriften «vedtatte planer». Ingen av disse omhandler tema oppvekst/forebygging, bortsett fra «plan for overgangen mellom barnehage, skole og SFO» som er beskrevet som en handlingsplan vedtatt i 2018. Under overskriften «Planstrategi» er det ingen planer som er nevnt for tema oppvekst/forebygging, heller ikke oppvekstplan beskrevet i forrige avsnitt. I handlings- og økonomiplanen er følgende pågående prosjekter for oppvekstområdet nevnt: Inkluderende praksiser, Samling av ungdomstrinn og Barnehageplan. I sammendrag budsjett for oppvekstområdet står blant annet dette: «Oppvekstsektorens budsjett for 2026 er svært stramt. Det innbefatter kutt over hele sektoren, som påvirker kvaliteten og forsvarligheten i tjenestetilbudet. Smertegrensen er nær for hva sektoren som helhet er i stand til å håndtere. For å sikre forsvarlige tjenester i årene som kommer, er oppvekstsektoren helt avhengig av å tilpasse seg de demografiske endringene og elevtallsnedgangen på kort og lang sikt».

Kommunen vedtok *helse- og omsorgsplan i 2020*, der del 1 beskriver status, utviklingstrekk og tjenestebehov, og del 2 utgjør tiltaksplan. I del 2 er også målbildet beskrevet. Under Helse- og familietjenestene er et av seks mål at «*Barn og unges muligheter til å mestre livet skal styrkes ved at problemer avdekkes tidlig. De som strever skal få rett hjelp til rett tid*». Et av tiltakene er å innføre Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) som samhandlingsmodell internt i kommunen så fort som mulig. Tiltaket står som uprioritert i tiltaksdelen.

Kommunen arbeider etter systematikken *Bedre tverrfaglig innsats* (BTI)²² og *Inkluderende praksiser*. Disse programmene er ikke beskrevet i de overordnede planene. Ved søk på «samhandlingsmodell» og «BTI» i handlings- og økonomiplan for 2026-2029, var det ingen treff på samhandlingsmodell mens det var ett treff på BTI innenfor helse og omsorg. Revisor finner følgende informasjon i handlings- og økonomiplan for 2026-2029: «Innføring av felles arbeidsmetodikk og verktøy rundt de barna en skal samhandle rundt gjennom BTS (bedre tverrfaglig samarbeid), BTI (bedre tverrfaglig innsats) og stafettlogg (verktøy) har vært satsningsområde for kommunen siden 2021». Videre står det: «Skolene i Indre Fosen

²² Kommunen bruker både begrepene BTI (bedre tverrfaglig innsats) og BTS (bedre tverrfaglig samhandling) i modellene sine. For å lette lesbarheten, har revisor valgt å bare bruke BTI som en samlebetegnelse på disse.

kommune deltar sammen med de øvrige skolene på Fosen i et kompetansehevingstiltak, *Inkluderende praksiser*, i perioden 2023-2028.»

Ved søk på stikkord «inkluderende praksiser» på kommunens hjemmeside får vi ingen treff. Ved søk på «bedre tverrfaglig innsats/samhandling», får vi treff med følgende informasjon: *«Det skal være trygt og godt å vokse opp i Indre Fosen. Av og til oppstår likevel utfordringer som gjør at ikke alle har det så bra. I vår kommune følger vi BTI-modellen for å sikre at barn og unge får den hjelpen de trenger»*. Det er på denne siden lenket til BTI-veilederen. Dette er en handlingsveileder som skal vise ansatte veien å gå fra uro for et barn, en ungdom eller en gravid, til bekymring til handling.

I kommunens samhandlingsmodell (BTI) på kommunenivå står det slik²³: *«I tråd med barnevernloven (...) skal det utarbeides en plan for kommunens forebyggende arbeid for å gi barn og unge gode oppvekstvilkår i Indre Fosen kommune. Arbeidet springer ut av arbeidet i kommunens forebyggende team, og det er nedsatt arbeidsgruppe for planen som skal vedtas politisk i 2023/24»*. Revisor kan ikke finne spor av dette arbeidet, eller plan for det, i de planene som er nevnt over. Opprettelsen av det kommunale forebyggende teamet er vedtatt i kommunestyret i sak 45/22.

Kommunedirektøren har i uttalelsen til foreløpig rapport gitt informasjon om at valget av BTI som samhandlingsmodell ble vedtatt i forbindelse med helse- og omsorgsplan i kommunestyret 14.10.2020.

Intervjuer

I **oppstartsmøtet** blir det sagt at kommunen har planer og strategier, men at de mangler en oppvekstplan. Kommunen har føringer på hvordan de skal arbeide med disse områdene. De har en samhandlingsmodell som gjelder for hele kommunen; både barnehager, skoler og støttetjenestene. Olweusprogrammet og kompetanseheving i skole knyttet til inkluderende praksiser blir også nevnt som en del av arbeidet.

Kommunalsjef samfunn forteller at bakgrunnen for arbeidet med samfunnsdelen, var at som en ny sammenslått kommune var det et behov for å vedta ny samfunnsdel. Fokuset lå derfor på å få ny samfunnsdel gjennomført. Ansvarer lå til kommunestyret og formannskapet var styringsgruppe. I realiteten var formannskapet også en arbeidsgruppe. De ulike sektorenes planoppgaver er vedtatt i planstrategien, og retningslinjer for planutforming er vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe. På grunn av vakante stillinger og stillinger som ikke er besatt, er det noe forsinkelser i sektorenes planarbeid. Innenfor oppvekstområdet er prioriteten

²³ [Kommunale føringer. – Samhandlingsmodell for Indre fosen kommune](#)

nå samling av ungdomstrinn og barnehageplan, som skal danne grunnlag for at kommunen kan ha kontroll på budsjettene og arbeide bedre med gode oppvekstvilkår for barn og unge. Disse tiltakene er politisk vedtatt.

Kommunalsjef oppvekst sier i intervju at han opplever at kommunen har et brukbart fundament knyttet til forebygging og inkludering. Det er egne hovedmålsetninger i samfunnsplanen og det blir nå arbeidet med en egen temaplan for oppvekst og utenforskap 2026-2030. Kommunalsjefen har på oppfordring fra revisor sendt over denne temaplanen, som er et utkast og et arbeid under utvikling. Han forteller at planen skal ut i den enkelte enhet der den skal utvides med konkrete tiltak fra den enkelte skole. Han sier også utkastet bygger på tidligere arbeid med en temaplan som ikke har blitt fullført. Det pågår samtidig et arbeid for at skolene skal få en overordnet plan mot utenforskap.

Koordinator for BTI-arbeidet opplyser at kommunen mangler en overordnet forebyggende plan for barn og unge. Arbeidet med en helhetlig oppvekstplan er satt på vent, og han vurderer sammenhengen mellom samfunnsdelen og det praktiske arbeidet med barn og unge som utilstrekkelig. Han peker særlig på at det mangler et mellomledd som kobler mål og praksis, og at dette arbeidet i liten grad er blitt prioritert. Han sier at BTI-arbeidet ikke er forankret i overordnet planverk, men i kommunalt forebyggende team. Kommunens utfordringer knyttet til skolestruktur, økonomi og demografi har ført til å mindre fokus på det strategiske arbeidet.

Områdeleder for barnehage sier at hun kjenner til kommunens overordnede planer for forebygging og inkludering. Systemet består av samhandlingsmodellen som er knyttet til BTI i kommunen. Hun opplever at kommunen har et godt system for å identifisere og lokalisere utfordringer tidlig, og det er gode føringer for tverrfaglig samarbeid. Videre gir handlings- og økonomiplanen føringer og ligger til grunn for arbeidet de gjør.

De to **rektorene** beskriver ulik oversikt over kommunens overordnede planverk for forebygging og inkludering. Den ene rektoren kan ikke peke på konkrete planer, men kjenner kommuneplanens samfunnsdel med satsingsområde «Inkluderende samfunn». Hun oppfatter BTI som et gjennomgående verktøy i praksis, men at det samtidig er uklart hvilke overordnede føringer som ligger over BTI. Det er flere planer under utarbeidelse og praksis varierer mellom skolene. Den andre rektoren opplever at kommunen mangler en samlet plan/strategi som systematiserer arbeidet med forebygging og inkludering, selv om det pågår flere tiltak. Hun viser blant annet til prosjektet Inkluderende praksiser som et strukturert kompetansetiltak, og at BTI-modellen og stafettloggen er kjent og brukt i skolehverdagen i samarbeid med PPT og andre støttetjenester.

Leder for PPT opplyser at kommunen bruker samhandlingsmodellen (BTI), som inneholder overordnede planer og delplaner for tverrfaglig samhandling. Flere planer er under revisjon, og revideringen er igangsatt av BTI-koordinator. Det er også planlagt å utarbeide en overordnet plan for overganger i kommunen, men arbeidet i den nedsatte arbeidsgruppen har stoppet opp. Samhandlingsmodellen er tenkt å utgjøre rammeverket for planene, og PPT-leder mener også at planen om skolefravær bør revideres.

Ifølge PPT-leder er det i hovedsak samhandlingsmodellen og kommunalt forebyggende team som utgjør kommunens systematikk på dette området. Dette fungerer ikke optimalt, da rutiner og planer i liten grad blir sammenstilt i kommunalt forebyggende team. Hun knytter dette til utskiftninger på ledernivå, som har gjort arbeidet sårbart og svakt forankret, og viser også til at kommuneøkonomien bidrar til at driftsutfordringer blir prioritert foran forebyggende arbeid.

Leder helsestasjonen forteller at plan for forebygging med bakgrunn i barnevernsreformen ikke er ferdigstilt. Hun var involvert i arbeidet i oppstarten. Det har vært store utskiftninger i ledergruppen som hun tror er en årsak til at arbeidet har stoppet opp.

Kommunepsykologen opplyser at det ble igangsatt arbeid med en forebyggende plan for omsorgssvikt og atferdsvansker, men at arbeidet stoppet opp. Hun er usikker på status. Hun tror lederbytter kan være en årsak til at det har stoppet opp. Kommunepsykologen sier videre at hun har tilbudt sin kompetanse i planarbeidet, men opplever det som vanskelig å komme til. Etter hennes vurdering er de overordnede planene delvis for overordnet og blir i begrenset grad brukt nedover i organisasjonen. Hun opplever også at det mangler en felles forståelse i kommunalt forebyggende team av hvordan kommunen skal arbeide, og mener det ikke er en tydelig sammenheng mellom mål i kommuneplanens samfunnsdel og praksis i hverdagen.

De to **hovedtillitsvalgte** som er intervjuet, gir uttrykk for at kommunen i begrenset grad har et tydelig og operasjonalisert planverk for forebygging og inkludering. Den ene opplever manglende føringer og at arbeidet i stor grad er overlatt til den enkelte skole, mens den andre peker på økende strategisk bevissthet, men er usikker på i hvilken grad dette er fulgt opp i praksis.

2.2.2 Revisors vurdering

Kommunen har i noen grad overordnede planer som bidrar til forebygging og inkludering.

Revisjonskriteriet bygger på at planer kommunen arbeider etter, bør være politisk vedtatt, og at administrative temaplaner og programmer bør være forankret i og følge opp mål i overordnede planer. Dataene viser at Indre Fosen kommune har en overordnet samfunnsplan

med mål om forebygging og inkludering, men at det er svakheter ved forankringen og oppfølgingen av planen. Revisor registrerer at kommunen har arbeidet aktivt med BTI-modellen de siste årene, og har forankret dette arbeidet relativt godt. Kommunen har en helse- og omsorgsplan fra 2020, og dette er den politisk vedtatte planen der BTI-innsatsen er synliggjort som tiltak.

Kommunen mangler en forebyggende oppvekstplan etter barnevernloven § 15-1. Endringer og vakanser i sentrale lederfunksjoner kan være en av årsakene til dette. Kommunen har imidlertid etablert systemer og programmer som skal bidra til forebygging og inkludering, som for eksempel bedre tverrfaglig innsats og samhandling (BTI) og inkluderende praksiser. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

2.3 Medvirkning fra barn og unge i planarbeidet

2.3.1 Funn

Dokumenter

I planstrategien står det om medvirkning at det skal tilpasses til den enkelte planoppgaven når det gjelder utarbeidelse av kommunedelplan og temaplan. For handlingsplaner står det at krav til prosess og medvirkning skal vurderes ved oppstart av hver plan.

Revisor finner ikke skriftlige spor av medvirkning fra barn og unge i utarbeidelse og saksbehandling av samfunnsdelen.

Kommunestyret vedtok i sitt møte 30.10.25 i sak 92/25 oppstart av arbeid med å utarbeide en retningslinje for medvirkning, og følgende vedtak ble gjort: «*Med bakgrunn i kommunelovens § 5-12 og forskriftens § 2²⁴ skal kommunestyret vedta rutiner for medvirkning. Kommunestyret gir administrasjonen i oppgave å utarbeide slik retningslinje med utgangspunktet i fremlagte utkast. Rådene skal involveres i arbeidet med rutinen, og endelig forslag fremlegges kommunestyret for beslutning*». Ungdomsrådet sluttet seg til oppstart av arbeid med rutine for medvirkning i møte 8.12.25 (sak 46/25).

Revisor har fått oversendt vedtekter for kommunalt foreldreutvalg barnehage, datert 1.2.2018 og vedtekter for kommunalt foreldreutvalg for grunnskolen (udatert).

²⁴ [Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom \(forskrift om medvirkningsordninger\) - Lovdata](#)

Revisor har gått igjennom protokollene fra ungdomsrådets sju møter det siste året. Disse viser at ungdomsrådet blir involvert i flere plansaker, blant annet høring av kommunens helhetlige ROS, flere reguleringsplaner, kommuneplanens arealdel og budsjett og økonomiplan.

Intervjuer

Kommunalsjef samfunn forteller i intervju at kommunestyret, som valgte representanter for innbyggerne, representerte en vesentlig del av medvirkningen i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Han forteller at medvirkningen kunne ha vært vektlagt mye mer enn det den var den gangen, samtidig som det også hadde krevd mer ressurser og lengre planprosess. Han sier at det ved rulling er en mulighet for å gjøre noe med disse svakhetene. Når det gjelder medvirkning av barn og unge, ble dette gjort gjennom involvering av Ungdomsrådet. Ungdomsrådet, eller representanter fra rådet, deltok i workshop med kommunestyret. Det var ambisjoner om at sektoren for oppvekst skulle involveres, men dette ble gjennomført i meget begrenset omfang. For å øke den løpende medvirkningen og innbyggerdialogen har kommunen nå begynt med jevnlig innbyggermøter.

Kommunalsjef oppvekst er ikke kjent med medvirkningen fra barn og unge knyttet til utarbeidelsen av disse planene. Kommuneplanens samfunnsdel var allerede på plass da han begynte i kommunen. Han forteller at kommunen har et kommunalt foreldreutvalg for skole på papiret, men at det ikke har vært møter i utvalget. Kommunalt foreldreutvalg for barnehage har hatt noen få møter knyttet til struktursaker, men han forteller at dette ikke er aktive forum.

Områdeleder barnehage sier hun ikke er kjent med hvordan barn og unge medvirket i utarbeidelse av samfunnsplanen. I arbeidet med BTI har de imidlertid hele tiden hatt med seg brukerperspektivet og brukarmedvirkningen. Innenfor hennes område er medvirkningen gjerne lagt til stemmen til foreldrene. Det er flere arenaer hvor foreldrene kan bidra, både gjennom kommunalt foreldreutvalg barnehage og foreldremøter i barnehagene. Hun forteller at aktiviteten i det kommunale foreldreutvalget varierer, men det er et aktivt organ med foreldrerepresentanter fra alle de sju kommunale barnehagene. Utvalget har egne vedtekter, og det gjennomføres møter med litt ujevne mellomrom. Det ble en stopp under covid-tiden, men etter den tid er det gjennomført fem møter. Det siste var 06.10.2025, og der ble det valgt ny leder, sekretær, nestleder og vara. Utvalget skal egentlig driftes av foreldrerepresentantene, men erfaringer er at det blir områdelederen som kaller inn til møte når det er aktuelle saker. Vedtektene for foreldreutvalget ligger på kommunens hjemmeside.

Revisor har intervjuet **FAU-leder** fra en av skolene i kommunen. FAU-lederen forteller at de ikke har vært med på direkte medvirkning i kommunens planarbeid, og at det er noe personavhengig hvorvidt ledelsen på hver skole informerer og involverer FAU i de prosessene som skjer i kommunen. Det blir opplyst at kommuneledelsen kunne ha vært mer aktiv i dialogen

med foreldregruppene, og at de har savnet en dialog med kommuneledelsen i de endringene som nå skjer knyttet til samling av ungdomstrinn.

2.3.2 Revisors vurdering

Kommunen har i noen grad sikret medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet.

Selv om ungdomsrådet ser ut til å være brukt som medvirkningsarena i flere plansaker, vurderer revisor at medvirkningen fra barn og unge i det overordnede planarbeidet i for liten grad har vært bredt forankret og systematisk dokumentert. Foreldremedvirkning på overordnet nivå framstår som noe ujevn og lite systematisk. Kommunalt foreldreutvalg for skole har ikke vært aktivt de siste årene, mens kommunalt foreldreutvalg for barnehagene har noe aktivitet. Aktiviteten i ungdomsrådet synes å være systematisk, og rådet har behandlet flere plansaker det siste året. Ny rutine for medvirkning kan bidra til at kommunen etter hvert vil fylle kravet. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

2.4 Oppfølging og evaluering av planene

2.4.1 Funn

Dokumenter

I planstrategi for Indre Fosen kommune 2024-2027 er det et eget kapittel om evaluering av gjeldende kommuneplan²⁵. Det står blant annet:

«Strukturen i de gamle kommuneplanene er ikke tilpasset et hensiktsmessig, velfungerende plansystem. For at samfunnsdelens funksjon som styringsverktøy i et plansystem skal få tilstrekkelig vekt må innretning og innhold endres med vektlegging av satsingsområder og overordnede mål. Prosessen med utarbeidelse av felles samfunnsdel for den sammenslåtte kommunen startet i 2019, og har hatt en lang prosess. Planforslaget er lagt ut på høring og det forventes at den første kommuneplanens samfunnsdel for Indre Fosen kommune vil vedtas i 2024.»

I handlings- og økonomiplan 2026-2029, under sektorområde samfunn, står det følgende under overskriften «Planstyrt kommune»:

«Gode sammenhenger og rød tråd fra overordnet planlegging og til kontinuerlig oppfølging skal sørge for at de ulike aktivitetene og økonomiske prioriteringer som gjøres bygger opp om den ønskede samfunnsutviklingen som kommunestyret har vedtatt i samfunnsdelen. Å være en planstyrt kommune handler ikke kun om å ha

²⁵ [Evaluering av gjeldende kommuneplan](#)

planverket på plass. Det handler om en bevissthet og felles forståelse for at planverket er kommunens styringsverktøy. Det handler også om en praksis for å følge det opp. For å skape en slik forståelse og praksis er det behov for både systemer og kultur. Vedtatte planstrategi danner rammene for arbeidet med planstyring i handlings- og økonomiplanperioden.»

På kommunens hjemmeside står en udatert kunngjøring om rullering av handlingsplaner²⁶. Kommunen ber her om innspill til endringer og forslag til nye tiltak i forbindelse med rullering av handlingsplanene.

Kommunen har oversendt dokumentasjon som viser en systematikk for egenkontroll på oppfølging av BTI-arbeidet. Virksomhetslederne skal fylle ut et egenkontroll-skjema som sendes til områdeleder to ganger i året, som skal svare ut om de tiltakene som er planlagt gjennomført faktisk er gjennomført. Revisor har ikke en samlet oversikt over omfanget av denne egenkontrollen. Gjennomgang av referater fra møte i kommunalt forebyggende team kan tyde på at noe av informasjonen blir tatt videre som informasjon til disse møtene, som blir gjennomført fire ganger årlig.

Intervjuer

Når det gjelder oppfølging av planene, forteller **kommunalsjef samfunn** at samspillet fra samfunnsplan og lovkravet om handlings- og økonomiplan er en del av kommunens plansystem. Når det gjelder oppfølging av samfunnsdelen og helheten i kommunens plansystem, var det ifølge kommunalsjefen et bevisst valg at strategier og oppfølging skulle komme i temaplanene, og at temaplanenes handlingsdeler skal fungere som innspill til handlings- og økonomiplanen. Kommunen bruker Framsikt som virksomhetsstyringsverktøy. Kommunalsjefen har tro på at dette vil bidra til å binde sammen planarbeidet, med rapportering og resultater. Å koble målene i samfunnsplanen inn i Framsikt er noe de jobber med. Kommunen jobber løpende med å videreutvikle både planstyring og virksomhetsstyring, og sammenhengen mellom dette. Hovedmålsettingene i samfunnsdelen skal kjennes igjen i temaplaner og i handlings- og økonomiplanen gjennom Framsikt.

Kommunalsjef samfunn forteller videre at det ikke ble gjort en formell evaluering av prosessen med samfunnsdelen i etterkant. Det var en liten evaluering i formannskapet, også underveis, der erfaringer og praksis ble diskutert. Arbeidet med samfunnsdelen ble delvis gjennomført som en samhandlingsprosess, en arbeidsform kommunen ikke hadde benyttet seg av i stor

²⁶ [Rullering av handlingsplaner - Indre Fosen kommune](#)

grad tidligere. Det nye kommunestyret skal gjøre en vurdering om samfunnsdelen skal rulleres. Administrasjonen har allerede begynt forberedelsene til dette.

Fra de andre intervjuene, er det evaluering knyttet til programmene kommunen arbeider med som informantene har svart på. Dette gjelder særlig BTI-arbeidet.

BTI-koordinator forteller at forankringen av BTI-arbeidet i ledelsen har svingt en del. Da han kom inn i prosjektet i starten, opplevde han at prosjektet var godt forankret på ledernivå. Det har imidlertid vært mye utskiftninger i ledergruppen, noe som gjør at ledere ikke har med seg historikken og bakgrunnen. Per april 2026 er det utlyst en ny rådgiverstilling i administrasjonen, som skal kombinere beredskapsarbeid og oppfølging av BTI-arbeidet, da nåværende BTI-koordinator om kort tid går av med pensjon. BTI-koordinator har ikke vært involvert i utforming av stillingen, og mener at en ressurs med god kjennskap til arbeidet og nærhet til tjenestene vil være viktig for å sikre videre utvikling og forankring av BTI.

Områdeleder for barnehage forteller at barnehagene bruker et evalueringsskjema, som blant annet viser hvordan styrerne arbeider med inkludering og mestring. Denne må barnehagene levere til områdeleder to ganger i året; høst og vår. Hun bruker evalueringen til å systematisere og identifisere områder som peker seg ut, og bruker dataene som grunnlag for videre planlegging. Hun vurderer at det er behov for en bedre ordning for vedlikehold av planverket og BTI-modellen. Det er forsøkt å lage et system hvor noe av dette arbeidet knyttet til vedlikehold skal gjøres av områdeleder barnehage og områdeleder skole, men dette har ikke fungert.

PPT-leder forteller at evaluering av planer gjøres i kommunalt forebyggende team og BTI-team. Arbeidet med BTI er det satt en struktur på, og det jobbes med å se på evaluering av rutiner og planer. Å gjennomgå alle rutinene som ligger i veilederen i BTI tar tid. Det finnes årshjul for arbeidet i BTI, der tjenestene skal evaluere dette arbeidet. Det rapporteres også administrativt på internkontroll knyttet til arbeidet med BTI to ganger i året.

2.4.2 Revisors vurdering

Kommunen følger opp og evaluerer i noen grad de overordnede planene, og det er forbedringspunkter i dette arbeidet.

Kommunen har etablert rammer og verktøy for oppfølging gjennom handlings- og økonomiplan, bruk av Framsikt og systematisk rapportering på BTI-arbeidet. Oppfølging og evaluering av overordnede planer framstår imidlertid som lite formalisert og svakt dokumentert i praksis. BTI-arbeidet følges opp i linja og gjennom tverrfaglige fora, men er i for liten grad knyttet til kommunens strategiske planer. Revisor vurderer at kriteriet er delvis oppfylt.

3 ARBEID MED MESTRING OG INKLUDERING

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Følgende problemstilling er besvart: **Blir barn og unge sine behov for mestring og inkludering tatt hensyn til i barnehage og skole?**

Fem revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen. Utledningen finnes i vedlegg 1.

1. Kommunen skal arbeide systematisk for et trygt og inkluderende miljø i skole og barnehage.
2. Kommunen skal ha et system for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser i skole og barnehage.
3. Kommunen skal ha rutiner og retningslinjer som ivaretar barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet.
4. Kommunen skal ha rutiner og maler som legger til rette for at barnets beste blir ivaretatt ved beslutninger som berører barn.
5. Kommunen skal sikre at barn og elever får medvirke i saker som gjelder dem.

3.2 Systematisk arbeid for et trygt og inkluderende miljø

3.2.1 Funn

Systemer og dokumenter

Kommunen har følgende nettsteder tilgjengelig i arbeidet med bedre tverrfaglig samhandling:

- <https://indrefosen.samhandlingsmodell.no>
- <https://www.indrefosen.kommune.no/tjenester/barnehage-og-skole/bedre-tverrfaglig-samhandling/>

Dette er to ulike nettsider, men begge lenker til de samme underliggende dokumentene. Forsiden av samhandlingsmodellen er vist i figuren på neste side. Modellen består av tre nivåer som inneholder mange elementer og dokumenter innenfor tre nivå: kommunenivå, enhetsnivå og individnivå.

Figur 2. Samhandlingsmodell for utsatte barn og unge, Indre Fosen kommune.



Kilde: Indre Fosen kommune

Rutine for kommuneledelsens forebyggende arbeid for utsatte barn og unge er tilgjengelig i modellen, og er sist endret i 2022. Den sier følgende: *«Kommuneledelsen skal jobbe kontinuerlig for at den tverrfaglige samhandlingsmodellen opprettholdes og gjennomføres i det daglige virket til kommunens ansatte. Indre Fosen kommune skal systematisk identifisere og følge opp utsatte barn og unge. (...) I forbindelse med den tverrfaglige samhandlingsmodellen har kommuneledelsen opprettet et kommunalt forebyggende team ledet av kommunalsjef helse og omsorg og oppvekstsjef.»* Mandatet for teamet er beskrevet i rutinen.

Under fanen «Forebyggende tiltak i enhetene», er det lenket til blant annet:

- Helsestasjonens forebyggende tiltak («Tidlig inn»)
- Skoler og barnehagers interne støttesystem, inkludert 3 rutiner (se nærmere beskrivelse av støttesystemet i kapittel 3)
- Inkluderende praksiser i skolene og barnehagene (inkludert plan for skoler og plan for barnehager)²⁷
- Gode overganger i oppvekst (inkludert blant annet 4 rutiner)
- Olweus (kort informasjon, og med videre lenke til Norceresearch.no, som forvalter programmet i Norge)

²⁷ Selve veilederen er søkbar på kommunens hjemmeside. Veilederen inkluderer ikke barnehager.

I samhandlingsmodellen ligger det flere rutiner og veiledere for hvordan de kommunale tjenestene skal arbeide forebyggende. Her listes opp noen eksempler under fanen «Rutiner og samarbeidsavtaler for tverrfaglig samhandling»:

- Rutine for tverrfaglig samarbeid mellom Indre Fosens virksomheter.
- Årshjul for drift og vedlikehold av BTS/BTI i Indre Fosen kommune.
- Rutine for samarbeid helsestasjon og barnehage.
- Rutine samarbeid PPT og barnehage.
- Rutine samarbeid PPT og skole.
- Rutine for drøfting av sak mellom PPT og barnehage eller skole.
- Rutine for oppfølging av fravær.
- Rutiner for overganger
- Egenkontroll BTS/BTI

En stikkprøve av 21 dokumenter viser at tre av dem sist er revidert i 2022, fem i 2023 og tre i 2024. Ti dokumenter er ikke datert. Noen av dokumentene har informasjon om versjon og dokumentansvar, mens de fleste ikke har det.

Revisor har fått oversendt «Handlingsplan mot mobbing i barnehagene i Indre Fosen kommune», sist revidert i oktober 2025. Den inneholder vedlegg som beskriver hvordan barnehagene skal arbeide for å forebygge mobbing. Revisor kan ikke finne denne handlingsplanen i samhandlingsmodellen.

Revisor har fått tilsendt referater fra tre møter i 2025 (ett ble avlyst), som viser at det er en fast agenda med seks saker på møtene:

1. Stafettlogg – oppdatering – antall nye og avsluttede, samt hvilket nivå
2. IP – oppdatering – antall nye og avsluttede
3. Kriminalitetsforebygging – status fra kommunen (herunder også vg. skole) og politiet
4. Bekymrende utviklingstrekk
5. Statusoppdatering – iverksatte tiltak
6. Satsingsområder.

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst forteller i intervju at kommunalt forebyggende team er ledet av to kommunalsjefer; oppvekst og helse. Teamet består av både deltakere fra blant annet politi, barnevern og kommunelege. Teamet har en fast møtestruktur hvor de møtes ca. en gang i kvartalet.

Kommunalsjefene har videre ansvar for å planlegge en årlig tverrfaglig fagdag knyttet til det forebyggende arbeidet. Revisor har fått tilsendt et dokument fra 2022 som viser hvem som er i målgruppen for denne fagdagen og som viser en fast struktur på innholdet. Revisor har fått opplyst fra kommunen at tverrfaglig fagdag ble avholdt 20.05.26, og er planlagt holdt igjen i 01.10.26. I 2025 var det planlagt å gjennomføre to fagdager, som begge ble avlyst.

Områdeleder barnehage peker på at de ansatte har en travel arbeidshverdag, og at mye av oppmerksomheten går til å sikre den daglige driften. Hun sier at hun løfter opp temaet og det tverrfaglige samarbeidet i fagmøtene, minner de ansatte på dette arbeidet og synliggjør årshjulet for det tverrfaglig samarbeidet. BTI ligger til grunn for trygge og inkluderende barnehagemiljø. Hun gjennomgår BTI-veilederen hver høst med sine ansatte. Områdelederen forteller at det er rutiner og planer som ligger i BTI som ikke er oppdaterte.

Barnehagestyrene beskriver at de arbeider systematisk med trygge og inkluderende barnehagemiljø, forankret i BTI-modellen, interne støttesystem og samarbeid med foresatte og støttetjenester. Samtidig varierer innretningen noe mellom barnehagene.

I intervju med **rektorene** blir det fortalt at skolene i kommunen deltar i prosjektet inkluderende praksiser, som er en systematisk opplæring av de ansatte. For skoleåret 2025/2026 har skolene jobbet med tilpasset opplæring og inkluderende støttesystemer, og de ansatte deltar gjennom å lese faglitteratur og reflektere i læringsgruppemøter. Mellom møtene skal de ansatte i praksis teste ut teorien de har lest og hatt diskusjoner om.

Rektorene beskriver at skolene arbeider systematisk med flere faste arenaer for oppfølging av elever og elevgrupper. Forebygging blir framhevet som en integrert del av arbeidet. Det blir lagt til rette for fellesaktiviteter på tvers av trinn, fadderordning og overgangstiltak for skolestartere. Videre blir det interne støttesystemet brukt, med ukentlige møter. Her deltar ledelsen og spes.ped.koordinator, samt støttefunksjoner som PPT og helsesykepleier. Der gjennomgår de §12-4-saker og planlegger tiltak. Lærere deltar også ved behov i møter ved gjennomgang av §12-4-saker. Møtene inneholder forebygging og enkeltsaker, selv om det blir sagt at det ofte blir for lite tid til det forebyggende arbeidet. Arbeidet suppleres med faste møtearenaer for ansatte, Olweus-programmet og aldersblandede aktiviteter. Samtidig blir det framhevet at tiden til forebyggende arbeid er begrenset.

En av rektorene forteller at skolen har innført at kontaktlærere to ganger i året blir invitert inn i støttesystemet, i tillegg til at vanlige saker blir meldt og drøftet. Da blir hver klasse omtalt som en del av det forebyggende arbeidet. Skolen arbeider med Olweusprogrammet, hvor det blir gjennomført samtalegrupper på hvert trinn seks ganger i året. Dette er en del av det forebyggende arbeidet hvor elevgruppene gjennomgås og det gjøres vurderinger av trygt og

godt skolemiljø for alle elevene. Alle klasser har samarbeidstid hver uke hvor lærere og fagarbeidere møtes og planlegger opplegg. Det er gitt føringer om at hvert møte skal omhandle fire elever for å sikre at alle elever blir sett.

PPT-leder forteller at PPT ikke deltar fast i skolens fellestid, men blir invitert ved behov. Hun beskriver en utvikling der flere elever i større grad blir inkludert i ordinær undervisning, og færre blir tatt ut til særskilt opplæring. Dette kan skyldes både endringer i faglige/pedagogiske praksiser og reduserte ressurser. Endringene fører til at skolene i økende grad tilpasser undervisningen innenfor eksisterende rammer, noe PPT vurderer som positivt. Samtidig etterspør skolene veiledning i hvordan de kan gjennomføre undervisningen med færre ressurser.

PPT-leder forteller også at kommunen tidligere hadde en familieveileder ved helsestasjonen som jobbet med foresatte. Stillingen ble spart inn, i tillegg til at kommunen ikke lenger tilbyr ICDP-veiledning²⁸ i foreldregrupper i barnehagene. Foreldrene hadde da en arena for veiledning som hverken var skole eller PPT, som nå er borte.

Leder for helsestasjonen forteller at de har to samarbeidsmøter med barnehagene i året. Det er faglige tema på systemnivå som drøftes på disse møtene. Hennes enhet har også ønske om å delta på rektormøte et par ganger i året. Hun har fått positiv tilbakemelding på dette, men har foreløpig ikke blitt invitert til møte.

Kommunepsykologen sier hun primært blir involvert i enkeltsaker, og etterlyser tidligere involvering i mer forebyggende faser. I sakene hun deltar i, bistår hun ansatte med å forstå barnets situasjon og tilrettelegge for utvikling og inkludering. Hun har også oppmerksomhet på betydningen av miljøet rundt eleven. Samtidig opplever hun begrenset deltakelse i arenaer der det blir arbeidet systematisk forebyggende på gruppenivå.

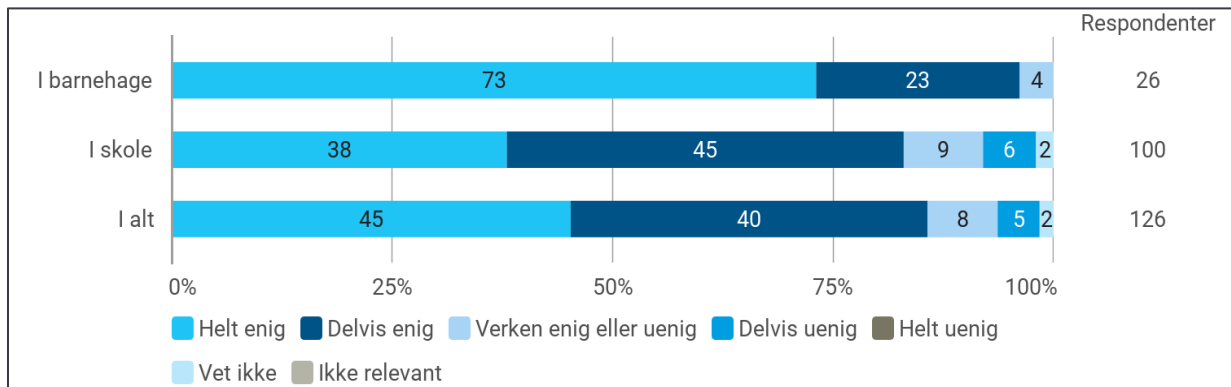
Hovedtillitsvalgte forteller at ansatte bruker utviklingstid på prosjektet Inkluderende praksiser, og det er positive tilbakemeldinger fra ansatte. Hun mener at det jobbes godt på hver enhet, men at det er viktig at informasjonen samles for å få en god helhetlig plan i kommunen. Hovedtillitsvalgte får også signaler om at økonomien påvirker hvordan tjenestene til elevene blir gitt, og at tilbudet til elevene blir mindre på grunn av den økonomiske situasjonen. De ansatte opplever at det er vanskeligere å ivareta elevene med færre ressurser. De er bekymret for utviklingen, og for at barn og elever ikke blir inkludert så mye som de har behov for.

²⁸ [Foreldreveiledning i grupper \(ICDP\) | Bufdir](#)

Spørreundersøkelse

Figuren under viser hvordan respondentene har svart på påstanden om enheten har planer, rutiner og årshjul for å jobbe med et trygt og inkluderende miljø. Figuren viser at de aller fleste som har svart er helt enig eller delvis enig i påstanden, og at det er ansatte fra barnehage som i størst grad svarer «helt enig».

Figur 3. I min enhet har vi planer, rutiner og årshjul for å jobbe med et trygt og inkluderende miljø.

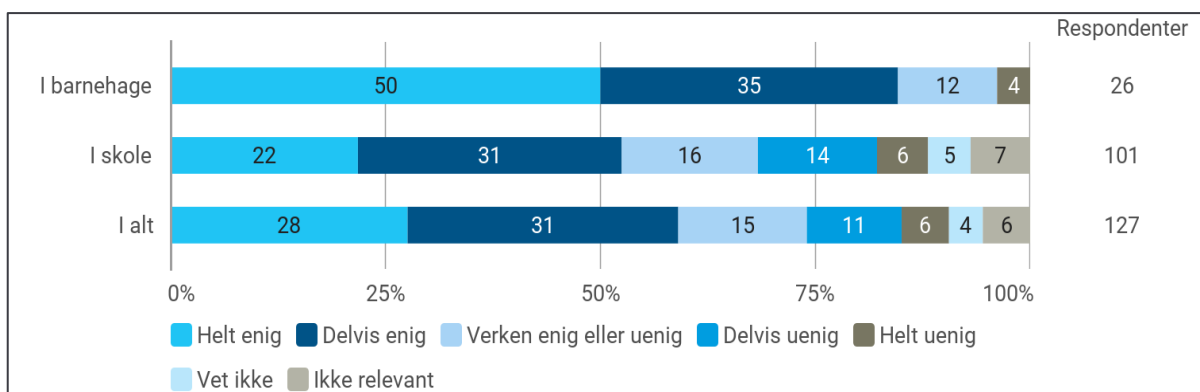


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene ble også spurt om de mener enheten har en felles forståelse av hva som menes med et trygt og inkluderende miljø. Svarene er tilnærmet lik svarene i figuren over.

Figuren nedenfor viser hvordan responderte svarte på påstanden om BTI-veilederen blir brukt når de er bekymret for et barn/ungdom. Her viser resultatene at barnehageansatte i større grad enn skoleansatte er helt enig eller delvis enig i dette.

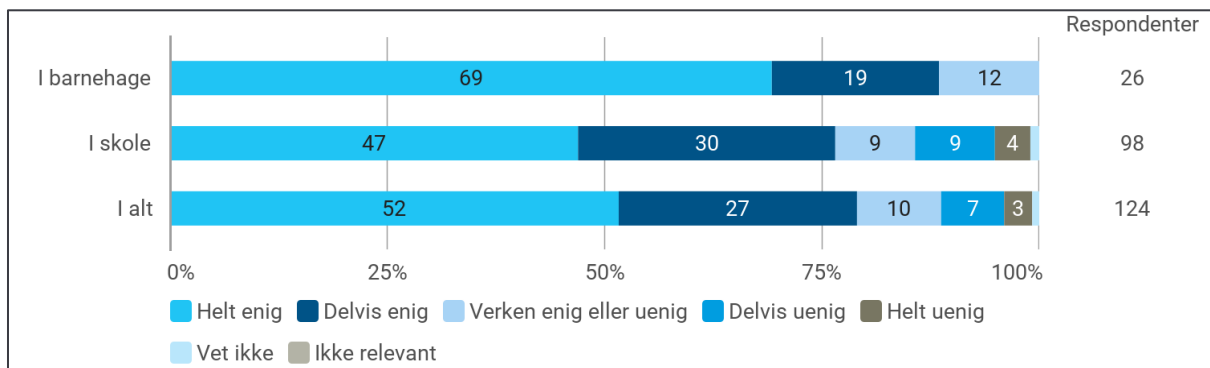
Figur 4. I min arbeidshverdag bruker jeg BTI-veilederen som "oppskrift" når jeg er bekymret for et barn/en ungdom.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren under viser hvordan respondentene har svart på påstanden om de er kjent med det interne støttesystemet i enheten. Opp mot 80 % av de som har svart, sier seg «helt enig» eller «delvis enig» i dette. Det er noe større andel ansatte i barnehage som er helt eller delvis enig.

Figur 5. Jeg er kjent med det interne støttesystemet på min enhet.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

3.2.2 Revisors vurdering

Barnehager og skoler arbeider i all hovedsak systematisk for et trygt og inkluderende miljø.

Kommunen har etablert flere systemer, rutiner og arbeidsformer som skal bidra til et trygt og inkluderende barnehage- og skolemiljø, blant annet gjennom samhandlingsmodellen BTI, interne støttesystem, inkluderende praksiser og Olweus-programmet i skole. Funnene viser samtidig at det er svakheter knyttet til oppdatering, forankring og kapasitet, og at praksisen ikke framstår som like helhetlig og systematisk i alle deler av tjenestene. Revisor vurderer likevel at kriteriet i er oppfylt.

3.3 Avdekking og håndtering av mobbing og krenkelser

3.3.1 Funn

Dokumenter og systemer

Handlingsplan mot mobbing i barnehagene i kommunen inneholder blant annet vedlegg som beskriver hvordan barnehagene skal arbeide ved mistanke om at mobbing skjer i barnehagen, og mal for tiltaksplan hvis mobbing eller krenkelse finner sted.

Revisor har fått oversendt dokumenter fra Olweus-programmet (for skole), som inneholder maler og sjekklister blant annet ved mistanke om utrygt miljø eller voksen som krenker. Det er også sjekklister for blant annet kontaktlærer og rektor for oppfølging av en mistanke eller en faktisk hendelse.

Internt støttesystem i barnehager og skoler definerer hvordan virksomhetene skal jobbe systematisk internt for identifikasjon og oppfølging av barn eller elever man er urolig eller bekymret for. Sentrale elementer i rutinene for støttesystemet er:

- Det interne støttesystem skal gjøres kjent for ansatte.

- Det interne støttesystemet trer i funksjon når ansatte melder uro eller bekymring for et barn/elev/barnegruppe/elevgruppe.
- Ved behov gjør støttesystemet nærmere undersøkelser sammen med ansatte. Dette kan være observasjon og/eller samtaler med barn etc.
- Saken belyses, analyseres og støttetiltak utarbeides. Det skal gå frem hvem som skal utføre oppgaver, frist for igangsetting og når og av hvem (ansvarlig for evaluering) tiltak skal evalueres.
- Evalueringen avgjør om saken kan lukkes eller om det er behov for videre tiltak.
- Behov for å involvere foresatte/eleven og evt. opprette stafettlogg avklares i det interne støttesystemet, og det avklares hvem som deltar i møte sammen med foresatte/elev. Vurderingene i det interne støttesystemet skal referatføres.

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst forteller i intervju at skolene jobber med Olweus-programmet. Skolene og barnehagene jobber med BTI-modellen og overvåker stafettloggene, fra de er opprettet til de blir avsluttet. I rektormøtene er § 12-2 saker og hvordan skolene jobber med disse regelmessig på dagsorden. Han forteller at omfanget av slike saker er dokumentert i referatene fra rektormøtene. Revisor har ikke ettergått referatene. Skolene må jevnlig legge inn både antall saker som er i undersøkelse og pågående mobbesaker.

BTI-koordinator forteller at handlingsveilederen skal være kjent blant alle ansatte i kommunen som jobber med barn og unge. Den er en beskrivelse av en «arbeidsflyt» rundt barn og unge, helt fra du som ansatt opplever en utfordring eller bekymring, til det eventuelt blir utformet og satt inn. Tiltak skal også evalueres i denne arbeidsflyten.

Områdeleder for **barnehage** forteller at internt støttesystem brukes til å drøfte saker og bekymringer rundt enkeltbarn og grupper for å skape trygge og inkluderende miljø. I støttesystemet deltar styrer og avdelingsledere, samt ansatte som har et ekstra ansvar for barna. PPT og helsestasjonen blir invitert inn ved behov. Der drøftes det om bruk av observasjoner og avklaringer om hvem som gjør hva. Stafettloggsystemet brukes til dokumentasjon.

Barnehagestyrerne beskriver et systematisk arbeid med oppfølging av barn gjennom bruk av BTI-modellen, interne støttesystem og samarbeid med foresatte og støttetjenester. Stafettlogg blir ofte opprettet i samarbeid med foreldre, og tjenester som PPT og helsestasjon blir koblet på ved behov. Sakene drøftes i interne støttesystem og møter, hvor tiltak, videre oppfølging og eventuell involvering av flere aktører blir vurdert. Arbeidet bygger på observasjon, dialog med foresatte og løpende evaluering av tiltak. Det blir lagt vekt på tidlig innsats, samarbeid med foresatte og bruk av strukturerte verktøy og rutiner. Alle viser til at interne støttesystem

blir brukt for å drøfte bekymringer før videre oppfølging, og at møter blir brukt til erfaringsdeling og faglig drøfting.

Begge **rektorene** beskriver at skolene har rutiner for å melde bekymringer om elever til det interne støttesystemet. Arbeidet omfatter både enkeltelever og forhold knyttet til klasse- og skolemiljø. Mobbing og brudd på retten til et trygt skolemiljø avdekkes gjennom observasjon, samtaler med elever og foresatte og meldinger fra disse. Dette blir fulgt opp i tråd med aktivitetsplikten. Oppfølgingen innebærer undersøkelser, tiltak, samarbeid med foresatte og eventuelt involvering av støttetjenester som PPT og helsesykepleier. Tiltak blir evaluert. Begge viser også til bruk av etablerte strukturer og verktøy for dokumentasjon og oppfølging, herunder interne systemer og maler, og til at saker og omfang følges opp i interne møtefora og på ledernivå.

En av rektorene sier at det er rutine på samtaler rundt mobbing, men ikke rutiner for å avdekke. Hun sier at det kan være personavhengig hvor ofte lærerne tar kontakt for å få bistand. Det blir snakket om hvordan skolen skal agere ved mistanke, men praksisen mellom lærerne vil alltid være ulik. Skolen har en sjekkliste når det gjelder ansatte som får beskyldninger om å ha krenket en elev. Sjekklisten er basert på erfaringer som skolen gjorde seg for noen år siden, og sjekklisten er delt med de andre skolene i kommunen. De fikk blant annet veiledning fra Statsforvalteren om dette, og dette ga skolen erfaring som trygger de ansatte.

Leder for PPT forteller i intervju at dersom det oppdages mobbing eller krenkelser, skal det håndteres i henhold til BTI både i barnehager og skoler. Aktivitet blir dokumentert i stafettlogg, individuell plan og arkivsystemet. Det blir arrangert møter med skole/barnehage, foresatt og elev/barn. PPT deltar ikke automatisk i slike saker, blant annet fordi samtykke ofte ikke foreligger, men kan bistå ved behov med utvikling av tiltak.

Leder for helsestasjonen forteller at når de generelt jobber sammen med skole og barnehage, skjer det blant annet gjennom skolenes interne støttesystem, deltakelse i stafettlogg og individuell plan. Ved enkelte skoler deltar helsesykepleier på møter i skolens interne støttesystem. Skolene har ikke lik praksis på internt støttesystem. Det er én helsesykepleier som er ansvarlig for hver skole (den største skolen har to helsesykepleiere), mens barnehagene tar kontakt med den helsesykepleieren som følger opp barnet.

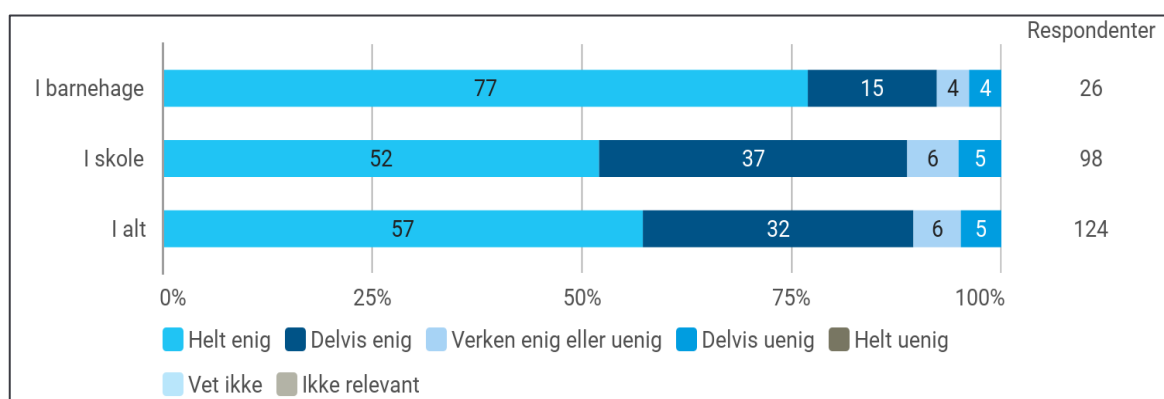
Hovedtillitsvalgte sier at skolene jobber etter Olweusprogrammet når det gjelder barn som ikke har det bra eller har andre behov. Det er egne rutiner og planer hva skolene skal gjøre i saker som omhandler utrygt skolemiljø.

Spørreundersøkelse

I undersøkelsen ble det spurt om de ansatte vet hva de skal gjøre dersom de får mistanke om at et barn/elev ikke har det trygt og godt. Tilnærmet alle som svarte, sa at de var «helt enig» eller «delvis enig» i dette.

Figuren under viser hvordan respondentene har svart på påstanden om enheten har rutiner for å fange opp mistanke om krenkelser, mobbing og/eller utestenging. Her svarer omtrent 90 % av respondentene helt enig eller delvis enig i dette, og andelen som svarer «helt enig» er størst i barnehage.

Figur 6. På min enhet har vi rutiner for å fange opp mistanke om krenkelser, mobbing og/eller utestenging.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om respondentene er kjent med det interne støttesystemet, er det omtrent 80 % som svarer at de er helt eller delvis enig i at de er kjent med det.

I spørreundersøkelsen var det mulig å legge inn fritekst for å utdype svaret sitt. Følgende utsagn er blant annet lagt inn som fritekst: «Vi møtes kun for å gå gjennom stafettlogg, evt. justere mål. Tiden som brukes på dette er uforholdsmessig stor. Den frie og gode samtalen med foresatte, barn og hjelpetjeneste forsvinner. Man blir for stafettlogg fokusert. Hvorfor skal vi møtes og se på at noen skriver? Hensikten med møtet er vel at man skal finne gode løsninger for alle parter? I så fall må tiden flyttes fra skriveid til samtalsamarbeidstid.»

3.3.2 Revisors vurdering

Skoler og barnehager avdekker og håndterer mobbing og krenkelser på en systematisk måte, men med enkelte forbedringspunkter.

På bakgrunn av funnene, vurderer revisor at kommunen i stor grad legger til rette for et systematisk arbeid med å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser. Kommunen har etablert systemer, herunder interne støttesystem (ISS), BTI-modellen, handlingsplan mot

mobbing i barnehage og verktøy fra Olweus-programmet. Samlet beskriver disse hvordan bekymringer skal meldes, undersøkes, følges opp og evalueres. Intervjudata understøtter at disse systemene i hovedsak er kjent og brukt, og at arbeidet omfatter både observasjon, kartlegging, tiltak, samarbeid med foresatte og involvering av støttetjenester.

Samtidig viser funnene enkelte svakheter i systematikken, særlig knyttet til variasjon i praksis. Det kommer fram at rutiner for avdekking ikke finnes, og at oppfølging til en viss grad kan være personavhengig. Det er også indikasjoner på at ikke alle verktøy og rutiner er tilstrekkelig kjent blant ansatte. Videre er det variasjon mellom skoler i hvordan interne støttesystem blir brukt og hvordan saker blir fulgt opp. Det kan gi økt risiko for at enkelte barn ikke får den oppfølgingen de trenger.

Samlet vurderer revisor at kommunen har et relativt godt systemgrunnlag for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser, men at manglende ensartet praksis og ulik etterlevelse svekker graden av systematikk i arbeidet. Kriteriet vurderes som oppfylt, men med enkelte forbedringspunkter.

3.4 Rutiner som ivaretar barn i overganger

3.4.1 Funn

Dokumenter

På nettstedet Indrefosen.samhandlingsmodell.no finner vi følgende dokumenter og rutiner som omhandler overganger:

- [Rutine for tilvenning i barnehagen](#)
- [Rutine for overgang innad i barnehagen](#)
- [Rutine for overgangen mellom barnehage og grunnskole](#)
- [Vedlegg 1 – informasjon før skolestart](#)
- [Vedlegg 2 – snart skolestart](#)
- [Vedlegg 3 – erfaringsdeling mellom barnehage og skole](#)
- [Brosjyre «No kjæm vi»](#)
- [Rutine for overgangen mellom grunnskole og videregående skole](#)

Ingen av dokumentene er datert eller har dokumentansvar knyttet til seg.

Intervjuer

I **oppstartsmøtet** kommer det fram at kommunen har rutiner for overganger, og at det er påbegynt et arbeid med en ny rutine for overganger. Med tanke på utenforskap, er de størst utfordringer knyttet til overganger for skolestarterne og overgang til ungdomstrinnet.

Områdeleder barnehage forteller at det finnes gode planer for overganger. I praksis gjøres overgangene på ulike måter, men planen for overganger mellom barnehage og skole ligger til grunn fra barnehagen sin side. Hun opplever at barnehagene må etterspørre møtet som skolene skal ha med barnehagene etter at barna har begynt på skolen for å utveksle informasjon. Initiativet til dette møtet skal komme fra skolen. Revisors ser i prosedyren at dette møtes kalles «evalueringsmøte på systemnivå», og skal initieres av skolen. Barnehagene ønsker at planen skal følges for å sikre lik kvalitet mellom barnehager og skole. Hun har løftet denne problematikken inn til sitt ledernivå. Barnehagen har også punkter de skal jobbe med knyttet til overganger, men de ønsker en mer enhetlig tilnærming og praksis fra skolene sin side.

Styrerne i barnehagene forteller at de arbeider systematisk med overganger, særlig fra småbarn til storbarn. Barna får over tid besøke neste avdeling for å bli kjent med nye voksne, barn og omgivelser, blant annet gjennom faste besøksdager eller mer bruk av åpne dører og overgangsbesøk i forkant. Barna som skal begynne på samme skole møtes jevnlig, og barnehagene samarbeider om besøksdager og felles aktiviteter. Skolene deltar når det er avklart hvem som skal ta imot barna, og det blir arrangert foreldremøter før oppstart. Noen steder gjennomføres også erfaringsmøter etter skolestart.

For barn med behov for særskilt tilrettelegging starter barnehagene planleggingen tidlig og involverer skolen så tidlig som mulig, ofte gjennom stafettlogg. Dialogen handler i stor grad om barnets beste og nødvendige tiltak. Samtidig kommer det fram at gjennomføringen varierer, særlig etter skolestart. Skolene følger ikke alltid opp erfaringsmøter i henhold til rutinen, og en «vente og se»-tilnærming kan ifølge styrerne forsinke at barns utfordringer blir avdekket. Det blir sagt at skolene i noen tilfeller har en «vente og se»-tilnærming opp mot barn med særlige behov. Styrerne opplever at dette kan innebære en risiko for at utfordringer først blir avdekket etter en periode på skolen, selv om overgangsarbeidet i forkant har fungert godt.

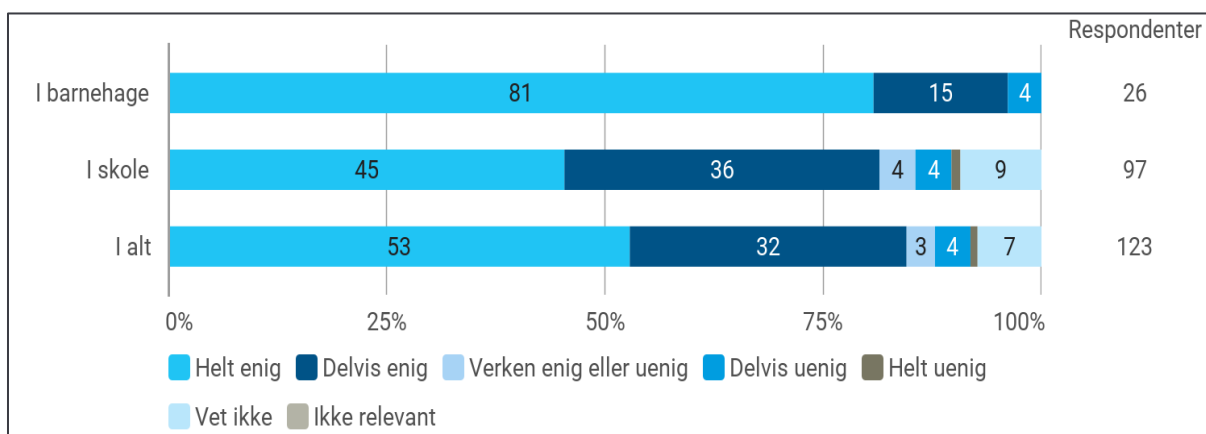
En av **rektorene** forteller i intervju at skolen deltar på overføringsmøter. For elever med spesielle behov eller forhold, starter skolen med å delta på møter det siste året i barnehagen. Det er også møte med PPT om barn som tjenesten følger opp. Skolen har besøksdager for skolestartene. Den andre rektoren mener at det foreligger rutiner, men at overgangene fortrinnsvis blir gjennomført etter en innarbeidet praksis. Hun forteller at alle overganger er sårbare for barn. Hvem som regnes som sårbare elever, handler ikke bare om hvilke barn som har vedtak eller ikke. Det kan også handle om å trygge barna, og det kan være mange barn som har behov i forbindelse med overgangene. Skolen gjør seg også erfaringer om at barna klarer mer enn det barnehagen har formidlet til skolen. Det kan også handle om at barna har vokst mellom barnehage og skole.

Leder for koordinerende enhet forteller at tjenesten ikke er involvert i enkeltsaker i forbindelse med overganger. Fysio- og ergoterapitjenesten kan delta i møter i forbindelse med overganger, og de har hatt samhandlingsmøter knyttet til konkrete barn om hva de ulike tjenestene skal ivareta. De ser et behov for at tjenestene må samhandle mer, gjennom flere treffpunkter og overordnede strategier for arbeidet. Når det gjelder skillet mellom hva som ligger til helse og til skole, så har det ifølge KE-leder vært jobbet med dette det siste året

Spørreundersøkelse

Figuren nedenfor viser hvordan respondentene har svart på spørsmålet om de har rutiner/retningslinjer for overganger for barn som trenger særskilt tilrettelegging. De fleste svarer «helt enig» eller «delvis enig» på påstanden.

Figur 7. Vi har rutiner/retningslinjer for overganger for barn som trenger særskilt tilrettelegging



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Videre kommer det fram at 79 % av respondentene mener at rutiner for overganger helt eller delvis blir praktisert, mens 69 % av respondentene svarer at de er helt eller delvis enig i at de stort sett lykkes med overganger for barn som har behov for særskilt tilrettelegging.

3.4.2 Revisors vurdering

Kommunen har rutiner og retningslinjer som ivaretar barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet, men det er variasjon i hvordan rutinene blir fulgt.

Revisor vurderer at kommunen har etablert rutiner og tiltak som skal ivareta barn i overganger, og at det finnes mange rutiner på området. Dette omfatter blant annet rutiner for overganger mellom barnehage og skole, interne overganger og overgang til videregående opplæring, samt ulike tiltak for å skape trygghet og kontinuitet. Intervjudata viser at det blir arbeidet systematisk i barnehagene, med planlagte aktiviteter, samarbeid mellom enheter og tidlig involvering av skolen for barn med behov for særskilt tilrettelegging.

Samtidig viser funnene enkelte svakheter i systematikken. Dokumentene som beskriver overgangsrutiner mangler datering og angivelse av ansvar, noe som kan svekke evaluering og forankring. Videre kommer det fram at praksisen varierer mellom skoler, særlig i oppfølgingen etter skolestart. Planlagte samarbeidsarenaer blir ikke alltid gjennomført som forutsatt, og i noen tilfeller er det en avventende tilnærming til oppfølging av barn etter skolestart. Flere informanter etterlyser en mer enhetlig praksis og tydeligere oppfølging på tvers av enheter.

Samlet vurderer revisor at kommunen har rutiner for å ivareta barn i overganger, men at manglende ensartet praksis og svakheter i forankring og oppfølging svekker kvaliteten i gjennomføringen. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

3.5 Ivaretagelse av barnets beste

3.5.1 Funn

Dokumenter

Revisor har fått oversendt Inkluderingsveilederen, som er en manual for kompetansetiltaket Inkluderende praksiser ²⁹: Her er «barnets beste» beskrevet både som et juridisk prinsipp og som et praktisk og etisk hensyn i vurderinger, beslutninger og pedagogisk praksis. I veilederen omtales Barnekonvensjonen artikkel 3, men også henvisning til norsk lovverk og til vurderinger i enkeltsaker, for eksempel ved valg av opplæringsarena eller håndtering av mobbesaker.

Revisor har fått oversendt flere ulike vedtaksmaler der vurdering av barnets beste på ulike måter er tatt inn. Dette gjelder vedtak om tilrettelegging i barnehage, vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage, vedtaksmal barnekoordinator og mal for sakkyndig vurdering.

I kommunens maler for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og om tilrettelegging i barnehage, står det følgende under «Begrunnelsen for vedtaket»: *«Barnehageloven gir barn under skolealder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Den sakkyndige vurderingen fra PPT konkluderer med at <hun/han> har vansker som tilsier at <hun/han> har rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Her skal vurdering av barnets beste og barnets uttrykk belyses.»*

Revisor har fått oversendt agenda for koordinatorsamlinger de siste to år. Høsten 2025 er barnets beste ett av flere tema på samlingen.

²⁹ [2025.08.06-Inkluderingsveilederen.-Ferdig-dokument.pdf](#)

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst forteller i intervju at vurdering av barnets beste blir gjort i enkeltvedtak, og at det er rektor som fatter vedtakene. Temaet er snakket om i flere ledermøter.

Områdeleder for barnehage forteller at vedtak knyttet til enkeltbarn ivaretar vurdering av barnets beste. En barnehagestyrer forteller at barnets beste skal vurderes i enkeltvedtak. Det er lenge siden sist hun skrev vedtak, så hun er usikker på om malen inneholder dette. Hun forteller at hun vurderer ut ifra behovene til barnet, og barnets alder avgjør om de skal gjennomføre barnesamtaler eller ikke.

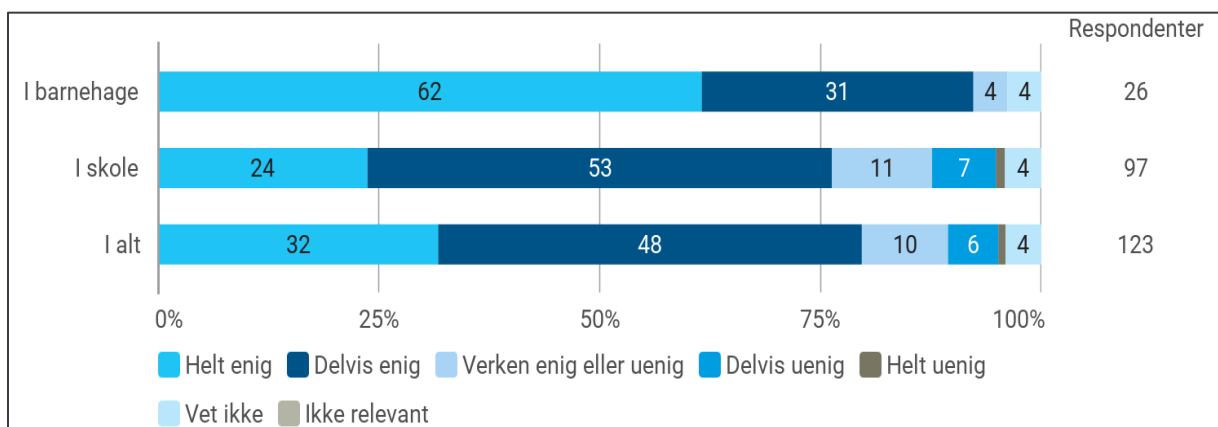
PPT-leder forteller at de synliggjør og gjør vurdering av barnets beste i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Dette skal være barnets stemme, men av og til kan den gå via foresatte. PPT må i sakkyndig vurdering gjøre en særskilt vurdering av barnets beste og hva vurderingen bygger.

BTI-koordinator forteller at verktøyet for stafettlogg er videreutviklet, slik at det nå er mer i tråd med lovverket, blant annet knyttet til vurdering av barnets beste, barns medvirkning, § 12 i opplæringsloven og § 42 i barnehageloven.

Spørreundersøkelse

Figuren nedenfor viser hvordan respondentene har svart på spørsmålet om enheten har rutiner for å vurdere «barnets beste». 80 % av de som har svart i alt, er helt eller delvis enig i dette. I barnehage er det 93 % som har svart dette.

Figur 8. I min enhet har vi rutiner for å vurdere “barnets beste”



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål på om respondenten vet hva det innebærer å vurdere barnets beste, er det i alt 86 % som svarer helt eller delvis på dette. 96 % av respondentene fra barnehage svarer helt eller delvis på dette.

3.5.2 Revisors vurdering

Kommunen har rutiner og maler som legger til rette for at barnets beste blir ivaretatt ved beslutninger som berører barn.

Revisor vurderer at kommunen har systemer og verktøy som legger til rette for at hensynet til barnets beste blir ivaretatt i beslutninger som berører barn. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at prinsippet er forankret i inkluderingsveilederen, og at vurdering av barnets beste er innarbeidet i flere vedtaksmaler og i arbeidet med sakkyndige vurderinger. Det fremgår også at temaet er løftet i enkelte faglige arenaer, og at det er tatt inn i videreutvikling av stafettlogg som verktøy. Flere informanter peker på at vurdering av barnets beste blir gjort i enkeltvedtak.

Samtidig viser funnene at det er noe usikkerhet knyttet til hvordan prinsippet blir praktisert i det daglige arbeidet. Det kommer også fram at det er ulik kjennskap til maler og praksis, og i hvilken grad vurderingen faktisk blir synliggjort. Samlet sett vurderer revisor at kriteriet er oppfylt.

3.6 System for medvirkning fra barn og elever

3.6.1 Funn

System og dokumenter

I samhandlingsmodellen finnes det flere rutiner og verktøy som skal bidra til medvirkning fra barn og elever, blant annet disse:

- Rutine for elevråd
- Håndbok for elevråd, som gir elevrådene praktisk veiledning i hvordan de skal gjennomføre møter og andre aktiviteter.
- Rutine for barnehagenes samarbeidsutvalg (SU)
- Rutine for samarbeid mellom heim og skole på systemnivå
- Rutiner for elevsamtaler i skolene
- Rutine for bruk av barnesamtaler i barnehagene
- Forslag til mal for barnesamtale
- Rutine for brukermedvirkning og innhenting av samtykke

Noen av disse dokumentene er ikke datert eller har dokumentansvar knyttet til seg, mens andre er datert og revidert senest i 2023.

Kommunen har et ungdomsråd, som ifølge kommunens hjemmeside har jevnlig møter der det blir utarbeidet saklister og protokoller. I samhandlingsmodellen ligger også en beskrivelse av ungdomsrådets rolle i BTS. Det står blant annet at barn og unges medvirkning er viktig når

det kommer til tverrfaglig samarbeid. Når kommunen gjør endringer i samhandlingsmodellen, skal Ungdomsrådet alltid orienteres og bli bedt om å uttale seg før endringene trer i kraft. Kommunen vil også jevnlig be om rådets erfaringer med samhandlingsmodellen slik at samhandlingsmodellen best mulig svarer til befolkningens behov. Ungdomsrådet vil få tilbakemelding om hvordan innspillene ivaretas i arbeidet.

I samhandlingsmodellen ligger det en rutine for systematisk brukermedvirkning i møte mellom innbyggere og koordinerende enhet i Indre Fosen kommune, på individnivå. Her står det blant annet at «oppnevning av koordinator og opprettelse av individuell plan forutsetter samtykke fra planeier eller foresatte, og brukermedvirkning er dermed et grunnleggende prinsipp i dette arbeidet».

I utkast til temaplan skoler (planen er under arbeid) er medvirkning og demokrati satt opp som tema. Det står at skolene forventes å legge til rette for reell elevmedvirkning i skolehverdagen, tilpasset elevenes alder og modenhet. Dette kan innebære aktive elevråd, involvering av elever i utvikling av læringsmiljø og undervisning, og arbeid med demokratiske prosesser i praksis. Medvirkning skal være en integrert del av skolens kultur og bidra til elevenes ansvarsfølelse, engasjement og forståelse for demokrati.

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst forteller at medvirkning fra barn og unge er et av momentene i temaplanen for skoler som er under utarbeidelse. Barns medvirkning vil være eget kapittel for skolene. Han forteller også at elevrådene er brukt aktivt i skolestruktursaken, og ungdomsrådet er brukt som høringsinstans.

Områdeleder barnehage forteller at barnets medvirkning kan bli ivaretatt gjennom barnesamtaler. Hun tror ikke barnehagene har et detaljert system på dette, men det ligger rutiner på dette i samhandlingsmodellen. Alle de tre barnehagestyrene som er intervjuet beskriver at barn får medvirke i barnehagehverdagen, særlig gjennom påvirkning på aktiviteter og innhold i dagen. Barnesamtaler brukes hos alle, og er primært rettet mot de eldste barna og skolestarterne. Det blir sagt at de voksne har en aktiv rolle i å tolke barns uttrykk gjennom observasjon og dialog, og at barns perspektiver tas med som grunnlag for justering av praksis. Styrene formidler en felles forståelse av barns medvirkning som en del av det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagehverdagen, og de forteller at de har blitt mer bevisst på barns medvirkning og høre på hva barna selv tenker og har lyst til.

En av **styrene** sier spesifikt at de kobler barns medvirkning tett til systematisk kompetanseheving og faglig refleksjon i personalgruppen. Rammeplanen brukes aktivt som referanseramme, og personalmøtene fungerer som arena for både kunnskapsdeling, drøfting

av fagstoff og refleksjon over egen praksis gjennom praksisfortellinger. Hun forteller at *rommet* som den tredje pedagog ofte blir laget etter barns medvirkning og deres interesser. Hun opplever at hva som ligger i barns medvirkning er satt i system og godt forankret i barnehagen.

En annen av styrerne forteller at barna får medvirke i saker som angår dem selv, alle får si sin mening om aktiviteter og deres ønsker. Barnehagen praktiserer barnas valg hvor det er fire forskjellige aktiviteter barna kan velge mellom. Hun opplever at på denne måten oppstår fine og nye relasjoner mellom barna fordi barna ender opp med å være sammen med barn de ikke leker mest med. Det fungerer også som et tiltak for bedring av barnehagemiljøet.

Det blir videre pekt på at foreldresamarbeidet er viktig, og at barnehagen må ha med seg foreldrene på laget. På foreldremøtene hver høst legges det opp til diskusjoner i grupper for å få frem foreldrenes synspunkter. Det er viktig med god dialog rundt levering og henting, informasjonsutveksling i det daglige og foreldresamtaler. Kommunen bruker Visma app i kommunikasjon med foreldrene. De opplever at dialogen med foreldrene er tettere etter at de tok i bruk appen, og at samarbeidet er styrket. Alle kommunale barnehagene bruker denne appen.

En **rektor** forteller at de er pliktige til å høre barnets stemme. De har maler som er lagt opp slik at de blir «tvunget» til å høre barnets stemme for å fylle ut malen. Det har de også gjort før, men nå er malene mer tilrettelagt for dette. Barnets medvirkning tilpasses alder, og rektor forteller at de liker å snakke direkte med barnet fra tidlig alder. Barn er ofte åpne om hva de tenker og føler. Den andre rektoren forteller at elevrådet er en arena for å sikre medvirkning fra elevene. Når elevene begynner på mellomtrinnet, ønsker skolen at elevene deltar i møter som angår dem. Dette kan være møter med foreldre, PPT og/eller helsesykepleier. I den hverdagslige aktiviteten har skolen litt å gå på når det gjelder medvirkning, og de er nok ikke gode nok på dette rent faglig. Hun kjenner ikke til om skolen har rutiner knyttet til medvirkning.

Leder for helsestasjonen forteller at barns medvirkning er noe ansatte snakker om og er opptatt av. De er kjent med at barnets stemme skal være tydelig i beslutninger. De kunne likevel ha vært bedre på det, og det er ikke gjennomført noe opplæring knyttet til dette. Når det gjelder medvirkning fra elever og foresatte er det ofte at jo eldre barna er, jo oftere deltar de i møter og samtaler med tjenestene og foreldrene. Eleven kan si noe i møte eller så kan det også være støttesamtaler med helsesykepleier i forkant som bringer elevens synspunkt inn i møtet, eller gjennom foreldrene. Ifølge lederen kunne barns medvirkning og systematikken rundt dette vært mer diskutert i tjenesten.

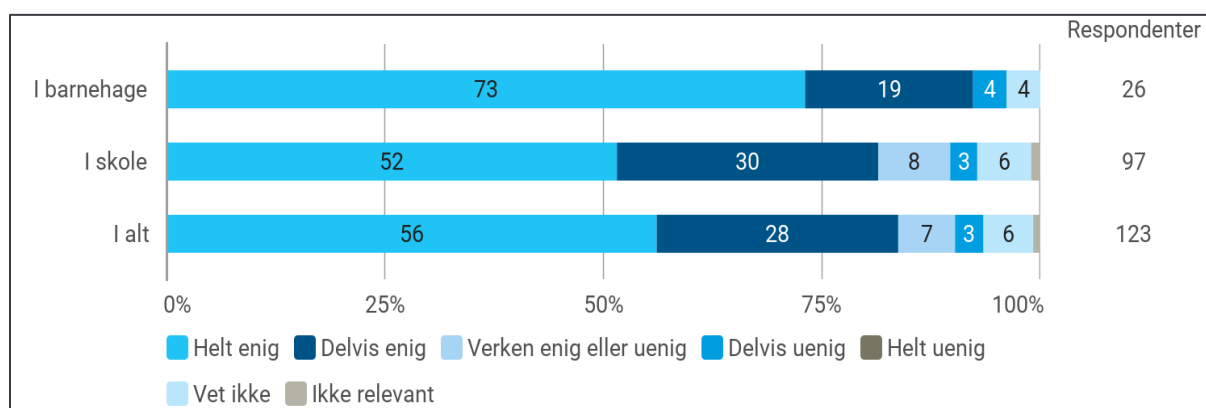
Leder for koordinerende enhet forteller at når det gjelder evaluering av tjenestene og barns medvirkning, følger enheten lovverket for når barn har rett til å uttale seg. Foreldre er ofte

involvert i evalueringene som gjøres knyttet til vedtakene i egne evalueringsmøter. Enheten jobber tett mot foreldrene, og det kan være barn som medfører stor belastning på de pårørende.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble det spurt om enheten de tilhører legger til rette for at barn/unge kan si sin mening i saker som gjelder dem. 86 % av respondentene svarte at de var helt eller delvis enig i at enheten gjør det. På spørsmål om foresatte får muligheten til å medvirke i saker som berører barnet, svarer 84 % at det er helt eller delvis enig. I barnehage er andelen noe høyere. Se figuren nedenfor.

Figur 9. Foresatte får muligheten til å medvirke i saker som berører barnet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

3.6.2 Revisors vurdering

Kommunen sikrer til en viss grad at barn og elever får medvirke i saker som gjelder dem.

Kommunen har etablert flere rutiner og arenaer som skal legge til rette for medvirkning fra barn og elever, blant annet gjennom elevråd, elevsamtaler, barnesamtaler, ungdomsråd og rutiner for brukermedvirkning. Funnene viser samtidig at praksisen varierer, og at medvirkningen ikke framstår som like systematisk og tydelig forankret i alle deler av tjenestene. Revisor vurderer at kriterier er delvis oppfylt.

4 SKOLEFRAVÆR

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Følgende problemstilling er besvart: **Har kommunen oversikt over fraværet i grunnskolen, og samarbeider kommunale tjenester for å oppdage og ivareta elever med høyt fravær?**

Fire revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen. Utledningen finnes i vedlegg 1.

1. Kommunen bør ha oversikt over fraværet på skolenivå og kommunenivå for styring og kvalitetsutvikling.
2. Kommunen skal ha system for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær.
3. Tjenestene skal samarbeide for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.
4. Kommunen skal ha et system som sikrer medvirkning fra elever og samarbeid med foresatte i oppfølgingen av fravær.

4.2 Oversikt over skolefravær

4.2.1 Funn

Dokumenter

Revisor finner ikke at kommunen har en samlet oversikt over skolefraværet i kommunen. Udir har på sine hjemmesider en oversikt over skolefravær for 10. klasse, der også Indre Fosen kommune inngår.³⁰ Revisor har ikke gått nærmere inn i disse tallene.

Vi har via kommunepsykologen fått tilgang til en rapport om «Samarbeid oppvekst helse»³¹, som inneholder oversikt over skolefravær i den enkelte kommune på Fosen. Prosentvis andel elever med 20 dager eller mer udokumentert fravær fra skolen er for Indre Fosen 17 prosent. Dokumentet er ikke datert, og det framgår ikke hvilken periode fraværet er hentet fra. Kilder som er brukt er ikke angitt, men det henvises til et forprosjekt som er gjennomført. Dokumentet angir forslag til tiltak og handlingsplan. Det kommer ikke fram hvem som har utarbeidet rapporten, når den er utarbeidet og hvordan den skal behandles videre.

Intervjuer

I **oppstartsmøtet** blir det sagt at det er rutiner for registrering av fravær, men at de er usikre på rutinene for de enkelte trinnene og hvor ofte det sjekkes og sammenstilles. Tilstandsrapporten for skole har synliggjort et urovekkende fravær, som i stor grad begrunnes av covid. Kravet kommunene har om å registrere og rapportere fravær til Udir ligger kun på

³⁰ [Tall for fravær på 10. trinn | udir.no](https://udir.no/tall-for-fravær-på-10-trinn)

³¹ [Samarbeid oppvekst helse Kompetansefelleskap 2025-2027 UB.pdf](#)

10. klasse, men kommunen vet at det sjekkes for fravær på de andre trinnene også. Fravær er en grunn til bekymring for et barn, og man må derfor brukes stegene og retningslinjene i samhandlingsmodellen.

Kommunalsjef oppvekst forteller i intervju at skolene har oversikt over sine elever og fører fravær. Han opplever at skolene har god oversikt over fraværet, men at han selv ikke har hatt tilstrekkelig samlet oversikt og kontroll på kommunenivå. Rektorene rapportere til han på fravær. Tidligere tok områdeleder skole ut statistikk over fravær. Han kjenner ikke til om det er rutiner for oppfølging av fravær. Han sier at skolefravær er regelmessig tema i rektorkollegiet, og at han høsten 2025 begynte med å legge til rette for å få en bedre struktur på arbeidet rundt skolefravær. Kommunen har ikke en oversikt over fraværet som er sammenstilt og analysert. Det er nå satt i gang et arbeid på overordnet nivå for å hente ut og sammenstille fraværstatistikk fra skolene. Dette arbeidet kom de ikke i mål med før områdeleder skole sluttet. En av rektorene holder nå i tråden i dette arbeidet.

Rektorene forteller at fravær blir registrert i Visma Flyt Skole, som også gir en oversikt over fraværet. Foreldre melder dagsfravær, og udokumentert fravær skal og må undersøkes. Kontaktlærer får varsler på app/PC. Hvis fraværet overstiger 10 % kommer det opp som rødt i systemet, men skolen følger opp også før det. Markeringen i systemet gjør at det er enkelt å se hvilke elever som har et bekymringsfullt fravær. En av rektorene forteller at omfanget av skolefravær gjennomgås i skolens interne støttesystem en gang i måneden.

PPT-leder forteller at hun ikke er kjent med omfanget av fravær på skolene. Hun kjenner bare til saker på individnivå hvor skolen har invitert inn PPT. PPT har ikke innsyn i fravær. Så vidt PPT-leder vet, foretas det ikke en totalregistrering eller rapportering på skolefravær i kommunen.

Hovedtillitsvalgte forteller at det er fokus på skolefravær. De deltar i rektormøtene og hver 14. dag er det møte med kommuneledelse oppvekst. I disse møtene tas fravær opp. Det er muligheter til å sammenstille overordnet fravær i kommunen. Hver enkelt skole følger med på fravær, og to ganger i året sjekkes dette. Det er ulik praksis mellom skolene om hvor ofte fravær sjekkes. Det er ikke noe som er skriftliggjort fra overordnet nivå, bare muntlig gitt beskjed om at det må gjøres.

4.2.2 Revisors vurdering

Kommunen har oversikt over fraværet på skolenivå, men har ikke oversikt over fravær på kommunenivå.

Funnene viser at skolene i stor grad har løpende oversikt over fravær på elev- og skolenivå gjennom Visma Flyt Skole, og at fravær er tema på skolens interne arenaer og i rektormøter. Samtidig finner revisor at kommunen ikke har en dokumentert, samlet og analysert oversikt over skolefravær på kommunenivå.

Når fraværdata ikke blir sammenstilt på kommunenivå, svekkes kommunens grunnlag for å følge utviklingstrekk over tid, sammenligne skoler, vurdere risiko og sette inn tiltak som ledd i kvalitetsutviklingen. Det kan derfor bli vanskelig å drive aktiv styring og kvalitetsutvikling fra kommunens side på dette området. Revisor vurderer at kriteriet er delvis oppfylt.

4.3 Oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær

4.3.1 Funn

Dokumenter

Grunnskolene i Indre Fosen kommune har utarbeidet en rutine for oppfølging av fravær³². Den er sist oppdatert i oktober 2023, og ligger inne i samhandlingsmodellen. Formålet med rutinen er å:

- Hindre at elever opparbeider seg et høyt fravær.
- Bistå skolene med en tiltakskjede som ivaretar den enkelte elev, uavhengig av bakenforliggende årsaker til fraværet.
- Avdekke et eventuelt bekymringsfullt fravær og være i forkant av f.eks. en begynnende skolevegring.

Det står at rutinen gjelder for både foresatte og ansatte i skolene i kommunen, og at kontaktlærer har et særskilt ansvar.

Revisor har fått tilsendt et u-datert dokument som heter Veileder for håndtering av bekymringsfullt skolefravær og skolevegring. Dokumentet framstår som et utkast, og ikke som administrativt forankret eller politisk vedtatt.

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst forteller at når det gjelder definisjonen av bekymringsfullt fravær, opplever han at det blir definert ulikt. Han mener at det skal være en likeverdig inngang til definisjonen av fravær, og sier at kommunen mangler en plan for arbeid med skolefravær.

Den ene **rektoren** sier i intervju at de har jevnlig gjennomgang av fravær for trinnene, omtrent en gang i måneden. Noen kontaktlærere har mye og tett kontakt med hjemmet. Det finnes rutiner for oppfølging av fravær, men det er for enkeltskoler. Rutinen innebærer på dag

³² [Rutine for oppfølging av fravær, grunnskolene i Indre Fosen kommune.](#)

én å svare på melding om fravær, på dag to å spørre opp om fraværet, og etter flere dager ringe foresatte. Rutinen er ikke like spesifikk som den var før. Nå er det mer opp til den enkelte skole å definere hva som er bekymringsfullt, og når behov for et møte slår inn. Dette blir gjort i dialog mellom kontaktlærer og hjem. Rektor sier hun har tillit til at kontaktlærerne har oversikt og dialog med hjemmet. På det siste rektormøtet ble det nevnt at det jobbes med felles retningslinje for hele kommunen.

Den andre rektoren forteller at hun ønsker at kontaktlærer skal ta kontakt med en gang de er bekymret for fravær hos enkeltelever. Dette følges opp i ukentlige møter. Bekymringsfullt fravær handler om mye, det kan være at elever ikke er til stede i undervisning selv om de er på skolen, elever som drar hjem, elever som har behov for å ringe hjem i løpet av skoledagen og fravær i mange enkeltdager. Skolen kartlegger sammen med eleven for å finne ut hva som er vanskelig; å være i klasserommet, friminuttene eller å komme seg på skolen. Rektor sier hun er rask med å anbefale kontaktlærerne å gjennomføre kartleggingen. Kontakt med foreldrene er også noe de gjør, for å høre om de deler samme bekymring. Hun sier videre at fraværsproblematikken har blitt vanskeligere, sammenlignet med noen få år siden, og at det er krevende å få en følelse at man lykkes med dette arbeidet. Det er komplekse saker med ulike diagnoser og vansker, og det er langt flere alvorlige saker nå enn før. Hun forteller at det er laget en fraværsvilleider, som ble jobbet med høsten 2025. Veilederen handler om å forstå fravær, bakgrunn for fravær og rutiner for oppfølging av fravær. Veilederen skal videreutvikles og skal gjelde for hele kommunen.

Revisor har etterspurt fraværsvilleideren nevnt av rektor ovenfor, og fikk dette svaret fra kommunen: *«Det ble igangsatt en revidering av rutine for oppfølging av fravær i grunnskolene høsten 2025. Denne ble omtrent ferdigstilt våren 2026, men ble utsatt i påvente av ny retningslinje for oppfølging av bekymringsfullt skolefravær fra Udir som kommer 31.mai 2026».*

PPT-leder forteller at det er definert i rutineene hva som er bekymringsfullt fravær. Flere opplever at grensen er satt for høyt, og at det bør reageres tidligere. Det er ingen felles praksis på å reagere tidlig nok på fravær. Hun forteller at PP-tjenesten de siste to årene har opplevd at flere skoleledere, lærere og PP-rådgivere har snakket om at retningslinjen for oppfølging av fravær må revideres. Hun har selv tatt opp dette i BTI-team. Rutinen de har per nå har vært i bruk, men nå venter ansatte på at det skal komme en ny. Områdelederen for skole skulle revidere rutine for oppfølging av fravær, men han har sluttet og det er ikke ansatt en ny i stillingen. Nå er det kommunalt forebyggende team og BTI-team ved enhetslederne som er arenaen for oppdatering. Hun opplever at det mangler handlekraft i de ulike ledernivåene på grunn av lederskrifter. Dette gjør arbeidet mindre systematisk og eierskapet blir svakt. Eierskapet som var der da BTI/ BTS ble innført er byttet ut gjennom lederbytte.

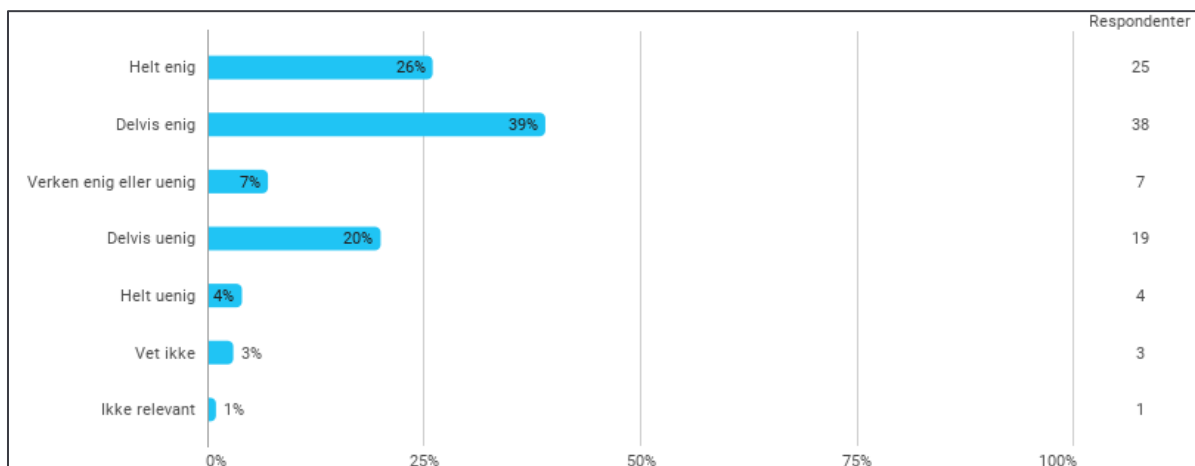
Leder for koordinerende enhet mener at skolene har rutiner for å følge opp fravær, og disse ligger tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Hver skole har helsesykepleier som kan kontakte koordinerende enhet for å drøfte anonymt og vurdere hvilke tjenester som er aktuelle å trekke inn. Det er ofte via helsesykepleier de blir kjent med barn som har behov for tjenester knyttet til helselovgivning. Det trenger ikke å være barn som har en IP (=individuell plan), men som kan ha fysiske og psykiske utfordringer som medfører belastning for foreldrene. Da kan hennes tjeneste komme inn og gjøre en kartlegging gjennom møter med helsetjenester og foreldre.

Hovedtillitsvalgte forteller at kommunen har retningslinjer for oppfølging av fravær, som skal gjennomgås på foreldremøter. Det har vært snakk om hva som defineres som bekymringsfullt fravær. Skolene har sitt system der de ukentlig diskuterer elever, men ikke på et overordnet nivå. Det har vært snakket om dette på rektormøtene.

Spørreundersøkelse

Figuren under viser hvordan respondentene har svart på påstanden om enheten har tydelige rutiner for å følge opp fravær som gir grunn til bekymring. De fleste er enig eller delvis enig i dette, mens 31 % er nøytral, delvis uenig eller helt uenig.

Figur 10. Vi har tydelige rutiner for å følge opp fravær som gir grunn til bekymring.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

4.3.2 Revisors vurdering

Kommunen har til en viss grad et system for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær, men både system og praksis varierer mellom skoler og mellom lærere.

Funnene viser at kommunen har etablert en viss systematikk for oppfølging av bekymringsfullt fravær. Systemet framstår imidlertid ikke som tilstrekkelig helhetlig eller konsekvent praktisert på tvers av skolene. Intervjuene understøtter bildet av varierende praksis mellom skolene. Det

kommer fram at det ikke er en felles og tydelig definisjon av hva som regnes som bekymringsfullt fravær. Det er i stor grad overlatt til den enkelte skole, og til dels den enkelte kontaktlærer, å vurdere når fravær skal følges opp nærmere. Dette kan bidra til en tilfeldig praksis i fraværsoppfølgingen.

Samlet viser funnene at kommunen i noen grad innfrir kriteriet, ved at det finnes skriftlige rutiner og en uttalt ambisjon om tidlig og systematisk oppfølging. Manglende felles forståelse, uklart styringsgrunnlag og variasjon i praktisering innebærer imidlertid at kommunen ikke kan sies å ha et tilstrekkelig tydelig og enhetlig system for oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

4.4 Samarbeid for å følge opp bekymringsfullt fravær

4.4.1 Funn

Dokumenter

I rutine for oppfølging av fravær (se også kapittel 4.3.1) punkt 7 står blant annet følgende:

«Hvis en elev har udokumentert fravær på mer enn 25 % av skoletiden i løpet av de to siste ukene eller hatt store vansker med å gå til timene i minst to uker, skal BTI nivå 0 igangsettes med drøfting i skolens interne støttesystem. De foresatte skal inviteres til samtale, og deler de skolens bekymring og samtykker til stafettlogg, igangsettes samarbeid på nivå 1 i BTI. I nivå 1 skal det iverksettes tiltak som skolen har ansvaret for, og tiltak som foresatte har ansvar for. Disse dokumenteres i stafettloggen. PPT og helsesykepleier skal kontaktes for et drøftingsmøte av saken på nivå 0 og nivå 1 i BTI, med foresattes samtykke. Formålet er å gjøre en bred kartlegging av den helhetlige situasjonen rundt barnet/ungdommen. I dette drøftingsmøtet vurderes også henvisning til PPT. Dersom tiltakene ikke har hatt effekt etter 6-8 ukers utprøving, iverksettes tiltak på nivå 2, og så nivå 3, i samarbeid med foresatte. Hvis foresatte ikke samtykker til stafettlogg, skal det gjøres avtale om hvordan fraværet skal følges opp både fra hjemmet og fra skolen. Avtalen skal være skriftlig, og begge parter må skrive under.»

Intervjuer

Kommunalsjef oppvekst sier i intervju at han opplever at det trengs mer kompetanse knyttet til fravær i kommunen. Dette gjelder også på familieenheten, helsestasjon og skolehelsetjenesten. Håndtering av og årsaker til fravær kan ligge utenfor lærerens kompetanse, og det krever derfor tverrfaglig arbeid.

En av **rektorene** sier i intervju at ved behov, og med samtykke, blir helsesykepleier og PPT involvert. Stafettlogg blir brukt for elever som allerede har tiltak. Hun forteller at skolen opplever

å lykkes godt når fravær avdekkes tidlig og det er god dialog med foreldre. Den andre rektoren forteller at støttetjenestene blir involvert tidlig og det kan gjerne være samarbeidsmøter med foreldrene hvor PPT, helsesykepleier og psykolog deltar, samt barnevern. Definisjonen av bekymringsfullt fravær er diskutert på foreldremøter, blant annet for å fortelle hva skolen tenker rundt dette og for å ufarliggjøre fravær. Hennes skole har jobbet med dette, og håper at deres arbeid skal inspirere de andre skolene. Skolen orienterer FAU om at de jobber med fravær og at skolen ønsker å spille på lag med foreldrene. Rektor forteller også at hver skole har sine rutiner, men at det overordnede planverket mangler.

Leder for helsestasjonen forteller at det er ulikt hvor mye de er involvert i saker med bekymring om fravær, men at det har blitt bedre. Helsesykepleierne i skolen mener det er viktig å kobles på tidlig i prosessen. Praksisen etter BTI-modellen er at lærer skal ta opp bekymringsfullt fravær med sin leder og deretter foresatte. Etter det er det aktuelt å koble inn skolehelsetjenesten. Hun kjenner ikke til at det har vært felles opplæring i kommunen rundt bekymringsfullt fravær. Når helsesykepleier er kjent med at eleven har høyt fravær, tilbys oppfølging i samråd med eleven, foreldre, skole og andre samarbeidspartene. Hun opplever at det varierer hvor godt de lykkes, og de med bekymringsfullt fravær er stadig yngre.

PPT-leder sier at de opplever at PPT blir involvert for sent i mange saker. Dersom fraværet er tatt tak i, blir PPT involvert etter prosedyrene og veilederen i BTI. Det omhandler samarbeid med foresatte og elev, stafettlogg møter, ansvarsgruppemøter og henvisning til spesialisthelsetjenesten hvis det er enighet om det. Tiltak blir utformet i samarbeid, og disse blir evaluert sammen med foresatte. Eleven blir involvert, og eleven deltar også selv i møtene hvis hen ønsker det selv. Hvem som har dialogen med eleven, er definert i stafettloggen eller IP. Hun forteller at det må begrenses hvem som snakker med eleven for at det ikke blir for mye for eleven. Både kontaktlærer, rådgiver, helsesykepleier, PP-rådgiver, barnevern og BUP kan være aktive i saken samtidig.

PPT-leder sier videre at det er stadig yngre elever som blir henvist til PPT med bakgrunn i bekymringsfullt fravær. De opplever en økning i henvisninger om skolefravær. Registreringspraksisen har endret seg i PPT de siste årene, så økningen er ikke dokumentert. Ved bekymring skal barnehagen diskutere med foresatte og de skal bruke BTI-veilederen.

Leder for koordinerende enhet forteller i intervju at det er en del komplekse saker med elever som har stort fravær og frafall knyttet, og mange av tjenestene er involvert. Det er et økende omfang av barn som sliter med psykisk helse som fører til fravær. De ser gjerne disse sakene ved ungdomsskolealder, for det er da sakene kommer til koordinerende enhet. Det kan være yngre barn som har tjenester fra dem, eksempelvis støttekontakt, siden omsorgsbyrden til foreldrene er stor.

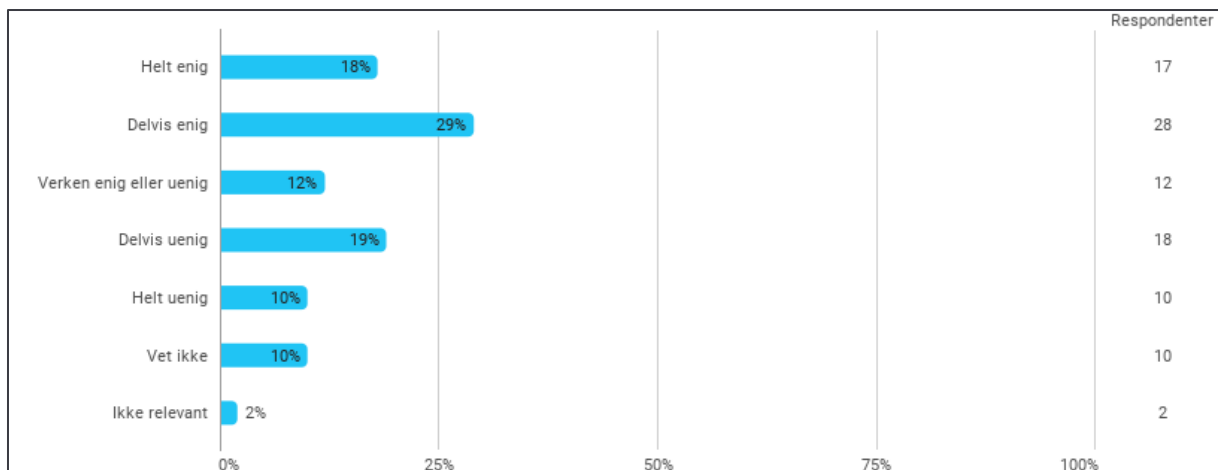
Kommunepsykologen forteller at hun ikke er involvert i arbeidet med skolefravær. Hun har deltatt i tverrfaglig samarbeid i enkeltsaker, men da har hun vært koblet inn i sakene via helsesykepleier. Da har helsesykepleier hatt behov for veiledning på hvordan jobbe med barnet og familien. Hun har fått informasjon om at de som arbeider innenfor helse opplever at det kan være vanskelig at helsestemmen blir hørt i møte med rektor, PPT og ledelse. I Indre Fosen opplever hun at ansatte som står i saker knyttet til fravær etterspør et team som har kompetanse på problematikken og som kan bidra tidlig inn på de elevene som begynner å få fravær.

Kommunepsykologen sier videre at det er satt i gang et prosjekt i regi av Fosen Helse om samarbeid mellom helse og oppvekst knyttet til blant annet skolefravær og inkludering. Prosjektet har vært gjennomført i samarbeid med forskere fra NTNU. Det har vært gjennomført workshops i kommunene for å samle informasjon om hvordan kommunene jobber med samhandling og hva de kan ha nytte av. FOU-koordinator i Fosen Helse har vært prosjektleder. Prosjektet har endret form etter hvert og hun er usikker på status på prosjektet nå. Sluttrapporten fra prosjektet er det samme dokumentet som det er vist til i kapittel 4.2.1.

Spørreundersøkelse

I figuren under kommer det fram hvordan respondentene har svart på påstanden om det er tydelig hvem som koordinerer innsatsen når flere tjenester er involvert. 47 % svarer helt eller delvis enig på at dette er tydelig, mens 51 % er nøytral, uenig eller ikke vet.

Figur 11. Det er tydelig hvem som koordinerer innsatsen når flere tjenester er involvert



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmålet om enheten samarbeider med andre tjenester i og utenfor kommunen når det er behov for det i fraværsoppfølgingen, er 68 % helt eller delvis enig i dette.

Det var noen få respondenter som utdypet svarene sine i fritekst. Samlet sett peker svarene på utfordringer i koordinering og oppfølging av elever med høyt fravær. Det blir sagt at ansvaret

i praksis i stor grad legges på kontaktlærer, selv om dette oppleves som lite hensiktsmessig gitt begrenset tid og andre lovpålagte oppgaver. Samtidig beskrives det at ansvar kan bli utydelig og utfordringene øker når aktørene ikke er samlet fysisk. Flere gir uttrykk for at andre instanser i for liten grad opptrer handlekraftig, noe som kan føre til handlingslammelse og redusert evne til å stille krav til elevene. Det blir også pekt på behov for bedre samarbeid og informasjonsdeling mellom enheter for å få et helhetlig bilde av barnets situasjon, og at taushetsplikten kan oppleves som et hinder for riktig og tidlig inngripen.

4.4.2 Revisors vurdering

Tjenestene samarbeider i noen grad for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.

Revisor vurderer at kommunen i noen grad har etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid i oppfølging av bekymringsfullt fravær, blant annet gjennom BTI-modellen, rutiner for involvering av foresatte og tilgang til støttefunksjoner som PPT og helsesykepleier. Intervjuene viser at samarbeid mellom tjenester skjer i praksis, særlig i enkeltsaker, og at flere aktører ofte blir involvert i oppfølgingen av elever med høyt fravær.

Samtidig er det svakheter i hvordan samarbeidet er systematisert og gjennomført. Det er ulik praksis for når og hvordan tjenester blir involvert, og flere informanter peker på at støttefunksjoner ofte blir koplet inn for sent. Videre er det mangler i felles forståelse og kompetanse på området, og det er ikke etablert en tydelig og enhetlig praksis på tvers av skolene. Endringer i ledelse og manglende oppdatering av rutiner har også svekket forankringen og kontinuiteten i samarbeidet.

Samlet vurderer revisor at kommunen har et visst grunnlag for tverrfaglig samarbeid, men at manglende struktur, utydelig praksis og svak forankring gjør at samarbeidet i begrenset grad fremstår som helhetlig og systematisk. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

4.5 System for medvirkning i oppfølging av fravær

4.5.1 Funn

I rutinen for oppfølging av fravær, er foresatte sitt ansvar beskrevet i en punktliste:

- Å sørge for at elevene møter på skolen.
- Informere skolen om elevens fravær så tidlig som mulig første dag, i tråd med skolens meldesystem (Visma).
- Gi supplerende informasjon dersom fraværet varer over tid.
- Søke eleven fri fra skolen i forkant av planlagt fravær.

- Holde seg oppdatert på skolens administrasjonsprogram ang. fravær og/eller forseintkomming.
- Delta på møter med skolen og hjelpeapparatet og i ev. samarbeidsmøter/ansvarsgrupper.
- Delta på foreldresamtaler.

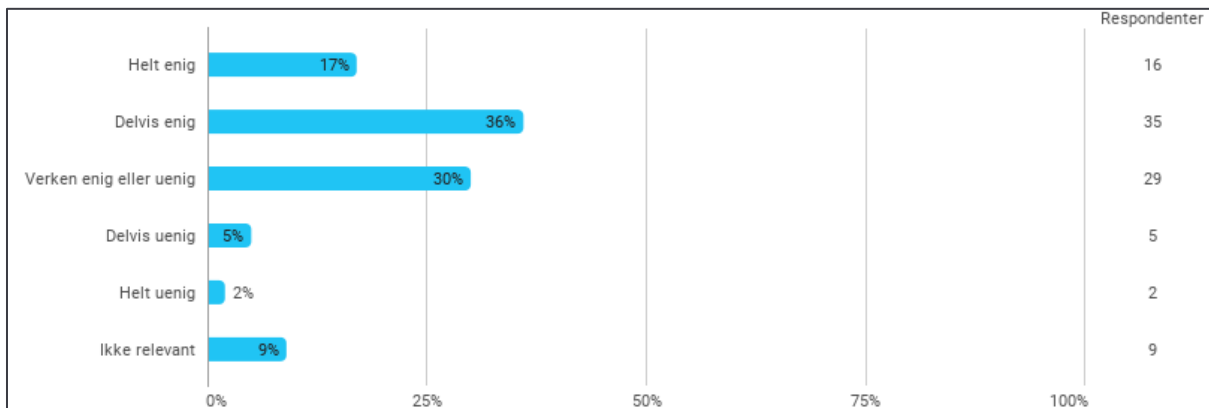
I rutinen er det ikke beskrevet hvordan eleven skal medvirke i oppfølgingen av fravær.

Kommunalsjef oppvekst opplyser i intervju at kommunen har et kommunalt foreldreutvalg, men at utvalget ikke har møter. Revisor har derfor ikke grunnlag for å vurdere om kommunalt foreldreutvalg har medvirket i systematisk arbeid med oppfølging av skolefravær. Representanten for FAU forteller at fravær ikke har vært tema i FAU på hans skole. Det har vært mest fokus på skolestruktur og nedbemanning det siste året.

Spørreundersøkelse

Figuren under viser hvordan respondentene har svart på følgende påstand: «På min enhet får eleven medvirke i oppfølgingen av fraværet, tilpasset alder/modenhet». 53 % av de som har svart, er helt enig eller delvis enig i denne påstanden.

Figur 12. På min enhet får eleven medvirke i oppfølgingen av fraværet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

4.5.2 Revisors vurdering

Kommunen har i liten grad et system som sikrer at elever og foresatte skal få medvirke i oppfølgingen av fravær.

Revisor vurderer at kommunen i begrenset grad har et system som sikrer medvirkning i oppfølging av skolefravær. Det finnes rutiner som tydeliggjør foresattes ansvar og involvering, noe som indikerer at foresatte i noen grad er inkludert i oppfølgingen av fravær. Samtidig viser

funnene at elevens medvirkning ikke er konkretisert i rutinene, og det mangler beskrivelser av hvordan eleven skal være involvert i oppfølgingen.

Videre fremkommer det at etablerte medvirkningsarenaer, som kommunalt foreldreutvalg og skolenes FAU, i liten grad har vært brukt til å arbeide systematisk med temaet skolefravær. Dette svekker grunnlaget for bred og strukturert medvirkning på systemnivå.

Selv om elever og foresatte kan få innsyn i stafettloggen, og at ansatte er opptatt av samarbeid og relasjonsbygging, fremstår dette mer som praksis på individnivå enn som en del av et tydelig og forankret system.

Samlet vurderer revisor at medvirkning i oppfølging av skolefravær i hovedsak skjer gjennom uformelle eller individbaserte tiltak, og at kommunen mangler et helhetlig og systematisert opplegg. Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Som det går fram av innledningen i kapittel 1.2, er problemstillingene samlet ment å vise sammenhengen mellom kommunens overordnede planlegging og arbeidet i tjenestene innenfor det reviderte temaet. Planene skal gi mål, prioriteringer og føringer for arbeidet, som må bli fulgt opp gjennom konkrete tiltak i tjenestene. Samtidig må erfaringer og resultater fra tjenestene bli brukt til å vurdere og justere både tiltak og planer. Det er viktig å presisere at revidert tema er stort og omfattende, og at det er gjort avgrensninger i hvilke forhold revisjonen skulle gå inn i. Det betyr at ikke alle elementer som kan være relevante for revidert tema, er belyst.

5.1 Konklusjon

For den **første problemstillingen** konkluderer revisor med at kommunen i noen grad har planer og strategier på overordnet nivå som bidrar til inkludering og motvirker utenforskap. Kommunen har overordnede mål om inkludering i kommuneplanens samfunnsdel og har etablert enkelte tiltak og modeller i praksis, blant annet knyttet til tverrfaglig samarbeid og inkluderende praksiser.

Samtidig er det mangler i det overordnede planverket. Kommunen mangler en forebyggende oppvekstplan, og sammenhengen mellom overordnede mål og det operative arbeidet fremstår noe svak.

Medvirkning fra barn og unge i planarbeidet er i noen grad systematisk og dokumentert, mens oppfølging og evaluering av planene fremstår som lite formalisert.

For den **andre problemstillingen** konkluderer revisor med at barn og unge sine behov for mestring og inkludering i hovedsak blir tatt hensyn til i barnehage og skole i Indre Fosen kommune. Barnehager og skoler arbeider systematisk for å skape trygge og inkluderende miljø, og kommunen har etablert flere rutiner, verktøy og arbeidsformer for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser. Kommunen har også rutiner for å ivareta barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet.

Samtidig viser revisjonen svakheter som gjør at arbeidet ikke framstår som fullt ut helhetlig og systematisk. Det er variasjon i hvordan rutiner følges mellom enheter, og systemene for medvirkning fra barn og elever framstår bare delvis innarbeidet og forankret i praksis. Samlet konkluderer revisor at kommunen har et relativt godt grunnlag for å ivareta barn og unges

behov for mestring og inkludering, og at det er system for å ivareta barns beste, men at det fortsatt er behov for å styrke enhetlig praksis knyttet til barns medvirkning.

For den **tredje problemstillingen** konkluderer revisor med at kommunen bare delvis har den oversikten og det samarbeidet som er nødvendig for å oppdage og ivareta elever med høyt fravær. Skolene har i stor grad løpende oversikt over fravær på elev- og skolenivå, og det finnes rutiner og enkelte samarbeidsstrukturer for oppfølging av bekymringsfullt fravær. Tverrfaglig samarbeid skjer også i praksis i enkeltsaker, blant annet gjennom involvering av PPT, helsesykepleier og bruk av BTI-modellen.

Samtidig viser revisjonen svakheter som gjør at arbeidet ikke framstår som tilstrekkelig helhetlig og systematisk. Kommunen mangler en samlet og analysert oversikt over fravær på kommunenivå, og det er variasjon mellom skolene i hvordan bekymringsfullt fravær blir definert og fulgt opp. Samarbeidet mellom tjenestene er i stor grad avhengig av praksis i enkeltsaker, og elever og foresatte er ikke på en systematisk måte sikret medvirkning. Samlet konkluderer revisor derfor med at kommunen har et visst grunnlag for å følge opp skolefravær, men at det er behov for å styrke styringsinformasjon, enhetlig praksis, tverrfaglig systematikk og medvirkning.

5.2 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger til kommunedirektøren:

- Ferdigstille og forankre et helhetlig planverk for oppvekstområdet, slik at kommunens mål for inkludering og forebygging blir omsatt til tiltak og oppfølging i kommuneorganisasjonen.
- Sikre systematisk medvirkning fra barn, unge og foresatte, både i overordnet planarbeid og i saker som gjelder det enkelte barn eller elev.
- Etablere en oversikt over skolefravær på kommunenivå, slik at kommunen får bedre grunnlag for styring, kvalitetsutvikling og tidlig identifisering av utfordringer.
- Utvikle og forankre en felles kommunal praksis for oppfølging av bekymringsfullt skolefravær, inkludert tydeligere kriterier for når fravær skal utløse tiltak, samarbeid og medvirkning.

KILDER

Bandura, A. (1997). Self-efficacy: The exercise of control.

Hattie, J. (2009). Visible Learning.

Resnick et al. (1997). Protecting adolescents from harm. JAMA.

Bond et al. (2007). Social and school connectedness and mental health.

Honicke & Broadbent (2016). Self-efficacy and academic performance – meta-analysis.

Folkehelseinstituttet – oppsummeringer om ungdomshelse og skolemiljø.

Læreplanverket, overordnet del (2017) Samarbeid mellom hjem og barnehage. Udir.

Læreplanverket, overordnet del (2017) Samarbeid mellom hjem og skole. Udir.

Redd Barna (2025). Barn og unges perspektiver på skolefravær.

Utdanningsdirektoratet – kunnskapsgrunnlag om skolemiljø og inkludering.

Utdanningsdirektoratet (2025) [Slik kan skolen håndtere bekymringsfullt fravær](#)

Utdanningsdirektoratet (2025) [Overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging](#)

Utdanningsdirektoratet – Analysebrettet / Elevundersøkelsen 2025–2026

SSB (2026) Kommunefakta Indre Fosen kommune.

Indre Fosen kommune:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035
- Planstrategi for Indre Fosen kommune 2024-2027
- Handlings- og økonomiplan 2026–2029
- Helse- og omsorgsplan 2020, del 1 og del 2/tiltaksdel
- Samhandlingsmodellen/BTI for Indre Fosen kommune
- BTI-veilederen / handlingsveilederen
- Rutine for kommuneledelsens forebyggende arbeid for utsatte barn og unge
- Årshjul for drift og vedlikehold av BTS/BTI
- Rutine for oppfølging av fravær i grunnskolene
- Rutiner for overganger i oppvekst
- Handlingsplan mot mobbing i barnehagene i Indre Fosen kommune
- Vedtekter for kommunalt foreldreutvalg barnehage og grunnskole
- Protokoller fra ungdomsrådet

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal revisor etablere revisjonskriterier for gjennomføringen av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som revidert enhet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Kriteriekilder:

- Grunnloven
- FNs barnekonvensjon art. 3 og art. 12
- Folkehelseloven
- Plan- og bygningsloven
- Kommuneleien
- Barnevernsloven
- Barnehageloven
- Opplæringsloven
- Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten §§ 1–2 (forebyggende arbeid i skolen)
- Opplæringsforskriften
- Overordnet del av læreplanverket (verdier og prinsipper for et inkluderende miljø)
- Utdanningsdirektoratets veileder om overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging (sist endret 13.06.2025)

Problemstilling 1: Har kommunen planer og strategier på overordnet nivå som skal bidra til inkludering og motvirke utenforskap?

Kriterie: Kommunen skal ha overordnede planer som bidrar til forebygging og inkludering

Begrunnelse: Kommunen har et lovpålagt ansvar for å arbeide helsefremmende og forebyggende. Folkehelseloven krever at kommunen har oversikt over befolkningens helse, bruker kunnskap og planlegger tiltak i relevante planer. Dette inkluderer oppvekstvilkår, sosiale forhold og inkludering.

I henhold til folkehelseloven (fhl) § 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. Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de

virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting.

Fhl § 5 stiller krav til at kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som kan virke inn på denne, og vurdere konsekvenser og årsaksforhold. I fhl § 6 om mål og planlegging står det at kommunen i sitt arbeid med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11 skal fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de utfordringer kommunen står overfor.

Lov om barnevern § 15-1 sier at kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utsetter sin utvikling for fare. Kommunen skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier.

Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

Kriterie: Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet

Begrunnelse: Barns rett til å bli hørt og få medvirke er forankret i både menneskerettigheter (FNs barnekonvensjon artikkel 12) og norsk lov (Grunnloven § 104). I følge plan- og bygningsloven (pbl) § 5-1 har kommunen et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. I arbeidet med kommunal planstrategi bør kommunen også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen (pbl § 10-1).

Kriterie: Kommunen skal følge opp og evaluere de overordnede planene

Begrunnelse: Plan- og bygningsloven § 11 stiller krav om at kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og som skal revideres årlig. Kommunal planstrategi skal utarbeides minst en gang i hver valgperiode, og bør inneholde en vurdering om kommuneplanen bør revideres. Kommunens arbeid med systematisk folkehelsearbeid skal knyttes til denne vurderingen.

Samlet er disse kriteriene utledet for problemstilling 1:

- Kommunen skal ha overordnede planer som bidrar til forebygging og inkludering.
- Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet.
- Kommunen skal følge opp og evaluere de overordnede planene.

Problemstilling 2: Blir barn og unge sine behov for mestring og inkludering tatt hensyn til i barnehage og skole?

Kriterie: Kommunen skal arbeide systematisk for et trygt og inkluderende miljø i skole og barnehage.

Begrunnelse: Både i opplæringsloven og i barnehageloven legges det vekt på å sikre et inkluderende miljø og støtte for alle barn og unge. Kapittel 12 i opplæringsloven beskriver krav til elevenes skolemiljø, og § 12-2 angir at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. § 12-4 beskriver skolens aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Kapittel VIII i barnehageloven omhandler psykososialt barnehagemiljø, og § 41 beskriver blant annet at 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.

I overordnet del av skolens læreplanverk ligger det førende prinsipper om at opplæringen skal legge til rette for mestring, inkludering og likeverdig deltakelse for alle elever. Dette er et sentralt element i skolens verdigrunnlag og i prinsippene for læring, utvikling og praksis. Blant annet skal skolen i henhold til kapittel 3.1 i overordnet del, utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.

Kriterie: Kommunen skal ha et system for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser i skole og barnehage.

Begrunnelse: Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. I lovens § 12-3 om nulltoleranse og forebyggende arbeid står det at skolen ikke skal godta krenkende oppførsel, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Skolen skal arbeide kontinuerlig for at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Opplæringsloven § 12-4 angir skolens aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt. Alle som arbeider på skolen, skal følge med på hvordan elevene har det, og om mulig gripe inn dersom noen krenker en elev. Alle som arbeider på skolen, skal melde fra til rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det gjelder også når en elev selv sier at hun eller han ikke har det trygt og godt. Skolen skal snarest undersøke saken og rette opp situasjonen med egnede tiltak. Rektor skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen i alvorlige tilfeller. Skolen skal lage en skriftlig plan for tiltakene i ei sak.

Skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Kapittel VIII i barnehageloven stiller krav til det psykososiale barnehagemiljøet. § 41 om nulltoleranse og forebyggende arbeid sier 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. Videre skal barnehagen 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.

§ 42 i barnehageloven regulerer plikten til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt). 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. Styreren skal melde fra til barnehageeieren i alvorlige tilfeller. Ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen snarest undersøke saken.

Når et barn eller foreldrene sier at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal barnehagen undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at barnet får et trygt og godt barnehagemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse som barnehagen selv har satt i gang, viser at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Tiltakene skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering. Barnehagen skal lage en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak.

Kriterie: Kommunen bør ha rutiner og retningslinjer som ivaretar barn og unge som trenger særskilt tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet

Begrunnelse: I overgangen fra barnehage til grunnskole og skolefritidsordning, skal barnehageeier samarbeide med skolen. Dette står i opplæringsloven § 4-7, privatskoleloven § 5-5, og barnehageloven § 2 a. I overgangen mellom grunnskole og videregående skole, skal fylkeskommunen, som eier av de videregående skolene, sørge for at elevene får en trygg og god overgang. Dette står i opplæringsloven § 9-5. Kommunen, som grunnskoleeier, skal samarbeide med fylkeskommunen om overgangen.

Utdanningsdirektoratet har laget en veileder om overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging. Her står det at overganger mellom barnehage og skole, og mellom ulike skoler og skoleslag, er både spennende og viktige perioder for barn og elever. Mange kan oppleve overgangene som usikre og sårbare. Dette kan særlig gjelde barn og elever med behov for tilrettelegging. Barn og elever som trenger tilrettelegging har ulike behov, og er i forskjellige situasjoner. Det er likevel flere felles aspekter som bør tas hensyn til når man jobber med å lage gode overganger for dem. Samarbeid, kommunikasjon og tidlig innsats er forutsetninger for å skape gode overganger for barn, elever, foreldre, og for de som skal ta imot på den andre siden av overgangen. Hva som er en trygg og god overgang, er en skjønnsmessig vurdering. Det handler blant annet om at barnet eller eleven og foreldrene opplever overgangen som forutsigbar, og vet hva de kan forvente. En god overgang kjennetegnes også av at barna og elevene opplever mestring og trygghet i overgangen.

Kriterie: Kommunen skal ha rutiner og maler som legger til rette for at barnets beste blir ivarett ved beslutninger som berører barn.

Begrunnelse: At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn følger av både internasjonale forpliktelser og nasjonal lovgivning. Barnets beste skal vurderes i beslutninger som gjelder barn i barnehage og skole. Grunnloven § 104 angir at ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. FNs barnekonvensjon art. 3 pkt 1 angir at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

I opplæringslova kapittel 5A om Det beste for eleven, står det at «handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn». Dette er formulert på samme måte i kapittel II, § 3 i barnehageloven: «I alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen, skal hva som er best for barnet, være et grunnleggende hensyn

Kriterie: Kommunen skal sikre at barn og elever får medvirke i saker som gjelder dem

Barns rett til medvirkning er nedfelt grunnloven og sektorlovene. Det skal legges til rette for at barn kan gi uttrykk for sine erfaringer og meninger både i daglige aktiviteter og i utvikling av praksis.

Grunnloven § 104 fastslår at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Dette er den mest eksplisitte medvirkningsbestemmelsen i grunnloven.

Opplæringsloven § 10-2 sier at elevene har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv etter denne lova, og at de har rett til å ytre meningene sine fritt. Elevene skal bli hørt, og det skal legges vekt på meningene deres etter alder og modenhet.

Barnehageloven § 3 sier at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og i saker som gjelder dem selv. Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Samlet er disse kriteriene utledet for problemstilling 2:

- Kommunen skal arbeide systematisk for et trygt og inkluderende miljø i skole og barnehage.
- Kommunen skal ha et system for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser i skole og barnehage.
- Kommunen skal ha rutiner og retningslinjer som ivaretar barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet.
- Kommunen skal sikre at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved beslutninger som berører barn.
- Kommunen skal sikre at barn og elever får medvirke i saker som gjelder dem.

Problemstilling 3: Har kommunen oversikt over fraværet i grunnskolen, og samarbeider kommunale tjenester for å oppdage og ivareta elever med høyt fravær?

Kriterie: Kommunen bør ha oversikt over fraværet på skolenivå og kommunenivå for styring og kvalitetsutvikling

Begrunnelse: Kommuneloven § 25-1 stiller krav om internkontroll og systematikk i styringen av tjenestene. Oversikt over fravær kan være nødvendig for å identifisere risiko og utviklingstrekk.

Opplæringsloven § 17-12 om skolefaglig kompetanse og kvalitetsutvikling, sier blant annet at kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å holde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa. Det står blant annet: «Kommunen skal sørge for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette med heimel i §§ 1-4 første og andre ledd og 1-5 andre og tredje ledd. Kommunestyret skal minst éin gong i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultata og gjennomføringa til elevane i opplæringa».

Opplæringsforskriften § 9-44 sier at det skal føres fravær i dager og enkelttimer på vitnemålet fra og med 8. trinn. Enkelttimer kan ikke gjøres om til dager. Forskriftens § 9-9 stiller krav om system for føring av karakterer og fravær. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at fravær blir dokumentert hvert halvår.

Vinteren 2026 har det vært en diskusjon i norske medier om hvordan kommunene håndterer fraværstall (eks. VG 18.10.2025³³, NRK, 04.01.2026³⁴). Det stilles ingen nasjonale krav til kommunene om hvordan de totale fraværstallene i skolene blir aggregert og synliggjort. Det kan likevel være hensiktsmessig for en kommune å ha en oversikt for å følge med på utviklingen. Dette for å få et kunnskapsgrunnlag for å sette inn eventuelle tiltak på kommunenivå, hvis dette vurderes som relevant som et ledd i kvalitetsutviklingen.

Kriterie: Kommunen skal ha system for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær

Begrunnelse: Skolen skal alltid følge opp når fraværet til en elev kan gi grunn til bekymring, uavhengig av hva som er årsaken til fraværet. Ifølge Utdanningsdirektoratet viser forskning³⁵ at tidlig kartlegging av årsaker og igangsetting av tiltak er essensielt for å forebygge mer alvorlige og varige utfordringer for eleven. Videre at gode relasjoner mellom lærer og elev, samt å arbeide med et trygt og inkluderende skolemiljø, er tiltak som kan bidra til å redusere fraværet.

³³ [Kommentar: Skolefraværet er en krise](#)

³⁴ [Oslo skal publisere fraværstall for alle grunnskolene – for å skape debatt – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)

³⁵ [Slik kan skolen håndtere bekymringsfullt fravær | udir.no](#)

Opplæringsloven § 10-6 sier at elevene skal være aktivt med i opplæringen og følge skolereglene. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir fulgt opp. I Prop. 57 L (2022–2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), punkt 13.3.4 er dette drøftet:

«Departementet foreslår å lovfeste plikta for kommunen og fylkeskommunen til å følgje opp elevar som har frávær frå opplæringa. Formålet med lovfestinga er å oppnå meir nærvær i skolen og førebyggje at elevar utviklar urovekkjande eller høgt frávær, gjennom på eit tidleg stadium å avdekkje årsaka til og følgje opp fráværet.

Kommunen og fylkeskommunen avgjer sjølve korleis elevane skal følgjast opp, men korleis elevane blir følgde opp, må sjåast i samanheng med årsaka til fráværet og kor langvarig og hyppig det er. Oppfølginga må vere eigna til å oppfylle formålet med lovfestinga av regelen, som er å arbeide for meir nærvær i skolen og å betre moglegheita kvar enkelt elev har til å fullføre og bestå grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Plikta må også sjåast i lys av pliktene kommunen og fylkeskommunen har etter reglane om skolemiljø og tilpassa undervisning.

Plikta skal bidra både til å førebyggje frávær generelt og til å hindre at fráværet blir for høgt for kvar enkelt elev. For å kunne førebyggje ytterlegare frávær, vil det ofte vere nødvendig å avdekke og følgje opp bakgrunnen for fráværet. Dersom skolen skal greie å både førebyggje frávær og avdekkje uheldige fráværsmønster, føreset det både registreringsrutinar og individuell oppfølging.

At plikta skal omfatte alt frávær, ikkje berre høgt eller urovekkjande frávær, inneber likevel ikkje at kommunen får ei omfattande handlingsplikt ved alt frávær. I mange tilfelle vil det ikkje vere behov for nærare oppfølging frå skolen, til dømes når årsaka til fráværet er influensa eller andre vanlege helseutfordringar som går over av seg sjølve. I andre tilfelle kan det vere behov for meir oppfølging sjølv om fráværet er kort. Det gjeld særleg dersom fráværet gjentek seg.»

Utdanningsdirektoratet skriver på sine hjemmesider om plikt til å følge opp fravær, at skolen skal følge med på fravær, avdekke mønster og håndtere bekymring tidlig. Kommunen må derfor ha rutiner som sikrer dette på tvers av skoler. Plikten til oppfølging må også sees i sammenheng med pliktene kommunen har etter reglene om skolemiljø og tilpasset undervisning. Fravær som medfører tap av rett til vurdering med karakter, får store konsekvenser for eleven, og skolen må finne tiltak som kan hjelpe elevene å unngå å havne i en slik situasjon.

Kriterie: Tjenestene skal samarbeide for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær

Begrunnelse: Utdanningsdirektoratet viser til at fravær ofte har sammensatte årsaker og at tverrfaglig samarbeid er nødvendig. Ifølge opplæringsloven § 24-1 skal skolen, skolefritidsordningen og pedagogisk-psykologisk tjeneste samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordna tjenestetilbud. Kommunen har ansvar for å organisere tjenestene slik at dette skjer. Skolen har en plikt til å gi tilby sosialpedagogisk rådgivning hvis eleven ønsker det. Eleven skal få rådgivning på den skolen hen går på, og individuelt hvis hen ønsker det.

I opplæringsloven § 11-13 står det at den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet for å gi et inkluderende opplæringstilbud til elever

som kan ha behov for tilrettelegging av opplæringa. Tjenesten skal støtte og veilede skolene i å kartlegge behov for tilrettelegging av opplæringa og i å sette inn tiltak så tidlig som mulig når det trengs, og hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringstilbudet blir så inkluderende og godt tilrettelagt som mulig. Utdanningsdirektoratet skriver at PP-tjenesten kan ha en sentral rolle i å følge opp en elev som har bekymringsfullt fravær. Arbeidet til PP-tjenesten kan innebære å støtte skolene i å forebygge fravær. Det kan også være behov for å koble på skolehelsetjenesten og andre i primærhelsetjenesten, slik som fastlege, barne- og/eller familievern. Blant de eldre elevene kan det også være relevant å koble inn oppfølgingstjenesten, som har ansvar for ungdom som ikke søker seg videre eller faller ut av VGO.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten angir i § 6 pkt. f-g, at tilbudet skal inneholde samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø, samt 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.

Kriterie: Kommunen skal ha et system som sikrer medvirkning fra elever og samarbeid med foresatte i oppfølgingen av fravær

Begrunnelse: Medvirkning er en del av lovpålagte rettigheter for barn og foresatte. Opplæringsloven § 10-3 sier at skolen skal samarbeide med foreldrene om opplæringen til eleven. Tidlig dialog er også en del av Utdanningsdirektoratet (Udir) sin anbefalte praksis. Udir sier at forskning viser at å lytte til eleven og ha tett dialog og samarbeid mellom skole og hjem, er viktig for å oppnå en felles forståelse av utfordringene, og finne effektive tiltak.

Samlet er disse kriteriene utledet for problemstilling 3:

- Kommunen bør ha oversikt over fraværet på skolenivå og kommunenivå for styring og kvalitetsutvikling.
- Kommunen skal ha system for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær.
- Tjenestene skal samarbeide for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.
- Kommunen skal ha et system som sikrer medvirkning fra elever og samarbeid med foresatte i oppfølgingen av fravær.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Revisjon Midt-Norge Sa
Anne Grete Wold
Brugata 2
7715 Steinkjer

Deres ref.

Vår ref.
25/8279 - 3

Dato
01.07.2026

Uttalelse: Forvaltningsrevisjon - Trygg og inkluderende oppvekst (utenforskap) - Foreløpig rapport til uttalelse

Tilbakemelding på gullet ut tekst side 11 og 18:

Side 11;

«Blant annet gjelder dette kommunalsjef og områdeleder for helse og familie. I intervju kommer det fram at rollen som konstituert områdeleder de siste to årene er ivarettatt av flere enhetsledere samtidig. **Det er tilsatt ny kommunalsjef helse, som begynner 1. mai 2026. Konstituert kommunalsjef går da tilbake til rollen som områdeleder.**»

Kommunedirektørens kommentar: Det er tre områdelederstillinger i linja under kommunalsjef helse og omsorg. Områdeleder for Fosen barneverntjeneste, områdeleder for helse og familie og områdeleder for omsorg.

Områdeleder omsorg ble holdt vakant pga økonomi våren 2024. Med skifter i konstituert kommunalsjefrolle ble det endret hvilken områdelederstilling som ble holdt vakant (først omsorg, deretter helse familie) fram til ny kommunalsjef helse omsorg nå tiltrådte 1. mai 2026. Områdeleder helse og familie var konstituert kommunalsjef men ble sykmeldt i starten av 2025. Oppgavene har vært fordelt på hhv konstituert helse og omsorgssjef, og to faste enhetsledere i sektoren i perioden fra 2025 og fram til 1.mai 2026.

Side 18:

«Revisor kan ikke finne dokumentasjon på at kommunens arbeid med BTI-systematikken og arbeidet knyttet til inkluderende praksiser er politisk vedtatt.»

Kommunedirektørens kommentar:

Legger ved referat fra etableringsmøtet for styringsgruppa Bedre Tverrfaglig Samarbeid 06.04.2021.

Fra referatet: «I Helse- og omsorgsplan 2020-2030 for Indre Fosen kommune står det at "Indre Fosen har bestemt seg for å innføre samhandlingmodellen BTI, bedre tverrfaglig innsats". BTI blir dermed en del av vår Samhandlingsmodell for tverrfaglig samarbeid.»

Helse og omsorgsplanen med valget av BTI ble vedtatt i Kommunestyret 14.10.2020.

«Inkluderende praksiser» er et regionalt arbeid som understøtter Samhandlingsmodellen BTI, og er koplet opp imot skolenes arbeidsmetodikk.



Kommunedirektørens kommentar til rapportutkastet:

Det hadde vært ønskelig å kunne vært en av de intervjuede i arbeidet, da kommunedirektøren nok er den eneste gjenværende fra ledelsen i styringsgruppa for samhandlingsmodellen BTI. Samhandlingsmodellens prosjektperiode var 2022-2023, og 2024 var første driftsår etter prosjektarbeidet med å etablere modellen. Kommunen opprettholdt en oppfølgingsressurs for å etablere praksis for å bruke modellen gjennom hele 2024 og noe i 2025.

Våren 2024 ble starten på en krevende periode i Indre Fosen kommune. Økonomiske utfordringer har medført flere lederendringer, rollebytter, omstrukturering av tjenester og flere nedbemanningsprosesser for hele kommuneorganisasjonen. Vi har gjennom 2025 hatt fokus på å holde modellen i gang, og opprettholde fokuset på oppgave nr.en i modellen; ta tak i bekymringer rundt det enkelte barnet.

Min vurdering av status for kommunens arbeid er at vi fremdeles er tidlig i etableringen av en ny måte å arbeide på. Forvaltningsrevisjonen må ta det med i sin vurdering av sine funn.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon fra Revisjon Midt Norge SA knyttet til internkontroll i 2022. Kommunedirektøren la frem sin plan knyttet til oppfølging av denne for kommunestyret 6.juni 2023, sak 013/23 (Vedlegg).

Kommunedirektøren orienterer om sitt arbeid med administrativ omorganisering, og plan for god virksomhetsstyring og plan for god internkontroll. Høsten 2023 skulle være implementeringsperiode.

Administrativ organisering ble gjennomført, og roller og ansvar ble tydeliggjort. Det er utarbeidet rollebeskrivelser for de tre ledernivåene kommunalsjef, områdeleder og enhetsleder. Disse beskrivelsene gjennomgås årlig med alle disse ledernivåene.

Kommunalsjef for dette arbeidet sa opp sin stilling på nyåret 2024, og fratrådte før sommeren 2024. Da er vi tilbake til våren 2024 som omtalt over.

Hva er situasjonen i dag? Kommunedirektørens øverste prioritering per i dag er å ha kontroll på økonomien. Sentralt i dette arbeidet er å ha god internkontroll. Vi er nå godt i gang med å bygge et internkontrollsystem og få et system for virksomhetsstyring. Ny kommunalsjef for fagområdet tiltrer 1.august, og 2026 og 2027 vil trenge for å få alle sentrale elementer i dette arbeidet på plass. Kommunedirektørens ledergruppe er da fulltallig, for første gang siden våren 2024. Fire av seks er nye, to er med fra før 2024 hvorav kommunedirektøren er den ene, men i endret rolle.

Samtidig; ny kommunalsjef for oppvekstområdet startet våren 2025. Sentralt i arbeidet med oppvekstområdet har vært å sikre like tjenester for barn i kommunen, uavhengig av hvilken barnehage eller skole de går på. Både BTI og inkluderende praksiser krever at enhetene endrer praksis og tar i bruk metoder og systemer som er overordnet bestemt. Dette er nytt for både ledere og ansatte i oppvekstsektoren. Kravene rundt interkontroll og virksomhetsstyring er også nye element som henger sammen med innføring av samhandlingsmodellen og inkluderende praksiser. Det tar tid å endre, men det skjer.

Når en samtidig vet hvilke endringer og omstillinger oppvekstsektoren har gjennomført og gjennomfører som følge av den store elevtallsnedgangen i kommunen, så vil implementeringer av ny arbeidsmetodikk kreve lengre gjennomføringstid, men det skjer.

Kommunedirektøren er undrende til deler av revisors konklusjon:

- Indre Fosen kommune har planer og strategier på overordnet nivå som bidrar til inkludering og motvirker utenforskap. Samhandlingsmodellen BTI ivaretar dette når aktørene som arbeider med barn og unge følger den. Arbeidet i overordnet Tverrfaglig team er sentralt i arbeid, analyser og for å vurdere og iverksette tiltak.

[Bedre tverrfaglig samhandling - Indre Fosen kommune](#)

- Revisor påpeker at kommunen mangler en ferdigstilt og forankret oppvekstplan. Det finnes imidlertid ikke noen lovkrav til at en slik plan skal foreligge. En slik plan vil heller ikke i seg selv forebygge noe som helst. Systemer for god internkontroll og virksomhetsstyring er mer sentralt.
- Revisor sier videre at «*sentrale planer for forebyggende arbeid er enten ikke ferdigstilt, ikke politisk vedtatt eller ikke tydelig integrert i kommunens plansystem*». Kommunen mangler 1 lovpålagt plan, «plan for det forebyggende arbeidet mot omsorgssvikt og atferdsvansker». Arbeidet med denne stanset opp våren 2024. Arbeidet vil bli startet opp igjen nå når sentrale stillinger igjen er på plass høsten 2026. Sentralt i denne planen er samarbeidsmodellen BTI. Valget av Samarbeidsmodellen BTI er politisk vedtatt. Sentralt i styring, koordinering og kopling til økonomi og handlingsplan, er Kommunalt forebyggende team. Organiseringen er vedtatt i kommunestyret.

Kommunens overordnede kommuneplan, samfunnsdelen, gir de overordnede føringene for å ivareta et inkluderende samfunn. Planen ble vedtatt høsten 2024. Målene fra samfunnsdelen ligger som føringer til hele virksomheten gjennom virksomhetsstyringsverktøyet Framsikt. Kommunedirektøren viser til dette i sitt oppdragsbrev til organisasjonen (vedlagt).

Med hilsen
Marit Vaarheim
kommunedirektør
97028705

Hvis du ønsker å svare på dette brevet, send inn sikkert via dette skjemaet:

[Lenke til kontaktskjema](#)

Oppgi gjerne dette saksnummeret i skjemaet: 25/8279

Du kan også kontakte oss per post til:

Indre Fosen kommune
Postboks 23, 7101 RISSA
Sentralbord: 74 85 51 00

Kopi til
Anne Grete Skaar
Jannicke Askjem
Ogne Undertun
Tore Solli

Vedlegg

Styringsgruppemøtereferat 06.04.21

KST 013_23 Omr_degjennomgang_Administrativ_organisering_127072_4_A_2321044

Oppdragsbrev adm.org., Indre Fosen kommune 2026



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no