

Trygg og inkluderende oppvekst

Indre Fosen kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med revisjonen er å undersøke hvordan kommunen arbeider for å skape trygge og inkluderende oppvekstmiljøer, og forebygge og redusere utenforskap blant barn og unge. I saksutredningen står det at «revisjonen skal vurdere om tiltakene er målrettede, effektive og i tråd med nasjonale føringer og kommunens egne planer og strategier».

PROBLEMSTILLINGER

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?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: Inntil 400 timer

Rapport til sekretær: 10. juni 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anne Grete Wold

anne.wold@revisjonmidt norge.no

Tlf. 991 00 169

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune bestilte den 19.08.2025, sak 36/25, en forvaltningsrevisjon med tema utenforskap. I saken er det anført at formålet med revisjonen er å undersøke hvordan kommunen arbeider for å forebygge og redusere utenforskap blant barn og unge. Revisjonen skal vurdere om tiltakene er målrettede, effektive og i tråd med nasjonale føringer og kommunens egne strategier. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028, der temaet er satt som prioritet nummer tre.

I vedtaket er det formulert flere mulige problemstillinger innenfor følgende tema:

1. Strategisk forankring og styring
2. Tverrsektorielt samarbeid
3. Tiltak og oppfølging
4. Brukermedvirkning og resultater og forbedringspotensialer.

2.2 Bakgrunnsinformasjon for temaet

For å forebygge utenforskap og skape trygge og inkluderende oppvekstmiljøer, må en kommune arbeide systematisk på flere områder og nivåer.

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. Kommunen skal ha oversikt over befolkningens helse, bruke kunnskap og samarbeide på tvers av sektorer og tjenester for å sikre at oppvekstvilkårene er gode og at helse- og miljømessige forhold ivaretas (folkehelseloven kapittel 2, §§ 4-7). 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).

Inkluderende fellesskap i barnehage og skole

Barnehageloven har blant annet som formål at barnehagen skal «bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering» (barnehageloven § 1). Barnehageloven §§ 41–43 pålegger barnehagen å sikre et trygt og godt psykososialt miljø for alle barn. Etter § 41 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 ". Dersom ansatte " får mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et

trygt og godt barnehagemiljø ", skal barnehagen etter § 42 undersøke saken, sette inn tiltak og følge opp at tiltakene virker.

Opplæringslovens formål er å legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt miljø (opplæringsloven § 1-1). Alle elever i grunnskolen har etter opplæringsloven § 12-2 rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og inkludering. Skolen har en plikt til å arbeide forebyggende og systematisk for å oppfylle dette kravet. Forebyggende arbeid innebærer at skolen kontinuerlig skal arbeide for å sikre at alle elever opplever skolemiljøet som trygt og inkluderende, både fysisk og psykososialt. Dette inkluderer tiltak for å motvirke mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og tiltakene skal utformes med medvirkning fra elevene¹.

I skolens læreplanverk² kommer dette til uttrykk i overordnet del om et inkluderende læringsmiljø. Trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. De ansatte på skolen, foreldre og foresatte og elevene har sammen ansvar for å fremme helse, trivsel og læring, og for å forebygge mobbing og krenkelser. I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs. Det er viktig med en praksis som fremmer normer og verdier knyttet til respekt og inkludering. Tydelige og omsorgsfulle ansatte kan hjelpe barn og elever å ta relasjonelt ansvar og vise empati for alle i gruppa eller klassen.

Andre sentrale faktorer for å oppnå et inkluderende fellesskap er at ansatte i barnehage og skole selv har et godt psykososialt arbeidsmiljø. Utdanningsdirektoratet fremhever derfor at det må legges til rette for et profesjonsfellesskap hvor ansatte har mulighet til å reflektere over og vurderer planlegging og gjennomføring av pedagogiske opplegg, og på denne måten vil utvikle en større forståelse av god praksis. Dette er beskrevet i skolens læreplanverk, overordnet del, om profesjonsfellesskap og skoleutvikling.³

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 (§ 1-3) 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

¹ [Rundskriv om skolemiljø | udir.no](https://udir.no/rundskriv-om-skolemiljo/)

² [Læreplanverket | udir.no](https://udir.no/læreplanverket/)

³ [Utvikle praksis sammen | udir.no](https://udir.no/utvikle-praksis-sammen/)

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.⁴⁵

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.⁶⁷

Fravær og skolevegring

Fravær kan gå ut over elevens faglige og sosiale utvikling, og få konsekvenser for eleven både på kort og lang sikt. Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) er det derfor viktig at skolen raskt undersøker årsakene til at eleven har fravær, og setter inn tiltak så tidlig som mulig⁸. 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.

2.3 Om Indre Fosen kommune

Ifølge kommunens hjemmeside, er Indre Fosen kommune organisert i fire sektorer med hver sin kommunalsjef; oppvekst, helse og omsorg, samfunn og fellestjenester. Organiseringen er vist i figur 1.

I det utvidede organisasjonskartet på kommunen hjemmeside, er sektor oppvekst delt inn i Område barnehage og Område skole, med hver sin områdeleder. Det er angitt sju barnehager med hver sin enhetsleder. Det er fem grunnskoler med hver sin rektor. Alle skolene har elever fra 1.-10. trinn. I tillegg er det ifølge kommunens hjemmeside sju private barnehager og en privat montessoriskole for små- og mellomtrinn. Kommunen har egen PP-tjeneste, og samarbeider med de andre Fosen-kommunene om barnevernstjenester.

⁴ [Konvensjonen om barnets rettigheter. Generell kommentar nr. 12.](#)

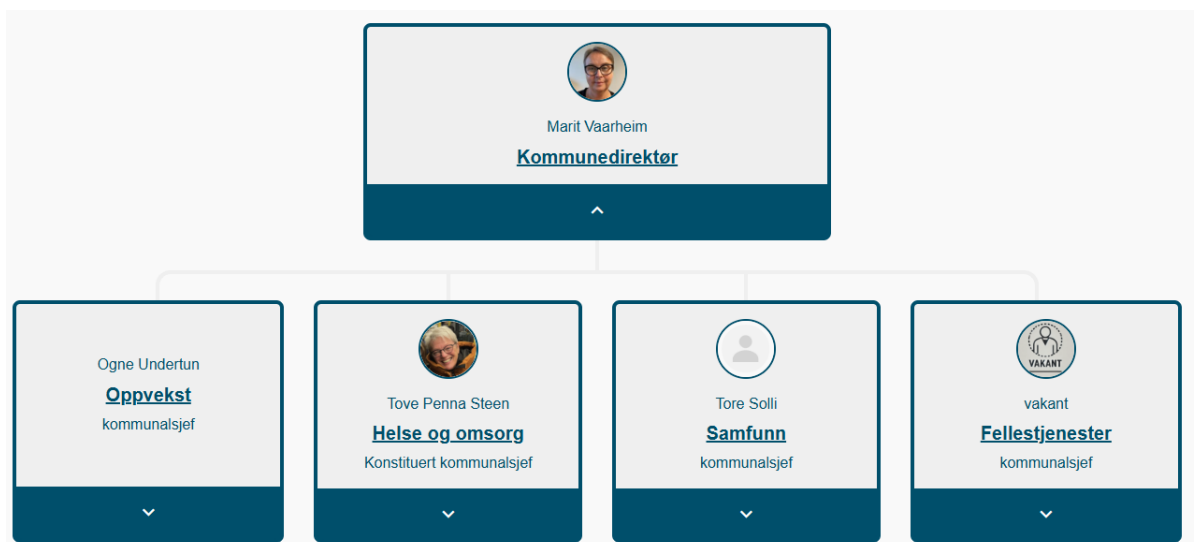
⁵ [Konvensjon om barns rettigheter. Generell kommentar nr. 14](#)

⁶ [Samarbeid mellom hjem og barnehage | udir.no](#)

⁷ [Samarbeid mellom hjem og skole | udir.no](#)

⁸ [Slik kan skolen håndtere bekymringsfullt fravær | udir.no](#)

Figur 1. Overordnet organisering Indre Fosen kommune, oktober 2025



Kilde: www.indrefosen.kommune.no

Ifølge SSB er det per 1. kvartal 2025 10 012 innbygger i kommunen. 1521 er barn og unge fra 0-14 år. I kommuneplanens samfunnsdel for 2024-2035, er ett av fire satsingsområder «inkluderende samfunn»⁹. Ett av hovedmålene for satsingsområdet er å redusere utenforskap.

Revisor er kjent med at Indre Fosen kommune deltar i et felles kompetanseløft knyttet til inkluderende praksiser i skolene i samarbeid med de andre kommunene på Fosen¹⁰. Kommunen har også etablert et system for å følge opp barn og unge når de trenger tverrfaglig hjelp (BTI-modellen¹¹). Ifølge Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) sin oversikt fra 2022¹² er fem skoler i kommunen 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»¹³.

I årlig kontaktmøte mellom Revisjon Midt-Norge SA og kommunen høsten 2025, ble det fra kommunens side gitt positive signaler til at en forvaltningsrevisjon om utenforskap var under planlegging. Det kom fram i møtet at det i 2023 var store fraværstall innenfor skolen, særskilt på mellomtrinn, og at kommunen har satt i gang systemutvikling for å forbedre arbeidet på dette området.

⁹ [Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2035](#)

¹⁰ [Langsiktig-plan-for-Inkluderende-praksiser-2023-2028-DEKOM-og-Kompetanseløftet-i-Fosenregionen-1.pdf](#)

¹¹ [Indre Fosen – BTI – Bedre samarbeid for barn og unge i Indre Fosen kommune](#)

¹² [Olweusprogrammet-system-for-kvalitetssikring-sertifiserte-skoler-per-15.11.2022.pdf](#)

¹³ [Om Olweusprogrammet - Norge](#)

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Revisor foreslår å nærme seg temaet og bestillingen fra kontrollutvalget med et systemperspektiv, og et gjennomgående fokus på hvordan kommunene ivaretar barn og unges medvirkning. Følgende problemstillinger foreslås for å løse oppdraget:

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

Mulig tilnærming vil være å undersøke om kommunen har vedtatt strategier, planer og handlingsplaner som omhandler inkludering og forebygging av utenforskap, og vurdere om disse dokumentene konkretiserer mål og tiltak rettet mot barn og unge. Videre kan vi kartlegge om barn og unge har fått medvirke i utformingen av planene, og i hvilken grad deres stemme er synlig i innholdet. Det kan også være aktuelt å vurdere om tiltakene blir fulgt opp, evaluert og justert i tråd med erfaringer og innspill – inkludert fra barn og unge.

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

I denne problemstillingen kan vi se på hvordan barnehage og skole legger til rette for mestring og inkludering i hverdagen, og vurdere om det finnes interne retningslinjer, tiltak for kompetanseheving blant de ansatte og praksis som støtter dette arbeidet. Et sentralt tema er om barnets beste og barns medvirkning blir vektlagt i beslutninger. Sentralt vil da være å se på hvordan barnets beste og barns rett til å uttrykke seg blir ivaretatt.

Vi kan også se på hvordan forventninger til atferd og læring blir kommunisert, om barn og elever får arbeide med oppgaver som gir mestring, og hvordan barnehage og skole forebygger og håndterer mobbing og krenkelser. Det kan også være aktuelt å se på hvordan barnehage og skole samarbeider med foreldre, og tiltak som styrker fellesskapet i foreldregruppen. Revisor vil primært ha en universell og forebyggende tilnærming, men kan også vurdere å se på hvordan barnehage og skole arbeider opp enkeltbarn som ikke er inkludert og/eller ikke opplever mestring.

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

Her kan det være aktuelt å kartlegge om kommunen har etablert systemer for å overvåke, analysere og følge opp skolefravær i tråd med nasjonale og eventuelle egne retningslinjer og god praksis. Det vil også være relevant å undersøke hvordan det tverrfaglige

samarbeidet mellom tjenestene ivaretar elever som har eller står i fare for høyt fravær, og hvordan barn og foresatte medvirker i oppfølgingen.

3.2 Avgrensing

Revisjonen er avgrenset til å omfatte kommunens strategiske arbeid med forebygging og tjenester knyttet til barn og elever i barnehage og skole, og til hvordan barnehager og skoler følger opp kommunens egne føringer og lovkrav på området. Det vil bli lagt stor vekt på hvordan kommunen arbeider med medvirkning i alle tre problemstillinger.

Revisjonen vil ikke omfatte en undersøkelse av enkeltsaker knyttet til særskilte barn og unge.

Kommunens samarbeid med frivilligheten inngår ikke i denne revisjonen.

Revisor forstår bestillingen skal at målgruppen unge og voksne (over 16 år) utenfor utdanning og arbeid ikke inngår i denne revisjonen.

Revisjonen vil ikke omfatte private barnehager og skoler.

3.3 Kilder til kriterier

Grunnloven og menneskerettigheter

- Grunnloven (særlig § 92 om menneskerettighetene og § 104 om barns rettigheter)
- FNs barnekonvensjon (CRC)
- FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Lover og forskrifter

- KommuneLOven
- FolkehelseLOven
- Plan- og bygningsLOven
- OpplæringsLOven
- BarnehageLOven
- ForvaltningsLOven
- Sosialtjenesteloven i NAV
- Forskrift om helsestasjon og skolehelsetjenesten

Statlige føringer

- Meld. St. 28 (2024–2025) Tro på framtida – uansett bakgrunn
- Læreplanverket

Bærekraftsmål

- FNs bærekraftsmål – særlig mål 3 (god helse), 4 (god utdanning), 8 (anstendig arbeid), 10 (mindre ulikhet), 11 (bærekraftige lokalsamfunn), og 17 (samarbeid for å nå målene)

Kommunens egne planer og retningslinjer

- Kommuneplanens samfunnsdel.

3.4 Metoder for innsamling av data

Det vil være nødvendig å innhente data på ulike måter, og primært ved:

- **Dokumentgjennomgang** av kommunens egne planer og strategier.
- **Dokumentgjennomgang** av evt. tiltaksplaner og hvordan disse blir fulgt opp (eks. rapporteringer og evalueringer), rutiner og prosedyrer på området, samt oversikter over fravær på gruppenivå.
- **Intervjuer** med ansatte i kommunen som er involvert i strategisk planarbeid og tiltaksutforming, og ansatte som leverer tjenester og arbeider i tråd med retningslinjer og programmer som er relevante iht. problemstillingene (for eksempel ansatte i barnehage, skole, PPT og skolehelsetjenesten). Representanter fra elevråd og ungdomsråd kan også være aktuell målgruppe for intervjuer.
- Det kan bli aktuelt å gjennomføre en **spørreundersøkelse** til alle ansatte som arbeider med barn og unge. Dette vil bli avklart underveis i revisjonsarbeidet.

Revisor vil underveis vurdere om det kan være hensiktsmessig å gjennomføre observasjon og/eller intervjuer med barn, elever og foresatte, og i særlig grad barn med problematikk knyttet til skolefravær. Revisor ønsker å undersøke muligheten for dette med administrasjonen, og vil bli avklart i en tidlig fase i prosjektet.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anne Grete Wold
Prosjektmedarbeider	Hanne Marit Ulseth Bjerkkan
Kvalitetssikrer	Grethe Gilstad
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	19.08.2025
Prosjektplan til sekretær	03.11.2025
Oppstartsmøte	15.01.2026
Datainnsamling ferdig	01.04.2026
Rapport til uttalelse	15.05.2026
Rapport til sekretær	10.06.2026

Steinkjer, 3. november 2025

Anne Grete Wold

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1367	Kommune: Indre Fosen
--------------------	----------------------

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

ISA 220 - Villkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Steinkjer Dato: 21.10.25

Rolle: Oppdragsansvarlig

Navn: Anne Grete Wold

Revisjon Midt-Norge SA

Brugata 2

7716 Steinkjer

post@revisjonmidt norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt norge.no

Kontonummer: 4270.18.38658

Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• ANNE GRETE WOLD, 21.10.2025

Forseglet av



Posten Norge



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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