

Trygg og inkluderende oppvekst

Meråker kommune

Forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Revisjonen har som mål å kartlegge hvordan barnehage og skole arbeider systematisk med inkludering og mestring, hvordan kommunen legger til rette for at barn og unge får en meningsfull fritid. I tillegg ser vi på hvordan kommunen har lagt til rette for at elever får en trygg skolevei, da i et psykososiale perspektiv.

PROBLEMSTILLINGER

- Blir barn og unges behov for mestring og inkludering hensyntatt i barnehage og skole?
- Legger kommunen til rette for at barn og unge får delta i fritidsaktiviteter?
- Ivaretar kommunen elevenes trygghet på skoleveien?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350

Rapport til sekretær: Mai 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Johannes O. Nestvold

jne@rmnsa.no

Tlf. 900 123 68

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Meråker kommune bestilte den 16.06.2025, sak 18/25, en forvaltningsrevisjon med tema «*Utenforskap*». Kontrollutvalget har sagt at fokusområdet i prosjektet skal være å undersøke hvordan barnehage og skole jobber systematisk med tiltak for inkludering og mestring, hvordan kommunen tilrettelegger for at barn og unge får en meningsfull fritid, samt hvordan det tilrettelegges for en trygg skolevei. Bestillingen er gjort med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2024–2028.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Inkluderende fellesskap i barnehage og skole

Barnehageloven § 1 fastslår at barnehagen har som formål å «utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter» hos barn, og at den skal være et «utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap». Opplæringsloven § 1-3 understreker at elever skal «utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet». Disse bestemmelsene viser at oppvekstsektoren har et ansvar for å gi barn og elever innsikt i fellesskapets spilleregler og bidra til at hvert barn og hver elev finner sin plass i dette fellesskapet.

Dersom vi går dypere inn i regelverket ser vi også at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 2, og følge med på barns «progresjon» når det kommer til det pedagogiske innholdet i barnehagen, jf. rammeplanen. Det allmennpedagogiske tilbudet skal også tilpasses barnas behov og forutsetninger, jf. rammeplanen. Tilsvarende skal opplæringen tilpasses den enkelte elevs forutsetninger, jf. opplæringsloven § 11-1, og lærerne skal følge med på om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 11-2. Dette viser at både barnehageloven og opplæringsloven krever at det pedagogiske tilbudet skal tilpasses det enkelte barn og elev for å sikre mestring og fremgang i aktiviteter og fag.

Vi ser også at barnehageloven §§ 41 og 42 og opplæringsloven §§ 12-2 og 12-4 bestemmer at barn og elever skal ha et trygt og godt miljø, og at barnehage og skole har en aktivitetsplikt for å sikre dette.

Rammeplanen understreker barnehagens ansvar for å fremme vennskap og fellesskap og lære barn sosial kompetanse¹. På samme måte viser læreplanverkets overordnede del at sosial læring og utvikling er en oppgave i skolen, og at elevens identitet, selvbilde og holdninger formes i samspill med andre². Dermed har både barnehage og skole en tydelig oppgave med å legge til rette for inkluderende fellesskap.

Utdanningsdirektoratet viser til at både barnehager³ og skoler⁴ skal utvikle et «inkluderende fellesskap» som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Målet er å skape en kultur der alle elever opplever at de hører til, og der de reagerer når andre blir utsatt for mobbing eller krenkelser – og selv unngår å krenke andre.

Kjennetegn på et inkluderende fellesskap er at alle:

- har tilgang til fellesskapet
- samhandler eller samarbeider med andre
- opplever mestring, motivasjon og utvikling – både sosialt og faglig
- blir anerkjent og akseptert

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.

FNs bærekraftsmål 4 om utdanning, viser også til at det er en oppgave for Norge å «sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle»⁵.

¹ Utdanningsdirektoratet (2017). *Barnehagen skal fremme vennskap og fellesskap*. Hentet fra:

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/barnehagens-formal-og-innhold/vennskap-fellesskap/>

² Utdanningsdirektoratet (2017). *Sosial læring og utvikling*. Hentet fra:

<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/sosial-laring-og-utvikling/?lang=nob>

³ Utdanningsdirektoratet. (2025). *Inkluderende fellesskap (barnehage)*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/fremme-og-forebygge/inkluderende-fellesskap/>

⁴ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Inkluderende fellesskap (skole)*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/fremme-et-godt-skolemiljo-og-forebygge/krenkelser/inkluderende-fellesskap/>

⁵ FN-sambandet. *God utdanning – FNs bærekraftsmål*. Hentet fra: <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/god-utdanning>

Dette har flertallet på stortinget sagt at skal oppnås blant annet gjennom å «bidra til at barn og unge tilegner seg grunnleggende ferdigheter gjennom inkluderende utdanning»⁶.

I arbeidet med barn og unge kan det i barnehager og skoler oppstå komplekse utfordringer som det er vanskelig å håndtere alene som ansatt. Slike pedagogiske spørsmål har sjelden en fasit. Når ansatte reflekterer sammen og vurderer planlegging og gjennomføring av pedagogiske opplegg, utvikles en større forståelse av god praksis. Denne typen samarbeid omtales som lærende fellesskap, profesjonsfellesskap, kollektiv kompetanseutvikling eller å utvikle praksis i fellesskap⁷. Hva som ligger i begrepet «inkluderende fellesskap» i barnehager og skoler, vil være et aktuelt drøftingstema i slike profesjonsfellesskap.

Både rammeplanene for barnehage og opplæringsloven, jf. § 10-3 viser til at barnehage og skole skal ha et samarbeid med foresatte. Gode relasjoner mellom ansatte i barnehage og skoler, foreldre og barn/elever er med på å bygge en positiv kultur som kan ha en forebyggende effekt mot utenforskap⁸.

FNs barnekonvensjon, som har vært en del av norsk lov siden 2003 og har forrang ved motstrid, forplikter kommuner til å ivareta barns rettigheter⁹. Et sentralt prinsipp, særlig i artikkel 12, er at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at deres synspunkter skal tillegges vekt etter alder og modenhet. Grunnloven § 104, opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 og barnehageloven § 3 understreker at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle beslutninger, noe som krever at barnehager og skoler legger til rette for medvirkning og vurderer tiltak ut fra hva som er best for barnet.

Føringer for kommuners arbeid med fritidstilbud til barn og unge

Også kommunens arbeid med å tilrettelegge for gode fritidsaktiviteter for barn og unge må ta utgangspunkt i forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon. Artikkel 31 i konvensjonen fastslår barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder.

⁶ Stortinget. (2022). *Innst. 218 S (2021–2022) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2021-2022/inns-202122-218s.pdf>

⁷ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Utvikle praksis sammen*. Hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/utvikle-praksis/>

⁸ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Samarbeid mellom hjem og skole*. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/fremme-et-godt-skolemiljo-og-forebygge-krenkelses/samarbeid-mellom-hjem-og-skole/>

⁹ Regjeringen. (2025). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/fns-konvensjon-om-barnets-rettigheter/id2511390/>

Folkehelseloven § 4 viser også til at kommunen har en oppgave med å legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Dette tilsier at kommunen skal legge til rette for varierte og tilgjengelige fritidstilbud for alle barn og unge, samt samarbeide aktivt med frivillig sektor for å styrke disse tilbudene.

Stortingsmeldingen «*Tro på framtida – uansett bakgrunn*» peker på flere sentrale suksessfaktorer for å sikre gode og inkluderende fritidstilbud for barn og unge. Blant disse er å:

- få ned prisene og kostnadsdrivere på aktiviteter
- gi god og tilgjengelig informasjon om aktiviteter og tilbud
- gjøre et større mangfold av tilbud tilgjengelig for flere
- styrke barn og unges stemmer og lokal medvirkning i fritids- og kulturaktiviteter
- stimulere til mer og nye former for samhandling
- få mer kunnskap om sosial ulikhet og effekter av tiltak

Det understrekes i stortingsmeldingen at barn og unges medvirkning er sentralt for å utvikle relevante tilbud. Kommuner som lykkes, kjennetegnes av systematisk samarbeid med frivilligheten, ofte forankret i lokale fritidserklæringer og kommunale planer. Skolen fremheves som en viktig arena, både som møteplass og informasjonskanal, og bruk av eksisterende lokaler som skoler, biblioteker og nærmiljøanlegg trekkes frem som kostnadseffektive og inkluderende løsninger¹⁰.

Kommunens ansvar for en trygg skolevei

Aktivitetsplikten etter § 12-4 gjelder uansett årsak til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og kan også omfatte forhold på skoleveien. På grunn av skoleveiens nære tilknytning til skolegangen kan skolen forventes å iverksette tiltak der, for eksempel tilsyn på bestemte steder¹¹. Utdanningsdirektoratet viser til at mulige tiltak kan være å hente inn

¹⁰ Meld. St. 28 (2024–2025). *Tro på framtida – uansett bakgrunn*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20242025/id3105151/>

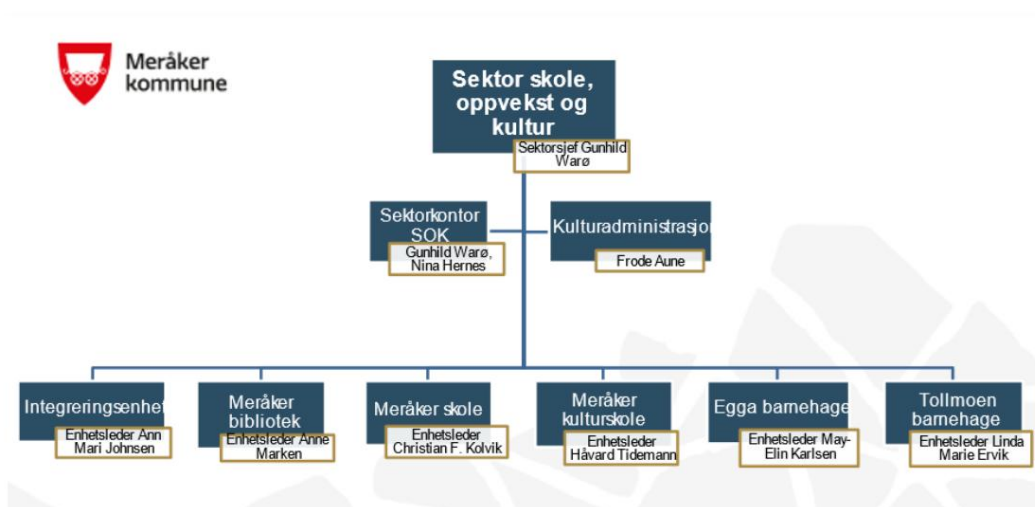
¹¹ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Prop. 57 L (2022–2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. s 610:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f50a3e82602c4dd9b7a6e8d558fb328f/nn-no/pdfs/prp202220230057000dddpdfs.pdf>

informasjon fra for eksempel buss- eller drosjesjåføren for å få kartlagt skolemiljøet. Andre tiltak kan være følgegrupper, trafikkvakter eller tilsyn¹².

2.3 Kommunens organisering

Ifølge Meråker kommune sin årsberetning for 2024 er oppvekstsektoren i Meråker kommune organisert med Utvalg for oppvekst og velferd (UOV) som det politiske hovedorganet, underlagt formannskap og kommunestyre. Sektorsjefen har det overordnede ansvar for fag, personal og økonomi for Meråker skole og barnehagene.



Oppvekstsektoren omfatter ifølge årsberetningen tjenester som barnehager, skole, kulturskole, bibliotek, integreringsenhet (bosetting og voksenopplæring), logopedtjeneste og kulturarbeid, samt ansvar for kommunens andel av Værnesregionen PPT og barnevern. I 2024 besto bemanningen av 90,65 årsverk fordelt på 111 ansatte. Hovedarbeidet bygger på lovpålagte oppgaver, kommunale planer og delegerte oppgaver fra kommunedirektøren. I kommunen er det én grunnskole, Meråker skole og to barnehager, Tollmoen barnehage og Egga barnehage.

Kommuneplanens samfunnsdel for Meråker (2019–2035) har som hovedmål å tilby attraktive fritidstilbud for alle innbyggere. Tiltakene er å utvikle nærmiljøtiltak i samarbeid med frivillige lag og foreninger, skape og videreutvikle sosiale og kulturelle møteplasser, være en aktiv pådriver for lavterskeltilbud og bevare og utvikle natur- og kulturressurser. Planen vektlegger

¹² Utdanningsdirektoratet. (2024). *Tiltak i skolemiljø saker*. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/arbeid-med-aktivitetsplikten/tiltak-i-skolemiljosaker/>

også bedre samspill mellom private, frivilligheten og kommunen, med tiltak som å prioritere barn og unges medvirkning, tilrettelegge for meningsfulle oppgaver som gir mestring og identitet, og sikre dialog i saker og planer.

Innen oppvekst er hovedmålet i samfunnsdelen at barn og unge har trygge og gode oppvekstsvilkår. Første delmål er at barn og unge skal vokse opp i omgivelser som fremmer mestring, deltakelse og mening, gjennom satsing på psykisk helse, arenaer for mestring og meningsfull fritid, forebygging av rus og tidlig tverrfaglig innsats. Andre delmål er gode og trygge oppvekstsvilkår, med tiltak som rask veiledning, trygge nærmiljø, inkluderende tilbud, medvirkning og fritidstilbud som fremmer læring og kreativitet. Tredje delmål er at barn og unge skal trives i barnehage og skole og oppleve faglig, psykisk, fysisk og sosial mestring. For å nå dette skal kommunen styrke sosial kompetanse gjennom samarbeid mellom barnehage, skole og hjem, sikre kvalitet og miljø som fremmer læring og kreativitet, og ha fokus på trygge overganger.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapitlet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Blir barn og unges behov for mestring og inkludering hensyntatt i barnehage og skole?

I denne problemstillingen vil vi se på hvordan barnehage og skole legger til rette for mestring og inkludering i hverdagen. Et sentralt tema er om barnets beste og barns medvirkning vektlegges i beslutninger. Vi vil også se på hvordan ansatte bygger relasjoner og skaper et inkluderende fellesskap. Andre temaer er hvordan forventninger til atferd og læring kommuniseres, om barn og elever får tilpassede oppgaver som gir mestring, og hvordan barnehage og skole forebygger og håndterer mobbing og krenkelser. Til slutt vurderer vi samarbeid med foreldre og tiltak som styrker fellesskapet i foreldregruppen.

2. Legger kommunen til rette for at barn og unge får delta i fritidsaktiviteter?

I denne problemstillingen vil vi se på hvordan kommunen arbeider for å sikre at alle barn og unge har mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Det kan være aktuelt å vurdere om kommunen kartlegger sosial ulikhet og følger opp med tiltak for å redusere barrierer. Vi vil også se på om det tilrettelegges for møteplasser og varierte fritidstilbud, og om det finnes egnede lokaler og anlegg som gjør aktivitetene tilgjengelige. Et annet tema er hvordan kommunen jobber for å redusere økonomiske hindringer, og hvordan informasjon om tilbudene formidles til familier. I tillegg kan vi se på samarbeidet med frivillige organisasjoner og idretten, og i hvilken grad barn og unge får medvirke i utviklingen av fritidstilbudene.

3. Ivaretar kommunen elevenes trygghet på skoleveien?

I denne problemstillingen vil vi se på hvordan skolen følger opp elevenes opplevelse av trygghet på skoleveien. Det kan være aktuelt å vurdere om skolen kartlegger og håndterer situasjoner der elever opplever mobbing eller utrygghet. Vi vil også se på hvordan elever involveres i arbeidet med å skape en trygg skolevei, og hvilke tiltak som settes inn når utrygghet oppstår.

3.2 Avgrensing

Vi vil gjennom denne forvaltningsrevisjonen ikke vurdere kvaliteten på opplæringen gjennom detaljerte læreplanmål eller faglige prestasjoner. I stedet tar vi utgangspunkt i gjeldende regelverk og styringsdokumenter, og ser på forutsetninger for gode læringsmiljø og inkluderende fellesskap. Når det gjelder trygg skolevei, vil vi ikke berøre trafiksikkerhet, fysisk infrastruktur eller tekniske løsninger, men konsentrere oss om skolens aktivitetsplikt og psykososiale tiltak for å sikre trygghet. For fritidsaktiviteter vil vi ikke vurdere kvaliteten på enkeltaktiviteter, men se på kommunens rolle i tilrettelegging, samarbeid og tilgjengelighet.

3.3 Kilder til kriterier

Relevante kilder til revisjonskriterier er:

- Barnekonvensjonen (FNs konvensjon om barnets rettigheter, særlig artikkel 12 og 31)
- Grunnloven § 104
- Barnehageloven (§§ 1-3 og §§ 41 og 42)
- Opplæringsloven (§ 1-3, §§ 10-1-10-3, §§ 11-1 og 11-2, §§ 12-3 og 12-4)
- Folkehelseloven § 4
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Læreplanverket – overordnet del
- Veiledere fra Utdanningsdirektoratet
- Stortingsmeldinger

3.4 Metoder for innsamling av data

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon, fordi den gir tilgang til skriftlig materiale som planer, vedtak, rutiner og prosedyrer. Dette gir et objektivt grunnlag for å evaluere kommunens praksis opp mot lover, forskrifter og interne retningslinjer. Metoden er spesielt nyttig for å undersøke hvordan vedtatte strategier og rutiner er implementerte og fulgt opp i praksis. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom dokumentert praksis og faktisk gjennomføring, samt støtte opp under funn fra andre datainnsamlingsmetoder som intervjuer.

En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale. Disse kan være utdaterte, mangelfulle eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Videre kan analysen bli tidkrevende hvis

dokumentmengden er stor, og det kan være utfordrende å vurdere kvaliteten og troverdigheten til informasjonen. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med andre metoder, som intervjuer eller observasjon, for å sikre et mer helhetlig bilde.¹³

Intervju

Intervju er valgt som metode fordi det gir innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen gjør det mulig å utforske årsakssammenhenger, kontekst og nyanser som ikke fanges opp gjennom dokumentanalyse eller spørreundersøkelser.

Intervjuer gir fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og avdekke uventede temaer, samtidig som de gir mulighet for å sammenligne informasjon på tvers av kilder for økt validitet. Denne metoden legger til rette for å sikre en helhetlig og pålitelig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter¹⁴.

Svakheter med metoden er blant annet risiko for subjektivitet, tids- og ressurskrevende prosesser, samt begrenset generaliserbarhet grunnet små utvalg. Det kan også oppstå utfordringer knyttet til hva som anses sosialt akseptable svar, der informanter gir tilpassede svar og kvaliteten avhenger ofte av intervjuers ferdigheter. I tillegg kan tolking av data være krevende og føre til feiltolkninger. Disse svakhetene kan imidlertid reduseres gjennom god planlegging og systematisk analyse.¹⁵

For denne forvaltningsrevisjonen vil vi foreta intervjuer med relevante roller innen oppvekstsektoren, eksempelvis sektorsjef skole, oppvekst og kultur, rektor og styrere (enhetsledere), pedagoger i barnehager og lærere på skolen. Det kan også være aktuelt å snakke med samarbeidspartnere til kommunen, for eksempel tilbydere av skoleskyss, for å få innsikt i deres syn på det psykososiale miljøet på skoleveien. Det kan også være relevant å snakke med aktører som er involvert i fritidsaktiviteter for barn og unge, for å høre deres oppfatning av samarbeidet med kommunen. Slike eksterne aktører har ikke en tilsvarende plikt som kommunen til å snakke med oss, og dette må i så fall skje på frivillig basis.

¹³ Norges Kommunerevisorforbund (NKRf). (2023). *Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. Hentet fra https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

¹⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022). *Intervju som metode*. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/intervju-som-metode>

¹⁵ Friberg, J. H. (2019). Tvisomme informanter, troverdig forskning? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, vol 3 nr. 2. Hentet fra: <https://www.scup.com/doi/10.18261/issn.2535-2512-2019-02-02?>

I og med at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, er det naturlig å ta inn barnets stemme i revisjonen. En forvaltningsrevisjon har potensial til å påvirke oppveksttilbudet i kommunen, og det er derfor viktig å legge vekt på barnets egen erfaring og synspunkter. Dette kan gjøres direkte, for eksempel ved at ansatte i barnehagen tar opp temaer under samlingsstunder, eller ved samtaler med representanter fra elevrådet på skolen. Alternativt kan vi bygge på kommunens eksisterende informasjon om barnets stemme, som elevundersøkelser, referater fra elevråd eller andre dokumenterte kilder.

Det kan også være aktuelt å ta kontakt med foresatte til barn i barnehage eller skole. Dette kan gjennomføres via intervju med FAU i barnehage og skole, telefonintervjuer eller tilsvarende.

Annet

Revisor har også erfaring med gjennomføring av observasjon i barnehager og skoler. Denne metoden kan være aktuelt for å belyse hvordan ansatte bygger gode relasjoner til barn og elever, samt aktivt tilrettelegger for sosial deltakelse og inkludering. Observasjon kan gi et mer nyansert bilde enn det som kommer frem gjennom formelle dokumenter og ledelsens beskrivelser. Samtidig krever metodene god planlegging og etisk bevissthet, spesielt med tanke på elevenes personvern, samt at dette kan være mer ressurskrevende å gjennomføre. Dersom vi benytter observasjon som metode, må vi også sikre at dette ikke skaper ubehag eller forstyrrer barna og elevenes hverdag. Observasjonen skal gjennomføres diskret og skånsomt, uten å påvirke barnas trygghet eller rutiner. Barnets beste skal alltid ligge til grunn.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Johannes O. Nestvold
Prosjektmedarbeider	Hanne Marit U. Bjerkan
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Eirik Gran Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	16.06.25
Prosjektplan til sekretær	01.11.26
Oppstartsmøte	Desember 2025
Datainnsamling ferdig	Mars 2026
Rapport til uttalelse	April 2026
Rapport til sekretær	mai 2026

30.10.25, Inderøy

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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