

Tidlig innsats

Frosta kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om barn og unge med særlig behov mottar tidlig innsats i henhold til utvalgte bestemmelser i regelverket på området.

PROBLEMSTILLINGER

1. Har grunnskolen og barnehagene i kommunen tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer? Herunder blant annet:
 - a. Kartlegging av barnas utvikling
 - b. Tiltak overfor det enkelte barn
 - c. Evaluering av tiltak
 - d. Overganger mellom barnehage og skole
2. Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom skole og barnehage samt skolehelsetjeneste, helsestasjon og andre relevante aktører om tidlig innsats for barn med særskilte behov? Herunder blant annet:
 - a. Formalisering av ansvarsfordelingen mellom de ulike tjenestene
 - b. Koordinering av arbeidsoppgaver
 - c. Helsestasjonens samarbeid med barnehagene om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - d. Skolehelsetjenestens samarbeid med grunnskolen om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - e. Involvering av ungdomslos og miljøterapeut

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350

Rapport til sekretær: 15.09.2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Eirik Gran Seim

eirik.seim@revisjonmidt norge.no

Tlf. 41 25 06 20

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune bestilte den 06.11.2025 sak 01/2025 en forvaltningsrevisjon om temaet oppvekst og tverrfaglig samarbeid.

Bestillingen retter oppmerksomheten mot hvordan kommunen arbeider med barn som har særlige behov, og hvordan disse barna identifiseres, følges opp og får tilrettelegging i barnehage og skole. Den legger også vekt på overgangen fra barnehage til skole, med et mål om å vurdere om kommunen sikrer en helhetlig og koordinert overgang for barna.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Tidlig innsats beskrives av kunnskapsdepartementet som: (...)«et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak.»¹

Tilpasset opplæring (§ 11-1) er et grunnleggende ansvar opplæringslova pålegger kommunen og fylkeskommunen. Dette innebærer at alle elever skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uavhengig av deres individuelle forutsetninger, slik at de får mulighet til å utnytte og utvikle sine evner. Også lærebedriftene har dette ansvaret for lærlinger.

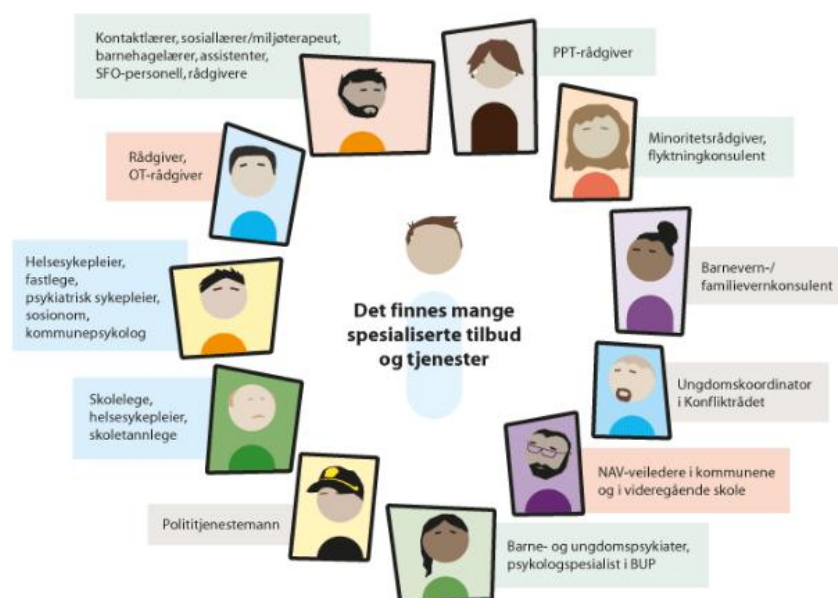
Loven understreker at kommunen og fylkeskommunen må sikre at lærere kontinuerlig følger med på elevenes utvikling (§ 11-2). Dersom det oppstår tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har skolen plikt til å **raskt iverksette egnede tiltak**. Skolen skal deretter vurdere om disse tiltakene er tilstrekkelige, eller om eleven kan ha behov for individuell tilrettelegging etter reglene om spesialpedagogisk hjelp (§§ 11-4 til 11-6).

Særsilt fokus er lagt på de yngste elevene: På 1. til 4. trinn skal kommunen sikre at elever som står i fare for å ikke følge forventet progresjon i **lesing, skriving eller regning**, umiddelbart får **intensiv opplæring** (§ 11-3). Denne intensive opplæringen kan i korte perioder gis som eneundervisning dersom det er til elevens beste.

¹ Meld. St. 6 (2019–2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» s. 12

Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) (tidligere kalt spesialundervisning) (Opplæringsloven § 11-6) er en rettighet for elever som trenger det for å oppnå tilfredsstillende utbytte, der tilbudet skal vektlegge elevens utviklingsutsikter og realistiske læringsmål. Vedtak om ITO krever sakkunnig vurdering fra PPT (§ 11-7), som skal utrede elevens behov, mål og nødvendige tiltak (§ 11-8).

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer

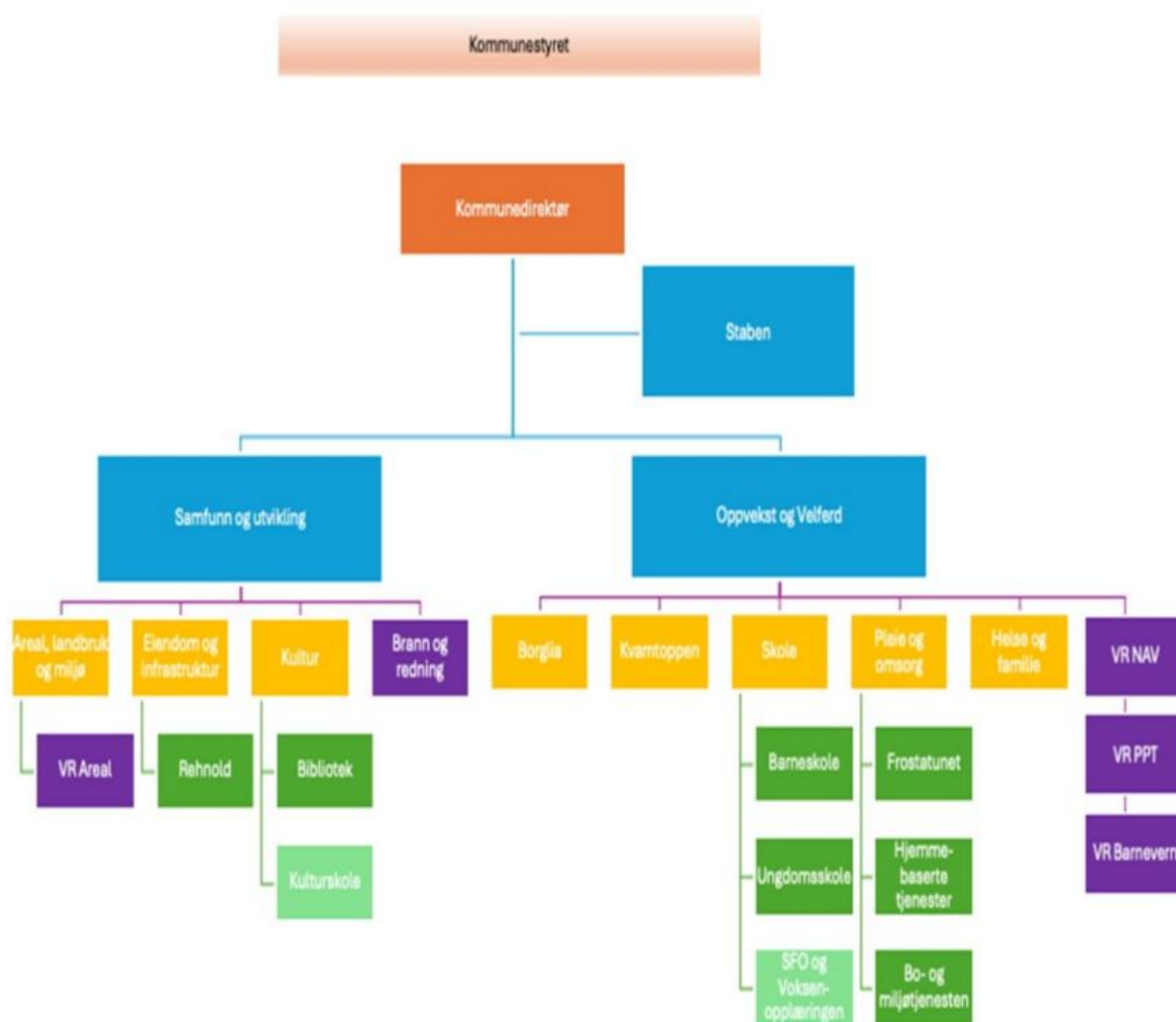


Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

2.3 Kommunens organisering



Figur 2. Organisasjonskart Frosta kommune. Kilde: Frosta kommune.

Rektor samt styrere i barnehagene rapporterer til kommunalsjef for oppvekst og velferd, som rapporterer til kommunedirektøren.

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for barn 0–5 år i Frosta er organisert i kommunens helse- og omsorgstjeneste og rapporterer til kommunalsjef for oppvekst og velferd.

Ungdomslosen, som beskrevet på kommunens nettsider, har som hovedoppgave å aktivt samordne tilbud og sikre tett oppfølging for ungdom i aldersgruppen 13 til 23 år som befinner seg i utfordrende livssituasjoner. Hovedmålet er å styrke ungdommens skoletilknytning, trivsel og mestring.

Rollen omfatter individuell rådgivning og veiledningssamtaler for å forebygge frafall (*drop out*) fra skole og arbeid, i tillegg til å yte direkte støtte til ungdommen i møter med offentlige instanser. Ungdomslosen fungerer også som en viktig koordinator, og fasiliterer tverrfaglig samarbeid mellom hjem, skole, helsesykepleier og andre relevante aktører. Videre bidrar losen med systemstøtte og veiledning til skole og foreldre, og innehar en operativ funksjon i det lokale SLT-arbeidet (Samordning av Lokale Rus- og Kriminalitetsforebyggende Tiltak). Samlet sett fungerer ungdomslosen som en sentral brobygger og koordinator som sikrer at unge voksne får nødvendig og samordnet hjelp i kritiske overgangsfaser.

Helsestasjon for ungdom (HFU) er ifølge kommunens nettsider et gratis veiledningstilbud for unge opptil 20 år. Her får ungdommen råd og støtte om et bredt spekter av personlige og helsemessige utfordringer. Dette inkluderer psykisk helse, vanskelige hjemmeforhold eller oppvekst i to kulturer, samt spiseforstyrrelser. Tjenesten dekker også seksuell helse, som graviditet, prevensjon og seksuelt overførbare infeksjoner, og gir hjelp ved rus, vold eller overgrep.

Miljøterapeuten ved Frosta Helsestasjon bistår familier som trenger oppfølging, støtte og veiledning. Rollen innebærer å gi informasjon, veiledning og undervisning, både individuelt og i grupper, knyttet til aktuelle forebyggende og helsefremmende temaer. Miljøterapeuten er også en veiledningsressurs for samarbeidspartnere, og yter kollegastøtte til både skole og barnehage.

Både miljøterapeut, helsestasjon for ungdom og ungdomslosen rapporterer til kommunalsjef oppvekst og velferd.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

1. Har grunnskolen og barnehagene i kommunen tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer? Herunder blant annet:
 - a. Kartlegging av barnas utvikling
 - b. Tiltak overfor det enkelte barn
 - c. Evaluering av tiltak
 - d. Overganger mellom barnehage og skole
2. Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom skole og barnehage samt skolehelsetjeneste, helsestasjon og andre relevante aktører om tidlig innsats for barn med særskilte behov? Herunder blant annet:
 - a. Formalisering av ansvarsfordelingen mellom de ulike tjenestene
 - b. Koordinering av arbeidsoppgaver
 - c. Helsestasjonens samarbeid med barnehagene om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - d. Skolehelsetjenestens samarbeid med grunnskolen om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - e. Involvering av ungdomslos og miljøterapeut

3.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan Frosta kommune arbeider med å identifisere barn med særlige behov og hvordan samarbeidet mellom relevante tjenester er organisert. Revisjonen avgrenses til barn i barnehage- og grunnskolealder, det vil si fra 0 til 16 år. Videregående opplæring og tjenester rettet mot ungdom over denne alderen omfattes ikke.

Undersøkelsen omfatter kommunale tjenester som barnehager, skole, helsestasjon og skolehelsetjenesten. Andre instanser som inngår i samarbeid i regi av Værnesregionen, herunder PPT og barnevern, inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen vil se på kommunens arbeid med å identifisere barn med særlige behov, herunder hvilke metoder som benyttes, hvordan ansvaret er fordelt, og hvordan oppfølging skjer etter identifisering. Videre undersøkes hvordan kommunen har organisert samarbeidet mellom barnehager, skoler og de øvrige tjenestene, samt hvilke strukturer og rutiner som er etablert for samhandling.

Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) basert på sakkyndig vurdering fra PPT, og omfatter ikke vurderinger av enkeltsaker eller individuelle beslutninger knyttet til enkeltbarn.

3.3 Kilder til kriterier

Revisor vil utlede revisjonskriterier fra blant annet følgende kilder:

- Opplæringsloven (2024)
- Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2005)
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Barnevernsloven
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Utdanningsdirektoratet (Veiledere, rundskriv og tolkninger) (Utdanningsdirektoratet, 2016)
- Lokale vedtak og planer vedrørende Tidlig innsats
- Grunnloven §104
- Barnekonvensjonen

3.4 Metoder for innsamling av data

Intervju

Intervju er valgt som metode fordi det kan gi dypere innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen kan gjøre 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 rett for å sikre en helhetlig og pålitelig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter².

Intervju som metode har noen svakheter, 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 analyse³.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon, da den gir tilgang til skriftlig materiale som planer, vedtak og rapporter. 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 implementert 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, som kan være utdatert, mangelfullt 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 bilde⁴.

Ved å koble funn fra dokumentanalysen (hva som er beskrevet) med funn fra intervjuene (hva som gjøres), styrkes revisjonens validitet. Dette gjør det mulig å identifisere om eventuelle

² [Intervju som metode | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

³ [Tvillosomme informanter, troverdig forskning?: Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania: Norsk sosiologisk tidsskrift: Vol 3, No 2](#)

⁴ [Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll](#)

svakheter skyldes manglende systemer (dokumentmangel) eller manglende etterlevelse (praksissvikt).

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Eirik Gran Seim
Prosjektmedarbeider	Cathrine Berg-Mortensen
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Trine Holter

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	06.11.25
Prosjektplan til sekretær	06.01.26
Oppstartsmøte	02.03.26
Datainnsamling ferdig	19.06.26
Rapport til uttalelse	25.08.26
Rapport til sekretær	15.09.26

Steinkjer, 10.12.25

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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