

Forvaltningsrevisjon Trygg og inkluderende oppvekst - Rapport

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune

Møtedato

25.08.2026

Saknr

34/26

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-217

TI-&58

Arkivsaknr 25/262 - 6

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger og oversender rapporten til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjonen *Trygg og inkluderende oppvekst* til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren legge fram en plan for hvordan revisors anbefalinger i rapporten skal følges opp. Planen skal legges fram for kontrollutvalget innen utgangen av mai 2027.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for at kommunen utarbeider en forebyggende plan i samsvar med kravene i barnevernsloven § 15-1.
4. Kommunestyret ber kommunedirektøren redegjøre for status i arbeidet med kommunens oppvekstplan, herunder framdrift og forventet tidspunkt for ferdigstilling.
5. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget en skriftlig tilbakemelding på oppfølgingen av punkt 3 og 4 innen utgangen av november 2026, slik at saken kan behandles i kontrollutvalgets møte 14. desember 2026.
6. Når planen nevnt i punkt 2 foreligger, skal kommunedirektøren på et senere tidspunkt rapportere til kontrollutvalget om gjennomføringen av de konkrete tiltakene som følger av planen.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport -Trygg og inkluderende oppvekst
Kommunedirektørens uttalelse til endelig rapport

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte denne forvaltningsrevisjonen i møte 19.08.2025 (Sak 36/25). Bestillingen var i henhold til vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Prosjektplanen ble vedtatt i møte 25.11.2025 (Sak 54/25).

De tre problemstillingene som ble godkjent i prosjektplanen er besvart i rapporten:

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?

Kommunedirektøren har fått anledning til å uttale seg til rapporten før den ble ferdigstilt. Uttalelsen følger rapporten som vedlegg 2.

Kommunedirektøren har også fått anledning til å uttale seg til den ferdige rapporten, uttalelsen til ferdig rapport er vedlagt saken.

Det er utledet til sammen 12 revisjonskriterier til de tre problemstillingene som er nærmere beskrevet i vedlegg 1 til selve rapporten.

Revisor har brukt intervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelser som metode.

Revisors utledning og vurdering av revisjonskriterier

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

Revisjonskriterium 1: Kommunen skal ha overordnede planer som bidrar til forebygging og inkludering. Revisor konkluderer med at kommunen mangler en forebyggende oppvekstplan etter barneloven § 15-1 og vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 2: Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet. Revisor konkluderer med at medvirkning fra barn og unge i det overordnede planarbeidet i for liten grad har vært bredt forankret og systematisk dokumentert, og vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 3: Kommunen skal følge opp og evaluere de overordnede planene. Revisor konkluderer med at oppfølging og evaluering av overordnede planer framstår som lite formalisert og svakt dokumentert i praksis, og vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

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

Revisjonskriterium 1: Kommunen skal arbeide systematisk for et trygt og inkluderende miljø i skole og barnehage. Revisor konkluderer med å vise til funn som viser at det er svakheter knyttet til oppdatering, forankring og kapasitet. Praksisen fremstår ikke som like helhetlig og systematisk i alle deler av tjenestene. Likevel vurderer revisor at kriteriet er oppfylt.

Revisjonskriterium 2: Kommunen skal ha et system for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser i skole og barnehage. Revisor konkluderer med at kommunen har et relativt godt systemgrunnlag for å avdekke og håndtere mobbing og krenkelser. Kriteriet vurderes som oppfylt, men med enkelte forbedringspunkter.

Revisjonskriterium 3: Kommunen skal ha rutiner og retningslinjer som ivaretar barn som trenger tilrettelegging i overganger i opplæringsløpet. Revisor konkluderer med 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. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 4: Kommunen skal ha rutiner og maler som legger til rette for at barnets beste blir ivaretatt ved beslutninger som berører barn. Revisor konkluderer bl.a med at barnets beste er innarbeidet i flere vedtaksmaler og i arbeidet med sakkyndige vurderinger. Samlet sett vurderer revisor at kriteriet er oppfylt.

Revisjonskriterium 5: Kommunen skal sikre at barn og elever får medvirke i saker som gjelder dem. Revisor konkluderer med at funnene viser at praksisen varierer og at medvirkning ikke fremstår som like systematisk og tydelig forankret i alle deler av tjenestene. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

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

Revisjonskriterium 1: Kommunen bør ha oversikt over fraværet på skolenivå og kommunenivå for styring og kvalitetsutvikling. Revisor konkluderer med at når fraværdata ikke blir sammenstilt på kommunenivå svekkes kommunens grunnlag for å følge utviklingstrekk over tid og evnen til å vurdere risiko og sette inn tiltak som ledd i kvalitetsutviklingen svekkes. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 2: Kommunen skal ha system for å følge opp elever som har bekymringsfullt fravær. Revisor konkluderer med at manglende felles forståelse, uklart styringsgrunnlag og variasjon i praktisering innebærer at kommunen ikke kan sies å ha et tilstrekkelig tydelig og enhetlig system for oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 3: Tjenestene skal samarbeide for å følge opp elever med bekymringsfullt fravær. Revisor konkluderer med 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. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Revisjonskriterium 4: Kommunen skal ha et system som sikrer medvirkning fra elever og samarbeid med foresatte i oppfølgingen av fravær. Revisor konkluderer med at medvirkning i oppfølging av skolefravær i hovedsak skjer gjennom uformelle eller individbaserte tiltak og at kommunen mangler et helhetlig og systematisert opplegg. Kriteriet vurderes som ikke oppfylt.

Revisors anbefalinger

Med bakgrunn i funn og vurdering av måloppnåelse for revisjonskriteriene har revisor fire konkrete 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.

Konseks vurdering og anbefalinger

En forenklet oppsummering av rapporten er at Indre Fosen kommune har overordnede planer, men at disse ikke er tilstrekkelig kjent i organisasjonen. Praksis, etterlevelse og forankring fremstår ikke som systematisk eller helhetlig. På bakgrunn av rapportens funn er det naturlig å slutte seg til revisors vurdering om at dette gjør aktiv styring og kvalitetsutvikling krevende.

Av de 12 undersøkte revisjonskriteriene vurderer revisor to som oppfylt, ett som oppfylt med forbedringspunkter, åtte som delvis oppfylt og ett som ikke oppfylt.

Rapporten viser at kommunen fortsatt har betydelige utfordringer i arbeidet med å legge til rette for en trygg og inkluderende oppvekst. Utfordringene kan oppsummeres gjennom uttalelsen fra en hovedtillitsvalgt, som fremhever at det gjøres mye godt arbeid på den enkelte enhet, men at koordinering og helhetlig planlegging mangler. Også revisor peker på manglende systematikk innen flere av de undersøkte områdene.

Funnene tyder på at utfordringene blant annet er knyttet til kapasitet. Flere informanter viser til lederskifter, manglende handlekraft på ulike ledernivåer og høy utskifting i ledergruppen. Dette har ført til at planarbeid har stoppet opp eller blitt forsinket. Etter kommunesammenslåingen har mye av oppmerksomheten vært rettet mot revisjon av kommunens overordnede planverk. Samtidig har vakante stillinger og ubesatte nøkkelroller bidratt til forsinkelser i arbeidet.

Kommunedirektøren peker på mange av de samme forholdene i sin uttalelse til den foreløpige rapporten. Kommunen har siden 2024 stått i en krevende situasjon preget av svak

økonomi, ubesatte stillinger, lederendringer, rollebytter, omorganiseringer og nedbemanningsprosesser.

Revisors anbefalinger fremstår som relevante, og sekretariatet stiller seg bak disse. Samtidig synes utfordringene å være av en så overordnet karakter at det er vanskelig å peke på noen få enkeltstående tiltak som kommunestyret kan vedta, og som på en meningsfull måte kan rapporteres på i etterkant.

Det er enkelte konkrete funn som kontrollutvalget bør følge opp. Revisor påpeker at kommunen mangler en forebyggende plan etter barnevernsloven § 15-1. Dette er et konkret lovbrudd som bør rettes opp innen rimelig tid.

Videre viser revisor til at det ble igangsatt et arbeid med en oppvekstplan som etter planen skulle vedtas i 2024, men at det ikke er funnet spor etter videre framdrift. Kontrollutvalget bør derfor etterspørre status for arbeidet. Er planen satt på vent, forsinket eller under videre behandling? Hva er forventet framdrift?

Konseks anbefaling er at kontrollutvalget ser oppfølgingen av denne forvaltningsrevisjonen som en prosess.

Først bør kontrollutvalget få en tydelig redegjørelse for hvordan kommunedirektøren vil arbeide med de utfordringene rapporten avdekker. Arbeidet bør forankres bredt i organisasjonen, og det vil derfor ikke være realistisk å kreve en rask og fullstendig tilbakemelding.

Samtidig bør kontrollutvalget be om en rask statusoppdatering på de konkrete forholdene revisor har påpekt.

Når administrasjonen senere har lagt fram en plan for oppfølging av rapporten, bør kontrollutvalget også be om rapportering på de konkrete tiltakene som skal gjennomføres. Kommunedirektørens uttalelse til den endelige rapporten forsterker sekretariatets vurdering av at oppfølgingen bør legges opp som en trinnvis prosess. Første steg bør være at kommunedirektøren redegjør for hvordan revisors anbefalinger skal følges opp. Deretter kan kontrollutvalget følge opp de konkrete tiltakene som blir foreslått. Kommunedirektøren erkjenner samtidig behovet for å sikre at kommunens planverk oppfyller kravene i barnevernsloven § 15-1. Sekretariatet mener derfor det er hensiktsmessig å synliggjøre dette gjennom et eget vedtakspunkt.

Konklusjon

Konsek foreslår at vedtaket deles i tre deler:

- Kontrollutvalget ber kommunedirektøren legge fram en plan for hvordan revisors anbefalinger skal følges opp. Arbeidet bør forankres bredt i organisasjonen, og fristen settes derfor til kontrollutvalgets siste møte før sommeren 2027.
- Kontrollutvalget ber kommunedirektøren om en snarlig tilbakemelding på når den planlagte oppvekstplanen forventes ferdigstilt, og om denne vil inkludere den forebyggende planen kommunen er pålagt å ha etter barnevernsloven § 15-1.
- Når planen for oppfølging av revisors anbefalinger foreligger, ber kontrollutvalget om en egen rapportering på de konkrete tiltakene som skal gjennomføres, herunder framdrift og forventede resultater.

