

Tidlig innsats

Frosta kommune

Forvaltningsrevisjon



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Frosta kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2026 til august 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, 11.09.26

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Cathrine Berg-Mortensen

Prosjektmedarbeider

Rm Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Tidlig innsats i barnehage og skole:

Kommunen har i hovedsak tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer. Barnehagene har etablerte systemer for kartlegging, tiltak og evaluering, og bruker blant annet observasjoner, foreldresamtaler, BTI-verktøy og målrettede kartleggingsverktøy ved behov. Grunnskolen gjennomfører også systematiske kartlegginger og har tiltak for elever som viser tegn til faglige eller sosiale utfordringer.

Overganger mellom barnehage og skole:

Kommunen har etablert faste rutiner for å sikre en trygg overgang fra barnehage til skole. Overgangsarbeidet er organisert gjennom planen «God skolestart», og omfatter blant annet skolebesøk, aktiviteter på skolen, foreldremøte, overføringsskjema og overføringsmøter. For barn med vedtak eller mer omfattende oppfølgingsbehov gjennomføres egne overgangsmøter. Revisor vurderer at kommunen sikrer samarbeid om trygg overgang fra barnehage til skole.

Tverrfaglig samarbeid:

Kommunen har etablert flere formelle samarbeidsarenaer som legger til rette for koordinering mellom tjenester som arbeider med barn og unge. Dette omfatter blant annet tverrfaglig barnehageteam, tverrfaglig skoleteam, miljøteam, kompetanseteam og samordningsteam. Helsestasjonen og skolehelsetjenesten inngår i relevante samarbeidsstrukturer, og ungdomslos og miljøterapeut er viktige lavterskelressurser i arbeidet rundt barn og unge.

Kommunen mangler imidlertid en tilstrekkelig tydelig og ensartet implementering av BTI-modellen i hele oppvekstsektoren. Revisjonen viser også at ansvarsdelingen mellom tjenestene ikke alltid framstår som klart avklart i praksis, og at roller og samarbeidsformer for blant annet ungdomslos og miljøterapeut bør gjøres bedre kjent.

Revisors anbefalinger:

Kommunen bør:

- Sørge for at BTI-modellen implementeres blant alle relevante parter i kommunen
- Sørge for at retningslinjer for tverrfaglig samarbeid er kjent i organisasjonen og at ansatte kjenner egen og andres funksjoner og ansvarsområder

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om temaet	10
2 Tidlig innsats i barnehage.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Funn.....	13
2.4 Vurdering.....	17
3 Tidlig innsats i skolen	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Revisjonskriterier	20
3.3 Funn.....	20
3.4 Vurdering.....	22
4 Overganger mellom barnehage og skole	25
4.1 Problemstilling	25
4.2 Revisjonskriterie	25
4.3 Funn.....	25
4.4 Vurdering.....	27
5 Tverrfaglig samarbeid	28
5.1 Problemstilling	28
5.2 Revisjonskriterier	28
5.3 Funn.....	29
5.4 Vurdering.....	41
6 Konklusjoner og anbefalinger	44
6.1 Konklusjon	44
6.2 Anbefalinger	44
Kilder	45
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	46
Vedlegg 2 – Uttalelse	52
	4

Figurer

Figur 1.	Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer	11
Figur 2.	Organisasjonskart Frosta kommune. Kilde: Frosta kommune.....	12
Figur 3.	Oversikt over nivåene innen BTI, Frosta kommune. Kilde: Frosta kommunes nettsider.	14

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune bestilte den 06.11.2025 sak 30/25 en forvaltningsrevisjon med tema Tidlig innsats, inkludert overgang barnehage - skole, og samhandling mellom de interne virksomhetene i oppvekstsektoren.

Samarbeid i regi av Værnesregionen inngår ikke i bestillingen, og kontrollutvalget ønsket i tillegg at forvaltningsrevisjonen bl.a. omhandlet overganger mellom barnehage og skole.

Kontrollutvalget godkjente revisors prosjektplan med tilhørende problemstillinger i møte 20.01.26, sak 01/26.

1.2 Problemstillinger

Revisor har utarbeidet følgende 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

Rapportens struktur

Rapporten er strukturert med egne kapitler for barnehage og skole, selv om den overordnede problemstillingen er den samme for begge områdene. En slik inndeling gjør det enklere å synliggjøre funn og vurderinger uten at framstillingen blir unødig kompleks. Av hensyn til leservennlighet og oversikt er også overgangene mellom barnehage og skole behandlet i et eget kapittel. Overgangsarbeidet berører begge sektorene, men har samtidig egne krav, rutiner og samarbeidsformer som gjør det hensiktsmessig å omtale temaet samlet. Kapitlet om rutinebeskrivelser, veiledere mv. er plassert under barnehagedelen, men må leses som en felles beskrivelse for både barnehage og grunnskole. Bakgrunnen er at flere av de sentrale kildene, blant annet kvalitetssystemet, handlingsplaner og BTI-veilederen, gjelder hele oppvekstområdet og ikke avgrenser seg til én enkelt sektor. For å unngå gjentakelser er disse felles føringene derfor omtalt samlet ett sted, mens de mer sektorspesifikke funnene behandles i de etterfølgende kapitlene.

Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen fokuserer på kommunens arbeid med tilpasset opplæring og tidlig innsats i fasen før en eventuell henvisning til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Formålet er å belyse hvordan enhetene identifiserer behov og iverksetter tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Forvaltningsrevisjonen er dermed avgrenset mot en inngående vurdering av innholdet i individuelt tilrettelagt opplæring etter henvisning til PPT (ITO). Revisjonen er også avgrenset mot en selvstendig vurdering av samarbeidet med eksterne parter som inngår i Værnes-samarbeidet, herunder PPT, barnevern og NAV.

Rapporten omfatter utfordringer som kan påvirke barns og elevers utvikling, læring, trivsel og deltakelse i fellesskapet. Dette inkluderer blant annet språklige, faglige, sosiale, psykososiale og utviklingsmessige utfordringer. Forvaltningsrevisjonen er innrettet som en bred systemgjennomgang, der hovedvekten ligger på kommunens rutiner, arbeidsformer, samhandlingsstrukturer og praksis for tidlig innsats. Revisjonen vurderer derfor ikke

enkeltsaker i seg selv, men bruker informasjon om praksis og dokumentasjon som grunnlag for å belyse om systemet samlet sett fungerer på en tilfredsstillende måte.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frosta kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt følgende metoder for å samle inn data til dette prosjektet:

Intervju

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra skole, barnehage, samt andre instanser som er involvert i arbeidet for barn med særlige behov. Intervjuene er gjennomført digitalt, og referater fra intervjuene er godkjent av deltakerne i etterkant. Det er gjennomført til sammen syv intervjuer, med følgende deltakere:

- BTI-ansvarlig / folkehelsekoordinator
- Fagleder/helsesykepleier
- Helsesykepleier
- Ungdomslos
- Miljøterapeut i skolehelsetjenesten
- Styrer i Kvamtoppen barnehage og pedagogisk leder i Borglia barnehage (felles intervju)
- Rektor og fagleder ved grunnskolen (felles intervju)

Det er i tillegg gjennomført oppstartmøte med kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst og velferd.

Dokumentgjennomgang

Det er utført en dokumentgjennomgang av overordnede styringsdokumenter og kvalitetssystemer som fastsetter de prinsipielle rammene for kommunens oppvekstsektor. Videre inngår årlig kvalitetsmelding, metodiske veiledere for tverrfaglig samhandling (BTI) og spesifikke handlingsplaner som regulerer lovpålagte oppgaver som læringsmiljø og

overgangen barnehage-skole. Materialet omfatter også arbeidsverktøy som enhetsspesifikke årsplaner, årshjul og standardiserte malverk for dokumentasjon av kartlegging og tiltak.

Verktøy

Revisor har benyttet Teams, Word og Copilot som verktøy i undersøkelsen. Verktøyene er brukt for å systematisere og strukturere datamaterialet. Bruken av støtteverktøy er kvalitetssikret av revisor og gjennomført i tråd med revisjonens retningslinjer.

Vurdering av metode

Datagrunnlaget bygger på intervjuer og dokumentanalyse. Metodene er valgt fordi problemstillingene i denne rapporten gjelder både kommunens formelle systemer, rutiner og ansvarsbeskrivelser, og hvordan arbeidet med tidlig innsats, overganger og tverrfaglig samarbeid gjennomføres i praksis. Dokumentanalysen belyser hvilke føringer kommunen har etablert gjennom planer, kvalitetssystemer, årshjul, veiledere og maler, mens intervjuene gir innsikt i hvordan disse føringene forstås, brukes og følges opp av tjenestene.

Intervjuer kan gi innsikt i daglig praksis knyttet til identifisering, oppfølging og tverrfaglig samarbeid. De kan synliggjøre arbeidsformer, samhandling og utfordringer som i liten grad framgår av skriftlig dokumentasjon. Samtidig bygger intervjuene på informantenes egne beskrivelser, og framstillingen kan påvirkes av rolle, ansvar og erfaring.

Dokumentanalysen omfatter rutiner, reglementer, samarbeidsavtaler og dokumentasjon i enkeltsaker. Dokumentanalyse bidrar til å belyse hvordan kommunen har strukturert arbeidet i styrende dokumenter, og gir innblikk i hvordan systemene skal bli brukt i konkrete saker.

Ved å sammenstille intervju- og dokumentdata kan revisjonen belyse eventuelt samsvar eller avvik mellom formelle føringer og praksis, samt identifisere områder der arbeidet framstår mer uformelt eller personavhengig.

På bakgrunn av datagrunnlagets bredde samt kombinasjonen av intervjuer og dokumentanalyse, vurderer revisor at den samlede metodiske tilnærmingen gir et forsvarlig og tilstrekkelig grunnlag for å besvare problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

1.4 Uttalelse om rapport

Rapporten er sendt på høring til Frosta kommune. Kommunens høringssvar følger som vedlegg til denne rapporten. Høringssvaret har medført endringer i rapportens metodedel.

1.5 Om temaet

Tidlig innsats handler om å gi hjelp så tidlig som mulig i et menneskes liv, enten vanskene oppstår i førskolealder eller senere i livet¹. I tidlig innsats ligger det også en målsetting om 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 tiltak².

Tilpasset opplæring gjelder for alle elever og betyr at opplæringen skal tilrettelegges med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen³.

I melding til Stortinget⁴ skriver regjeringen at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) (tidligere kalt spesialundervisning) er opplæring som gjennomføres på grunnlag av sakkyndig vurdering av den enkelte elev utført av PPT, samt vedtak fra kommunen. Individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres for de elevene som trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og hvor ordinær tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelig⁵.

¹ Statsped sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.statped.no/temaer/tidlig-innsats/>

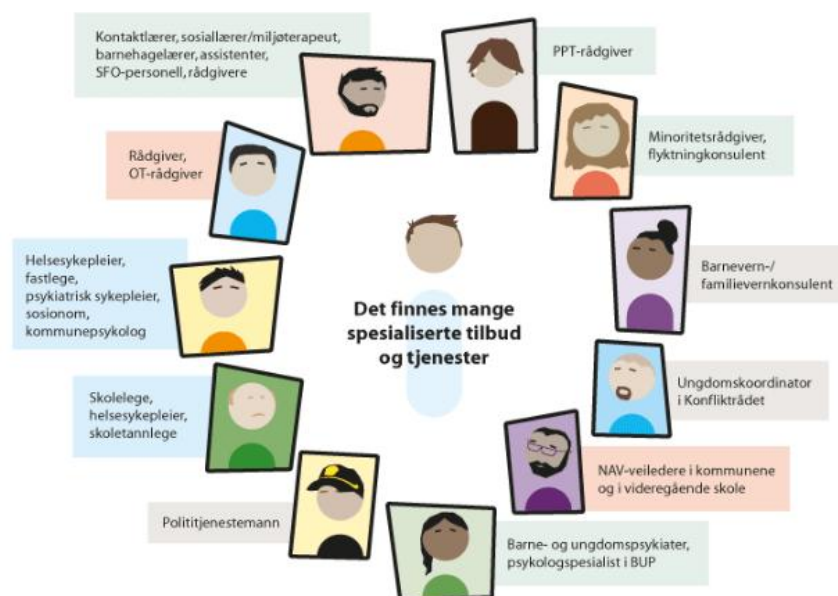
² Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

³ Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

⁴ Stortingsmeldingen – «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/Meld_St_6_2019-2020)

⁵ Opplæringsloven, kapittel 11

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



Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

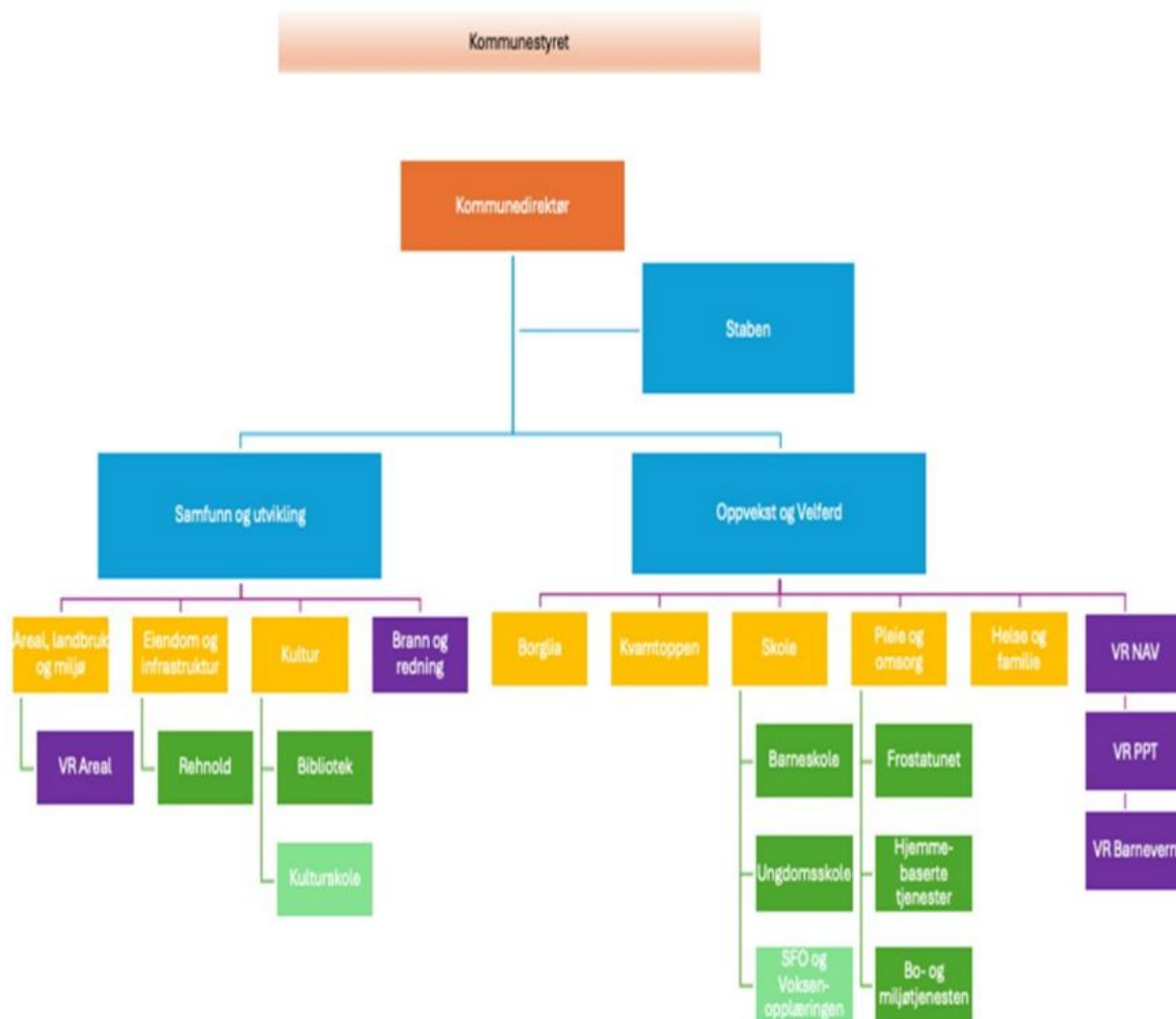
Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- 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.

Organisering

Det er to kommunale barnehager i Frosta, samt en grunnskole. Rektor og 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.



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

2 TIDLIG INNSATS I BARNEHAGE

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling 1 – del om barnehage.

2.1 Problemstilling

Har 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

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Tidlig innsats i barnehage:

Barnehagen skal ha system for

- kartlegging barnas utvikling (herunder årshjul for hver barnehage)
- tiltak dersom den avdekker utfordringer hos barn
- evaluering av iverksatte tiltak

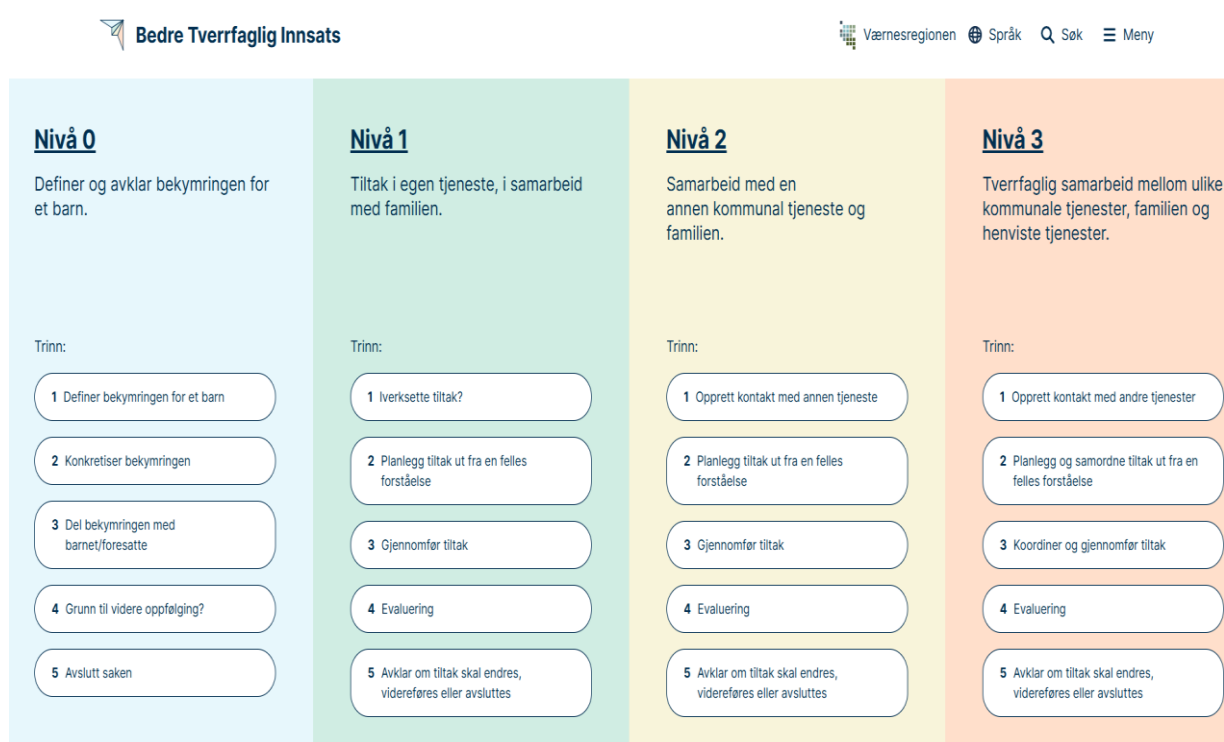
2.3 Funn

Styringsdokumenter, planer, veiledere

Arbeidet med kartlegging og tiltak i Frosta-barnehagene og grunnskolen er forankret i **kvalitetssystem for skole- og barnehageutvikling**, vedtatt i 2022. En del av denne styringen utgjøres av kvalitetsmeldingen «**Eier melder, deg fortelle**», som gir en systematisk oversikt over tilstanden i hele oppvekstsektoren, inkludert læringsresultater og læringsmiljø. På

enhetsnivå konkretiseres dette gjennom årsplaner og virksomhetsplaner som dokumenterer de pedagogiske valgene personalet tar.

For å sikre at barn og elever som trenger ekstra støtte fanges opp tidlig, benytter kommunen **BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats)**. Sentralt i denne metodikken står den regionale handlingsveilederen (<https://betreinnsats.no/frosta>) som gir ansatte i både barnehage og skole en trinnvis beskrivelse av hvordan de skal gå frem ved bekymring for et barns trivsel eller utvikling. En oversikt over nivåene er gjengitt i figur 2 nedenfor.



Figur 3. Oversikt over nivåene innen BTI, Frosta kommune. Kilde: Frosta kommunes nettsider.

Arbeidet med barnas psykososiale miljø er regulert gjennom «**Handlingsplan for trygt og godt oppvekstmiljø på Frosta 2024-2027**», som operasjonaliserer aktivitetsplikten i barnehageloven kapittel 8 og opplæringsloven kapittel 12. Planen foreskriver en fast arbeidsflyt i seks ledd: **følge med, gripe inn, melde fra, undersøke, iverksette tiltak og evaluere**. Dersom undersøkelser bekrefter at et barn ikke har det trygt og godt, foreligger det skriftlige rutiner for utarbeidelse av en **aktivitetsplan**:

«Hvis undersøkelser viser at barnet/eleven ikke har det trygt og godt, skal det skrives aktivitetsplan og settes inn tiltak. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Barnet har rett til å bli hørt. Barnet skal medvirke til tiltak i aktivitetsplanen.» (Handlingsplan trygt og godt oppvekstmiljø s. 8)

Denne planen skal dokumentere hvilke problemer som skal løses, konkrete tiltak, ansvarlige og tidsfrister for evaluering.

Systematikken i kartleggingen sikres gjennom fastsatte **årshjul**. I barnehagen skal det i henhold til kommunens forebyggende plan (s. 11), gjennomføres kartlegging av læringsmiljø og relasjoner i **oktober og februar**.

I grunnskolen er kartleggingsarbeidet forankret i skolens årshjul, kvalitetsmeldingen «Eier melder deg forteller», samt «*Handlingsplan for trygt og godt oppvekstmiljø*», og omfatter både sosiale og faglige indikatorer:

- **Faglige kartlegginger:** Nasjonale prøver (5., 8. og 9. trinn), kartleggingsprøver i grunnleggende ferdigheter (1.–4. trinn), samt systematisk observasjon av lesing (SOL).
- **Sosiale kartlegginger:** Elevundersøkelsen (7.–10. trinn) gjennomføres årlig i november, mens klassetrivselsundersøkelser og sosiometriske kartlegginger gjennomføres på alle trinn i september og februar.
- **Dialog og vurdering:** Elevsamtaler og utviklingssamtaler med foresatte gjennomføres to ganger i året.

For elever som har behov for særskilt tilrettelegging, fattes det vedtak om **individuell tilrettelagt opplæring (ITO)**, og skolen tilbyr intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elever på 1.–4. trinn som henger etter i undervisningen. For å støtte de ansatte er det etablert tverrfaglige arenaer som **Miljøteam** og **Tverrfaglig Barnehage-/Skoleteam**. Her samarbeider ledelse, PPT, barnevern og helsetjenester for å drøfte komplekse enkeltsaker eller systemrettede tiltak.

Kartlegginger

Barnehagene opplyser i intervju at man benytter avdelingsmøter til å drøfte barn som gir grunn til bekymring, herunder barn som omtales som i en «gråsoner». I disse drøftingene beskriver ansatte observasjoner og vurderinger, og bruker hverandre som dialogpartnere i vurderingen av videre oppfølging.

Barnehagene benytter såkalt notatskjema for barn og unge 0–18 år, innenfor rammen av BTI. Skjemaet brukes til å beskrive bekymringer, barnets ressurser og aktuelle tiltak. Handlingsveilederen og tilhørende verktøy er tilgjengelige digitalt. Barnehagene beskriver BTI og handlingsveilederen som godt innarbeidet i barnehagene, og opplyser at verktøyene brukes aktivt i avdelingsmøter og i oppfølgingen av barn.

Kartleggingen skjer ikke likt for alle barn. Alle barn observeres, og foreldresamtaler brukes for å vurdere barnets helhetlige utvikling. Når det vurderes å være behov for nærmere oppfølging, tas det i bruk mer målrettede kartleggingsverktøy herunder observasjon, sosiogram/sosiometri, «Alle med» og TRAS⁶. Valg av verktøy avhenger av barnets behov og hva barnehagene ønsker å undersøke nærmere.

Tiltak

Barnehagene har oversikt over hvor mange barn som har egne tiltaksplaner⁷. Det ble også nevnt at enkelte familier mottar foreldreveiledning uten at dette nødvendigvis resulterer i eget tiltaksskjema.

Revisor har etterspurt dokumentasjon på tiltaksplaner for barna det gjelder, og har mottatt dette for Kvamtoppen barnehage.

Barnehagene opplyser at man i mange tilfeller forsøker å iverksette tiltak innenfor ordinær drift, blant annet gjennom omdisponering av personalressurser. Som eksempel ble det vist til at bemanningen kan organiseres annerledes dersom et barn har behov for tettere oppfølging. Det ble også gitt eksempler på at gruppestørrelser kan omfordeles slik at enkelte barn i perioder får tettere voksenoppfølging, herunder at færre barn kan være knyttet til én voksen. Samtidig kan dette være sårbart i perioder med presset bemanning.

Barnehageloven § 37 om tilrettelegging ble omtalt som relevant i situasjoner der et barn har behov for tilrettelegging før utfordringene eventuelt utvikler seg til mer omfattende behov. Tilretteleggingen kan blant annet gjelde organisering og tettere voksenoppfølging.

Barnehagene legger vekt på inkludering og på at oppfølgingen så langt som mulig skal skje innenfor fellesskapet. Tiltak for enkeltbarn kan også komme andre barn til gode, og det ble

⁶ TRAS (Tidlig Registrering Av Språkutvikling) er et observasjonsverktøy som benyttes for systematisk kartlegging av barns språkutvikling.

⁷ Antall barn blir i denne rapporten ikke oppgitt av hensyn til anonymisering.

understreket at det er viktig at alle barn opplever tilhørighet. Som eksempel ble det vist til at en inkluderende praksis også kan være relevant for barn som har behov knyttet til språkutvikling og språkforståelse.

Samtidig opplyser barnehagene at det finnes utfordringer knyttet til bemanning og sykdom. I enkelte situasjoner kunne det vært behov for flere ressurser rundt barn i gråsonen eller barn som i en periode er særlig sårbare. Barnehagene beskriver likevel at de som regel fanger opp de barna det gjelder, og forsøker å gi nødvendig oppfølging innenfor de rammene som er tilgjengelige.

Barnehagene opplyser at foreldrene holdes orientert og involveres tidlig når barnehagen ser behov for nærmere oppfølging. Det legges vekt på åpenhet og tidlig dialog som grunnlag for et godt samarbeid. Mye av dialogen skjer gjennom foreldresamtaler og i noen tilfeller via app eller annen plattform for daglig kontakt, men sensitive opplysninger deles ikke der.

Foreldrene gjøres ifølge barnehagene kjent med hva barnehagene observerer og bakgrunnen for dette. Samtykke innhentes tidlig når det er behov for videre samarbeid eller deling av opplysninger med andre parter i det tverrfaglige samarbeidet.

Det opplyses at det i enkelte tilfeller kan være krevende å oppnå en felles forståelse av barnets situasjon, blant annet ved språklige eller kulturelle forskjeller.

Dokumentasjon og evaluering av tiltak

Tiltak dokumenteres skriftlig. Det ligger maler i handlingsveilederen, og dokumentasjon knyttet til det enkelte barnet legges i barnets mappe i Elements.

Barnehagene opplyser at tiltak evalueres, og dato for evaluering inngår i skjemaet for tiltak. Det legges en plan for evaluering, og ved behov settes det inn nye tiltak eller gjøres justeringer dersom tidligere tiltak ikke har hatt ønsket virkning. Dersom det ikke benyttes eget skjema, dokumenteres oppfølgingen som notat i barnets mappe.

Styrer og pedagogisk leder opplyser i intervju at dokumentasjon er viktig både for å sikre systematisk oppfølging av barnet og for å synliggjøre hvilke vurderinger og tiltak som er gjennomført over tid.

2.4 Vurdering

Kartlegging i barnehage

Barnehagene har et system for kartlegging av barnas utvikling. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at barnehagene har etablert et system for å avdekke barn som kan ha behov for nærmere oppfølging. Funnene viser at barnehagene bruker både løpende observasjoner, foreldresamtaler og mer målrettede kartleggingsverktøy når det vurderes å være behov for dette. Barnehagene benytter blant annet BTI-verktøy, notatskjema, sosiogram/sosiometri, «Alle med» og TRAS. Kartleggingen er også forankret i årshjul og i kommunens kvalitetssystem.

Etter revisors vurdering gir dette barnehagene et tilstrekkelig grunnlag for å identifisere barn som har behov for tidlig innsats eller nærmere oppfølging. Det er positivt at bekymringer drøftes i avdelingsmøter, og at barnehagene beskriver handlingsveilederen og BTI som innarbeidede verktøy i praksis.

Tiltak i barnehage

Barnehagene har et system for å sette inn tiltak når det avdekkes utfordringer hos barn. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at barnehagene har etablert praksis for å sette inn tiltak når det avdekkes behov hos barna. Tiltakene beskrives som tilpasninger innenfor det ordinære barnehagetilbudet, blant annet gjennom organisering av personalressurser, mindre grupper, tettere voksenoppfølging og særskilte tiltak for enkeltbarn. Det er også positivt at barnehagene legger vekt på inkludering og på at tiltak så langt som mulig skal gjennomføres innenfor fellesskapet.

Funnene viser samtidig at bemanning og sykefravær kan gjøre oppfølgingen sårbar. Etter revisors vurdering er dette et risikomoment, særlig for barn i gråsonen eller barn som i perioder har behov for tett oppfølging. Revisor vurderer likevel at barnehagene har et system for å sette inn tiltak, og at utfordringene knyttet til ressursituasjonen ikke tilsier at kriteriet ikke er oppfylt.

Evaluering av tiltak

Barnehagene har et system for evaluering av iverksatte tiltak. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at barnehagene har etablert rutiner og praksis for å evaluere tiltak som settes inn. Funnene viser at tiltak dokumenteres skriftlig, at det fastsettes tidspunkt for evaluering, og at tiltak justeres eller erstattes dersom de ikke har ønsket virkning. Dokumentasjon legges i barnets mappe, og oppfølging kan også dokumenteres som notat der det ikke brukes eget tiltaksskjema.

Etter revisors vurdering bidrar denne praksisen til kontinuitet og sporbarhet i oppfølgingen av det enkelte barn.

3 TIDLIG INNSATS I SKOLEN

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling 1 – del om grunnskolen.

3.1 Problemstilling

Har grunnskolen i kommunen tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer? Herunder blant annet:

- d. Kartlegging av barnas utvikling
- e. Tiltak overfor det enkelte barn
- f. Evaluering av tiltak

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Tidlig innsats i skole

Skolen skal ha system for:

- kartlegging av elevenes utvikling
- tiltak dersom den avdekker utfordringer hos elever
- evaluering av iverksatte tiltak

3.3 Funn

Kartlegging

Rektor og fagleder opplyser i intervju at det arbeides systematisk med kartlegging av elevenes faglige utvikling, særlig på småskoletrinnet. Kartleggingen er en del av skolens arbeid med tidlig innsats og gjennomføres ved hjelp av både løpende observasjoner og standardiserte kartleggingsverktøy.

Skolen benytter blant annet kartleggingsverktøy for lesing og matematikk, herunder Carlsten-prøver⁸ og M-prøven⁹. Kartlegging inngår også i skolens årshjul som en fast aktivitet gjennom skoleåret.

I opplæringen brukes flere pedagogiske verktøy og arbeidsmåter som skal bidra til å identifisere elevenes behov på et tidlig tidspunkt. Dette omfatter blant annet lesekort, språkleker, begrepskort, matematiske begrepskort og bokstavinnlæring. Leseferdigheter kartlegges tidlig på høsten, og resultatene brukes som grunnlag for videre oppfølging.

Skolen har også et årshjul på overordnet nivå, hvor kartlegging inngår som en del av en fast struktur gjennom skoleåret. Leseferdigheter kartlegges blant annet tidlig på høsten. Det ble også vist til samarbeid med biblioteket om sommerles for å opprettholde leseferdighetene over sommerferien.

Skolens praksis beskrevet ovenfor er forankret i kommunens kvalitetssystem for skole- og barnehageutvikling (2022) hvor det framgår at kartlegging og analyse av ulike datakilder skal inngå i skolens kvalitetsarbeid. Kartleggingsprøver, nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre datakilder skal analyseres og brukes som grunnlag for vurdering av behov for endringer og tiltak.

Tiltak

Ifølge skolens ledelse forsøkes tiltak først prøvd ut innenfor den ordinære opplæringen når en elev viser tegn til faglige utfordringer. For elever som strever med lesing, kan dette blant annet innebære intensive lesekurs, tilpassede lekser, veiledet lesing og ny kartlegging etter en periode. Skolen opplyser at intensive lesekurs blir gjennomført daglig over en avgrenset periode før effekten evalueres. Skolen opplyser også at fagarbeidere benyttes i oppfølgingen gjennom veiledet og repetert lesing. Om lag 25 elever på 1.–7. trinn mottar ifølge skolen intensiv leseopplæring.

⁸ Kartleggingsprøve som måler elevenes leseferdigheter, blant annet leseflyt og leseforståelse.

⁹ Kartleggingsprøve i matematikk som brukes for å avdekke behov for tidlig innsats og tilpasset opplæring.

Skolen har satt av egne ressurser til tidlig innsats. Ressursen utgjør til sammen 9 timer i uka, fordelt med 5 timer til 1. trinn og 2 timer til både 2. og 3. trinn. Første trinn prioriteres særlig i begynneropplæringen.

Tidlig innsats organiseres også gjennom mindre grupper og stasjonsundervisning, særlig i norsk og matematikk. Skolen har satt av egne ressurser til tidlig innsats på de laveste trinnene, og første trinn prioriteres særskilt i begynneropplæringen.

I tillegg brukes fagarbeidere til veiledet lesing og repetert lesing.

Oppfølging og evaluering av tiltak

Oppfølgingen av elever skjer i hovedsak gjennom ukentlige trinnmøter der lærere og øvrige ansatte drøfter elever som har behov for ekstra oppfølging. Her vurderes både kartleggingsresultater og erfaringer fra den daglige undervisningen. Dersom utfordringene ikke løses på trinnnivå, bringes saken videre til spesialpedagogisk koordinator og eventuelt til PPT eller andre samarbeidende tjenester.

Dokumentasjon av kartlegging og tiltak lagres i elevmapper. Skolen opplyser at omfanget av dokumentasjonen kan variere, men at den må være tilstrekkelig til å dokumentere hvilke tiltak som er prøvd dersom en elev senere henvises til PPT. Revisjonen har etterspurt dokumentasjon på oversikt over elever som mottar tilpasset opplæring, samt dokumentasjon på individuelle tiltaksplaner, men har ikke mottatt dette.

3.4 Vurdering

Kartlegging i grunnskolen

Kommunen har et system for kartlegging av elevenes utvikling. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at skolen har etablert et tilstrekkelig system for å avdekke elever som kan ha lærings- eller utviklingsutfordringer. Skolen gjennomfører både løpende observasjoner og systematiske kartlegginger av elevenes faglige og sosiale utvikling. Kartleggingene inngår i

skolens årshjul og omfatter blant annet lese- og matematikkprøver, nasjonale prøver, elevundersøkelsen, klassetrivsel og sosiometriske kartlegginger. Dette gir etter revisors vurdering et forsvarlig grunnlag for å identifisere behov for tidlig innsats.

Tiltak i grunnskolen

Kommunen har et system for å sette inn tiltak når det avdekkes utfordringer hos elever. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at skolen har et system for å sette inn egnede tiltak når elever viser tegn til manglende progresjon eller behov for tilrettelegging. Tiltakene framstår som relevante for utfordringene som beskrives, særlig innen lesing, skriving og regning på småskoletrinnet. Det er positivt at skolen prøver ut tiltak innenfor ordinær opplæring før saken eventuelt løftes videre til spesialpedagogisk koordinator, PPT eller andre tjenester.

Revisor har ikke mottatt etterspurt dokumentasjon på individuelle tiltaksplaner. Siden det ikke er et generelt lovkrav om egne skriftlige tiltaksplaner for tiltak innenfor ordinær tilpasset opplæring, endrer ikke dette revisors vurdering.

Evaluering av tiltak

Kommunen har et system for evaluering av iverksatte tiltak, men dokumentasjonen kan variere. Revisor vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt.

Funnene viser at tiltak følges opp gjennom ukentlige trinnmøter, der lærere og øvrige ansatte drøfter elever med behov for ekstra oppfølging. Skolen beskriver også at intensive tiltak, for eksempel lesekurs, evalueres etter en avgrenset periode, og at ny kartlegging kan benyttes for å vurdere effekt. Dersom tiltakene ikke gir ønsket utvikling, kan saken løftes videre til spesialpedagogisk koordinator og eventuelt PPT.

Revisor vurderer at skolen har etablert arenaer og praksis for å evaluere tiltak. Samtidig foreligger det ikke dokumentasjon av kartlegging og tiltak. Etter revisors vurdering er dette et forbedringspunkt, fordi systematisk dokumentasjon er viktig for å sikre kontinuitet i

oppfølgingen og for å kunne vise hvilke tiltak som er prøvd ut over tid. Manglende dokumentasjon er likevel ikke en mangel som tilsier at kriteriet ikke er oppfylt.

4 OVERGANGER MELLOM BARNEHAGE OG SKOLE

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling 1 – del om overganger.

4.1 Problemstilling

Har kommunen tilfredsstillende system, rutiner og praksis for overganger mellom barnehage og skole?

4.2 Revisjonskriterie

- Kommunen skal sikre at barnehagen og skolen samarbeider om trygg overgang fra barnehage til skole

4.3 Funn

Kommunale rutiner og planer for overgangsarbeidet

Frosta kommune har etablert faste rutiner for å sikre en trygg og forutsigbar overgang fra barnehage til skole. Overgangsarbeidet er organisert gjennom planen «God skolestart 2026/27», som er gjort tilgjengelig for revisjonen . Formålet med opplegget er ifølge planen å skape sammenheng mellom barnehage og skole, samt å legge til rette for relasjonsbygging før skolestart.

Overgangsarbeidet er også forankret i kommunens forebyggende arbeid. I Forebyggende plan for barn og unge framgår det at «God skolestart» er et fast tilbud til alle skolestartere, og at overgang mellom barnehage og skole inngår som tema i foreldresamarbeidet for de eldste barnehagebarna.

Treffpunkter og aktiviteter før skolestart

Planen for «God skolestart» inneholder flere aktivitetpunkter gjennom våren før skolestart. Barna besøker skolen flere ganger og deltar blant annet i aktiviteter på klasserommet, i gymsalen og på biblioteket. De spiser også matpakken sin på skolen som en del av besøksopplegget. Det arrangeres videre en felles vårtur for alle skolestartere og et foreldremøte på skolen før sommerferien.

Barna får også et hefte om seg selv, med enkle leseoppgaver og oppgaver knyttet til å beskrive og tegne seg selv og familien.

Skolen opplyser ellers at dialogen med barnehagene starter etter nyttår, og at barna får flere muligheter til å bli kjent med skolen før oppstart. I intervjuet med skolens ledelse beskrives blant annet skolebesøk, møter med lærere og andre elever samt aktiviteter som skal gjøre overgangen mer forutsigbar for barna.

Informasjonsoverføring mellom barnehage og skole

Både barnehagene og skolen opplyser i intervju at det gjennomføres systematiske overføringsmøter før skolestart. Det gis både muntlig og skriftlig informasjon om barna til skolen. Ifølge rektor og fagleder benyttes overføringsskjema for alle barn ved overgangen fra barnehage til skole. Barnehagestyrer og pedagogisk leder opplyser også at det benyttes overgangsskjema, blant annet med informasjon om tiltak som er gjennomført i barnehagetiden.

Barnehagene og skolen gjennomgår informasjon om hvert enkelt barn i egne oppfølgingsmøter.

Skolen opplyser at det gjennomføres overføringsmøter mellom barnehage, skole, SFO, skolehelsetjeneste og eventuelt PPT. Møtene inngår som en fast del av overgangsarbeidet og skal bidra til at nødvendig informasjon følger barnet ved skolestart.

Oppfølging av barn med særskilte behov

For barn som har vedtak eller mer omfattende oppfølgingsbehov, gjennomføres det egne overgangsmøter med mer detaljert informasjonsutveksling. Barnehagene opplyser at det i disse tilfellene legges særlig vekt på å sikre kontinuitet og at skolen får nødvendig informasjon om tidligere tiltak og barnets behov. Det framgår også at overgangsskjemaet inneholder opplysninger om eventuelle tiltak som er gjennomført i barnehagetiden.

Skolen opplyser tilsvarende at enkelte barn får tidligere og mer omfattende oppfølging i overgangsfasen enn det ordinære opplegget legger opp til. Dette gjelder særlig barn med større behov for tilrettelegging og oppfølging.

Evalueringsav overgangsarbeidet

Rektor og fagleder opplyser i intervju at man vurderer overgangsrutinene som velfungerende. Samtidig peker skolen på at kvaliteten på informasjonsoverføringen kan variere noe mellom barnehagene, blant annet avhengig av erfaringen til de ansatte som deltar i overgangsmøtene. Skolen inviterer barnehagene til evalueringsmøter etter skolestart for å drøfte erfaringer.

Barnehagene beskriver overgangsarbeidet som godt innarbeidet og viser til at det finnes etablerte strukturer og samarbeidsarenaer. Det legges vekt på trygghet, kontinuitet og samarbeid mellom de ansatte som kjenner barnet fra barnehagen og de som skal følge barnet opp i skolen.

4.4 Vurdering

Kommunen sikrer at barnehagen og skolen samarbeider om trygg overgang fra barnehage til skole. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen har etablert faste rutiner gjennom planen «God skolestart 2026/27», med flere treffpunkter mellom barn, barnehage og skole før skolestart. Opplegget omfatter blant annet skolebesøk, aktiviteter på skolen, foreldremøte og evaluering etter skolestart.

Kommunen har også rutiner for informasjonsoverføring mellom barnehage og skole. Det gjennomføres overføringsmøter og benyttes overgangsskjema for alle barn. For barn med vedtak eller mer omfattende oppfølgingsbehov gjennomføres det egne overgangsmøter.

5 TVERRFAGLIG SAMARBEID

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling 2.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet tverrfaglig samarbeid:

1. 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

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger som sikrer god koordinering mellom tjenestene med tydelig ansvarsavklaring, og sørge for at tjenestene har kjennskap til hverandre.
- Kommunen bør sikre at **helsestasjonen** er en del av det tverrfaglige samarbeidet med barnehagene, om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
- Kommunen bør sikre at **skolehelsetjenesten** er en del av det tverrfaglige samarbeidet med skolen, om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
- Kommunen bør sikre at **ungdomslosen og miljøterapeut** er en del av det tverrfaglige samarbeidet med skolen, om barn med særlige behov

5.3 Funn

Styringsdokumenter, planer, veiledere

Det tverrfaglige samarbeidet er formalisert gjennom flere styringsdokumenter. En overordnet beskrivelse finnes i **Forebyggende plan for barn og unge** i Værnesregionen og Frosta kommune, der det framgår hvordan kommunen organiserer sitt samarbeid både på systemnivå og individnivå. Planen beskriver blant annet samordningsteam, tverrfaglige skoleteam, tverrfaglige barnehageteam, miljøteam og bruk av BTI-handlingsveilederen ved bekymring for barn og unge. Planen legger til grunn at BTI-prinsippene skal følges i alle saker, og at det skal være tydelig hvem som har hovedansvaret («stafettpinne») i den enkelte sak.

Kommunen har i tillegg vedtatt **Handlingsplan for trygt og godt oppvekstmiljø 2024–2027**. Planen beskriver hvordan barnehager, skole og øvrige tjenester skal arbeide forebyggende for å sikre et trygt og godt oppvekstmiljø, og skal fungere som et praktisk verktøy for ansatte og ledere. Planen legger vekt på barnets beste, barns medvirkning, foreldresamarbeid og systematiske rutiner for oppfølging av bekymringer.

Videre viser kvalitetsmeldingen **«Eier melder, deg forteller»** fra 2026 til faste tverrfaglige møtearenaer som miljøteam, tverrfaglig barnehageteam, tverrfaglig skoleteam og politiråd. Dokumentet beskriver samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, skolehelsetjeneste, ungdomslos, miljøterapeut og øvrige hjelpetjenester som en sentral del av kommunens forebyggende arbeid.

Tverrfaglige samarbeidsarenaer

Intervjuene med skole og barnehager viser at både Frosta skole og de kommunale barnehagene deltar i etablerte tverrfaglige samarbeidsarenaer.

Frosta skole har flere tverrfaglige arenaer. Et **tverrfaglig skoleteam** er forankret i kommunens forebyggende plan, og her deltar blant annet skolens ledelse, spesialpedagogisk koordinator, PPT, barnevern, psykologtjeneste og representanter fra helse- og familietjenester, herunder skolehelsetjenesten.

Det tverrfaglige skoleteamet fungerer som en arena for mer **overordnede og strategiske drøftinger**, blant annet knyttet til rutiner for fraværsforebygging. Møtene har vært annenhver måned, noe som kan gi noe lang tid mellom møtepunktene dersom det er behov for raskere oppfølging.

Skolen har også et **tverrfaglig kompetanseteam** som møtes oftere, omtrent annenhver uke. Dette teamet brukes i større grad **til drøfting av enkeltelever og konkrete saker**, med deltakelse fra blant annet barnevern, psykologtjeneste, PPT, skolehelsetjeneste og representanter fra skolen. Kompetanseteamet er ifølge skolen relativt nyoppstartet.

I tillegg har skolen et **miljøteam** med representanter fra skolen, skolehelsetjenesten, ungdomslos og miljøterapeut. Miljøteamet framstår som det laveste nivået for intern drøfting av elever og saker, særlig saker knyttet til klassemiljø og sosiale utfordringer.

I intervju med representantene fra barnehagene fremkommer det at barnehagene deltar i et **tverrfaglig barnehageteam**. Det nevnes blant annet psykolog, PPT, barnevern, helsestasjon, fysioterapeut og miljøterapeut som deltakere eller aktuelle samarbeidspartnere. Teamet brukes til å drøfte saker og vurdere videre oppfølging. Helsestasjonen inngår også i samarbeidet gjennom samordningsteam, og det er korte veier til å innhente råd og veiledning ifølge styrer og pedagogisk leder.

Bruk av bedre tverrfaglig innsats (BTI-modellen)

BTI ble utviklet gjennom det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen. En egen prosjektgruppe arbeidet fram handlingsveilederen,¹⁰ og den digitale løsningen ble etablert med ekstern bistand. Handlingsveilederen ble gjort tilgjengelig i 2019.

BTI er formelt forankret i kommunens forebyggende plan og skal benyttes i skole, barnehage og sektor helse & omsorg.

Ifølge BTI-ansvarlig i kommunen var BTI opprinnelig en del av prosjektet «Fra magefølelse til handling», og denne betegnelsen kan ifølge BTI-ansvarlig ha skapt en viss uklarhet om hva som faktisk var innført. Det trekkes fram eksempler på ansatte som flere år etter lanseringen oppfattet BTI som noe kommunen burde begynne med, selv om modellen allerede hadde vært

¹⁰ <https://varnes.bedreinnnsats.no/handlingsveileder/>

tatt i bruk. BTI-ansvarlig viser samtidig til at mye av informasjonen ansatte etterspør om BTI faktisk allerede finnes i kommunens planverk.

BTI-prosjektet hadde i utgangspunktet relativt god framdrift. BTI-ansvarlig opplyser at BTI-modellen var godt implementert i starten av perioden, blant annet fordi enkelte nøkkelpersoner la ned betydelig innsats i arbeidet. Etter hvert ble imidlertid kontinuiteten utfordret gjennom lederbytter og utskifting av ansatte. BTI-ansvarlig opplyser at overgangen fra prosjekt til ordinær drift ikke ble fulgt opp med tilstrekkelige systemer for opplæring av nyansatte. Resultatet ble at kunnskap og praksis i stor grad forble personavhengig.

BTI beskrives i intervjuet med ungdomslos som et verktøy som skal bidra til å tydeliggjøre hvilke steg som skal tas, når foresatte skal involveres, og når andre tjenester bør kobles på. Det pekes på at BTI i utgangspunktet er et nyttig hjelpemiddel for å tydeliggjøre handlingsløp, ansvar og samarbeid, men at dette forutsetter bedre forankring, enklere praktisk bruk og felles forståelse av nytten. Det trekkes også fram at bedre digitale løsninger og mer tilgjengelige maler kan gjøre verktøyet lettere å bruke. Det vises i denne sammenheng til et ønske om at relevante maler og dokumenter i større grad gjøres tilgjengelige i de systemene ansatte allerede bruker, slik at verktøyet oppleves som mer praktisk anvendelig i det daglige arbeidet.

Det framgår også at noe av utfordringen ved tidligere forsøk på implementering av BTI, blant annet har vært knyttet til at verktøyet ikke i tilstrekkelig grad ble opplevd som et hjelpemiddel i praksis. Når nytteverdien ikke blir tydelig, kan verktøyet i stedet bli oppfattet som en ekstra oppgave eller et tillegg til eksisterende arbeid. Dette trekkes fram som en mulig forklaring på at implementeringen ikke har lyktes fullt ut.

Videre opplyser **barnehagene** i Intervju at **BTI og den tilhørende handlingsveilederen er godt innarbeidet** i deres daglige arbeid. Representantene for barnehagene beskriver at bekymringer systematisk drøftes i avdelingsmøter, og at notatskjemaene som inngår i BTI benyttes aktivt. Handlingsveilederen brukes som støtte både ved kartlegging, tiltaksarbeid og dokumentasjon.

Styrer og pedagogisk leder opplyser videre at barnehagene har en praksis hvor foreldrene involveres tidlig, der observasjoner deles åpent og samtykke innhentes før videre samarbeid. Dette samsvarer godt med sentrale prinsipper i BTI-modellen.

Barnehagene opplyser videre at de må følge handlingsveilederen og gjennomføre nødvendig forarbeid før konsultasjonstid hos PPT kan bestilles. BTI-ansvarlig viser til at PPTs krav om slikt forarbeid har bidratt til at barnehagene har blitt gode på nivå 0 og nivå 1 i BTI, fordi ansatte må øve på modellen og bruke den i praksis.

Kommunen har etablert flere faste møtearenaer for tverrfaglig samarbeid, blant annet tverrfaglig barnehageteam, tverrfaglig skoleteam, miljøteam og samordningsteam. I 2026 ble det også etablert et tverrfaglig kompetanseteam for drøfting av barn og unge det er bekymring for. Flere av de intervjuede opplyser at møtearenaene bidrar til kontakt mellom tjenester, senker terskelen for videre kontakt og gir mulighet til å drøfte bekymringer og enkeltsaker tverrfaglig. Møtearenaene støtter kommunens arbeid etter BTI og Handlingsveilederen.

Fra rektor og fagleder ved grunnskolen opplyses det at modellen **i liten grad har vært brukt de siste årene**, og at arbeidet i praksis må startes opp igjen. Skolen opplyser at BTI skal taes opp igjen gjennom planleggingsdager, ressurspersoner og nytt opplæringsarbeid fra høsten 2026.

Skolen opplyser videre at det fortsatt er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar i BTI-arbeidet. Det uttrykkes usikkerhet om hvem som skal ha drivansvar i saker der flere tjenester er involvert, og det etterlyses bedre nedskrevne rutiner og flytskjemaer.

Selv om kommunen har flere tverrfaglige samarbeidsarenaer, framgår det av intervju at flere av dem fortsatt er under utvikling. Helsesykepleier opplyser at det er utfordringer med kontinuitet og stabil deltakelse i miljøteamet. Det tverrfaglige skoleteamet synes i hovedsak å ha vært brukt til overordnede og systemrettede drøftinger, og i mindre grad til behandling av enkeltsaker. Det tverrfaglige kompetanseteamet framstår som en mer operativ arena for drøfting av bekymringer og enkeltsaker, men er nylig etablert og fortsatt i en oppbyggingsfase.

BTI-ansvarlig opplyser for øvrig at enkelte ansatte har oppfattet BTI-modellen som tungvint eller valgfri. Hun understreker at ansatte både må få tydelige forventninger om bruk og konkrete muligheter til å øve seg.

Ifølge BTI-ansvarlig **brukes i dag ikke en stafettlogg eller annen felles digital løsning for koordinering**. Kommunen valgte tidligere å ikke innføre stafettlogg, blant annet av kostnadsårsaker. Samtidig vurderer BTI-ansvarlig at dette kan ha vært en ulempe, fordi andre kommuner beskriver loggen som viktig for systematikk og koordinering.

BTI-ansvarlig opplyser videre at det har vært diskutert å gjøre maler fra handlingsveilederen tilgjengelige i det elektroniske saksbehandlersystemet Elements. Bakgrunnen er at mange ansatte allerede bruker dette systemet til dokumentasjon, og at en slik integrasjon kan senke terskelen for bruk av BTI.

Samarbeid med helsestasjon

Barnehagene har en viktig rolle i å observere barnas utvikling i hverdagen og identifisere bekymringer knyttet til språk, sosial fungering, motorikk, trivsel og læringsforutsetninger.

Når bekymringer oppstår, er helsestasjonen en sentral samarbeidspartner for barnehagene. Samarbeidet skjer både gjennom uformell kontakt og gjennom faste arenaer som **miljøteam** i barnehagene, hvor ansatte i barnehagen og helsestasjonen møtes for å drøfte bekymringer og få veiledning. Miljøteamene beskrives som lavterskelarenaer hvor ansatte i barnehagen og ansatte ved helsestasjonen kan drøfte utfordringer, dele observasjoner og vurdere behov for videre oppfølging. Formålet er å komme tidlig inn med råd, veiledning og tiltak før utfordringene utvikler seg eller før det blir behov for mer omfattende tjenester.

I tillegg er det et **tverrfaglig barnehageteam**, hvor helsestasjon, PPT, fysioterapeut, psykolog, barnevern og barnehage deltar. Teamet brukes til drøfting av saker og vurdering av videre oppfølging.

Intervjudataene peker på at helsestasjonen bidrar med flere typer kompetanse inn i samarbeidet. Helsesykepleier, fysioterapeut og andre fagpersoner ved helsestasjonen kan gi råd om barns utvikling, foreldrestøtte og mulige tiltak. Intervjuene viser også at foreldreveiledning er et sentralt virkemiddel, og at helsestasjonen ofte trekkes inn når det er behov for å styrke samarbeidet med foresatte eller følge opp bekymringer som berører barnets utvikling og omsorgssituasjon.

Informantene beskriver at dialog med foresatte skal skje tidlig når bekymringer oppstår. Dette skal bidra til å skape en felles forståelse av situasjonen og gjøre det lettere å sette inn tiltak i både hjem og barnehage. Tidlig foreldreinvolvering framheves som en viktig forutsetning for at samarbeidet mellom barnehage og helsestasjon skal fungere godt.

Samtidig viser intervjuene at samarbeidet har enkelte utfordringer. BTI-ansvarlig peker på at barnehagene er blitt gode til å identifisere bekymringer, men at andre tjenester ikke alltid involveres systematisk etter at bekymringen er avdekket. Det pekes også på behov for tydeligere rolle- og ansvarsavklaringer mellom de ulike tjenestene, samt mer systematisk bruk av BTI-modellen som verktøy for samarbeid og oppfølging.

Samarbeid med skolehelsetjeneste

Samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten skjer både gjennom faste samarbeidsstrukturer og direkte kontakt i enkeltsaker. Når skolen avdekker elever som strever faglig eller sosialt, skjer den første oppfølgingen som regel innenfor ordinær opplæring og

gjennom interne drøftinger. Dersom utfordringene vedvarer eller vurderes å kreve bredere kompetanse, involveres skolehelsetjenesten.

Både skolen og skolehelsetjenesten opplyser at kontaktlæreren er sentral i oppfølgingen av enkeltelever. Skolehelsetjenesten viser særlig til den direkte kontakten med kontaktlærere i enkeltsaker.

Kontaktlæreren står nær eleven i det daglige og er ofte den som først oppdager endringer eller bekymringer. Når ungdom eller foreldre tar kontakt med helsesykepleier, kan helsesykepleier ved behov be om samtykke til å snakke med kontaktlærer, ettersom kontaktlærer ofte står nær eleven i det daglige.

Skolehelsetjenesten bidrar særlig når utfordringene ikke bare gjelder faglige prestasjoner, men også omfatter psykososiale forhold, psykisk helse, familieforhold eller sammensatte behov. Helsesykepleier beskriver sin rolle som et lavterskeltilbud for elever og foresatte, mens miljøterapeuten arbeider med foreldreveiledning, familiesamtaler og samarbeid med lærere og andre voksne rundt barnet. Målet er å styrke barnets fungering både hjemme og på skolen.

Rektor og fagleder i grunnskolen opplyser at samarbeidet med skolehelsetjenesten er bedre enn tidligere. Tjenesten skal tidligere ha vært preget av manglende kontinuitet og tilgjengelighet, men samarbeidet har blitt styrket etter at skolehelsetjenesten er kommet tettere på skolen. Samtidig pekes det på at samarbeidet kan videreutvikles gjennom tydeligere rutiner for oppstart av saker, tilbakemeldinger og informasjonsdeling mellom tjenestene.

Involvering av ungdomslos og miljøterapeut

Kommunens rapport «Eier melder, deg forteller» (2026) samt kommunens forebyggende plan for barn og unge beskriver følgende ansvarsdeling mellom ungdomslos og miljøterapeut:

Ungdomslosen har som hovedoppgave å bistå **ungdom og unge voksne i alderen 13 til 23 år** som har risiko for å falle utenfor skole eller arbeid.

- **Målrettet oppfølging:** Ungdomslosen jobber i aktiv dialog med den enkelte ungdom for å sikre at alle aktuelle samarbeidspartnere, både offentlige og private, støtter opp under ungdommens selvbestemte mål.
- **Samtaler og støtte:** Det tilbys støttesamtaler for at ungdommen skal klare å stå i prosesser over tid. Dette inkluderer oppfølging ved utfordringer som ufrivillig

skolefravær, psykisk uhelse, lav motivasjon, eller problematikk knyttet til rus og kriminalitet.

- **Koordinering og nettverk:** Rollen innebærer tett kontakt med aktører som politi, NAV, skole, fastlege, PPT og barneverntjeneste. Ungdomslosen tilbyr også veiledning og støtte til ungdommens private og offentlige nettverk.
- **Særsilt ansvar ved overganger:** Ungdomslosen har et spesielt fokus på sårbare elever på 10. trinn i overgangen til videregående skole, da dette er en fase hvor risikoen for frafall er høy. Ved behov kan ungdomslosen også følge opp unge voksne i overgangen til voksenlivet.

Miljøterapeut i Frosta tilbyr forebyggende tiltak på **system-, gruppe- og individnivå**, og innsatsen skreddersys etter behov og omfang.

- **Forebyggende innsats i alle faser:** Miljøterapeuter skal delta allerede i svangerskapsomsorgen gjennom samtaler og foreldreforberedende grupper. De gjennomfører tiltak på helsestasjonen, i barnehagen, på skolen og i barnas fritid.
- **Foreldreveiledning:** En sentral oppgave er å drive foreldreveiledning og kurs, som for eksempel ICDP og COS-P (Trygghetssirkelen).
- **Spesialiserte funksjoner:**
 - **Barnekoordinator:** Miljøterapeut for aldersgruppen 0–6 år har koordinatorfunksjon for barn med komplekse og sammensatte behov.
 - **UP-team:** Miljøterapeuter på mellomtrinnet og ungdomsskolen er en del av UP-teamet, som tilbyr rask psykisk helsehjelp til barn og unge med lette til moderate utfordringer.
- **Kollegastøtte:** I tillegg til arbeidet rettet mot barn og familier, gir miljøterapeutene veiledning og støtte til andre ansatte i oppvekstsektoren.

Det er to miljøterapeuter i helsestasjon og skolehelsetjenesten. Miljøterapeut 0 - 6 år, og miljøterapeut 1. – 7. skoletrinn. Begge funksjonene er organisert i samme tjeneste (skolehelsetjenesten), og arbeidsdelingen følger i all hovedsak alder. Miljøterapeut 1.-7. trinn opplyser i intervju at funksjonen i stor grad er rettet mot systemet rundt barnet, særlig foreldreveiledning, samarbeidsmøter med andre instanser og arbeid opp mot lærere og andre voksne rundt barnet, og i mindre grad direkte og løpende oppfølging av barnet selv i

skolehverdagen. Miljøterapeut gjennomfører barnesamtaler og familiesamtaler som en del av en «skreddersøm» familien får, eller ved behov for barnesamtaler over tid.

Miljøterapeut 1. – 7. trinn arbeider også som behandler i kommunens psykiske helsetjeneste for barn og unge. Tilbudet er et lavterskeltilbud for barn med lette til moderate psykiske vansker, livsbelastninger eller rusutfordringer, og tjenesten har veiledning fra psykolog og mulighet for henvisning videre.

Miljøterapeut opplyser at det kan være utfordrende å trekke et tydelig skille mellom hva som er ordinær oppfølging i skolehelsetjenesten og hva som er særskilt oppfølging. Det pekes også på at det kan være uklart for foreldre og samarbeidspartnere når de mottar ordinær oppfølging og når de får et mer særskilt tilbud.

Det kommer fram at stillingen må ses i sammenheng med barnevernsreformen/oppvekstreformen fra 2022 og kommunens økte ansvar for forebygging og foreldreveiledning. Funksjonen skal bidra til å vurdere barnets behov og legge til rette for tiltak i miljøet rundt barnet.

Det er flere innganger til miljøterapeuten. Henvendelser kan komme fra kontaktlærer, foreldre, skolehelsetjenesten, flyktningsesykepleier, flyktningshelsetjenesten og barneverntjenesten. Helseesykepleier kan også koble på miljøterapeut gjennom rutineundersøkelser og samtaler, og barneverntjenesten kan koble på miljøterapeut både under undersøkelser og i tiltak.

BUP henviser i mindre grad til miljøterapeut, og det kommer fram et ønske om mer samarbeid og flere henvendelser fra BUP ved utskrivning, særlig når det gjelder foreldreveiledning. PPT ser i liten grad ut til å henvise saker til miljøterapeut.

Det vises også til en samhandlingsavtale/retningslinje i helsefellesskapet som gjelder samarbeid med BUP. Dette peker mot at samhandling med spesialisthelsetjenesten er et relevant tema i arbeidet rundt tjenesten.

Henvisningsveiene er åpne og lavterskelpregede, men det er ikke alltid tydelig hvem som skal kontaktes i ulike situasjoner, ifølge miljøterapeuten. Et eksempel er henvendelser om foreldreveiledning, der det kan være uklart om kontakten bør gå til miljøterapeut eller helseesykepleier. Samtidig understrekes det at lave terskler har en verdi, og at det kan være hensiktsmessig at samarbeidspartnere kan kontakte den de kjenner eller føler seg trygg på.

Arbeidet er i stor grad skreddersydd til den enkelte familie, ifølge miljøterapeuten. Tjenesten følger ikke et standardisert forløp med et fast antall samtaler, men oppfølgingen tilpasses behovet i den enkelte sak. I noen saker kan det settes opp et bestemt antall

foreldreveiledningssamtaler, men hovedinntrykket er at løsninger utformes fortløpende ut fra behov.

Samtidig er rolle- og oppgavefordelingen ikke fullt ut tydelig beskrevet i rutiner eller veiledere. Det kommer fram at rolle- og oppgavefordelingen i stor grad ble utviklet av leder i samarbeid med miljøterapeut og resten av helsestasjon og skolehelsetjenesten. Det finnes også muntlige praksiser for arbeidsdeling, blant annet at barn som trenger mer enn et visst antall samtaler hos helsesykepleier, i større grad bør over til miljøterapeut.

Det pekes på at **mer formalisering kan gjøre det lettere å avklare mandat, ansvar og arbeidsdeling**, både internt i tjenesten og overfor samarbeidende tjenester. Samtidig understrekes det at tydelighet ikke bør gå på bekostning av fleksibiliteten i tilbudet.

Miljøterapeuten er organisatorisk plassert i skolehelsetjenesten og **bruker samme fagsystem som helsesykepleier, men i ulike deljournaler**. Barn kan dermed ha flere journaler i samme system. Helsesykepleier har tilgang til barnets samlede historikk, mens miljøterapeuten oppretter egen journal og ikke har tilgang til alle helseopplysninger om barnet.

Dette oppleves som en svakhet i systemet ifølge miljøterapeut, særlig fordi helsesykepleier og miljøterapeut i praksis arbeider tett som et team.

Det framgår at praksisen i dag løses gjennom samtykke og informasjonsdeling i team, men at ordningen oppleves som tungrodd. Det pekes samtidig på at det pågår arbeid med å se på mulige løsninger for å forbedre systemet.

Hva som er miljøterapeutens ansvar og hva som skal ivaretas av andre ansatte i skolehelsetjenesten **gjøres etter en individuell vurdering**, i tillegg spiller forhold som praktisk organisering, manglende rutiner, kapasitet og sykefravær inn. Det kommer også fram at det finnes venteliste.

Lokale samarbeidspartnere ser ut til å ta kontakt med den personen de kjenner, og hvordan ressursen brukes kan derfor variere. Miljøterapeut opplyser at ulike lærere og klasser bruker miljøterapeutressursen ulikt, noe som kan bidra til forskjeller i hvordan funksjonen tas i bruk.

Miljøterapeuten gjennomfører også ICDP¹¹ for flyktninger, blant annet for familier fra Ukraina. Dette trekkes fram som eksempel på en oppgave som er lagt til funksjonen i praksis, uten at det er tydelig formalisert.

Miljøterapeuten deltar ikke i miljøteam, men er med i tverrfaglig kompetanseteam og tverrfaglig skoleteam. Disse arenaene er viktige fordi de gjør det lettere å bli kjent med andre tjenester og senker terskelen for videre kontakt i enkeltsaker. Det kommer fram at tverrfaglig skoleteam oppleves som nyttig nettopp fordi kontakt mellom tjenester blir enklere også i etterkant av møtene.

Det pekes samtidig på at det er potensial for å utnytte de tverrfaglige arenaene bedre. Tverrfaglig kompetanseteam er relativt nytt og fortsatt under utvikling, og det har vært utfordringer med å få inn saker. Likevel uttrykkes det tro på at teamet kan få større verdi når det blir mer etablert.

Ungdomslosfunksjonen har vært bemannet i nåværende form siden mars 2025. Før dette synes oppgavene å ha vært ivaretatt delvis gjennom andre funksjoner, uten at det var etablert en tydelig og operativ ungdomslos-stilling.

Det foreligger ifølge ungdomslosen ikke en tydelig og samlet skriftlig beskrivelse av alle stillingens oppgaver og ansvar. Stillingen omfatter også flere andre funksjoner og oppgaver, noe som bidrar til at innholdet i stillingen oppleves som sammensatt. Det framgår også at det ikke er tydelig definert hvor stor del av stillingen som faktisk brukes til ungdomslosarbeid, og hvor mye som går til andre oppgaver.

Ungdomslos arbeider med ungdom i alderen 13–23 år, med særlig vekt på å forebygge fravær, utenforskap og frafall fra videregående opplæring. Ungdommene kommer inn via flere ulike innganger. Det kan være henvendelser fra skole, oppfølgingstjenesten, foreldre, fastlege eller ungdommen selv. Skole og oppfølgingstjenesten framstår som de vanligste inngangene.

Ungdomslos er avhengig av at andre aktører identifiserer behovet og kobler henne på. Dette gjør funksjonen avhengig av at skole, andre tjenester, foreldre eller ungdommen selv kjenner

¹¹ **International Child Development Programme.** Det er et forebyggende veiledningsprogram som skal styrke samspillet mellom barn og omsorgspersoner

til tilbudet og vurderer det som relevant. Ungdomslosen jobber med å gjøre funksjonen kjent blant samarbeidsinstanser, og å bli implementert i deres rutiner.

Det er ikke etablert faste, skriftlige kriterier for hvilke ungdommer som bør følges opp av ungdomslos. Dette gjør at vurderingene i noen grad blir situasjonsavhengige. Det trekkes fram som ønskelig at skolen, i samarbeid med ungdomslos, tydeliggjør i hvilke tilfeller funksjonen bør kobles på.

Det framgår samtidig i intervju at funksjonen ikke alltid blir brukt helt avgrenset mot de ungdommene som står i størst fare for fravær og frafall. Det vises til at ungdomslos i enkelte tilfeller kobles på i saker som i større grad gjelder ungdommer som allerede har et etablert hjelpeapparat rundt seg, for eksempel ved særskilt tilrettelegging eller planlagte overganger. Det framheves at funksjonen særlig er ment for ungdommer som står i fare for å falle ut av opplæring eller andre viktige systemer, og at tydeligere kriterier kan bidra til en mer målrettet bruk av ressursen.

Det understrekes også at tidlig involvering er viktig. Når ungdomslos kobles på tidlig, før utfordringer og handlingsmønstre får satt seg, vurderes muligheten for å lykkes som bedre.

Oppfølgingen er ifølge ungdomslosen individuelt tilpasset. Arbeidet bygger i stor grad på relasjonsbygging, kartlegging av den enkelte ungdom sin situasjon og vurdering av hvilke tiltak eller samarbeidspartnere som er relevante. Det benyttes ikke en standardisert tiltakspakke, men en skreddersydd tilnærming ut fra behov og situasjon.

Ungdomslos har kontor ved ungdomsskolen, og dette bidrar til lav terskel for kontakt. Det er også en del ungdommer som tar kontakt uformelt. Slike møter vurderes som viktige for å bygge relasjoner og gjøre det enklere å ta kontakt dersom behovet for oppfølging oppstår senere. Den åpne og tilgjengelige tilstedeværelsen kan ifølge ungdomslosen ha et forebyggende element, ved at terskelen senkes før utfordringene nødvendigvis er blitt store.

Det framgår videre at kontakten med foreldre varierer etter ungdommens alder og sakens karakter. I noen saker vil foreldrene være sentrale samarbeidspartnere, mens kontakten i andre saker er mer begrenset. Dette gjelder særlig når ungdommen er over 16 år og i større grad råder over egne opplysninger.

Ungdomslosen har hatt oppfølging av totalt 19 ungdommer siden oppstart i mars 2025.

Samarbeidet med skolen beskrives som godt i det daglige, men samtidig noe tilfeldig og i for liten grad forankret i faste rutiner. Det framgår at samarbeidet i praksis ofte fungerer godt, men

at manglende skriftliggjøring og tydelige prosedyrer gjør funksjonen sårbar og kan føre til at ungdomslos ikke alltid blir koblet på når det ville vært naturlig.

Det vises blant annet til at **ungdomslos ikke alltid blir invitert inn i møter der funksjonen kunne hatt en relevant rolle**, noe som illustrerer at samarbeidet i for stor grad er avhengig av enkeltpersoners vurderinger. Når funksjonen ikke er tilstrekkelig forankret i rutiner og planer, øker risikoen for at den blir brukt ujevnt, eller glemt i overganger og oppfølgingsløp.

Det framgår også at det kunne vært nyttig med et mer konkret flytskjema eller en rutineskisse for når ungdomslos skal involveres og hvordan dette skal skje. Et slikt verktøy kan bidra til å tydeliggjøre ansvar, tidspunkt for involvering og sammenhengen mellom ungdomslos og øvrige tiltak. Det framheves samtidig at en slik rutine i stor grad bør forankres og eies av skolen, siden det ofte er skolen som identifiserer behovet og vurderer når funksjonen bør kobles på.

Ungdomslos samarbeider tverrfaglig med blant andre skolehelsetjeneste, helsesykepleier, fastlege, BUP og oppfølgingstjenesten, avhengig av ungdommens alder og behov. I saker som gjelder elever i videregående opplæring, er oppfølgingstjenesten en sentral samarbeidspartner. I saker som gjelder selve overgangen, samarbeides det direkte med den enkelte videregående skole, via rådgiver eller lignende.

Ungdomslos deltar i miljøteam og tverrfaglig skoleteam. Miljøteamet beskrives som en arena for råd og veiledning i enkeltsaker og for mer praktisk, direkte drøfting av utfordringer. Samtidig framgår det at **teamet fortsatt synes å være under utvikling, og at det ikke fullt ut er avklart hvilken arbeidsform og funksjon teamet skal ha**. Det framstår også som noe uklart hvor godt innarbeidet og hvor mye brukt teamet er i praksis. Ungdomslos deltar ikke i tverrfaglig kompetanseteam.

I tillegg deltar ungdomslos i flere andre samarbeidsarenaer og møter, blant annet samordningsteam, psykisk helsetjeneste for barn og unge (20% av stillingen), Best sammen-prosjektet og ungdomsrådet. Samordningsteamet beskrives som en mer overordnet arena med deltakelse fra blant annet enhetsledere og interkommunale tjenester, samt politi. Psykisk helsetjeneste for barn og unge er ifølge ungdomslosen et lavterskeltilbud rettet mot barn og unge med lettere psykiske helseutfordringer, blant annet knyttet til angst og depresjon.

«Best sammen» omtales som et prosjekt knyttet til kommunens arbeid etter legesaken i Frosta, og som en arena for planlegging og gjennomføring av tiltak i lokalsamfunnet. Ungdomslos inngår også som veileder og koordinator for ungdomsrådet. Ungdomsrådet møtes fire ganger i året, og det framgår at rådet i inneværende periode består av åtte medlemmer fra ungdomstrinnet.

5.4 Vurdering

Tverrfaglige samarbeidsordninger i praksis

Kommunen har etablert samarbeidsordninger som sikrer god koordinering mellom tjenestene, samt at tjenestene har kjennskap til hverandre, men ansvarsavklaring og implementering av BTI er ikke tilstrekkelig tydelig i praksis. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Intervjuene gir et sammensatt bilde av BTI-arbeidet i Frosta kommune. På den ene siden beskrives BTI som et godt utviklet system med tydelig formål, politisk forankring og en handlingsveileder som flere tjenester oppfatter som faglig relevant. På den andre siden viser intervjuene at kommunen over tid har hatt utfordringer med å opprettholde implementeringen, særlig i skolen. Gjennomgående framstår BTI som sterkere implementert i barnehagene enn i grunnskolen, samtidig som flere informanter peker på at kommunen nå er inne i en ny fase med reimplementering av modellen.

Revisor vurderer at Frosta kommune har etablert flere formelle samarbeidsordninger som legger til rette for koordinering mellom tjenester som arbeider med barn og unge. Planverket beskriver blant annet samordningsteam, tverrfaglig barnehageteam, tverrfaglig skoleteam, miljøteam og bruk av BTI-handlingsveilederen. Funnene viser at disse arenaene i hovedsak er kjent og i bruk, og at de bidrar til kontakt mellom tjenester og mulighet for tidlig drøfting av bekymringer.

Revisor vurderer at den største svakheten gjelder ansvarsavklaring og vedlikehold av felles praksis. BTI er formelt forankret i kommunens planverk, men intervjuene indikerer noe usikkerhet om hvem som skal ha ansvaret når flere tjenester er involvert, og hvordan roller som ungdomslos og miljøterapeut skal inngå i faste strukturer. Når samarbeidet i flere tilfeller er avhengig av enkeltpersoners kjennskap og initiativ, blir systemet sårbart.

Samlet vurderer revisor at kommunen har etablert samarbeidsordninger som i hovedsak gir tjenestene kjennskap til hverandre og mulighet for koordinering. Mangler ved tydelig implementering og systematisk bruk av BTI i praksis gjør likevel at kriteriet vurderes som delvis oppfylt. Det er også en svakhet at handlingsveilederen i BTI ikke er integrert med Elements, slik at ansatte må hente maler og verktøy utenfor det ordinære dokumentasjonssystemet.

Dette kan gjøre modellen mer arbeidskrevende å bruke og svekke forutsetningene for implementering av BTI-modellen.

Samarbeid med helsestasjon

Kommunen sikrer at helsestasjonen er en del av det tverrfaglige samarbeidet med barnehagene om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at helsestasjonen inngår som en relevant samarbeidspartner for barnehagene i arbeidet med tidlig innsats. Funnene viser at helsestasjonen kan kobles på ved bekymringer om barns utvikling. Samarbeidet skjer både gjennom uformell kontakt og faste arenaer der bekymringer kan drøftes og behov for videre oppfølging vurderes.

Samarbeid med skolehelsetjeneste

Kommunen sikrer at skolehelsetjenesten er en del av det tverrfaglige samarbeidet med skolen om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Revisor vurderer at skolehelsetjenesten inngår som en relevant samarbeidspartner for skolen i oppfølgingen av elever med faglige, sosiale eller utviklingsmessige utfordringer. Samarbeidet skjer både gjennom faste strukturer og direkte kontakt i enkeltsaker, og skolehelsetjenesten kobles særlig på når utfordringene gjelder psykososiale forhold, psykisk helse, familieforhold eller sammensatte behov.

Det er positivt at samarbeidet beskrives som bedre enn tidligere, og at skolehelsetjenesten er kommet tettere på skolen.

Involvering av ungdomslos og miljøterapeut

Kommunen sikrer i hovedsak at ungdomslos og miljøterapeut er en del av det tverrfaglige samarbeidet med skolen om barn med særlige behov.

Ungdomslos og miljøterapeut inngår i kommunens tverrfaglige arbeid rundt barn og unge. Ungdomslos deltar i miljøteam og tverrfaglig skoleteam, har kontor ved ungdomsskolen og samarbeider med flere relevante tjenester. Miljøterapeut deltar i tverrfaglig kompetanseteam og tverrfaglig skoleteam, og arbeider blant annet med foreldreveiledning, familiesamtaler og veiledning til voksne rundt barnet.

Funksjonene er lavterskelpregede og fleksible, og kan tilpasses behovet i den enkelte sak.

Samtidig viser funnene at det fortsatt er behov for å sikre en mer lik praktisering av de rollene og samarbeidsformene som er beskrevet i forebyggende plan og i kvalitetsmeldingen «Eier melder, deg forteller». For ungdomslos handler dette særlig om at skolen og samarbeidende tjenester har en felles forståelse av når funksjonen bør kobles på, og hvordan ungdomslos skal inngå i møter og oppfølgingsløp.

For miljøterapeut viser funnene at det er flere innganger til funksjonen, og at bruken kan variere mellom lærere, klasser og samarbeidspartnere. Revisor vurderer derfor at kommunen har etablert relevante funksjoner og beskrivelser, men at kommunen bør arbeide videre med å gjøre disse kjent og sikre at de brukes mer forutsigbart i praksis. Kriteriet vurderes samlet sett som oppfylt.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Grunnskolen og barnehagene i kommunen har i hovedsak tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer. Barnehagene har etablerte systemer for kartlegging, tiltak og evaluering, og bruker blant annet observasjoner, foreldresamtaler, BTI-verktøy og målrettede kartleggingsverktøy ved behov. Grunnskolen har også systematiske kartlegginger og tiltak for elever som viser tegn til faglige eller sosiale utfordringer.

Det er etablert et samarbeid mellom skole og barnehage, samt skolehelsetjeneste, helsestasjon, ungdomslos og miljøterapeut om tidlig innsats for barn med særskilte behov. Kommunen har flere formelle samarbeidsarenaer, blant annet tverrfaglig barnehageteam, tverrfaglig skoleteam, miljøteam, kompetanseteam og samordningsteam. Helsestasjonen og skolehelsetjenesten inngår i relevante samarbeidsstrukturer, og ungdomslos og miljøterapeut er viktige lavterskelressurser i arbeidet rundt barn og unge.

Samtidig viser revisjonen at ansvarsdelingen mellom de nevnte partene ikke alltid fremstår som avklart. Verktøyet Bedre tverrfaglig innsats (BTI) er heller ikke implementert på en ensartet måte i hele oppvekstsektoren.

6.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Sørge for at BTI-modellen implementeres blant alle relevante parter i kommunen
- Sørge for at retningslinjer for tverrfaglig samarbeid er kjent i organisasjonen og at ansatte kjenner egen og andres funksjoner og ansvarsområder

KILDER

- **Årsplan Kvamtoppen 25-26:** Pedagogisk planverk for Kvamtoppen barnehage som dokumenterer barnehagens pedagogiske valg, satsingsområder og mål for barnehageåret 2025-2026.
- **Eier melder, deg fortelle (2021-2022):** Kvalitetsmelding for oppvekst i Frosta kommune, barnehage- og skoleåret 2021-2022. Vedtatt i Kommunestyret 21.06.2022.
- **Eier melder, deg forteller (2025-2026):** Kvalitetsmelding for oppvekst i Frosta kommune, barnehage- og skoleåret 2025-2026. Dokumentet gir status for hele oppvekstsektoren inkludert spesialpedagogikk og læringsmiljø.
- **Forebyggende plan for barn og unge (Frosta kommune 2023):** Lokal del av den regionale planen, vedtatt i Kommunestyret 02.05.2023 og sist revidert 09.09.2025.
- **Forebyggende plan for barn og unge i Værnesregionen:** Regional fellesdel som beskriver interkommunalt samarbeid og overordnede strategier for forebyggende arbeid.
- **God skolestart:** Plan og rutinebeskrivelse for overgangen mellom barnehage og skole i Frosta kommune.
- **Handlingsplan for trygt og godt oppvekstmiljø (2024-2027):** Kommunal plan vedtatt 09.12.2024 som regulerer aktivitetsplikten etter barnehageloven og opplæringsloven, inkludert rutiner for melding, undersøkelse og tiltak.
- **Kvalitetssystem for skole- og barnehageutvikling Frosta kommune:** Overordnet styringsdokument vedtatt 26.04.2022 som legger rammene for kvalitetsarbeid og databruk i sektoren.
- **BTI Frosta (Bedre Tverrfaglig Innsats):** Opplæringsmateriell og presentasjon som beskriver implementeringen av BTI-modellen, stafettlogg og handlingsveilederen.
- **Årshjul implementering BTI Kvamtoppen barnehage:** Operativ plan for praktisk innføring og vedlikehold av BTI-rutiner i enhetsnivå

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet 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:

Problemstilling 1 og 2:

Tidlig innsats i barnehage og skole:

Barnehageloven § 1 fastsetter at barnehagen i samarbeid med hjemmet har som oppgave å ta vare på barnas behov for både omsorg og lek, samtidig som den fremmer læring og dannelse som fundament for en allsidig utvikling. Det legges videre vekt på at barnehagen skal engasjere i aktiviteter som stimulerer til skaperglede, undring og utforskertrang.

Barnehagen skal ifølge rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver kontinuerlig observere og vurdere barns utvikling og læring. Dette innebærer å være oppmerksom på hvert enkelt barns progresjon og å identifisere eventuelle utfordringer tidlig. Rammeplanen legger videre vekt på at barnehagens innhold skal tilpasses hvert enkelt barns behov og forutsetninger. Dette innebærer å utforme læringsaktiviteter som støtter barn med forskjellige behov og læringstempo. Tilpasning av det allmennpedagogiske tilbudet i barnehage innebærer at barnehagens pedagogiske innhold formidles på en måte som muliggjør deltakelse for alle barn. For noen barn kan behovet for tidlig innsats innebære at personalet jobber systematisk over en kortere eller lengre periode for å integrere barnet i meningsfullt fellesskap. Når det er indikasjoner på at et barns behov muligens ikke kan imøtekommes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, pålegges barnehagen et ansvar for å informere foreldrene om deres rettigheter.

Opplæringsloven § 11-1.Tilpassa opplæring

«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er tilpassa, det vil seie at elevane får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av føresetnader, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine. Lærebedrifta skal sørge for tilpassa opplæring for dei som har læretid i bedrift.»

Opplæringsloven § 11-2.Tilfredsstillande utbytte av opplæringa

«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak, jf. §§ 11-1 og 11-3.

Skolen skal vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging etter reglane i §§ 11-4, 11-5 og 11-6.»

Opplæringsloven § 11-3.Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

«På 1. til 4. trinn skal kommunen sørge for at elevar som står i fare for ikkje å ha forventa progresjon i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.»

Opplæringsforskriften § 9-11.Undervegsvurdering i fag

«All vurdering som blir gjort før opplæringa er avslutta, er undervegsvurdering. Undervegsvurderinga i fag skal vere ein integrert del av opplæringa, og ho skal tene til å fremje læring, auke kompetansen i faga og gjere opplæringa betre tilpassa den enkelte. Undervegsvurderinga kan vere munnleg, skriftleg eller begge delar.

I undervegsvurderinga i fag skal elevar, lærlingar, lære kandidat og praksisbrevkandidat

- a. delta i vurderinga av sitt eige arbeid og reflektere over si eiga læring og faglege utvikling
- b. forstå kva dei skal lære, og kva som blir venta av dei
- c. få vite kva dei meistarar

d. få rettleiing om korleis dei kan arbeide vidare for å auke kompetansen sin.

Undervegsvurderinga skal brukast til å vurdere om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 11-2.

Elevar og lærekandidatar som får individuelt tilrettelagd opplæring, skal ha undervegsvurdering ut frå måla i den individuelle opplæringsplanen som er utarbeidd for dei, jf. opplæringslova § 11-10.»

Utledelede revisjonskriterier:

Tidlig innsats i barnehage og skole:

- Barnehagen og skolen skal ha system for
 - kartlegging av barnas utvikling
 - tiltak dersom den avdekkjer utfordringer hos barn
 - evaluering av iverksatte tiltak

Problemstilling 3:

Overganger mellom barnehage og skole

Kilde til kriterier:

Barnehageloven § 2 a. Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole

«Barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning, jf. opplæringslova § 4-7 og privatskolelova § 5-5. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang. Barnehagen må ha tillatelse fra barnets foreldre for å utlevere personopplysninger om barnet til skolen.»

Opplæringsloven § 4-7.Overgangen frå barnehagen til skolen

«Kommunen skal sørge for at barna får ein trygg og god overgang frå barnehagen til skolen og skolefritidsordninga.»

Utleddet kriterie:

- Barnehagen og skolen skal samarbeide om trygg overgang fra barnehage til skole

Problemstilling 4:

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4. Kommunens plikt til samarbeid og samordning:

«De kommunale helse- og omsorgstjenestene skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi pasienten eller brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.»

Ifølge veilederen «Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier» utgitt av Helsedirektoratet m.fl., bør kommunen etablere strukturer og ordninger som legger til rette for tverrsektorielt samarbeid. Dette innebærer blant annet å avklare ansvar, sikre felles målforståelse, og utvikle arenaer og rutiner for samhandling. Veilederen slår fast at:

«Kommunen bør etablere samarbeidsordninger for å sikre god koordinering mellom tjenestene.»

(Helsedirektoratet m.fl., kap. 2.2.1)

Videre pekes det på at gjensidig forståelse mellom aktørene er en forutsetning for effektivt samarbeid:

«Tjenestene må ha kunnskap om hverandres mandat, kompetanse og arbeidsmåter for å kunne samarbeide godt.»

(kap. 2.2.2)

Veilederen er ikke rettslig bindende, men den bygger på og konkretiserer plikter i flere sektorlover, herunder barnehageloven, opplæringsloven, barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Dermed representerer den anerkjent norm for god praksis på området

Kriterium:

- Kommunen bør ha etablert samarbeidsordninger for å sikre god koordinering mellom tjenestene og sørge for at tjenestene har kjennskap til hverandre.

Kriterier:

- Helsestasjonen bør være tilgjengelig for barnehagene når det gjelder å avdekke og sette inn tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer.
- Skolehelsetjenesten bør være jevnlig til stede og tilgjengelig for skole når det gjelder å avdekke og sette inn tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer.

Kilde til kriterie:

§ 24-1. Samarbeid og samordning

Skolen, skolefritidsordninga og pedagogisk-psykologisk teneste skal samarbeide med andre tenesteytarar dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Dersom eleven har individuell plan etter anna lov og forskrift, skal skolen, skolefritidsordninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen.

Kommunen skal samordne tenestetilbodet etter første ledd. Ved behov skal kommunen avgjere kva for ein kommunal tenesteytar som skal vareta samordninga. Dersom det er oppnemnt barnekoordinator etter [helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a](#), skal koordinatoren sørge for samordning av tenestetilbodet.

Skolen, skolefritidsordninga og pedagogisk-psykologisk teneste skal, i tillegg til å følgje opp einskilde elevar, samarbeide med andre tenesteytarar slik at alle tenesteytarane kan vareta sine oppgåver etter lov og forskrift.

Når det må til for å løyse oppgåvene etter første til tredje ledd, kan dei samarbeidande tenestene behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i [personvernforordningen artikkel 9](#) og [10](#).

Med tenesteytarar er det her meint kommunale, fylkeskommunale og statlege tenesteytarar, private tenesteytarar som utfører oppgåver på vegner av ein slik tenesteytar, barnehagar som får tilskot etter [barnehageloven § 19](#), og skolar som får statstilskot etter [privatskolelova § 6-1](#).

Krava i denne paragrafen gjeld på same måte for samarbeid og samordning for vaksne deltakarar som har rett til førebuande opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne etter [kapittel 18](#).

Kriterie:

Kommunen bør sørge for at det er et tilfredsstillende samarbeid mellom ungdomslos og skolen.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

REVISJON MIDT-NORGE SA
Att.Eirik Gran Seim
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref	Vår ref	Saksbehandler	Dato
	2026/344-4	Anniken Hastadklev	09.09.2026

Svar på Forvaltningsrevisjonsrapport FR 1372 - Tidlig innsats - til høring

Det vises til mottatt forvaltningsrevisjonsrapport som vi har fått tilsendt for høring. Nedenfor følger våre merknader:

Det fremgår av høringsutkastet at det er «gjennomført til sammen åtte intervjuer, med følgende deltakere: Kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst og velferd (felles intervju)». Til dette vil jeg bemerke at det ikke har vært gjennomført annet intervju med kommunedirektør enn «Oppstartmøte Frosta forvaltningsrevisjon (på teams)», med følgende agenda:

«Formålet med møtet er å:

- Orienterer kort om prosjektet
- Planlegge videre datainnsamling, herunder intervjuer og dokumentinnhenting.»

Det er derfor upresist og feil å skrive i rapporten at det er gjennomført intervju.

Det bemerkes at det står fagleder barnetrinn, det riktige er avdelingsleder for barnetrinn.

Det står i rapporten:

«Revisor har etterspurt dokumentasjon på tiltaksplaner for barna det gjelder, og har mottatt dette for Kvamtoppen barnehage.» Betyr det at det ikke er noen barn i Borglia som ikke har tiltaksplaner, eller har ikke Borglia levert tiltaksplanene til revisor? Dokumentasjonen som er sendt fra Frostabarnehagen er lik for begge virksomhetene, det er samme malsett som benyttes. Virksomhetene hadde dialog seg imellom ved innsending, da det var mye informasjon om enkeltbarn i tiltaksplanene, derav en plan innsendt, sladdet.

For skole står tilsvarende:

«Revisor har ikke mottatt etterspurt dokumentasjon på individuelle tiltaksplaner. Siden det ikke er et generelt lovkrav om egne skriftlige tiltaksplaner for tiltak innenfor ordinær tilpasset opplæring, endrer ikke dette revisors vurdering.» Betyr det at det ikke foreligger dokumentasjon på individuelle

Postadresse:
Fånesvegen1
7633 Frosta

Telefon:
74 80 88 00
Epostadresse:
postmottak@frosta.kommune.no

Org.nr:
NO 944 482 253
Internettadresse:
www.frosta.kommune.no

tiltaksplaner, eller har vi, men ikke levert til revisor? Planer ligger i elevmappene i Elements. Planene inneholder mye sensitiv informasjon. Samme oppsett som Frostabarnehagen.

Det står i rapporten:

«Revisor vurderer at skolen har etablert arenaer og praksis for å evaluere tiltak. Samtidig foreligger det ikke dokumentasjon av kartlegging og tiltak. Etter revisors vurdering er dette et forbedringspunkt, fordi systematisk dokumentasjon er viktig for å sikre kontinuitet i oppfølgingen og for å kunne vise hvilke tiltak som er prøvd ut over tid. Manglende dokumentasjon er likevel ikke en mangel som tilsier at kriteriet ikke er oppfylt.» Stemmer det at vi ikke har dokumentasjon?

Skolen har ukentlige møter på tvers av voksenressurser på trinnene hvor elever og tiltak vurderes og justeres, både trinnmøter og miljøteam, hvor det er skolens egne ansatte som deltar. Her tas tiltak rundt enkeltbarn opp fortløpende, og det gjøres evt. justeringer ved behov. I tillegg er det møtepunkter med eksterne ressurser, hvor man kan koble på også andre hjelpeinstanser og få veiledning eller konkret bistand. Dette legges også i elevens mappe i elements.

Med hilsen

Anniken Hastadklev
Kommunedirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i Frosta kommune og har derfor ingen signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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