

Utenforskap hos unge voksne

Frøya kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR 1382

2026

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen arbeider med å forebygge og følge opp unge voksne som ikke er i arbeid eller utdanning.

PROBLEMSTILLINGER

- Har kommunen planer og rutiner som bidrar til å forebygge og følge opp utenforskap blant unge voksne i tråd med lovkrav og nasjonale føringer?
- Følger kommunen opp unge voksne i utenforskap i tråd med planer, rutiner og nasjonale føringer/anbefalinger?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 450 timer

Rapport til sekretær: 1. november 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 34 527

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hitra kommune bestilte den 24. november 2025, sak 84/25 en forvaltningsrevisjon av utenforskap. Utenforskap er et av de prioriterte områdene i kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget spesifiserte under behandling av saken at de ønsker at prosjektet skal undersøke kommunens arbeid knyttet til personer fra og med videregående skole, samt viser til punktene i planen for forvaltningsrevisjonen. I plan for forvaltningsrevisjon står det følgende:

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp og det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne. Hitra har hatt mer enn en dobling av utbetaling i sosialstøtte de siste årene. Det gis tjenester knyttet til økonomisk rådgiving i tråd med landsgjennomsnitt, men behovet blant innbyggerne øker og de høye kostnadene til sosialhjelp har gjort det vanskeligere å bruke ressurser på forebygging.

Under behandling av saken ble det nevnt at Hitra og Frøya kommune har felles utfordringer og felles videregående skole. Kontrollutvalget vedtok derfor å sende en invitasjon til kontrollutvalget i Frøya kommune for å høre om de er interessert i en felles forvaltningsrevisjon av utenforskap.

Kontrollutvalget i Frøya kommune behandlet invitasjon til felles forvaltningsrevisjon av utenforskap i møte den 10. desember 2025, sak 65/25. Kontrollutvalget vedtok å være med på forvaltningsrevisjonen, forutsatt at kommunestyret gir sitt samtykke. Dette siden utenforskap ikke er en del av vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll 2024-2028 for Frøya.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

2.2.1 Regelverk

Hvordan kommunene skal jobbe med forebygging og oppfølging av utenforskap er ikke direkte regulert i én lov. Gjennom flere lover stilles det imidlertid en rekke krav til kommuner. Blant annet finnes kravene kommunene har til planer og rutiner i folkehelseloven, som er delvis sektorovergripende, men også i de ulike særlovene.

Folkehelseloven § 4 regulerer kommunens ansvar, og kommunen skal blant annet fremme befolkningens helse og livskvalitet og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade

og lidelse. Kommunen skal også bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller. Kommunen har et krav etter folkehelseloven § 5 om å utarbeide en skriftlig oversikt over helsetilstanden i befolkningen. Oversikten skal identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, og også vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Denne oversikten skal inngå som kommunens grunnlag for arbeidet med planstrategien (§ 6). Arbeidet med kommunens planstrategi er regulert i plan- og bygningsloven § 10-1 og kapittel 11. Videre har kommunene krav om å iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer, jamfør folkehelseloven § 7. Tiltakene kan være knyttet til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid, fremming av psykisk helse og forebygging av psykiske plager og lidelser.

I tillegg til folkehelseloven stiller blant annet barnevernsloven og sosialtjenesteloven krav til kommunens arbeid knyttet til forebyggende arbeid og oppfølging av utenforskap. Også barnehageloven og opplæringsloven er sentrale lovverk her.

2.2.2 Definisjon av utenforskap og statistikk

Når det gjelder definisjonen av utenforskap, defineres det noe ulikt hos NAV og Statistisk sentralbyrå (SSB). I hovedsak skyldes dette at de har ulike inndelinger knyttet til alder og hvilke variabler som inngår i utenforskap.

NAV definerer utenforskap fra arbeidslivet som en person som ikke er i arbeid, under høyere utdanning, mottar trygdeytelser, er selvstendig næringsdrivende, eller mottar alderspensjon eller AFP, i desember måned det året tallene gjelder for.¹ Videre må personen være i alderen mellom 20-66 år og registrert bosatt i Norge.

Statistisk sentralbyrå bruker begrepet NEET - Not in Education, Employment og Training, som er et begrep som brukes om ungdom utenfor arbeid, utdanning eller opplæring. Gruppen gjelder bosatte i alderen 15-29 år som ikke er sysselsatt, under utdanning eller deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Mottakere av arbeidsavklaringspenger/uføretrygd er en del av denne gruppen.²

2.2.3 Hva viser statistikkene?

På nasjonalt nivå skriver NAV at 700 000 personer i yrkesaktiv alder sto utenfor arbeid og utdanning ved utgangen av 2024. Det tilsvarer 20,5 prosent i aldersgruppen 20-66 år som ikke

¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utenforskap-fra-arbeidslivet>

² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger>

er i arbeid, er selvstendig næringsdrivende, er i høyere utdanning eller har gått av med pensjon.³

Statistikk fra NAV⁴ viser at 19,9 prosent av de i alderen 20-29 år i Hitra kommune står utenfor arbeidslivet og utdanning ved utgangen av 2024. Tilsvarende andel for Frøya er 19,8 prosent. Statistikken viser at andelen for Trøndelag fylke er på 15,7 prosent. Det betyr at både Hitra og Frøya har en høyere andel som står utenfor i alderen 20-29 år sammenlignet med Trøndelag fylke.

Statistisk sentralbyrå publiserer statistikk om befolkningens tilknytning til arbeid, utdanning og en del offentlige velferdsordninger. Tabellen nedenfor viser andel bosatte personer mellom 15-29 år som enten er i eller utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak for Hitra og Frøya, Trøndelag fylke og hele landet i 2024.

Tabell 1. Andel bosatte personer i alderen 15-29 år fordelt etter arbeidsstyrkestatus for Frøya og Hitra kommune, Trøndelag fylke og Hele landet. 2024.

Kommune	Arbeidsstyrkestatus	I alt
Frøya	Utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak (inkl. NEET for personer 15-29 år)	11,3 %
	I arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak	88,7 %
Hitra	Utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak (inkl. NEET for personer 15-29 år)	12,0 %
	I arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak	88,0 %
Trøndelag	Utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak (inkl. NEET for personer 15-29 år)	10,0 %
	I arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak	90,0 %
Hele landet	Utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak (inkl. NEET for personer 15-29 år)	10,0 %
	I arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak	90,0 %

Kilde: SSB, tabell 13563.

Tabellen over viser at andelen unge i alderen 15-29 år som står utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak i 2024 er noe høyere for Hitra og Frøya sammenlignet med Trøndelag og hele landet. Andelen i Trøndelag fordeler seg likt som for hele landet.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå om befolkningens tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger viser også at innvandrere er noe høyere representert i gruppen som er utenfor arbeid eller utdanning. Stortingsmeldingen «Tro på framtida – uansett bakgrunn» skriver at det er en større opphopning av levekårsutfordringer i innvandrerfamilier enn i

³ <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/700-000-star-utenfor-arbeidslivet-i-norge>

⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utenforskap-fra-arbeidslivet>

befolkningen for øvrig.⁵ Å sammenligne andelen innvandrere som er i utenforskap i Hitra og Frøya mot nivået i Trøndelag fylke og hele landet, må sees i sammenheng med at både Hitra og Frøya har generelt en høyere andel innvandrere enn både Trøndelag fylke og hele landet. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at 88 personer av de 122 personene som er utenfor arbeid eller utdanning i alderen 15-29 år i Frøya kommune er innvandrere. Tilsvarende for Hitra kommune er at 60 av 112 personene er innvandrere. Andelen innvandre for Trøndelag fylke og Hele landet er at innvandrere utgjør omkring 38 prosent av de som er utenfor arbeid eller utdanning i alderen 15-29 år.

Stortingsmelding «Tro på framtida – uansett bakgrunn» retter søkelyset på like muligheter og legger sterk vekt på forebygging, tidlig innsats og samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. I KS sitt prosjekt «Fra ungdom til ung voksen» pekes det på at overgangen fra ungdom til ung voksen kan være sårbar. KS skriver at velferdssystemene som treffer denne livsfasen mangler hensiktsmessige strukturer og støttemekanismer som øker risikoen for utenforskap. KS peker blant annet på utfordringer som at det finnes flere tjenester og tiltak rettet mot ungdom, men at det er ingen som koordinerer. Selv om utfordringsbildet er kjent, er det usikkerhet knyttet til løsningen av det. Prosjektet skal bidra til å skape bedre vilkår og forebygge utenforskap fra ungdommer i overgangen til voksenlivet.⁶

2.3 Organisering

Hitra og Frøya er nabokommuner som er lokalisert ved kysten av Trøndelag. Kommunene har felles videregående skole, Guri Kunna Videregående, med avdeling i hver kommune.⁷

De to kommunene har felles kommunale tjenester på noen områder. NAV er organisert felles. Kommunene har en felles interkommunal oppfølgingstjeneste for rus og psykisk helse. Oppfølgingstjenesten er et lavterskeltilbud til unge voksne og voksne med ulike utfordringer.⁸ Hitra og Frøya har også opprettet felles barneverntjeneste fra 1. januar 2026.

Hitra og Frøya har hver sin skolehelsetjeneste som er et tilbud til elever i grunnskole og videregående skole. Begge kommunene tilbyr helsestasjon for ungdom. Frøya tilbyr dette for

⁵ Barne- og familiedepartementet. *Tro på framtida – uansett bakgrunn (Oppvekstmeldinga)*. Meld. St. 28 (2024–2025). Regjeringen. Hentet fra: Meld. St. 28 (2024–2025)

⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/ungt-utenforskap/fra-undom-til-ung-voksen/>

⁷ <https://web.trondelagfylke.no/guri-kunna-videregaende-skole/om-skolen/om-skolen/>

⁸ <https://www.hitra.kommune.no/helse/psykisk-helse-og-rus/oppfolgingstjenesten/>

unge i alderen 13-23 år, mens Hitra tilbyr denne tjenesten for unge i alderen 13-25 år. Begge helsestasjonene er åpen en dag i uken.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil besvares:

1. Har kommunen planer og rutiner som bidrar til å forebygge og følge opp utenforskap blant unge voksne i tråd med lovkrav og nasjonale føringer?
2. Følger kommunen opp unge voksne i utenforskap i tråd med planer, rutiner og nasjonale føringer/anbefalinger?

Den første problemstillingen vil undersøke om kommunen har etablert et helhetlig planverk og rutiner for å forebygge og følge opp utenforskap. Som en del av dette vil vi se om det finnes rutiner og planer som tydelig fordeler ansvar mellom ulike tjenester i kommunen. Aktuelle tjenester å undersøke vil være NAV, oppfølgingstjenesten for rus og psykisk helse, barnevern, helsestasjon for ungdom og videregående skoler. Videre vil vi se på om kommunen har utarbeidet rutiner og planer som sikrer samarbeidet på tvers av tjenester og forvaltningsnivå, både i kommunen og med blant annet fylkeskommunen og eksterne aktører. Rutiner og planer som kommunen har for å fange opp og identifisere unge i risiko for utenforskap på et tidlig tidspunkt vil også bli sett på.

Den andre problemstillingen vil undersøke kommunens praksis om hvordan de følger opp unge voksne som befinner seg i utenforskap, og om denne oppfølgingen er systematisk og helhetlig. Vi vil her se på hvordan samarbeidet på tvers av tjenester og forvaltningsnivå fungerer i praksis, om det er i tråd med etablerte planer og rutiner (undersøkt i første problemstilling) og om kommunen følger opp samarbeidet. Problemstillingen vil også se på om kommunen sikrer at rutiner og planer som skal fange opp unge i risiko for utenforskap, faktisk fungerer etter hensikten.

3.2 Avgrensning

Revisjonen avgrenses til å undersøke kommunens arbeid rettet mot bosatte personer i Hitra og Frøya kommune i alderen 15-29 år som står utenfor arbeid, ordinær utdanning eller opplæring.

Revisor vil ikke gå inn i arbeidet til oppfølgingstjenesten i Trøndelag fylkeskommune. Oppfølgingstjenesten hjelper personer i alderen 15 til 24 år som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen skriver at de skal sikre tverrfaglig samarbeid med blant annet kommuner som har ansvar for

ungdom i sin målgruppe.⁹ Derfor vil det være aktuelt å se på om, eventuelt hvordan, kommunen samarbeider med oppfølgingstjenesten i Trøndelag fylkeskommune.

Revisor vil underveis vurdere om det er andre aktuelle tjenester å undersøke kommunens samarbeid med enn de som er omtalt under problemstillingene. Det kan medføre at andre tjenester blir lagt til underveis i prosjektet.

Revisjonen vil undersøke det systematisk og overordnede arbeidet som gjøres i kommunene. Enkeltvedtak eller data på individnivå vil ikke bli undersøkt.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til utledning av revisjonskriterier vil være:

Grunnloven og menneskerettigheter

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

Lover og forskrifter

- KommuneLOven
- ForvaltningsLOven
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- FolkehelseLOven og forskrift om oversikt over folkehelsen
- Pasient- og brukerrettighetsLOven
- Helsepersonelloven
- OpplæringsLOven
- Sosialtjenesteloven i NAV
- NAV-loven
- Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

Statlige føringer

- Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn*
- Opptrappingsplan for psykisk helse 2023–2033
- Nasjonale pasientforløp for psykisk helse og rus (revidert, gjeldende fra 1.1.2025)

⁹ <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/oppfolgingstjenesten/hvem-er-vi/>

Bærekraftsmål

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

3.4 Metoder for innsamling av data

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i både Hitra og Frøya kommune. Det er den enkelte kommune sitt arbeid som vil bli undersøkt. Revisor vil levere separate rapporter for hver av kommunene. Kommunene har felles tjenester på enkelte områder innenfor det som undersøkes, noe som kan gi likt datagrunnlag på noen områder.

Revisor vil i prosjektet besvare problemstillingene ved å innhente data på ulike måter. Primært vil det være ved å gjennomgå dokumenter og intervju relevante aktører.

Dokumentgjennomgang vil ha som formål å avklare om kommunen har planer og rutiner for å forebygge og følge opp utenforskap, samt om disse er i tråd med lovkrav og nasjonale føringer. Sentrale dokumenter vil være overordnede styringsdokumenter som kommuneplan, handlings- og økonomiplan og egne temaplaner. Oversiktsdokumentet over folkehelseutfordringer i kommunen vil være sentralt. Videre kan kommunen ha sektorvise planer som vil være gjenstand for gjennomgang. Eksempler her kan være samarbeidsavtaler mellom ulike tjenester og forebyggende planer for barn og unge. Et annet formål med dokumentgjennomgang vil være å se på hvordan kommunen følger opp planer og rutiner i praksis. Det gir et bilde av praksisen til kommunen, og som kan identifisere avvik mellom mål og ambisjoner, og faktisk gjennomføring.

Intervju vil også være sentralt for å svare ut problemstillingene. Formålet er å få mer informasjon om hvordan planer og rutiner følges opp i praksis, samt å få informasjon om hvordan samarbeid mellom ulike kommunale tjenester fungerer i praksis. Aktuelle ansatte å intervju vil være kommunedirektør og kommunalsjefer innenfor området helse og oppvekst. Andre relevante er ledere for de ulike tjenestene i kommunene, samt ansatte i de ulike tjenestene.

Revisor vil underveis i prosjektet vurdere hvilke metoder som er hensiktsmessig med tanke på å svare ut problemstillingene og ressurser tilgjengelig i prosjektet. Det kan derfor forekomme endringer i metodevalget.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Prosjektmedarbeider	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Grethe Gilstad
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther

4.2 Milepælsplan

Prosjektplan til sekretær	21. januar 2026
Oppstartsmøte	Utgangen mars 2026
Datainnsamling ferdig	September 2026
Rapport til uttalelse	Første del av oktober 2026
Rapport til sekretær	1. november 2026

4.3 Ressursfordeling

Siden prosjektet gjennomføres i både Frøya og Hitra kommune, påvirker det ressursfordelingen. Siden en del av datagrunnlaget vil være felles, vil revisjonen kunne gjennomføres med færre totale timer enn om forvaltningsrevisjonen hadde vært gjennomført i kun en av kommunene.

Totale timer i prosjektet	450 timer
Frøya kommune	225 timer
Hitra kommune	225 timer

Trondheim, 22. januar 2026

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no