

Utenforskap og psykisk helse

Vega kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan Vega kommune arbeider med å forebygge, avdekke og følge opp unge voksne som ikke er i arbeid eller utdanning. Prosjektet skal gi kunnskap om omfang og kjennetegn ved utenforskap blant unge voksne i Vega kommune. I tillegg vil revisor vurdere kommunens planer, rutiner og strategier for å forebygge og motvirke utenforskap samt at revisor vil se på hvordan kommunen følger opp unge voksne i utenforskap.

PROBLEMSTILLINGER

- I hvilken grad står unge voksne i Vega kommune utenfor arbeid, utdanning eller opplæring, og hvilke utfordringer har denne gruppen knyttet til psykisk helse?
- I hvilken grad har Vega kommune planer, strategier og rutiner for å forebygge og motvirke utenforskap blant unge?
- I hvilken grad følger kommunen opp unge voksne i utenforskap i tråd med rutiner, planer og nasjonale føringer/anbefalinger?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 210 timer

Rapport til sekretær: 01.04.2026

OPPDRAKSANSVARLIG REVISOR

Anne Grete Wold

anne.wold@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 991 00 669

1 MANDAT

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Vega kommune bestilte den 06.06.2025, sak 07/2025 forvaltningsrevisjon om utenforskap. Bestilling av forvaltningsrevisjon ble også diskutert i kontrollutvalget den 21.03.2025. På bakgrunn av sammenhengen og innholdet i kontrollutvalgets vedtak legger revisor til grunn at det er bestilt en forvaltningsrevisjon. Vedtaket er i tråd med kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2024-2027.

1.2 Bakgrunnsinformasjon

Utenforskap blant unge er en av de mest alvorlige samfunnsutfordringene både nasjonalt og lokalt. Unge i alderen 15–29 år som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring over lengre tid har økt risiko for varig marginalisering, fattigdom og psykiske helseutfordringer. Ifølge SSB var 9,9 prosent av unge mellom 15 og 29 år i Norge verken i arbeid, utdanning eller opplæring i 2023.¹ Det foreligger undersøkelser som tyder på at utenforskap i ung alder og psykisk helse har en gjensidig påvirkning. En rapport fra 2025 peker på stress knyttet til skole og mobbing som faktorer som kan være mulig årsaker til økning i psykiske utfordringer for barn og unge.² I en rapport fra 2021 om unge som står utenfor arbeidslivet og utdanning fremgår det blant annet for personer opp til 35 år at årsaken “til uføretrygden skyldes i stor grad psykiske lidelser.”³ Ungdata-undersøkelser viser at andelen unge som rapporterer om psykiske helseplager har vært økende, men at denne trenden har snudd noe de siste fire årene.⁴ Stortingsmelding “Tro på framtida – uansett bakgrunn” retter søkelys på like muligheter og legger sterk vekt på forebygging, tidlig innsats og samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.⁵ Det er et overordnet mål å redusere utenforskap betydelig innen 2035. Opptrappingsplanen for psykisk helse 2023–2033 ligger fast som nasjonal føring for forebygging, lavterskeltilbud og sammenheng i tjenester.⁶ Innen helsesektoren er det

¹ SSB. (2024). Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra: [Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger – SSB](#)

² FHI. (2025). Folkehelse rapportens temautgave 2025: Barn og unges psykiske helse. Folkehelseinstituttet. Hentet fra: [Folkehelse rapportens temautgave 2025: Barn og unges psykiske helse - FHI](#)

³ Sluttrapport NEET 204025. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: [Microsoft Word - IM Sluttrapport NEET 204025.docx](#)

⁴ NOVA. Ungdata 2025. OsloMet / NOVA. Hentet fra: [Ungdata 2025](#)

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

⁶ Helse- og omsorgsdepartementet. *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Meld. St. 23 (2022–2023). Hentet fra: [Meld. St. 23 \(2022–2023\)](#)

utarbeidet pakkeforløp for barn/unge⁷, for voksne⁸ og TSB (rusbehandling).⁹ Kommunene er pålagt å samarbeide om oppfølging av unge i risiko, bl.a. gjennom partnerskap mellom skole, NAV og helse.¹⁰

For mindre kommuner som Vega kan utfordringene være særskilt store. NAV sin rapport om utenforskap i arbeidslivet fra 2024 viser at over 30% av befolkningen i Vega mellom 20 og 29 år er plassert i kategorien utenforskap.¹¹

1.3 Kommunens organisering

Lederne for enhet helse- og omsorg, enhet teknisk, enhet barnehage samt enhet skole inngår i kommunedirektørens ledergruppe. Kommunedirektørens stab består pr mars 2024 av økonomiavdeling, flyktningetjeneste, infoavdeling, bibliotek, miljøvern, IKT og rådgiver.



Kilde: Vega kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2025-2036¹²

Det kommer fram av kommuneplanens samfunnsdel at Vega kommune har interkommunalt samarbeid for enkelte tjenester. Både barneverntjenesten og NAV betjenes fra Brønnøy, og har kontordager på Vega ved behov. Kommunen har samarbeid med kommunene på Sør-Helgeland om et regionalt skolefaglig ressurscenter (RSR), som blant annet gir råd, veiledning og oppfølging i faglige spørsmål. Senteret har kontor i Brønnøy kommune og består pr i dag av to skolefaglige rådgivere. Oppvekstsjef i Brønnøy er leder av RSR.

⁷ Helsedirektoratet. Psykiske lidelser – barn og unge. Hentet fra: [Psykiske lidelser – barn og unge - Helsedirektoratet](#)

⁸ Helsedirektoratet. Psykiske lidelser – voksne. Hentet fra: [Psykiske lidelser – voksne - Helsedirektoratet](#)

⁹ Helsedirektoratet. Rusbehandling (TSB). Hentet fra: [Rusbehandling \(TSB\) - Helsedirektoratet](#)

¹⁰ Bla opplæringsloven § 24, NAV-loven § 15a

¹¹ NAV. (2024). Utenforskap fra arbeidslivet. Hentet fra: [Utenforskap fra arbeidslivet - nav.no](#)

¹² KS. Kapittel 13: Organisasjon, personal, kompetanse og digitalisering. Hentet fra: [15-2024-06-20-kapittel-13-organisasjon-personal-kompetanse-og-digitalisering.pdf](#)

2 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

2.1 Problemstillinger

1. I hvilken grad står unge voksne i Vega kommune utenfor arbeid, utdanning eller opplæring, og hvilke utfordringer har denne gruppen knyttet til psykisk helse?
2. I hvilken grad har Vega kommune planer, strategier og rutiner for å forebygge og motvirke utenforskap blant unge?
3. I hvilken grad følger kommunen opp unge voksne i utenforskap i tråd med rutiner, planer og nasjonale føringer/anbefalinger?

Den første problemstillingen er beskrivende, der kommunen ikke blir vurdert mot kriterier. Her vil revisor se nærmere på omfanget av ungt utenforskap i aldersgruppen 15–29 år i Vega kommune. Det innebærer å kartlegge hvor mange unge i kommunen som står utenfor arbeid, skole eller opplæring, og hvordan dette har utviklet seg de siste fem-ti årene. Kartleggingen kan videre belyse hvordan utenforskapet fordeler seg på kjønn, alder og utdanningsnivå. Revisor kan se nærmere på indikatorer knyttet til psykisk helse for denne gruppen, herunder for eksempel tall fra Ungdata-undersøkelsen, statistikk over bruk av helsetjenester og medisinbruk. Det kan også undersøkes hvilke indikatorer fra grunnskole og videregående skole som kan gi innsikt i risikofaktorer for utenforskap. For å sette funnene i perspektiv, kan kommunen bli sammenlignet med kommuner fra samme KOSTRA-gruppe og landsgjennomsnittet. Det kan også være viktig å vurdere særskilte utfordringer som følger av å være en liten kommune, for eksempel begrenset tilgang på spesialiserte tjenester eller færre arenaer for arbeid og utdanning.

Den andre problemstillingen setter søkelys på om kommunen har etablert et helhetlig planverk og rutiner som understøtter arbeidet med å forebygge og motvirke utenforskap. Et sentralt spørsmål kan være i hvilken grad det finnes rutiner og planer som tydelig fordeler ansvar mellom de ulike tjenestene, herunder NAV, psykisk helse, barnevern og videregående skoler. Videre kan det være aktuelt å se på om kommunen har utarbeidet rutiner og planer som sikrer samarbeid på tvers av tjenester og forvaltningsnivå, både internt i kommunen og med eksterne aktører. Et tredje moment kan være om kommunen har rutiner og planer som bidrar til at unge i risiko for utenforskap identifiseres og fanges opp på et tidlig tidspunkt. Gjennomgangen kan dermed belyse om kommunens arbeid er tilstrekkelig planlagt, koordinert og forankret til å møte utfordringer med ungt utenforskap på en systematisk måte.

Den tredje problemstillingen handler om hvordan kommunen faktisk følger opp unge voksne som befinner seg i utenforskap, og om oppfølgingen skjer på en systematisk og helhetlig måte. Et sentralt spørsmål kan være i hvilken grad de ulike tjenestene, som NAV, psykisk helse,

barnevern og skole, gir nødvendig og koordinert oppfølging til den enkelte. Videre kan revisjonen belyse hvordan samarbeidet mellom aktører på tvers av forvaltningsnivå og sektorer fungerer i praksis. Det kan bli tematisert hvordan kommunen legger til rette for og følger opp dette samarbeidet, og om det skjer i tråd med etablerte planer og rutiner. Et tredje fokuspunkt kan være om kommunen faktisk sikrer at de rutiner og planer som skal fange opp unge i risiko, også fungerer etter hensikten i praksis. Revisjonen kan undersøke både omfanget og kvaliteten på oppfølgingen, samt i hvilken grad kommunens arbeid samsvarer med nasjonale føringer og anbefalinger på feltet.

2.2 Avgrensing

Revisjonen avgrenses til bosatte unge i Vega kommune i alderen 15–29 år og til spørsmålet om utenforskap definert som å være utenfor arbeid, ordinær utdanning eller opplæring.

Revisjonen vurderer systemer, styring og samhandling. Det vil i liten grad være søkelys på enkeltvedtak eller data på individnivå. Slik revisor vurderer det i dag, vil vi ikke innhente informasjon direkte fra personer i målgruppen. Revisor vil vurdere behovet for dette fortløpende.

Økonomiske konsekvenser blir omtalt bare i den grad det fremstår hensiktsmessig for å svare ut ovenfor nevnte problemstillinger.

2.3 Kilder til kriterier

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

- Kommuneleien
- Forvaltningsloven (saksbehandling, habilitet, utredningsplikt m.m.)
- Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1, 3-4, 4-1 og kap. 6
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Folkehelseloven §§ 4–7 og forskrift om oversikt over folkehelsen
- Pasient- og brukerrettighetsloven

- Helsepersonelloven § 4
- Opplæringsloven (ny, i kraft 1.8.2024) og tilhørende forskrifter (bl.a. OT/oppfølging, fravær)
- Sosialtjenesteloven i NAV
- NAV-loven
- Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten

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)

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)

2.4 Metoder

Det vil være nødvendig å innhente data på ulike måter, og primært ved å gjennomgå dokumenter og å intervju relevante aktører.

Tidsbruk og valg av metode

En forvaltningsrevisjon av denne typen er normalt beregnet til å omfatte rundt 300 timer. For denne revisjonen er det imidlertid satt en ramme på 210 timer, som er gjenværende timer for Vega kommune i planperioden. Dette innebærer at revisor vil måtte foreta metodiske prioriteringer for å sikre gjennomføring innenfor den gitte tidsrammen. Det vil ikke bli gjennomført reiser til Vega kommune, og det er heller ikke satt av ressurser til brukermedvirkning eller gjennomgang av journaler. Antall intervju og lengden på disse vil måtte begrenses, og alternative metoder vil bli vurdert. Som et ledd i dette vurderer revisor spørreundersøkelse for innhenting av data. De metodiske tilpasningene blir gjort for å opprettholde revisjonens formål og sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag, samtidig som revisjonen tilpasses ressursrammen.

Dokumentgjennomgang

Hovedformålet med dokumentgjennomgang vil være å avklare om kommunen har styringsgrunnlag, rutiner og samhandling som faktisk dekker risikobildet for ungt utenforskap, og om praksis følges opp. Sentrale dokumenter vi går gjennom er for eksempel overordnede styringsdokumenter: kommuneplan, handlings- og økonomiplan, temaplaner for oppvekst/folkehelse/psykisk helse, planstrategi. Videre vil revisor gå igjennom sektorvise planer og rutiner, som for eksempel NAV-avtaler (kommunal/statlig del), samarbeidsavtaler med spesialisthelsetjenesten, forebyggende plan (barnevernloven § 15-1) rutiner for tidlig identifisering, oppfølging av fravær, koordinerende enhet og ansvarsfordeling. Det vil videre være aktuelt å se på dokumentasjon knyttet til internkontroll. Gjennomgang av statistikk vil være sentralt for å belyse den første problemstillingen.

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon. Metoden er spesielt nyttig for å undersøke hvordan vedtatte strategier og rutiner er fulgt opp i praksis. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom mål og ambisjoner, og faktisk gjennomføring. En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale, som kan være utdatert, mangelfullt eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Videre kan analysen bli tidkrevende hvis dokumentmengden er stor, og det kan være utfordrende å vurdere kvaliteten og troverdigheten til informasjonen. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med andre metoder, som intervjuer eller observasjon, for å sikre et mer helhetlig bilde.

Intervju

Formålet med gjennomføring av intervju vil være å forstå hvordan rutiner og samarbeid fungerer i praksis, og teste dokumenterte ordninger mot faktisk gjennomføring.

Det vil være aktuelt å gjennomføre intervjuer av kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst/helse, NAV-leder, folkehelsekoordinator, skoleledelse, skolehelsetjeneste, psykisk helse og rus, barnevern (forebyggende), koordinerende enhet, NAV veiledere. Som nevnt ovenfor vil det trolig gjøres et utvalg med tanke på noe begrenset timeressurs.

Det vil være aktuelt å gjennomføre semistrukturerte intervjuer knyttet til tema som tidlig identifisering og oppfølging, ansvarsfordeling og samarbeidsrutiner, gjennomføring i praksis, styringsinformasjon og resultat/effekt.

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

fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og avdekke uventede temaer. Den øker også validiteten av en undersøkelse fordi det gir mulighet for å sammenligne informasjon på tvers av kilder. Metoden er derfor viktig for å sikre en helhetlig analyse og riktig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter. Intervju som metode kan ha noen svakheter. Det er tids- og ressurskrevende arbeid, og det er viktig å være bevisst at informasjon om praksis og opplevelser som gis i intervjuer er subjektive. Det kan også være utfordringer knyttet til hva som anses sosialt akseptable svar, kvaliteten på informasjon man får ut av et intervju avhenger ofte av intervjuers ferdigheter. I tillegg kan tolking av data være krevende og føre til feiltolkninger. Disse svakhetene kan imidlertid reduseres gjennom god planlegging, triangulering av data og systematisk analyse.

Bruk av generative språkmodeller (KI)

Generative språkmodeller kan brukes som støtteverktøy for informasjonsinnhenting og analyse, samt for språk- og kvalitetskontroll. Verktøyene fatter ikke konklusjoner, og alle vurderinger er fullt og helt revisors ansvar. Intervjuer kan tas opp med samtykke for å sikre korrekt gjengivelse. Opptakene blir transkribert, og lydfilene slettes når transkripsjonen er kvalitetssikret. Verktøyene kan også benyttes til å utarbeide referatutkast basert på transkripsjonen; referatet kvalitetssikres alltid av revisor og blir alltid sendt til informant for godkjenning.

2.5 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anne Grete Wold
Prosjektmedarbeider	Grethe Gilstad
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Merete Montero

2.6 Milepælsplan

Bestillingsdato	06.06.2025
Prosjektplan til sekretær	19.09.2025
Oppstartsmøte	31.10.2025
Datainnsamling ferdig	15.01.2026
Rapport til uttalelse	15.03.2026
Rapport til sekretær	01.04.2026

Steinkjer, 15. september 2025

Anne Grete Wold

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no