

Barn med særlige behov

Orkland kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR1362

2026

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi svar på kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon om hvordan Orkland kommune arbeider med barn med særlige behov.

PROBLEMSTILLINGER

- Har kommunen nødvendige system (planer, rutiner, prosedyrer) for kartlegging, identifisering og oppfølging av elever som kan ha særlige behov, og som er i tråd med sentrale lovkrav og anbefalinger?
- Følges elever med særlige behov opp i tråd med egne rutiner og sentrale lovkrav?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 300 timer

Rapport til sekretær: 01.10.2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anna Ølnes

aol@rmnsa.no

Tlf. 906 33 713

1 MANDAT

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Orkland kommune bestilte den 03.12.2025, sak 78/25, en forvaltningsrevisjon om barn med særskilte behov. Vedtaket bygger på kommunens plan for forvaltningsrevisjon.

Det vises til følgende i bestillingen:

Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Barnehagene og skolene i Orkland har ulike forutsetninger for sin drift, eksempelvis lærer-/voksentetthet. Erfaringsmessig vil spesialpedagogiske tiltak vike når man skal håndtere korttidsfravær, noe som over tid vil ramme det spesialpedagogiske tilbudet systematisk.

Eksempler på problemstillinger:

- Får elever i skole og barnehage undervisning som er tilpasset sine evner og forutsetninger?
- Bidrar PPT inn mot skoler og barnehager for å sikre tidlig innsats og bistand ved behov?
- Har Orkland kommune organisert tjenestene slik at det er mulig å kunne tilby spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage?
- Får fremmedspråklige elever som har krav på det særskilt norskopplæring og/ eller morsmålsopplæring?

Kontrollutvalget vedtok følgende i sak 78/25:

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for 2024-2028 og bestiller en forvaltningsrevisjon av barn med særskilte behov og at man tar med aktuelle punkter fra temaene saksbehandling til barnets beste og utenforskap.
2. Prosjektplan med ressursramme og tidspunkt for ferdig rapport oversendes kontrollutvalgets sekretariat innen 30.01.2026 og legges frem for kontrollutvalget på utvalgets første møte i 2026.
3. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget.

1.2 Bakgrunnsinformasjon

I denne forvaltningsrevisjonen vil vi ta utgangspunkt i barn med særlige behov i grunnskoleopplæringen.

Barn med særskilte behov

Barn med særlige behov har lovfestede rettigheter som skal sikre at de får nødvendig støtte og tilrettelegging i skole og andre kommunale tjenester. Norske myndigheter har gjennom nasjonalt lovverk og internasjonale konvensjoner forpliktet seg til å ivareta disse barna på en systematisk og helhetlig måte. I denne forvaltningsrevisjonen konsentrerer vi oss om opplæringen i skole, og elever med særskilte behov.

Kapittel 4 i opplæringsloven¹ inneholder bestemmelser om medvirkning, tilpasset opplæring, tidlig innsats og individuell tilrettelagt opplæring. I § 10-1 heter det at i handlinger og avgjørelser som angår elever, skal hva som er best for eleven være et grunnleggende hensyn.

Videre heter det i § 10-2, at elevene har rett til medvirkning i alt som gjelder dem etter opplæringsloven, og at de har rett til å ytre meningene sine fritt. Elevene skal bli hørt, og det skal legges vekt på deres meninger etter alder og modning.

Kapittel 11 i opplæringsloven handler om tilpasset opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen og skolen skal sørge for at opplæringen er tilpasset, som vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uavhengig av forutsetninger, og at alle skal få utnytte og utvikle evnene sine (§ 11-1). I § 11-2 heter det at kommunen og skolen skal sørge for at lærerne følger med på utviklingen til eleven og melder fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har utbytte av opplæringen. Dersom det er nødvendig, skal skolen iverksette egne tiltak. Skolen skal vurdere om tiltakene er nok for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging etter § 11-6. §§ 11-7 – 11-14 inneholder bestemmelser om sakkyndig vurdering, innholdet i den individuelt tilrettelagte opplæringa, vedtaket, individuell opplæringsplan, og årlig evaluering knyttet til denne. Her finner vi også bestemmelser om den pedagogisk-psykologiske tjenestens (PPT) rolle og samarbeid.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Den, og de nevnte bestemmelsene i opplæringsloven vil være viktig utgangspunkt for å utlede revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen (kapittel 2.3).² Lovverket og anbefalinger for andre tjenester for barn og unge har også føringer for barn med særlige behov. Også dette er vist til i kapittel 2.3 om kilder for revisjonskriterier.

¹ Kunnskapsdepartementet, *Lov Om Grunnskoleopplæringa Og Den Vidaregåande Opplæringa (Opplæringslova)*, no. LOV-2023-06-09-30 (2024), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30/>.

² Utdanningsdirektoratet, *Veileder Om Tilpasset Opplæring Og Individuell Tilrettelegging* (Oslo, 2025).

Orkland kommune har en oppvekstplan for 2025-2029 som blant annet har som mål å sikre at politiske vedtak og nasjonale føringer blir fulgt opp av kommunen.³ Et av hovedmålene i planen er at barn og ungdommer som har behov for hjelp og støtte skal identifiseres på et tidlig tidspunkt.⁴ Planen viser til at Orkland har tatt i bruk BTI som modell for tidlig oppdagelse og støtte i samarbeid med barnet og foresatte.⁵ Oppvekstplanen har et avsnitt om barnets beste-vurderinger hvor det kommer frem at det alltid skal vurderes hva som er best for barnet, og at en viktig del av prosessen er å finne ut hva barnet mener.

1.3 Kommunens organisering

Per 2. kvartal 2024 har Orkland kommune 18805 innbyggere. Kommunen ble opprettet i 2020 ved sammenslåing av Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner, og østre del av Snillfjord kommune. Ifølge kommunens hjemmeside er Orkland kommune administrativt organisert med kommunedirektør som øverste leder, og en økonomisjef som er assisterende kommunedirektør. Videre er det kommunalsjefer på hovedområdene Samfunn, Helse og mestring og Oppvekst, HR og Kommunikasjon og digitalisering.

³ Oppvekstplan Orkland 2025-2029, side 3

⁴ Oppvekstplan Orkland 2025-2029, side 7

⁵ Oppvekstplan Orkland 2025-2029, side 13



Kilde: Orkland kommunes hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Orkland kommune

2 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

2.1 Problemstillinger

1. Har kommunen nødvendige system (planer, rutiner, prosedyrer) for kartlegging, identifisering og oppfølging av elever som kan ha særlige behov, og som er i tråd med sentrale lovkrav og anbefalinger?
2. Følges elever med særlige behov opp i tråd med egne rutiner og sentrale lovkrav?

I begge problemstillingene vil det være søkelys på tidlig identifisering, samarbeid og koordinert oppfølging, om hjelp og tiltak er i samsvar med barnets beste og at barns rett til medvirkning er ivarettatt i prosessen. Prosessen vil være identifisering, kartlegging og tiltak innenfor tilpasset opplæring, og i prosessene som gjelder individuell tilrettelegging av opplæringen.

2.2 Avgrensing

Bestillingens omfang og henvisningen til prosjekter knyttet til barnets beste og utenforskap, medfører at revisor har vurdert at det er nødvendig å avgrense prosjektet og antall problemstillinger. Det er noen av de forhold som er nevnt i bestillingen som ikke er tatt inn i denne prosjektplanen. Kommunen har hatt mye oppmerksomhet på utenforskap gjennom utenforskapsprogrammet. Revisor ser at dette kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt. Videre ser vi bort fra opplæringen for fremmedspråklige elever i denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen vil videre utelukkende se på barn med særlige behov i grunnskolen. Bakgrunnen for dette er at omfanget av revisjonen blir for omfattende dersom også barnehage skal inkluderes.

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

- Opplæringsloven og tilhørende forskrifter
- Forvaltningsloven (saksbehandling, habilitet, utredningsplikt m.m.)

Statlige føringer

- Forarbeider til opplæringsloven
- Veiledere fra Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og andre sentrale instanser innenfor temaet
- Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn*

Bærekraftsmål

- FNs bærekraftsmål – særlig mål 4 (god utdanning), 10 (mindre ulikhet), 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 hvor man ser på barn med særlige behov (i skole) er normalt beregnet til å omfatte inntil 300 timer.

Dokumentgjennomgang

Hovedformålet med dokumentgjennomgang vil være å avklare om kommunen har styringsgrunnlag, rutiner og samhandling som faktisk dekker risikobildet rundt barn med særlige behov, og om praksis følges opp. Sentrale dokumenter vi går gjennom er for eksempel overordnede styringsdokumenter.

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.

Intervju

Formålet med gjennomføring av intervju vil være å forstå hvordan rutiner og samarbeid fungerer i praksis, som kan avdekke om praksis er i tråd med planer og rutiner.

Det vil være aktuelt å gjennomføre semistrukturerte⁶ intervjuer knyttet til tema som tidlig identifisering og oppfølging, ansvarsfordeling og samarbeidsrutiner, gjennomføring i praksis, styringsinformasjon og resultat/effekt.

⁶ Muntlige intervju, basert på en strukturert intervjuguide med mulighet for utdypende svar

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

2.5 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anna Ølnes
Prosjektmedarbeider	Grethe Gilstad
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Cathrine Berg-Mortensen

2.6 Milepælsplan

Bestillingsdato	03.12.2025
Prosjektplan til sekretær	30.01.2026
Oppstartsmøte	Mars 2026
Datainnsamling ferdig	Midten av august 2026
Rapport til uttalelse	Ca. 25 august 2026
Rapport til sekretær	01.10.2026

Trondheim,

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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