

Tidlig innsats

Levanger kommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR1357

FR1357

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Levanger kommunes kontrollutvalg i perioden september 2025 til september 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.

Mo i Rana, 18.09.2026

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

Merete Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Levanger kommune. Vi undersøker kommunens arbeid med tidlig innsats i barnehage og grunnskole. Revisjonen omfatter kommunens arbeid med tidlig identifisering og oppfølging av barn og elever med særlige behov, kompetanse i barnehage og skole, likebehandling av private og kommunale barnehager, samt gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring.

Når det gjelder kommunens rolle som barnehagemyndighet, viser revisjonen at kommunen på flere områder har lagt til rette for likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det er etablert systemer for beregning og tildeling av tilskudd og felles arenaer for informasjon, veiledning og kompetanseutvikling. Samtidig er tilsynsarbeidet i begrenset grad systematisert og dokumentert. Barnehagemyndigheten og de kommunale barnehagene inngår også i samme styringslinje, uten at kommunen har dokumentert en særskilt vurdering av om organiseringen i tilstrekkelig grad ivaretar tilliten til barnehagemyndighetens upartiskhet.

Kommunen legger i hovedsak til rette for at barnehager og skoler har og utvikler nødvendig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov. PPT bidrar med veiledning og faglig støtte på både individ- og systemnivå. Kommunen har samtidig mindre samlet oversikt over spesialpedagogisk kompetanse i skolene enn over annen fagkompetanse, og funnene viser variasjon i hvordan kompetansen til oppfølging og tilrettelegging vurderes.

Revisor ser at kommunen i hovedsak har etablert systemer og praksis som legger til rette for tidlig identifisering og oppfølging av barn og elever med behov for særskilt støtte. Det er etablert rutiner, møtearenaer og samarbeid mellom barnehage, skole og PPT, og de undersøkte delene av saksgangen knyttet til spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring er i hovedsak ivaretatt. Revisjonen viser samtidig at vurderingen av barnets beste ikke alltid er tydelig og konsekvent dokumentert, særlig i enkeltvedtak.

Revisjonen viser videre at kommunen i hovedsak har systemer og dokumentert praksis for å følge opp at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak. Vedtakene bygger i all hovedsak på sakkyndige vurderinger fra PPT, og det er en tydelig sammenheng mellom vedtak, IUP eller IOP og rapporteringen om gjennomføringen. Spørreundersøkelsen viser samtidig at gjennomføringen ikke alltid oppleves som fullt ut stabil, og kommunen bør derfor følge med på om vedtatte timer og tiltak faktisk gjennomføres som forutsatt.

Med bakgrunn i revisors konklusjoner, anbefaler revisor at kommunen:

- systematiserer og dokumenterer tilsynsarbeidet slik at det fremgår hvordan risiko vurderes, tilsyn prioriteres og tilsynsansvaret ivaretas over tid
- vurderer og dokumenterer om organiseringen av oppgavene som barnehagemyndighet i tilstrekkelig grad ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet, og følger opp vurderingen med nødvendige tiltak
- styrker kommunens samlede oversikt over spesialpedagogisk kompetanse og kompetansebehov knyttet til oppfølging og tilrettelegging i grunnskolen
- sikrer at det dokumenteres tydeligere og mer konsekvent hvordan barnets beste og barnets eller elevens syn er vurdert og vektlagt i saksbehandlingen, særlig i enkeltvedtak
- følger opp om vedtatte timer og tiltak innen spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres som forutsatt

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Metode	10
1.5 Uttalelse om rapport.....	15
1.6 Om temaet	15
2 Likebehandling av private og kommunale barnehager.....	18
2.1 Problemstilling.....	18
2.2 Revisjonskriterier.....	18
2.3 Funn.....	18
2.3.1 Kommunens organisering av barnehagemyndighet og barnehageeier	19
2.3.2 System og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager ..	20
2.3.3 Tilsyn med barnehagene	21
2.3.4 Veiledning, informasjon og oppfølging	21
2.4 Vurdering.....	22
2.5 Konklusjon.....	24
2.6 Anbefalinger	25
3 Kompetanse i barnehage og skole.....	26
3.1 Problemstilling.....	26
3.2 Revisjonskriterier.....	26
3.3 Funn.....	26
3.3.1 Kompetanse i barnehage og skole	26
3.3.2 PPTs veiledning og samarbeid med barnehager og skoler	28
3.3.3 Systematisk arbeid med kompetanseutvikling.....	29
3.3.4 Oversikt over kompetanse og kompetansebehov	31
3.4 Vurdering.....	32
3.5 Konklusjon.....	34
3.6 Anbefalinger	34
4 Tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov.....	35
4.1 Problemstilling.....	35
4.2 Revisjonskriterier.....	35
4.3 Funn.....	36
4.3.1 Kommunens system for tidlig identifisering og oppfølging	36
4.3.2 Samarbeid mellom barnehage, skole og PPT	38
4.3.3 Henvvisning til PPT	40

4.3.4	Sakkyndig vurdering	42
4.3.5	Vedtak	43
4.3.6	Foresattes medvirkning og informasjon.....	44
4.3.7	Barnets beste og barnets medvirkning	45
4.3.8	Oppfølging gjennom planer og årsrapporter.....	46
4.4	Vurdering.....	47
4.5	Konklusjon.....	52
4.6	Anbefalinger	52
5	Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagt opplæring	53
5.1	Problemstilling.....	53
5.2	Revisjonskriterier.....	53
5.3	Funn.....	53
5.3.1	Vedtak bygger på sakkyndig vurdering fra PPT	53
5.3.2	Gjennomføring i samsvar med vedtak.....	54
5.4	Vurdering.....	55
5.5	Konklusjon.....	56
5.6	Anbefalinger	57
Kilder		58
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier		60
Vedlegg 2 – Uttalelse		67

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune bestilte en forvaltningsrevisjon med tema Tidlig innsats. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 29/25.

Det framgår av behandlingen at kontrollutvalget ønsket at den første problemstillingen skulle se særskilt på fremmedspråklige barn med særlige behov. Kontrollutvalget drøftet også om kommunen som barnehagemyndighet likebehandler barnehagene, med godkjenning av årsplaner som eksempel.

Revisor har fått utsatt levering av rapporten. Bakgrunnen for utsettelsen er praktiske forhold knyttet til tilganger til kommunens arkivsystem. Revisor har underveis hatt dialog med kommunen om tilgangene, og arkivtjenesten har bistått revisor i arbeidet med å få tilgang til nødvendig dokumentasjon. Revisor vil takke arkivtjenesten for god hjelp og bistand i forbindelse med dokumentinnhenting.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Sikrer kommunen tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov
 - Følger kommunen lovkravene for saksgang knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole?
- Ivaretar kommunen som barnehagemyndighet kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager?
- Sikrer kommunen at barnehager og skoler har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn med særlige behov?
- Sikrer kommunen at spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtak?

Kontrollutvalget brukte i bestillingen begrepet fremmedspråklige barn. Revisor har beholdt dette begrepet i gjengivelsen av problemstillingen, for å vise sammenhengen med kontrollutvalgets bestilling. I rapporten for øvrig brukes begrepet minoritetsspråklige barn og elever. Dette er et begrep som er mer vanlig i regelverk, veiledere og faglige omtaler på

området. Med minoritetsspråklige barn og elever menes i denne rapporten barn og elever med et annet morsmål enn norsk eller samisk.

1.3 Avgrensninger

Revisor har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens ansvar og oppgaver knyttet til tidlig innsats i barnehage og grunnskole. Revisjonen retter seg mot kommunens systemer, rutiner og oppfølging, og ikke mot den enkelte barnehages eller skoles interne praksis ut over det som er nødvendig for å vurdere om kommunen ivaretar sitt ansvar.

Problemstillingen om tidlig avdekking omfatter kommunens arbeid med å avdekke barn med særlige behov, herunder også minoritetsspråklige barn. Undersøkelsen er avgrenset til barn i barnehage og elever i grunnskolen. Revisjonen omfatter ikke videregående opplæring, og heller ikke spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage. Revisjonen vurderer kommunens rutiner, saksgang og oppfølging i lys av lovkravene. Revisjonen vurderer ikke den faglige kvaliteten i den spesialpedagogiske hjelpen eller den individuelt tilrettelagte opplæringen, ut over det som framgår av saksgang, vedtak og dokumentert oppfølging.

Problemstillingen om likebehandling er avgrenset til kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Det innebærer at revisjonen vurderer om kommunen ivaretar kravet til likebehandling av private og kommunale barnehager. Problemstillingen omfatter ikke barnehagenes interne organisering eller drift.

Problemstillingen om kompetanse gjelder kommunens ansvar for å sikre tilstrekkelig kompetanse i barnehager og skoler til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov. Undersøkelsen omfatter kommunens systemer, organisering og tiltak for kompetanseutvikling på området. Revisjonen vurderer ikke enkeltansattes arbeid.

Problemstillingen om gjennomføring i tråd med vedtak omfatter kommunens ansvar for å sikre at spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtak. Undersøkelsen er avgrenset til et utvalg vedtak for barn i barnehage og elever i grunnskolen, uavhengig av språklig bakgrunn. Revisjonen vurderer om hjelpen og opplæringen er dokumentert gjennomført i samsvar med vedtakene. Revisjonen vurderer ikke kvaliteten på hjelpen, effekten av tiltakene eller barnets eller elevens læringsutbytte.

1.4 Metode

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

Revisjonen bygger på dokumentanalyse, saksgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelser. Hvilke metoder som er benyttet, varierer mellom problemstillingene.

Problemstillingen om tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov er undersøkt gjennom dokumentanalyse, saksgjennomgang og intervjuer. Revisor har intervjuet utvalgte skoler, utvalgte barnehager og PPT.

Problemstillingen om likebehandling av private og kommunale barnehager er undersøkt gjennom dokumentanalyse og intervju med barnehagemyndigheten.

Problemstillingen om tilstrekkelig kompetanse i barnehager og skoler er undersøkt gjennom dokumentanalyse og spørreundersøkelse.

Problemstillingen om gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole er undersøkt gjennom dokumentanalyse, saksgjennomgang og spørreundersøkelse.

Intervju

Intervju er benyttet for å få utfyllende informasjon om kommunens praksis, organisering og oppfølging på områder der dokumentanalyse og saksgjennomgang ikke alene gir tilstrekkelig grunnlag. Intervjuene har gitt revisor informasjon om hvordan rutiner og samarbeid fungerer i praksis, hvordan roller og ansvar forstås, og hvilke erfaringer informantene har med tidlig identifisering, samarbeid med PPT, likebehandling og oppfølging av barn og elever med særskilte behov. Intervjudataene er brukt som supplement til øvrig dokumentasjon og saksgjennomgang.

Revisor gjennomførte intervju med utvalgte barnehager og skoler, barnehagemyndigheten og ansatte fra PPT. Fra PPT ble det intervjuet ansatte som arbeidet i barnehageteam og skoleteam knyttet til de utvalgte barnehagene og skolene. Revisor intervjuet også fagleder for spesialpedagogisk team. I tillegg ble det gjennomført oppstartsmøte med kommunalsjef for oppvekst og kommunedirektør.

Det er skrevet referat fra intervjuene. Referatene er sendt til informantene for verifisering. Revisor har mottatt verifiserte referater fra alle intervjuene, med unntak av ett. Opplysningene i referatet var i hovedsak sammenfallende med informasjon fra øvrige intervjuer og

dokumentasjon, og revisor vurderer derfor at manglende verifisering ikke har hatt betydning for rapportens datagrunnlag.

Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgang er benyttet for å undersøke kommunens rutiner, planer, maler og øvrige styringsdokumenter på områdene revisjonen omfatter. Dokumentene er brukt for å beskrive kommunens formelle systemer, ansvarsfordeling, prosedyrer og planlagte praksis. Dokumentgjennomgangen har også gitt grunnlag for å sammenholde skriftlige rutiner og føringer med opplysninger fra intervju, saksgjennomgang og spørreundersøkelser.

Saksgjennomgang

Revisor har gjennomgått saker knyttet til minoritetsspråklige barn og elever, og saker knyttet til gjennomføring av vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole.

For problemstillingen om tidlig avdekking av minoritetsspråklige barn og elever med særlige behov har revisor gjennomgått 15 av 30 saker i skolen. Utvalget omfatter alle saker på 1. og 2. trinn, alle saker på 5. trinn og alle saker på 10. trinn. I tillegg har revisor gjennomgått alle seks saker som gjelder minoritetsspråklige barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage.

For problemstilling 1 har revisor gjennomgått saksgangen fra henvisning til årsrapport, der dokumentasjonen har vært tilgjengelig. Formålet har vært å undersøke om sakene viser en dokumentert saksgang i tråd med opplæringsloven, barnehageloven og forvaltningsloven.

For problemstillingen om gjennomføring i tråd med vedtak har revisor gjennomgått et utvalg saker i skolen. Det er tatt utgangspunkt i skolestørrelse, ved at revisor har valgt ut fire saker ved de større skolene og to saker ved de mindre skolene. Samlet har revisor gjennomgått 25 av 249 saker knyttet til gjennomføring av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i skole. For barnehage har revisor gjennomgått 24 saker som gjelder oppfyllelse av vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

For denne problemstillingen har revisor ikke gjennomgått hele saksgangen på samme måte som under problemstilling 1. Gjennomgangen har vært avgrenset til dokumentasjon som er relevant for å vurdere om vedtakene bygger på sakkyndig vurdering, om vedtakene har nødvendig innhold, og om årsrapport eller evaluering viser hvordan vedtakene er fulgt opp.

I skolesakene har revisor vurdert om:

- det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak
- vedtaket viser til og bygger på sakkyndig vurdering
- eventuelle avvik fra PPTs anbefaling er begrunnet
- vedtaket angir omfang eller timer
- vedtaket angir innhold eller tiltak
- vedtaket angir organisering
- vedtaket angir eventuell kompetanse
- IOP samsvarer med vedtaket
- årsrapporten eller evalueringen omtaler hvilke tiltak som er gjennomført
- årsrapporten eller evalueringen omtaler omfanget av gjennomført hjelp eller opplæring
- årsrapporten eller evalueringen omtaler eventuell manglende gjennomføring eller bortfall av timer eller tiltak
- årsrapporten eller evalueringen omtaler måloppnåelse eller barnets eller elevens utvikling
- årsrapporten eller evalueringen omtaler behov for videreføring, endring eller ny vurdering

I barnehagesakene har revisor vurdert om:

- det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak
- vedtaket viser til og bygger på sakkyndig vurdering
- eventuelle avvik fra PPTs anbefalinger er begrunnet
- vedtaket angir omfang eller timer
- vedtaket angir innhold eller tiltak
- vedtaket angir organisering
- vedtaket angir eventuell kompetanse
- kommunen har praksis for individuell utviklingsplan
- individuell utviklingsplan samsvarer med vedtaket

- årsrapport viser at tiltak er gjennomført
- årsrapport viser at timer eller ressurser er gitt som vedtatt
- årsrapport viser at bortfall eller manglende gjennomføring er dokumentert
- årsrapport omtaler måloppnåelse

Saksgjennomgangen bygger på dokumentasjonen som var tilgjengelig for revisor på tidspunktet for gjennomgangen. Funn fra utvalgene gir ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av alle saker i kommunen, men gir grunnlag for å vurdere dokumentert praksis i de gjennomgåtte sakene og kan gi indikasjoner på systematiske forhold ved kommunens saksbehandling og oppfølging.

Revisor har valgt å ikke oppgi hvilken tidsperiode de gjennomgåtte sakene gjelder. Dette er gjort av hensyn til personvernet til barna og elevene som inngår i undersøkelsen. Opplysninger om tidsperiode, sett i sammenheng med øvrig informasjon i rapporten, vil kunne øke risikoen for at enkeltpersoner kan identifiseres. De gjennomgåtte sakene er valgt fordi de vurderes som relevante for å belyse kommunens praksis på revisjonstidspunktet. Tidsperioden er derfor utelatt uten at dette har betydning for grunnlaget for revisors vurderinger.

Spørreundersøkelse

Som del av revisjonen er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i aktuelle deler av barnehage- og skolesektoren. Respondentene omfatter blant annet ledere, pedagogisk ansatte, fagansatte og andre ansatte. Spørsmålene i undersøkelsen omhandler blant annet organisering, kompetanse, rutiner, samarbeid med PPT, ressurser og gjennomføring av vedtak

Spørreundersøkelsen ble distribuert til 427 personer. Av disse fullførte 91 respondenter undersøkelsen, mens 17 respondenter har gitt noen svar uten å fullføre hele undersøkelsen. Antall svar varierer derfor mellom spørsmålene.

Revisor bruker resultatene fra spørreundersøkelsen som et supplement til øvrige datakilder, herunder dokumentgjennomgang, intervjuer og saksgjennomgang. Resultatene brukes ikke alene som grunnlag for konklusjoner, men inngår i den samlede vurderingen av kommunens praksis. På grunn av svargrunnlaget og variasjon i antall svar per spørsmål, omtales resultatene i hovedsak med kvalitative beskrivelser som «flest», «flertallet», «en del» og «enkelte», heller enn med prosentangivelser. Dette er gjort for å unngå at resultatene fremstår mer presise eller representative enn datagrunnlaget gir grunnlag for.

Revisor legger også til grunn at spørreundersøkelsen viser respondentenes opplevelser og vurderinger av praksis. Svarene kan derfor gi relevant informasjon om hvordan rutiner, kompetanse og samarbeid fungerer sett fra de ansattes ståsted, men må vurderes opp mot skriftlige rutiner, saksdokumentasjon og intervjuopplysninger før de tillegges vekt i revisors vurderinger.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at kombinasjonen av dokumentgjennomgang, saksgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelser gir et tilstrekkelig grunnlag for å belyse problemstillingene. Metodene gir ulike typer informasjon. Dokumentgjennomgangen viser kommunens formelle rutiner, planer og maler. Saksgjennomgangen viser hvordan utvalgte saker er dokumentert. Intervjuene gir utfyllende informasjon om praksis, organisering og erfaringer. Spørreundersøkelsene gir et bredere bilde av hvordan ansatte og ledere vurderer enkelte deler av praksis.

Det er enkelte begrensninger ved datagrunnlaget. Saksgjennomgangen bygger på de dokumentene som forelå i mappene på tidspunktet for revisors gjennomgang. Dokumenter som ikke var ferdigstilt på dette tidspunktet, for eksempel årsrapporter eller evalueringer for innværende år, vil derfor ikke nødvendigvis fremgå av gjennomgangen. Funn fra saksgjennomgangen må derfor forstås i lys av tidspunktet sakene ble gjennomgått.

Saksgjennomgangen innebærer også en risiko for menneskelig svikt, for eksempel ved registrering, tolking eller kategorisering av dokumentinnhold. Revisor har søkt å redusere denne risikoen ved å bruke faste kontrollpunkter i gjennomgangen av sakene, og ved å avgrense gjennomgangen til dokumenter som var relevante for problemstillingene.

Spørreundersøkelsene gir informasjon om ansattes opplevelser og vurderinger, og må tolkes som dette. Svarene gir ikke i seg selv dokumentasjon på om krav i lov og forskrift er oppfylt, men er brukt som et supplement til dokumentgjennomgang, saksgjennomgang og intervju. Antall ansatte varierer mellom spørsmål og respondentgrupper, og dette er hensyntatt i bruken av resultatene.

Intervjudata bygger på informantenes beskrivelser av praksis og erfaringer. Opplysningene er brukt sammen med øvrig datagrunnlag, og er særlig vektlagt der de kan belyse hvordan rutiner, samarbeid og ansvarsfordeling fungerer i praksis.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 31.08.2026. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse 16.09.2026. Kommunedirektøren gir tilbakemelding om at rapporten gir et godt bilde av kommunens systemer og struktur for arbeidet med tidlig innsats, og sier seg enig i funnene og anbefalingene. Revisor ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av kommunedirektørens uttalelse.

Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt i vedlegg 2.

1.6 Om temaet

Kommunen har ansvar for å identifisere, utrede og følge opp barn og elever som kan ha behov for særskilt støtte. Ansvarer gjelder både i barnehage og grunnskole, og omfatter prosessen fra tidlig bekymring og kartlegging til sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, gjennomføring og evaluering av tiltak. Regelverket stiller krav til tidlig innsats, forsvarlig saksbehandling, samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste og vurdering av barnets beste.

I barnehage har barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp rett til slik hjelp, jf. barnehageloven § 31. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Kommunen må derfor ha systemer som gjør at barn med mulige behov blir fanget opp, at foresatte involveres, og at det samarbeides med PPT før det fattes vedtak. Barnehagen skal også planlegges og drives slik at den tar hensyn til barnas sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn jf. barnehageloven § 2. Rammeplanen¹ for barnehagen stiller videre krav til barnehagens arbeid med kommunikasjon og språk. Personalet skal blant annet følge med på barnas kommunikasjon og språk, fange opp og støtte barn med ulike former for kommunikasjonsvansker eller sen språkutvikling, og støtte flerspråklige barn i å bruke morsmålet samtidig som deres norskspråklige kompetanse fremmes og utvikles.

I grunnskolen har elever med annet morsmål enn norsk eller samisk rett til særskilt språkopplæring inntil de kan norsk godt nok til å følge ordinær undervisning, jf. opplæringsloven § 3-6. Kommunen skal jevnlig vurdere behovet og tilpasse opplæringen. Dersom en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, kan det være behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Før det fattes vedtak om individuelt

¹<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/barnehagens-formal-og-innhold/kommunikasjon-og-sprak/>

tilrettelagt opplæring, skal det foreligge sakkyndig vurdering fra PPT, jf. opplæringsloven § 11-7.

PPT har en sentral rolle i både barnehage og skole. Tjenesten skal bidra med sakkyndige vurderinger, men også bistå barnehager og skoler med veiledning og kompetanseutvikling, jf. opplæringsloven § 11-13 og barnehageloven § 33. Dette innebærer at PPT både har en rolle i enkeltsaker og i det systemrettede arbeidet. Kommunens ansvar handler derfor ikke bare om å fatte vedtak, men også om å ha rutiner og samarbeidsstrukturer som gjør at barnehager og skoler får støtte til å identifisere behov, prøve ut tiltak og følge opp barn og elever over tid.

Saksbehandlingen skal ivareta både barnets rettigheter og foresattes rett til informasjon og medvirkning. Kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 innebærer at informasjon må gis på en måte som gjør det mulig for foresatte å forstå innholdet og delta i prosessen.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som berører barn, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-1, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barn og elever har også rett til å medvirke i saker som gjelder dem, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-2 og barnekonvensjonen artikkel 12. Kommunen må derfor legge til rette for at barnets eller elevens syn kan komme frem, ut fra alder, modenhet og forutsetninger. I noen saker kan dette skje gjennom samtaler med barnet eller eleven, mens det i andre saker kan skje gjennom observasjoner og opplysninger fra foresatte, barnehage eller skole.

Kommunen har også en rolle som lokal barnehagemyndighet. Etter barnehageloven § 10 skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrift. Dette gjelder både kommunale og private barnehager. Kommunen skal videre føre tilsyn med alle barnehager, jf. barnehageloven § 53. Når kommunen både er barnehagemyndighet og eier av kommunale barnehager, skal myndighetsrollen utøves på en måte som ivaretar tilliten til uavhengighet og likebehandling, jf. barnehageloven § 11. Likebehandling handler derfor både om økonomiske forhold, tilsyn, veiledning og tilgang til informasjon og oppfølging.

Kompetanse er en forutsetning for at kommunen skal kunne oppfylle ansvaret overfor barn og elever med særlige behov. Barnehageloven stiller krav til personalets kompetanse og bemanning, blant annet gjennom bestemmelsene om styrer, pedagogisk bemanning og grunnbemanning. I skolen stiller opplæringsloven krav til faglig og pedagogisk kompetanse hos undervisningspersonalet.

Barn og elever som har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller individuelt tilrettelagt opplæring, skal få hjelpen eller opplæringen gjennomført i tråd med vedtaket. I barnehage følger retten til spesialpedagogisk hjelp av barnehageloven § 31. I skole følger retten til individuelt tilrettelagt opplæring av opplæringsloven kapittel 11. Vedtakene skal bygge på sakkyndig vurdering fra PPT, og tiltakene skal følges opp og evalueres.

De ulike delene av rapporten må ses i sammenheng. Tidlig identifisering, samarbeid med PPT, sakkyndige vurderinger, vedtak, planer, evalueringer, kompetanse og likebehandling er ulike sider av kommunens ansvar for barn og elever med behov for særskilt støtte. Rapporten belyser hvordan kommunen ivaretar dette ansvaret i barnehage og skole, og hvordan rettighetene følges opp fra bekymring til gjennomføring og evaluering av tiltak.

2 LIKEBEHANDLING AV PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER

I dette kapitlet beskriver revisor hvordan kommunen ivaretar rollen som barnehagemyndighet overfor private og kommunale barnehager. Kapitlet omhandler kommunens arbeid med beregning og tildeling av tilskudd, tilsyn med barnehagene, skillet mellom myndighetsrolle og eierrolle, samt veiledning, informasjon og oppfølging til barnehagene.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling

- Ivaretar kommunen som barnehagemyndighet kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at tilskudd til private barnehager beregnes og tildeles i samsvar med gjeldende regelverk
- Kommunen skal føre tilsyn med alle barnehager i kommunen
- Kommunen skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet på en måte som ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet
- Kommunen bør tilby likeverdig veiledning, informasjon og oppfølging til alle barnehager

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

I kommunens temaplan for barnehage, revidert i 2020, beskrives utviklingstrekk i barnehagefeltet, herunder struktur, organisering, innhold og tilskuddsordninger. Det fremgår at kommunen selv må fastsette det reelle behovet for barnehageplasser, og at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale prioriteringer og behov innenfor sentrale føringer.

Temaplanen viser til kommunestyrets vedtak om å øke den kommunale andelen til 40 prosent av barnehageplassene. Dette begrunnes i planen med hensynet til effektiv kommunal drift og et forutsigbart tilskuddsnivå for kommunen og de private barnehagene. Planen viser også til kommunens ansvar for å sikre tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn med lovfestet rett til barnehageplass, og at kommunen har ansvar for å sørge for barnehageplasser dersom en privat barnehage legger ned driften. Det fremgår at den kommunale andelen barnehageplasser i april 2020 var 35 prosent.

2.3.1 Kommunens organisering av barnehagemyndighet og barnehageeier

Kommunens delegasjonsreglement² omtaler barnehagemyndighetens ansvar etter barnehageloven § 10 og krav til likebehandling og uavhengighet etter barnehageloven § 11. For ikke-prinsipielle saker etter § 10 er myndighet delegert fra kommunestyret til kommunedirektør, videre til kommunalsjef helse og oppvekst og barnehagemyndighet. Myndighet i prinsipielle saker er lagt til driftsutvalget. For saker etter § 11 viser delegasjonsreglementet tilsvarende at myndighet i ikke-prinsipielle saker er delegert fra kommunestyret til kommunedirektør, videre til kommunalsjef helse og oppvekst og barnehagemyndighet, mens prinsipielle saker er lagt til driftsutvalget.

I temaplan³ for kommunale barnehager, revidert våren 2020, beskrives kommunen som lokal barnehagemyndighet. Det fremgår at samarbeid mellom kommunen og private barnehager er regulert gjennom barnehageloven, og at barnehagemyndigheten er organisatorisk plassert i kommunedirektørens stab. Kommunen ved barnehagemyndigheten har ansvar for at barnehagene er godkjent for formålet og holder riktig kvalitet etter aktuelt lovverk. Dette beskrives som ivaretatt gjennom møter, samtaler, veiledning og tilsyn med alle barnehagene.

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen sørge for at det er tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn med rett til plass. Planen viser også til at barnehagemyndigheten godkjenner nye barnehager etter barnehageloven, mens kommunestyret avgjør antall finansierte barnehageplasser.

Forholdet mellom kommunen og private barnehager omtales også i temaplanen. Kommunen kan ikke pålegge private barnehager å delta i utviklingsarbeid som følger av kommunale satsinger, eller å følge kommunale rutiner og prosedyrer. Samarbeidet med private barnehager beskrives derfor som basert på frivillighet. Samtidig beskrives det at Levanger kommune har

² [Delegeringsreglement | Levanger kommune](#)

³ [Temaplan kommunale barnehager 2020.pdf](#)

tradisjon for samarbeid mellom kommunale og private barnehager, og at barnehagene og kommunen har felles styrermøter etter oppsatt møteplan. Det vises også til samarbeid gjennom ReKom og til samarbeid mellom barnehagene og kommunens hjelpetjenester, herunder barnevern, PPT og helse.

I intervju opplyses det at barnehagemyndigheten er lagt til en person og organisert i linje under kommunalsjef for helse og oppvekst. Kommunalsjefen har også ansvar for enhetslederne i de kommunale barnehagene. Det opplyses i intervju at det er kjent at barnehagemyndigheten etter lovverket ikke skal være organisert under samme leder som de kommunale barnehagene, for å sikre uavhengighet og upartiskhet. Informanten opplyser at dette har vært tatt opp flere ganger uten at det er gjort endringer.

Det fremgår samtidig av intervjuet at organiseringen fungerer godt for informanten personlig. Barnehagemyndigheten har ansvar for oppgaver knyttet til rollen som barnehagemyndighet, herunder vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtaksmyndigheten er delegert til fagansvarlig i det spesialpedagogiske barnehageteamet, men vedtak fattes på vegne av barnehagemyndigheten. Når fagansvarlig er fraværende, fattes vedtakene direkte.

Det opplyses videre at det ikke er gjennomført egne risikovurderinger knyttet til organiseringen av myndighetsrollen.

2.3.2 System og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager

Temaplan for kommunale barnehager beskriver at Levanger kommune har fire telledatoer for å beregne riktig tilskudd til barnehagene. Tellepunktene er 1. januar, 1. april, 1. september og 1. november. Dette kommer også frem gjennom intervjuopplysninger fra barnehagemyndigheten, hvor det opplyses at det gjennomføres fire telledatoer i året knyttet til tilskudd. Ved telledatoene rapporterer alle barnehager, både kommunale og private, antall barn og opplysninger om pedagognorm og bemanningsnorm.

I intervju opplyses det at økonomiavdelingen har en ansatt med ansvar for oppvekstfeltet, og at barnehagemyndigheten samarbeider med denne personen om beregning av tilskudd. Selve beregningen gjennomføres av økonomiansatt. Det fremgår videre at kommunen benytter anbefalte regneark utviklet av KS og PBL i arbeidet med tilskuddsberegningen.

Barnehagemyndigheten opplyser at det gjennomføres møter med en arbeidsgruppe fra private barnehager der forslag til driftstilskudd og satser for kommende år gjennomgås. I møtene gjennomgås hvordan satsene er beregnet. Det gis også informasjon om usikkerhetsmomenter,

blant annet knyttet til at statsbudsjettet ikke er vedtatt før kommunen må fatte vedtak om tilskudd innen 31. oktober.

Det fremgår av intervjuet at KS⁴ og PBL⁵ har utviklet anbefalte regneark for tilskuddsberegning, og at disse benyttes for å sikre likebehandling. Det opplyses videre at kommunale barnehager ikke har klagerett på tilskuddsvedtakene, fordi de finansieres gjennom kommunalt budsjett vedtatt på politisk nivå.

2.3.3 Tilsyn med barnehagene

I temaplan for kommunale barnehager beskrives det at kommunen ved barnehagemyndigheten har ansvar for at barnehagene er godkjent for formålet og holder riktig kvalitet etter aktuelt lovverk. Det fremgår at dette sikres gjennom møter, samtaler, veiledning og tilsyn med alle barnehagene.

Barnehagemyndigheten opplyser i intervju at tilsyn gjennomføres av barnehagemyndigheten. Det gjennomføres fire telledatoer i året knyttet til tilskudd. Ved disse telledatoene rapporterer alle barnehager, både kommunale og private, antall barn og opplysninger om pedagognorm og bemanningsnorm. Barnehagemyndigheten opplyser at rapporteringen gir grunnlag for å vurdere om barnehagene oppfyller kravene, og omtaler dette som en form for «minitilsyn».

Barnehagemyndigheten opplyser videre at den møter barnehagene gjennom felles møter og deltar i felles satsinger. Informasjon fra klager, bekymringsmeldinger fra samarbeidspartnere som PPT eller barnevern, og øvrig dialog med barnehagene, inngår ifølge barnehagemyndigheten som grunnlag for vurdering av behov for stedlig tilsyn.

Barnehagemyndighet opplyser at det ikke foreligger en plan eller risikovurdering for tilsyn, men at hun selv tar notater som samlet kan danne grunnlag for tilsyn.

2.3.4 Veiledning, informasjon og oppfølging

I temaplan for kommunale barnehager beskrives det at kommunen ved barnehagemyndigheten har ansvar for at barnehagene er godkjent for formålet og holder riktig kvalitet etter aktuelt lovverk. Dette beskrives som ivaretatt gjennom møter, samtaler, veiledning og tilsyn med alle barnehagene.

Temaplanen beskriver videre at kommunen ikke kan pålegge private barnehager å delta i utviklingsarbeid som følger av kommunale satsinger, eller å følge kommunale rutiner og

⁴ [Beregning av tilskudd til private barnehager - Hjem](#)

⁵ [Lokale forskrifter for tilskudd til private barnehager](#)

prosedyrer. Samarbeidet med private barnehager beskrives derfor som basert på frivillighet. Samtidig fremgår det at kommunale og private barnehager har felles styremøter etter oppsatt møteplan, hvor aktuelle tema og fagdiskusjoner står på agendaen.

Dette kommer også frem gjennom intervju med barnehagemyndigheten. I intervju opplyses det at barnehagemyndigheten deltar på kommunale styremøter og på private styremøter ved behov. Det opplyses også at barnehagemyndigheten gir felles informasjon i felles styremøter, og at faste møtepunkter er beskrevet i årshjul.

Temaplanen omtaler også samarbeid gjennom ReKom⁶, regional kompetanseutvikling for barnehage. Det kommer frem at Levanger og Verdal inngår i et felles kompetansenettverk sammen med Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning. Videre beskriver temaplanen samarbeid mellom kommunale og private barnehager og kommunens hjelpetjenester, herunder barnevern, PPT og helse.

Også i intervju beskrives det at barnehagemyndigheten møter barnehagene gjennom felles arenaer og deltar i felles satsinger. Endringer i regelverk og nasjonale føringer formidles ifølge barnehagemyndigheten via e-post, webinarer og felles møter. Det opplyses at dette følges videre opp av barnehagemyndigheten.

Barnehagemyndigheten opplyser at Utdanningsdirektoratets tilsynshåndbok⁷ benyttes når det åpnes fysisk tilsyn, og at håndboken beskriver gangen i tilsynet. Det opplyses at det har vært åpnet formelt tilsyn én gang

2.4 Vurdering

Kommunen har systemer og rutiner som sikrer at tilskudd til private barnehager beregnes og tildeles i samsvar med gjeldende regelverk

Revisor vurderer at kommunen har etablert systemer og rutiner som legger til rette for at tilskudd til private barnehager beregnes og tildeles i samsvar med gjeldende regelverk.

Vurderingen bygger på at kommunen har etablert faste rutiner for innhenting av opplysninger som inngår i tilskuddsberegningen, og at kommunen benytter beregningsverktøy utviklet av KS og PBL. Etter revisors vurdering bidrar dette til en systematisk og etterprøvbar beregning av tilskudd til private barnehager.

⁶ [Kompetanseutvikling for barnehage | Statsforvalteren i Trøndelag](#)

⁷ [Metodehåndbok for tilsyn | udir.no](#)

Revisor vurderer også at kommunens praksis med å gjennomgå forslag til satser og beregningsgrunnlag med representanter fra private barnehager bidrar til åpenhet om beregningene. Dette er viktig for at de private barnehagene skal kunne forstå og etterprøve grunnlaget for tilskuddet.

Samlet er revisors vurdering at kriteriet **er oppfylt**.

Kommunen fører delvis tilsyn med alle barnehager i kommunen.

Revisor vurderer at kommunen ikke fullt ut har dokumentert at tilsynsansvaret overfor alle barnehager ivaretas på en systematisk og etterprøvbar måte.

Kommunens løpende kontakt med barnehagene, innhenting av opplysninger og oppfølging av bekymringer kan gi barnehagemyndigheten nyttig informasjon om risiko og regelverksetterlevelse. Revisor vurderer likevel at slike aktiviteter ikke i seg selv er tilstrekkelig til å dokumentere at kommunen oppfyller sitt ansvar for å føre tilsyn.

Etter revisors vurdering er det en svakhet at kommunen ikke har en dokumentert plan eller risikovurdering for tilsynsarbeidet. Uten en slik systematikk blir det mindre klart hvordan kommunen vurderer risiko, hvordan tilsyn prioriteres, og hvordan kommunen sikrer at alle barnehager omfattes av tilsynsansvaret over tid.

Revisor vurderer videre at en praksis som i stor grad bygger på løpende dialog, kjennskap til sektoren og udokumenterte notater, gir begrenset etterprøvbarhet. Dette kan gjøre tilsynsarbeidet personavhengig og sårbart ved fravær, utskifting av personell eller behov for å dokumentere kommunens myndighetsutøvelse i ettertid.

Samlet er revisors vurdering at kriteriet bare delvis **er oppfylt**.

Kommunen organiserer ikke fullt ut oppgavene som barnehagemyndighet på en måte som ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet

Revisor vurderer at kommunen har etablert et skille mellom barnehagemyndigheten og den daglige ledelsen av de kommunale barnehagene. Barnehagemyndigheten er lagt til en egen funksjon med særskilte myndighetsoppgaver.

Samtidig er barnehagemyndigheten organisatorisk lagt under samme kommunalsjef som har ansvar for enhetslederne i de kommunale barnehagene. Myndighetsrollen og eierrollen inngår dermed i samme styringslinje. Kommunen har heller ikke dokumentert at det er gjort en

særskilt vurdering av om denne organiseringen i tilstrekkelig grad ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

Revisor vurderer på denne bakgrunn at kriteriet **ikke er fullt ut oppfylt**.

Kommunen bør tilby likeverdig veiledning, informasjon og oppfølging til alle barnehager

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak legger til rette for likeverdig veiledning, informasjon og oppfølging av kommunale og private barnehager.

Det er revisors vurdering at felles møtearenaer, felles informasjon og deltakelse i kompetanseutvikling bidrar til at barnehagene får tilgang til relevant informasjon og oppfølging uavhengig av eierform. Dette er viktig for å sikre at private og kommunale barnehager har et mest mulig likt utgangspunkt for å etterleve krav og delta i faglig utviklingsarbeid.

Samtidig vurderer revisor at kommunens ansvar på dette området må forstås innenfor rammen av at private barnehager ikke kan pålegges å delta i kommunale satsinger eller følge kommunale rutiner. Det avgjørende er derfor ikke om alle barnehager faktisk deltar i alt utviklingsarbeid, men om kommunen tilbyr informasjon, veiledning og oppfølging på en likeverdig måte.

Revisor vurderer at funnene samlet sett tyder på at kommunen har etablert arenaer og praksis som ivaretar dette. Det bør likevel sikres tilstrekkelig dokumentasjon av hvem som får hvilken informasjon og oppfølging, slik at kommunen kan vise at tilbudet er likeverdig over tid.

Samlet er revisors vurdering at kriteriet i hovedsak **er oppfylt**.

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen på flere områder har lagt til rette for likeverdig behandling av kommunale og private barnehager.

Kommunen har etablert systemer og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager som bidrar til systematikk, etterprøvbarehet og åpenhet, og kommunen har etablert felles arenaer for informasjon, veiledning og kompetanseutvikling.

Revisjonen viser samtidig svakheter i kommunens utøvelse av rollen som barnehagemyndighet. Tilsynsarbeidet er i begrenset grad systematisert og dokumentert, noe som gjør det vanskeligere å etterprøve hvordan risiko vurderes, hvordan tilsyn prioriteres og hvordan kommunen sikrer at tilsynsansvaret omfatter alle barnehager over tid.

Barnehagemyndigheten er skilt fra den daglige ledelsen av de kommunale barnehagene, men myndighetsrollen og eierrollen inngår i samme styringslinje. Kommunen har ikke dokumentert en særskilt vurdering av om denne organiseringen i tilstrekkelig grad ivaretar tilliten til barnehagemyndighetens upartiskhet. Revisjonen gir ikke grunnlag for å konkludere med at kommunen faktisk opptrer partisk, men organiseringen innebærer et forhold kommunen bør vurdere og kunne begrunne.

2.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å:

- Systematisere og dokumentere tilsynsarbeidet slik at det fremgår hvordan risiko vurderes, tilsyn prioriteres og tilsynsansvaret overfor barnehager ivaretas over tid
- Vurdere og dokumentere om organiseringen av oppgavene som barnehagemyndighet i tilstrekkelig grad ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet, og følge opp vurderingen med nødvendige tiltak.

3 KOMPETANSE I BARNEHAGE OG SKOLE

I dette kapitlet beskriver revisor hvordan kommunen arbeider for å sikre kompetanse i barnehager, skoler og PPT i arbeidet med barn og elever med særlige behov. Kapitlet omhandler kompetanse til å identifisere behov, følge opp barn og elever, tilrettelegge tilbudet, PPTs veilednings- og kompetanseutviklingsrolle, samt kommunens arbeid med internkontroll og systematisk kompetanseutvikling.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling

- Sikrer kommunen at barnehager og skoler har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn med særlige behov?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal legge til rette for at barnehager og skoler har nødvendig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.
- Kommunen skal legge til rette for faglig og pedagogisk kompetanseutvikling i barnehager og skoler.
- Kommunen skal sørge for at PPT støtter og veileder skolene og bistår barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttet til barn og elever med behov for tilrettelegging.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Kompetanse i barnehage og skole

Temaplan for kommunale barnehager omtaler arbeidskraft og kompetanse i barnehagesektoren. Her beskrives tilgangen på pedagogisk kompetanse som god i Levanger, blant annet fordi Nord universitet, Campus Røstad, tilbyr utdanning for denne yrkesgruppen. Kommunen viser også til samarbeid med Nord universitet om praksisplasser og utviklingsprosjekt.

Kompetanseutvikling omtales videre gjennom videreutdanning for pedagoger, styrerutdanning for kommunale styrere og samarbeid med Levanger fagskole om videreutdanningstilbud til barne- og ungdomsarbeidere. Kommunen er ifølge temaplanen med i vurderingen av hvilke videreutdanningstilbud som skal tilbys. Planen beskriver også at det vil bli behov for flere pedagoger i barnehagene i årene fremover, og at ansatte uten barnehagelærerutdanning oppfordres til videreutdanning. Assistenten oppfordres til å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider.

I oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef vurderte kommunalsjefen kompetansenivået i barnehager og skoler som meget godt, sett fra sitt ståsted. Kommunedirektøren hadde ikke noe å tilføye til dette. Samtidig beskrev kommunedirektøren medarbeiderne som dyktige og erfarne, men viste til at sektoren er økonomisk presset.

Spørreundersøkelsene til barnehager og skoler viser at respondentene vurderer kompetansen til tidlig identifisering noe ulikt. I barnehageundersøkelsen svarte flertallet at ansatte i svært stor eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere barn med behov for særskilt støtte tidlig. En tredel svarte i noen grad, og noen svarte i liten grad. I skoleundersøkelsen svarte en større andel at ansatte i svært stor eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse til tidlig identifisering.

Undersøkelsen blant pedagogisk ansatte viser også at et flertall vurderer kompetansen til tidlig identifisering som tilstrekkelig i svært stor eller stor grad. Samtidig svarte en del av de pedagogisk ansatte at dette i noen grad er tilfelle.

Når det gjelder kompetanse til å følge opp barn og elever med behov for særskilt støtte i det daglige arbeidet, var svarene mer delte. I barnehageundersøkelsen svarte flest at ansatte i noen grad har tilstrekkelig kompetanse til dette. I skoleundersøkelsen svarte litt over halvparten at ansatte i svært stor eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse, mens en mindre andel svarte i noen grad. Blant pedagogisk ansatte svarte flest at kompetansen i noen grad er tilstrekkelig, mens en noe lavere andel svarte i svært stor eller stor grad.

For tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet svarte om lag halvparten av respondentene i barnehageundersøkelsen at ansatte i noen grad har tilstrekkelig kompetanse til å tilrettelegge innenfor rammene av ordinær barnehage. Om lag en tredel svarte i stor grad. I skoleundersøkelsen svarte respondentene likt fordelt mellom i stor grad og i noen grad på spørsmålet om ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å tilrettelegge innenfor rammene av ordinær skole. Blant pedagogisk ansatte svarte flest i noen grad på spørsmålet om

tilrettelegging innenfor ordinær barnehage, mens svarene om tilrettelegging innenfor ordinær skole fordelte seg hovedsakelig mellom i stor grad og i noen grad.

Kommunalsjefen opplyste at det i både skole og barnehage arbeides med å tydeliggjøre grensen mellom det som er ordinært og det som er individuelt tilrettelagt. Dette ble knyttet til arbeidet med å sikre et best mulig tilbud til barna. Når det gjelder barn med særlige behov, særlig barn med atferdsutfordringer, opplyste kommunalsjefen at det generelt er flere barn som trenger hjelp utover det ordinære, både i barnehage og skole.

Kommunen har gjennomført en organisatorisk endring der det er opprettet en felles kommunalsjefstilling for helse og omsorg og oppvekst. Kommunedirektøren opplyste at hensikten var å styrke samspill og samskaping mellom kommunalområdene. Endringen har blant annet frigjort ressurser til enhetsleder for grunnskolen. Ifølge kommunedirektøren fungerer den nye strukturen bedre enn tidligere, men organisasjonen er fortsatt relativt ny og ikke helt satt.

Kommunalsjefen opplyste at kompetansen vurderes som god, men at det er knapphet på ressurser. Han viste til at kommunen må balansere lovkrav og foreta prioriteringer. Kommunen opplever å lykkes med rekruttering innen oppvekstområdet, men kommunalsjefen vurderte at dette kan bli mer utfordrende over tid.

3.3.2 PPTs veiledning og samarbeid med barnehager og skoler

Kommunens prosedyre for lavterskelarbeid i skole beskriver at PPT skal være tilgjengelig for å drøfte saker der skolen ønsker veiledning. Formålet er blant annet at PPT og skolen sammen skal finne tiltak som kan prøves ut innenfor ordinær opplæring. Lavterskelarbeidet kan blant annet omfatte observasjon, elevsamtale, deltakelse i møter, tolking av kartleggingsresultater og veiledning.

PPTs informanter for skole beskriver tett og jevn dialog med skolene. Skolene kan ta kontakt med PPT også utenom faste møtearenaer, og PPT er ofte kjent med saker før de tas opp i team. Spesialpedagogisk team beskrives som en samarbeidsarena der blant annet spesialpedagogisk koordinator, spesialpedagoger, rektor og lærere kan drøfte bekymringssaker. Drøftingene kan føre til anbefaling om tiltak eller ytterligere kartlegging, eller at saken tas videre som henvisning.

Ved Åsen barne- og ungdomsskole opplyser rektor at skolen har mulighet for tidlig kontakt med PPT gjennom en fast PPT-rådgiver som er til stede på skolen ukentlig. Det er etablert

faste spesialpedagogiske møter med deltakelse fra rektor, spesialpedagogisk koordinator og PPT-rådgivere. Her drøftes saker som er meldt inn av lærere eller PPT, og lærere deltar ved behov.

For barnehage er PPT organisert med to ansatte som utgjør et eget barnehageteam. Teamet mottar henvisninger fra barnehagene og dekker om lag 19 til 20 barnehager. PPT har ikke faste kontaktpersoner for den enkelte barnehage, men det er etablert faste drøftingsmøter én gang i måneden. Barnehagene kan booke tid for å drøfte saker de står i, og fra kommunens side deltar blant annet PPT, kommunepsykolog, fagleder og barnehagemyndighet.

PPTs kontaktpersoner for barnehage opplyser at drøftingsmøtene brukes til veiledning og vurdering av mulige tiltak. Det kan anbefales tiltak både på individ- og systemnivå, for eksempel organisatorisk tilrettelegging eller miljøtiltak på avdelingen. I andre tilfeller vurderes det om saken bør henvises til PPT for sakkyndig vurdering. PPT opplyser samtidig at tjenesten arbeider med tidlig innsats på bestilling fra barnehagene, men ikke har kapasitet til å være en oppsøkende tjeneste.

Styrerne i barnehagene beskriver samarbeidet med PPT som lavterskel og mer tilgjengelig enn tidligere. De opplyser at enkeltsaker kan drøftes med PPT etter samtykke fra foresatte, uten at dette nødvendigvis fører til formell henvisning. En av styrerne peker samtidig på en sårbarhet ved at kun to personer i PPT har ansvar for barnehageområdet, særlig ved fravær.

Spørreundersøkelsene viser gjennomgående at samarbeidet mellom skole og PPT vurderes mer positivt enn samarbeidet mellom barnehage og PPT. Blant lederne er svarene om samarbeid med PPT i hovedsak plassert i kategoriene «i svært stor grad» og «i stor grad». Blant pedagogisk ansatte er svarene om samarbeid mellom skole og PPT hovedsakelig fordelt mellom «i stor grad» og «i noen grad», mens vurderingene av samarbeidet mellom barnehage og PPT er mer varierte og i større grad fordelt mellom «i stor grad», «i noen grad» og «i liten grad».

3.3.3 Systematisk arbeid med kompetanseutvikling

Revisor har innhentet opplysninger om kommunens arbeid med kompetanseutvikling i barnehage og skole. Opplysningene gjelder blant annet kompetanseplaner, gjennomførte kompetansetiltak, videreutdanning og PPTs rolle i veiledning og kompetanseutvikling.

For barnehageområdet har revisor mottatt kompetanseplan for spesialpedagogisk barnehageteam og kompetanseplaner for to barnehager. I planene er nåværende kompetanse

kartlagt. Planene beskriver hvilken kompetanse det skal satses på, tiltak for å sikre nødvendig kompetanse, hvem som har ansvar, tidsplan, ressurser og evaluering. Det fremgår at planene revideres én gang per år.

Kommunen opplyser at alle kommunale barnehager og spesialpedagogisk barnehageteam har egne kompetanseplaner. Revisor har fått oversendt tre eksempler. Behovet for kompetanseutvikling innen spesialpedagogikk og individuell tilrettelegging vurderes ifølge kommunen blant annet gjennom kompetanseplanen for spesialpedagogisk barnehageteam.

Kompetanseutvikling i spesialpedagogisk barnehageteam er ifølge kommunen ivaretatt gjennom videreutdanning og kurs for den enkelte ansatte. Fra høsten 2026 skal spesialpedagogisk barnehageteam, som del av kollektiv kompetanseutvikling, gjennomføre kompetanseheving i samarbeid med Nord universitet og Senter for nevrobiologisk utdanningspsykologi. Temaet for kompetansehevingen er «Fra uro til ro». Kommunen opplyser at PPT allerede har denne kompetansen, og at tanken er at spesialpedagogene gjennom egen kompetanseutvikling skal bidra til bredere kompetanse i barnehagene om denne arbeidsmåten.

Videre opplyser kommunen at Frol barnehage deltar i Læringsmiljøprosjektet, pulje 9. Alle barnehageansatte og spesialpedagogisk barnehageteam har også deltatt på en hel planleggingsdag med Pål Roland, med temaet «Den autoritative voksenrollen».

For grunnskoleområdet opplyser kommunen at det ikke foreligger en egen overordnet kompetanseplan for grunnskole. Den enkelte grunnskole har sin egen plan som brukes som grunnlag for kompetansebygging. Kommunen har ikke en felles grunnskoleplan.

De siste årene har det vært gjennomført kompetansetiltak gjennom DeKom, desentralisert kompetanseutvikling. Kommunen viser til lesesatsing i samarbeid med Nord universitet, praktiske og elev-aktive undervisningsformer i samarbeid med Nord universitet, og «Den autoritative voksne» med Pål Roland. I tillegg opplyses det at det er gjennomført en rekke skolevise tiltak.

Det opplyses også at mange lærere og noen fagarbeidere har tatt videreutdanning innen fagområder som omfatter barn og unge med særlige behov de siste årene. Lærere har tatt videreutdanning gjennom Kompetanse for kvalitet, mens fagarbeidere blant annet har tatt videreutdanning gjennom MedLearn⁸.

⁸ [For studenter](#)

PPT involveres i veiledning og kompetanseutvikling i skole gjennom faste skolekontakter fra PPT på alle skoler. Kommunen opplyser at skolekontaktene er til stede på skolene ukentlig og deltar i ulike faste møtefora. Det er også faste møtepunkter mellom PPT og skoleeier. Kommunen viser videre til rutiner for henvisning og samarbeid.

For barnehageområdet opplyser kommunen at PPT deltar i månedlige drøftinger med barnehagene og utarbeider sakkyndige vurderinger. Barnehagene kan også melde systemsaker til PPT for å få hjelp og veiledning knyttet til systemarbeid og organisering.

3.3.4 Oversikt over kompetanse og kompetansebehov

Revisor har også innhentet opplysninger om hvordan kommunen har oversikt over kompetanse og kompetansebehov i barnehage og skole, og hvordan dette inngår i kommunens internkontroll.

Kommunen opplyser gjennom intervju at barn med særlige behov i barnehage ivaretas av spesialpedagoger fra spesialpedagogisk barnehageteam. Kommunen beskriver kompetansen i teamet som høy. Det opplyses også at den enkelte barnehage har oversikt over egen kompetanse og eventuelle kompetansebehov for å ivareta barn med særlige behov.

Når det gjelder barn med individuell tilrettelegging, opplyser kommunen at dette vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Kommunen viser til at ansatte ikke nødvendigvis trenger spesialpedagogisk kompetanse i slike saker, fordi formålet kan være at barnet skal kunne nyttiggjøre seg barnehageplassen på lik linje med barn på samme alder.

Kommunen opplyser i intervju at den har oversikt over fagkompetanse i skolen, det vil si undervisningskompetanse i skolefag. Det opplyses samtidig at kommunen ikke har tilsvarende oversikt over spesialpedagogisk kompetanse. Kommunen viser til at skolene ikke i særlig grad etterspør spesialpedagogisk kompetanse ved rekruttering av nye ansatte.

Behovet for kompetanseutvikling innen spesialpedagogikk og individuell tilrettelegging vurderes av kommunen i lys av eksisterende kompetansemiljøer ved skolene. Kommunen viser blant annet til TOA (forsterket spesialpedagogisk avdeling)⁹ ved Frol, BASEN ved Levanger ungdomsskole og kompetanse som skolene over tid har rekruttert og bygd opp selv. Kommunen opplyser at den vurderer kompetansen på området som akseptabel.

På spørsmål om kommunen vurderer noen kompetanseområder som sårbare eller ikke tilstrekkelige, opplyses det for barnehageområdet at det i utgangspunktet ikke er identifisert

⁹ [Forsterka spesialpedagogisk avdeling "TOA" - Levanger kommune](#)

slike områder. Kommunen viser samtidig til at sårbarhet kan oppstå ved lengre sykefravær eller turnover, men at det for tiden er god stabilitet i spesialpedagogisk barnehageteam.

For skoleområdet opplyser kommunen at den vurderer grunnkompetansen som god på mange områder innen spesialpedagogikk og individuell opplæring. Utfordringer beskrives særlig å oppstå når ansatte har fravær av ulike årsaker, fordi det er vanskelig å erstatte kompetanse på kort sikt. Kommunen viser også til at ressurssituasjonen i skolene er en utfordring.

3.4 Vurdering

Kommunen legger til rette for at barnehager og skoler har nødvendig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak legger til rette for at barnehager og skoler har nødvendig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.

Funnene viser at kommunen har etablert kompetansemiljøer både i barnehage og skole, og at det gjennomføres ulike tiltak for å utvikle og vedlikeholde kompetansen. Kommunen benytter blant annet videreutdanning, samarbeid med utdanningsinstitusjoner og egne kompetansetiltak. På barnehageområdet brukes kompetanseplaner til å kartlegge eksisterende kompetanse og identifisere behov for kompetanseutvikling. På skoleområdet har kommunen oversikt over fagkompetanse i undervisningsfag, mens det ikke foreligger en tilsvarende samlet oversikt over spesialpedagogisk kompetanse.

Spørreundersøkelsene viser at kompetansen til tidlig identifisering gjennomgående vurderes som god. Bildet er mer sammensatt når det gjelder kompetanse til oppfølging og tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet. Her svarer en større andel av respondentene at kompetansen i noen grad er tilstrekkelig. Etter revisors vurdering viser dette at kommunen har et kompetansegrunnlag for arbeidet med barn og elever med særlige behov, samtidig som det er variasjon i hvordan kompetansen til oppfølging og tilrettelegging vurderes.

Revisor vurderer på denne bakgrunnen at kriteriet er i **hovedsak oppfylt**.

Kommunen legger til rette for faglig og pedagogisk kompetanseutvikling i barnehager og skoler

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak legger til rette for faglig og pedagogisk kompetanseutvikling i barnehager og skoler.

På barnehageområdet viser funnene et strukturert arbeid med kompetanseutvikling. Kommunale barnehager og spesialpedagogisk barnehageteam har kompetanseplaner, og de planene revisor har gjennomgått inneholder kartlegging av kompetanse, prioriterte områder, tiltak, ansvar, tidsplan, ressurser og evaluering. Det er også gjennomført og planlagt flere kompetansetiltak, blant annet videreutdanning, felles kompetanseheving og samarbeid med eksterne fagmiljøer.

På skoleområdet er det ikke utarbeidet en felles kompetanseplan for grunnskolen, men den enkelte skole har egne planer som benyttes i arbeidet med kompetanseutvikling. Kommunen har de senere årene gjennomført flere felles og skolevise kompetansetiltak, blant annet gjennom desentralisert kompetanseutvikling, videreutdanning og samarbeid med Nord universitet.

Etter revisors vurdering viser funnene at kommunen legger til rette for kompetanseutvikling gjennom flere ulike tiltak og ordninger både i barnehage og skole.

Revisor vurderer på denne bakgrunnen at kriteriet er i **hovedsak oppfylt**.

Kommunen sørger for at PPT støtter og veileder skolene og bistår barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttet til barn og elever med behov for tilrettelegging

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak sørger for at PPT støtter og veileder skolene og bistår barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

På skoleområdet er PPT tilgjengelig gjennom faste skolekontakter, jevnlig møtepunkter og mulighet for lavterskeldrøfting. PPT deltar blant annet i drøfting av tiltak, kartlegging og saker der det kan være behov for tilrettelegging. Spørreundersøkelsene viser også at samarbeidet mellom skolene og PPT gjennomgående vurderes positivt.

På barnehageområdet er det etablert månedlige drøftingsmøter hvor barnehagene kan få veiledning og drøfte mulige tiltak. Barnehagene kan også melde systemsaker til PPT for bistand knyttet til systemarbeid og organisering. Det fremgår videre at PPT gir råd om blant annet organisatorisk tilrettelegging og miljøtiltak. Styrerne beskriver samarbeidet som lavterskel og mer tilgjengelig enn tidligere.

Etter revisors vurdering viser dette at PPT bistår både på individ- og systemnivå. Bistanden skjer gjennom ulike samarbeidsarenaer og former for veiledning, og omfatter både arbeid knyttet til konkrete saker og støtte til organisering og tiltak i barnehager og skoler.

Spørreundersøkelsene viser at samarbeidet med PPT gjennomgående vurderes positivt, men at vurderingene er noe mer varierte på barnehageområdet. Det er også vist til en viss sårbarhet knyttet til kapasiteten i PPTs barnehageteam.

Revisor vurderer på denne bakgrunnen at kriteriet er **i hovedsak oppfylt**.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak legger til rette for at barnehager og skoler har og utvikler kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.

Kommunen benytter flere virkemidler for kompetanseutvikling, og både barnehage og skoler har tilgang til faglige støttemiljøer. PPT bidrar gjennom veiledning, drøfting og bistand på både individ- og systemnivå. Dette gir etter revisors vurdering et godt grunnlag for kompetanseutvikling og faglig støtte i tjenesten.

Funnene viser samtidig at kommunen har mindre samlet oversikt over den spesialpedagogiske kompetansen i skolene enn over annen fagkompetanse. Spørreundersøkelsen viser også at kompetansen til oppfølging og tilrettelegging vurderes mer variert enn kompetansen til tidlig identifisering. Dette tilsier at kommunen fortsatt bør ha oppmerksomhet på kompetansebehov knyttet til oppfølging og tilrettelegging.

Samarbeidet med PPT vurderes gjennomgående positivt. På barnehageområdet er vurderingene noe mer varierte, og kapasiteten i PPTs barnehageteam fremstår som noe sårbar. Dette endrer ikke hovedbildet av at PPT gir relevant støtte og veiledning, men er et forhold kommunen kan følge med på.

3.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- Styrke kommunens samlede oversikt over spesialpedagogisk kompetanse og kompetansebehov knyttet til oppfølging og tilrettelegging i grunnskolen.

4 TIDLIG AVDEKKING AV FREMMEDSPRÅKLIGE BARN MED SÆRLIGE BEHOV

I dette kapittelet beskriver revisor kommunens arbeid med tidlig avdekking av minoritetsspråklige barn og elever med særlige behov, og kommunens saksgang i saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling

- Sikrer kommunen tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov, og følger kommunen lovkravene for saksgang knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha et system som sikrer tidlig identifisering og oppfølging av barn med behov for særskilt støtte
- Kommunen bør legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage, skole og PPT for å styrke tidlig innsats
- Kommunen skal sikre at behov for sakkyndig vurdering fra PPT blir vurdert når et barn eller en elev kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp eller individuelt tilrettelagt opplæring.
- Kommunen skal sikre at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for barn under skolealder som inneholder følgende punkt:

om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet

realistiske mål for barnets utvikling og læring

om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet

hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring

hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

- Kommunen skal sikre at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for elever som inneholder følgende punkt:

elevens utbytte av opplæringen

hvorfor eleven eventuelt ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av opplæringen

hva som er realistiske opplæringsmål for eleven

hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen

hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen, bør ha, dersom det skal gjøres unntak fra kompetansekravene etter § 11-9 andre eller tredje ledd

- Kommunen skal fatte enkeltvedtak som angir innhold, omfang, organisering og varighet
- Kommunen skal dokumentere hvordan barnets beste og barnets medvirkning er vurdert i saksbehandlingen

Utlædningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Funn

4.3.1 Kommunens system for tidlig identifisering og oppfølging

Intervjuene og gjennomgåtte rutiner viser at kommunen har etablert flere arenaer og arbeidsmåter for tidlig identifisering og oppfølging av barn og elever som kan ha behov for særskilt støtte. Systemet omfatter blant annet observasjon og kartlegging i barnehage og skole, dialog med foresatte, lavterskel drøftinger med PPT og vurdering av videre oppfølging før eventuell henvisning.

I barnehage beskriver styrerne at bekymringer fanges opp gjennom det daglige arbeidet på avdelingene, systematisk språkarbeid, observasjoner og bruk av TRAS (Tidlig registrering av språkutvikling). TRAS brukes for alle barn, også barn med annet morsmål enn norsk. Barnehagene viser også til språkstimulerende arbeid gjennom blant annet Språkløyper, høytlesing, bildestøtte, remser og andre aktiviteter rettet mot språkforståelse, uttale og språklig produksjon.

Når barnehagen blir bekymret for et barns utvikling, beskriver styrerne at saken først følges opp gjennom egne observasjoner og dialog med foresatte. Etter samtykke kan saken drøftes med PPT på lavterskelnivå. Barnehagene har tilgang til faste drøftingsmøter der mulige tiltak og behovet for videre oppfølging vurderes før eventuell henvisning.

Spesialpedagogisk rådgiver opplyser at saker fra barnehagene skal behandles i drøftingsteam før eventuell henvisning til PPT. I enkelte tilfeller vurderes familieteamet som riktig instans for videre oppfølging, mens andre saker følges videre i barnehagen med tilrettelegging. Familieteamet beskrives som et lavterskeltilbud som kan gi veiledning til familier, observere i barnehage eller hjem og løse saken videre til riktig instans ved behov.

For skole viser kommunens prosedyre for lavterskelarbeid at bekymringer skal drøftes med foresatte og PPT før eventuell henvisning. Skolen skal dokumentere og evaluere tiltak som prøves ut. Lavterskelarbeidet kan føre til videre tiltak innenfor ordinær opplæring, henvisning til PPT for videre utredning og sakkyndig vurdering eller involvering av andre aktuelle samarbeidspartnere.

PPTs kontaktpersoner for skole opplyser at løpende kontakt med skolene og oppfølging av saker over tid bidrar til at utfordringer kan fanges opp tidlig. Lærere dokumenterer utfordringer underveis, og PPT kan involveres før en eventuell henvisning.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i hovedsak opplever at kommunen har rutiner for håndtering av bekymring for barn og elever med behov for særskilt støtte. Flest svar er plassert i kategoriene «i stor grad» og «i noen grad». Svarene er noe mer varierte for bekymring knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring enn for spesialpedagogisk hjelp.

Overgangen mellom barnehage og skole inngår også i kommunens system for tidlig identifisering og oppfølging. Rektor ved Åsen skole opplyser at skolen følger kommunal prosedyre for overgang mellom barnehage og skole. Prosedyren er nylig revidert og fastsetter tidspunkt for møter mellom skole og barnehage, både for alle barn og for barn med behov for tilrettelegging. Ved større behov tar barnehagene tidligere kontakt med skolen. Rektor opplyser videre at barnehagene gjennomfører kartlegging av minoritetsspråklige skolestartere og sender med skjemaet «Her er jeg», som beskriver barna.

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å vurdere kommunens organisering, rutiner og kompetanse knyttet til tidlig identifisering og oppfølging. Flest respondenter svarte at dagens organisering i noen grad eller i stor grad legger til rette for tidlig identifisering av behov.

4.3.2 Samarbeid mellom barnehage, skole og PPT

Intervjuene og gjennomgått dokumentasjon beskriver samarbeid mellom barnehage, skole og PPT i arbeidet med tidlig identifisering og oppfølging av barn og elever som kan ha behov for særskilt støtte. Samarbeidet omtales både i barnehage, i overgang mellom barnehage og skole, og i skole.

Styrer i Momarka barnehage opplyser at PPT er mer tilgjengelig enn tidligere, blant annet gjennom lavterskel drøftinger. Dersom barnehagen melder en sak, gjennomfører PPT observasjon i barnehagen. Barnehagen utarbeider pedagogisk rapport, mens PPT utarbeider sakkyndig vurdering. Styrer opplyser videre at det gjennomføres faste møter med foreldre og jevnlige evalueringer av tiltak, og at dette arbeidet er forankret i barnehagens årshjul.

Styrer i Momarka barnehage opplyser videre at barnehagen får tildelt spesialpedagog etter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har et eget spesialpedagogisk team. For tiden mottar enkelte barn i barnehagen spesialpedagogisk hjelp, og disse har samme spesialpedagog. Styrer opplyser at spesialpedagogen deltar i møter og kan drøfte saker med styrer ved behov. Spesialpedagogen er ikke involvert i saksbehandlingen før vedtak er fattet, men kommer inn i arbeidet etter at vedtak foreligger. Roller og ansvar mellom barnehagen, spesialpedagog og PPT beskrives av styrer som tydelig avklart.

Styrer i Staup barnehage beskriver at samarbeidet med PPT i saker som gjelder barn med annet morsmål enn norsk fungerer godt, og at terskelen for å ta kontakt oppleves som lav. Styrer opplyser at barnehagen inviteres inn i drøftingsmøter, og at de som arbeider tettest på barna opplever trygghet i å kunne løfte saker til drøfting. Samarbeidet kan involvere faglig rådgiver, logoped og barnehagemyndighet, i tillegg til styrer og pedagogisk leder med ansvar for barnet. Hun opplyser at samarbeidsrutinene i hovedsak er forankret i årshjul. Kontakt med PPT skjer ofte via epost til de som har ansvar for barnehageområdet. Styrer opplyser at dette fungerer godt, og at det oppleves som en fordel at barnehagen kjenner personene i PPT. Samtidig peker styrer på en sårbarhet ved at det kun er to personer som har ansvar for barnehageområdet i PPT, særlig ved fravær.

PPTs kontaktpersoner for barnehage opplyser at PPT er organisert med to ansatte som utgjør barnehageteam. Disse mottar alle henvisninger fra barnehagene. De har ikke faste kontaktpersoner for hver enkelt barnehage, fordi ressursene ikke gir rom for dette. Det er etablert andre løsninger for å sikre tilgjengelighet overfor barnehagene. Teamet dekker om lag 19 til 20 barnehager. PPT opplyser at de arbeider med tidlig innsats på bestilling fra barnehagene, og at de ikke har kapasitet til å være en oppsøkende tjeneste. De opplyser videre at det er etablert faste drøftingsmøter én gang i måneden. Møtene fremgår av

barnehagenes årshjul. Barnehagene kan booke tid for å drøfte saker. Drøftingene kan gjelde lavterskelproblematikk eller saker som vurderes opp mot behov for sakkyndig vurdering. Styrer og pedagogisk leder deltar fra barnehagen. Fra kommunens side deltar PPT, kommunepsykolog, fagleder for spesialpedagogisk barnehageteam og barnehagemyndighet¹⁰. De forteller at drøftingsmøtene brukes til å drøfte lavterskeltiltak og vurdere om en sak skal løftes videre. I noen tilfeller konkluderes det med at saken bør henvises til PPT for sakkyndig vurdering. I andre tilfeller anbefales tiltak på systemnivå, for eksempel organisatorisk tilrettelegging eller miljøtiltak på avdeling. Drøftingsmøtene brukes også til veiledning, der barnehagen får råd og arbeider videre med tiltak uten henvisning.

Spesialpedagogisk rådgiver opplyser at kommunen har etablert faste strukturer for samhandling mellom barnehage, PPT og spesialpedagogisk team.

Kommunens nettsider inneholder informasjon om spesialpedagogisk hjelp og andre tilretteleggingsbehov for barn i barnehagealder. Det står på nettsidene at PPT vurderer om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, og at kommunen fatter vedtak. Foreldre som lurte på om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, blir bedt om å ta kontakt med PPT, pedagogisk leder eller styrer i barnehagen. Nettsidene omtaler også spesialpedagogisk barnehageteam, årshjul for barnehage og samtykkeskjema til tverrfaglig samarbeid.

Når barnehagen og foresatte, etter drøfting, beslutter å henvise til PPT, opplyser spesialpedagogisk rådgiver at dette skjer i samarbeid med foreldrene, og med bruk av tolk der det er behov. PPT gjennomfører utredning og utarbeider sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen gjennomgås med foreldre og barnehage i et tilbakemeldingsmøte før vurderingen oversendes.

Styrer i Staup barnehage opplyser at foreldre involveres gjennom samtykke. Samtykke sikres gjennom informasjon, og tolk benyttes i de fleste tilfeller for å sikre forståelse. Barnehagen skriftliggjør bekymringen, og informasjonen gjennomgås muntlig i foreldresamtaler. Foreldrene får også skriftlig dokumentasjon med hjem.

Overgangen mellom barnehage og skole omtales av rektor ved Åsen skole. Rektor opplyser at skolen har et nært samarbeid med barnehagene i Åsen, og at skolen følger kommunal prosedyre for overgang mellom barnehage og skole. Prosedyren er nylig revidert og fastsetter tidspunkt for møter mellom skole og barnehage, både for alle barn og for barn med behov for tilrettelegging. Ved større behov tar barnehagene tidligere kontakt med skolen.

¹⁰ [Kommunens rolle som barnehagemyndighet | udir.no](#)

Rektor ved Åsen skole opplyser videre at barnehagene gjennomfører kartlegging av minoritetsspråklige skolestartere og sender med skjemaet «Her er jeg», som beskriver alle barna. Det gjennomføres besøksdag i 1. klasse på våren, foreldremøte på våren og førskoledag før sommerferien. Kontaktlærere har tidlige foreldremøter i 1. klasse, samt foreldresamtaler med alle foresatte.

For skole beskriver PPTs kontaktpersoner spesialpedagogisk team som en samarbeidsarena der spesialpedagogisk koordinator, spesialpedagoger, rektor og lærere drøfter bekymringssaker. Sakene kan være kartlagt i forkant. Teamet kan ta saken videre som henvisning, eller anbefale tiltak eller ytterligere kartlegging. Møtene gjennomføres om lag én gang i måneden. De opplyser også at det gjennomføres samtaler med lærere og samarbeidsmøter rundt enkeltbarn. Dette gjelder både saker med sakkyndig vurdering og lavterskelsaker, inkludert saker som senere utvikler seg til henvisning. Utredningsarbeid kan omfatte kartlegging, elevsamtale og observasjon i klasserom.

Rektor ved Åsen skole opplyser at bekymringer drøftes internt på skolen. Skolen har kontakt med PPT gjennom fast PPT rådgiver som er til stede på skolen ukentlig. Det er etablert faste spesialpedagogiske møter med deltakelse fra rektor, spesialpedagogisk koordinator og PPT rådgivere. I disse møtene tas det opp saker meldt inn av lærere eller PPT, og lærere deltar ved behov for å presentere sine saker. Rektor opplyser at samarbeidet med PPT oppleves som bedre enn tidligere, og viser til økt tilstedeværelse fra PPT.

Kommunens prosedyre for lavterskelarbeid i skole beskriver at formålet er tidlig innsats for elever i grunnskolen og systemrettet arbeid for ansatte ved skolene. Prosedyren beskriver at PPT skal være lett tilgjengelig for å drøfte saker der skolen ønsker veiledning. Det fremgår også at alle saker skal drøftes med PPT før eventuell elektronisk henvisning sendes av foreldre og skole. Skolen skal drøfte saken med foreldrene og sørge for skriftlig samtykke.

Prosedyren beskriver videre at lavterskelarbeid kan omfatte observasjon, elevsamtale, deltakelse på møte, tolking av kartleggingsresultater gjennomført av skolen og veiledning. Lavterskelarbeidet kan munne ut i utprøving av tiltak innenfor ordinær opplæring, henvisning til PPT for videre utredning og sakkyndig vurdering, eller forslag om andre aktuelle samarbeidspartnere.

4.3.3 Henvisning til PPT

Revisor har fått tilgang til kommunens prosedyre og maler for spesialpedagogisk arbeid. Prosedyren omtaler sentrale dokumenter i saksgangen, herunder henvisning, pedagogisk rapport, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IUP/IOP, halvårsrapporter og årsrapporter.

Revisor har også fått tilgang til maler for henvisning, pedagogisk rapport, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

For skole beskriver kommunens prosedyre for lavterskelarbeid at alle saker skal drøftes med PPT før eventuell elektronisk henvisning sendes av foreldre og skole. Prosedyren beskriver også at skolen skal drøfte saken med foreldrene og sørge for skriftlig samtykke. Lavterskelarbeidet kan ifølge prosedyren omfatte observasjon, elevsamtale, deltakelse på møte, tolking av kartleggingsresultater gjennomført av skolen og veiledning. Prosedyren beskriver at lavterskelarbeidet kan munne ut i utprøving av tiltak innenfor ordinær opplæring og tidlig innsats, henvisning til PPT for videre utredning og sakkyndig vurdering, eller forslag til flere aktuelle samarbeidspartnere.

Revisor har gjennomgått 15 elevmapper for minoritetsspråklige elever i skole. Gjennomgangen omfattet elever på 1., 2., 5. og 10. trinn. Revisor har undersøkt om elevmappene inneholdt henvisning til PPT.

For minoritetsspråklige elever på 1. og 2. trinn lå det ikke henvisning til PPT i elevmappene. Revisor antar at dette skyldes at henvisningene ble sendt før skolestart, og at dokumentene derfor tilhører barnets barnehagemappe.

For eldre klassetrinn var det én sak der dokumentet ikke lot seg åpne. I én sak var det sendt henvisning til PPT, men sakkyndig vurdering var ikke utarbeidet på tidspunktet for revisors gjennomgang. PPT hadde informert kommunen og foresatte om årsaken til forsinkelsen i brev. I én sak var det sendt ny henvisning til PPT. Revisor gikk ikke gjennom denne henvisningen, da saken ikke hadde supplerende dokumentasjon, men gjennomgikk tidligere dokumentasjon i saken. I én sak gjaldt dokumentasjonen en ny elev, der henvisningen tilhørte elevens tidligere kommune.

I tre av de 15 gjennomgåtte elevmappene lå det henvisning til PPT. Disse henvisningene inneholdt opplysninger om kartlegging og vurdering av den ordinære opplæringen, innhold i opplæringen, mål for opplæringen, rammer for opplæringen, elevens forutsetninger og behov, differensieringstiltak og hvor mye oppfølging eleven får.

Henvisningene inneholdt også opplysninger om elevens mestring og funksjonsnivå, arbeidsmåter, vurderingspraksis, læringsmiljø og hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt.

Revisor har også gjennomgått seks barnemapper for minoritetsspråklige barn i barnehage. I fem av seks barnemapper lå det henvisning til PPT.

Henvisningene i barnehagesakene inneholdt samtykke. De inneholdt også beskrivelse av barnets interesser, sterke sider og relasjoner til andre. Videre inneholdt henvisningene opplysninger om barnets stemme, herunder uttrykk, utsagn og trivsel.

Henvisningene inneholdt beskrivelser av barnets utfordringer, med opplysninger fra barnehagens kartlegging og observasjon. Det fremgikk også hvilke tiltak som var iverksatt, med beskrivelse av tiltakene og effekten av disse. Henvisningene inneholdt i tillegg en kort beskrivelse av barnegruppen.

4.3.4 Sakkyndig vurdering

Revisor har fått tilgang til kommunens mal for sakkyndig vurdering. I saksgjennomgangen har revisor undersøkt om det foreligger sakkyndig vurdering i sakene, og om de sakkyndige vurderingene inneholder opplysninger om sentrale forhold som skal inngå i vurderingen.

I skolesakene har revisor gjennomgått 15 elevmapper for minoritetsspråklige elever. Gjennomgangen omfattet elever på 1., 2., 5. og 10. trinn. I to av sakene forelå det ikke sakkyndig vurdering på tidspunktet for revisors gjennomgang. Dette gjaldt saker som nylig var henvist til PPT, og hvor PPT ikke hadde utarbeidet sakkyndig vurdering ennå. I én av sakene inneholdt elevmappen øvrige dokumenter, men ikke sakkyndig vurdering. Revisor valgte derfor ikke å gjennomgå denne saken videre.

Revisor fant samtykkeskjema til sakkyndig vurdering i én av mappene. Dokumentet var merket som samtykkeskjema. Revisor kan ikke utelukke at det foreligger samtykkeskjema i øvrige mapper. Revisor har ikke gjennomgått alle dokumenter i elevmappene, men avgrenset gjennomgangen til dokumentene som var nødvendige for saksgjennomgangen. Avgrensningen er gjort for å redusere sannsynligheten for at revisor innhenter mer informasjon om elevene enn det som er nødvendig for å svare ut problemstillingene.

De sakkyndige vurderingene i skolesakene ble gjennomgått opp mot om de gjorde rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen, elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen, og hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen.

Revisor gjennomgikk også om de sakkyndige vurderingene ga anbefalinger om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven, om de gjorde rede for og anbefalte realistiske opplæringsmål, og om de anbefalte omfang og organisering av individuelt tilrettelagt

opplæring. Videre ble vurderingene gjennomgått opp mot omtale av elevens beste, elevens syn og eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud.

Gjennomgangen viser at de sakkyndige vurderingene som forelå og ble gjennomgått, inneholdt informasjon om de momentene som var relevante for den enkelte saken. Revisor hadde satt opp kontrollpunkter som omfattet både individuelt tilrettelagt opplæring og andre tilpasninger eleven kan ha behov for. I saker som gjaldt personlig assistanse, var kontrollpunktene om omfang og organisering av individuelt tilrettelagt opplæring ikke direkte relevante.

For de yngste elevene, der henvisning og sakkyndig vurdering ble utarbeidet mens elevene gikk i barnehage, var barnets stemme reflektert gjennom opplysninger fra barnehagen, foresatte og PPTs observasjoner. For eldre elever fremgikk elevens syn gjennom samtaler med elevene.

Revisor har også gjennomgått seks barnemapper for minoritetsspråklige barn i barnehage. Alle de seks barnemappene inneholdt sakkyndig vurdering.

De sakkyndige vurderingene i barnehagesakene ble gjennomgått opp mot om de gjorde rede for om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, realistiske mål for barnets utvikling og læring, og om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Revisor gjennomgikk også om de sakkyndige vurderingene beskrev hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring, hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha.

Gjennomgangen viser at alle de sakkyndige vurderingene i barnehagesakene inneholdt opplysninger om disse momentene.

4.3.5 Vedtak

Revisor har fått tilgang til kommunens mal for enkeltvedtak. I saksgjennomgangen har revisor undersøkt om det foreligger enkeltvedtak i sakene, og om vedtakene inneholder opplysninger om sentrale forhold knyttet til innhold, omfang, organisering og kompetanse.

I skolesakene har revisor gjennomgått elevmapper for minoritetsspråklige elever. I én av sakene lot ikke dokumentet seg åpne, og revisor fikk derfor ikke gjennomgått enkeltvedtaket. I to av sakene forelå det bare henvisning på tidspunktet for revisors gjennomgang. I én sak lå det ikke sakkyndig vurdering i elevmappen fordi eleven hadde flyttet til kommunen. Revisor

hadde derfor ikke grunnlag for å kontrollere om enkeltvedtaket samsvarte med eller avvek fra sakkyndig vurdering, og saken ble ikke gjennomgått videre.

Samtykke før vedtak lå ikke i dokumentene revisor gjennomgikk. Revisor kan ikke utelukke at det foreligger samtykke i øvrige dokumenter i elevmappene. Revisor har ikke gjennomgått alle dokumentene i elevmappene, men avgrenset gjennomgangen til dokumentene som var nødvendige for saksgjennomgangen.

Enkeltvedtakene i skolesakene ble vurdert opp mot om de inneholdt opplysninger om hvor mange timer individuelt tilrettelagt opplæring eleven skal ha, hvilke fag og områder opplæringen skal dekke, om det skal være avvik fra læreplanen og hvilke fag dette eventuelt gjelder, og hvilke konkrete kompetansemål eleven skal nå.

Revisor vurderte også om enkeltvedtakene inneholdt opplysninger om hvordan skolen skal organisere den individuelt tilrettelagte opplæringen, hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, og om vedtak som ikke samsvarer med sakkyndig vurdering begrunner hvordan eleven likevel skal få et forsvarlig utbytte. Videre ble enkeltvedtakene vurdert opp mot om elevens beste og elevens syn var omtalt.

Gjennomgangen viser at enkeltvedtakene som ble gjennomgått, inneholdt opplysninger om de vurderte momentene, med unntak av elevens beste og elevens syn. Alle enkeltvedtakene inneholdt informasjon om klagerett og innsynsrett.

Revisor har også gjennomgått seks barnemapper for minoritetsspråklige barn i barnehage. Alle vedtakene i barnehagesakene inneholdt opplysninger om hva hjelpen skal gå ut på, hvor lenge hjelpen skal vare, hvilket timeomfang hjelpen skal ha, hvordan hjelpen skal organiseres, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha.

Vedtakene i barnehagesakene inneholdt også informasjon om klage og innsyn.

4.3.6 Foresattes medvirkning og informasjon

Revisors gjennomgang av barnehagesakene viser at tiltak og IUP gjennomgås hvert halvår i samarbeid mellom foreldre, pedagog og spesialpedagog. Dette fremgår også av intervju med styrerne i barnehagene.

Kommunens rutiner beskriver at barnehagene kan be om drøftingsmøte når de er bekymret for utviklingen til et barn. Drøftingsmøtene arrangeres siste tirsdag hver måned. Barnehagemyndighet, fagleder for spesialpedagogisk barnehageteam, logoped, rådgiver fra PPT og kommunepsykolog er faste medlemmer i drøftingsmøtene, i tillegg til representanter fra den enkelte barnehage.

Det fremgår av rutinen at barnehagene må sørge for at foreldre har samtykket til drøfting gjennom samtykkeskjema. I drøftingsmøtene får barnehagen veiledning og råd, og det avklares videre oppfølging. Videre oppfølging kan blant annet være at barnehagen arbeider videre med tiltak, at barnet henvises til PPT, at det meldes behov for individuell tilrettelegging, eller at det opprettes kontakt med spesialisthelsetjenesten eller barnevern.

Dersom et barn får vedtak om spesialpedagogisk hjelp, beskriver kommunens rutine at foreldre og barnehage får beskjed om hvilken spesialpedagog som skal bistå barnehagen med å oppfylle sakkyndig vurdering. Spesialpedagogen kan arbeide med barnet enkeltvis og i gruppe, og veilede barnehagen. Det fremgår også at det skal utarbeides IUP i henhold til årshjul.

Dersom barnet får vedtak om individuelt tilrettelagt barnehagetilbud etter barnehageloven § 37, beskriver rutinen at barnehagen skal evaluere det styrkede tilbudet to ganger per år. Fristene er 15. januar for høsthalvåret og 15. juni for vårhalvåret.

Drøftingsmøtene er også omtalt i årshjulet for barnehager som revisor har fått tilsendt. Årshjulet viser tidspunkt for IUP-møter. Det fremgår også at IUP sendes til foresatte, med kopi til rådgiver barnehage og PPT.

I alle de sakkyndige vurderingene revisor har gjennomgått i barnehagesakene, fremgår det at foreldrene har gitt beskrivelse av barnet. Det opplyses også at det brukes tolk ved behov, og at bruk av tolk er viktig for å sikre forståelse av innholdet.

Gjennomgangen av sakkyndige vurderinger i skolesakene viser at foresatte er involvert ved at de gir beskrivelser av eleven. Foresattes opplysninger inngår dermed som del av grunnlaget i de sakkyndige vurderingene revisor har gjennomgått.

Årshjul for kommunale grunnskoler viser at foresatte deltar i overgangsmøter mellom barnehage og skole, og mellom barneskole og ungdomsskole. Det er videre opplyst at foresatte involveres tidlig gjennom prosessen.

Kontaktpersoner fra PPT skole opplyser at det benyttes tolk ved behov. Dette kan være både telefontolk og oppmøtetolk.

4.3.7 Barnets beste og barnets medvirkning

Revisor har i saksgjennomgangen sett på hvordan barnets beste og barnets medvirkning fremgår av saksdokumentene. Gjennomgangen viser at det er gjennomført samtaler eller observasjoner av barn og elever i sakene. Der det har vært mulig, er det gjennomført samtaler

med barnet eller eleven. I andre tilfeller fremgår barnets hverdag og opplevelser gjennom opplysninger fra barnehage, skole og foresatte.

I de sakkyndige vurderingene fremgår barnets eller elevens stemme enten gjennom samtaler, observasjoner eller opplysninger fra foresatte, barnehage eller skole. For yngre barn, og i saker der barnet ikke selv uttrykker seg direkte, er barnets perspektiv i større grad belyst gjennom observasjoner og beskrivelser fra voksne rundt barnet.

I IOP og årsrapport fremgår barnets stemme som et eget punkt i malen. Revisor registrerer at barnets stemme dermed er en del av dokumentstrukturen i disse dokumentene.

Når det gjelder barnets beste, viser saksgjennomgangen at dette er omtalt i noen saksdokumenter, men at det varierer hvor eksplisitt vurderingen fremgår. Gjennom intervju kommer det frem at det i IUP og evalueringer i barnehagene skal fremgå hva som er barnets beste.

Revisor registrerer at dokumentene i barnehagesakene beskriver hva det er arbeidet med, og hvordan barnet har respondert på tiltakene. Evaluering av tiltakene skjer én gang hvert halvår.

Gjennomgangen av enkeltvedtakene viser at det varierer om det fremkommer en eksplisitt vurdering av barnets beste i vedtakene.

4.3.8 Oppfølging gjennom planer og årsrapporter

Revisor har i saksgjennomgangen undersøkt om det foreligger individuelle planer og rapporter som viser hvordan vedtak og sakkyndige vurderinger følges opp. I barnehagesakene er det sett på IUP og årsrapport/evaluering. I skolesakene er det sett på IOP og årsrapport.

Revisor har gjennomgått seks barnemapper for minoritetsspråklige barn i barnehage. I én av sakene lå det ikke IUP i barnemappen. I sakene der det forelå IUP, inneholdt planene opplysninger om innhold, omfang og organisering av hjelpen. Planene beskrev også hvem som skulle gjennomføre hjelpen, og bygget på enkeltvedtaket.

Når det gjelder årsrapport/evaluering i barnehagesakene, forelå dette ikke i to av sakene. Dette kan ha sammenheng med tidspunktet for revisors gjennomgang, og at rapportene ikke var ferdigstilt på gjennomgangstidspunktet.

I skolesakene har revisor gjennomgått IOP for minoritetsspråklige elever. Fire av de 15 sakene ble ikke gjennomgått. I én sak lå ikke IOP for skoleåret 2025/2026 i elevmappen. I de øvrige sakene som ble gjennomgått, forelå det IOP.

IOP-ene ble vurdert opp mot om de beskrev hvordan skolen organiserer spesialundervisningen, hvor mye tid eleven skal ha i klasse, gruppe, én til én eller på alternativ opplæringsarena, og hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i.

Revisor vurderte også om IOP-ene beskrev hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter skolen skal benytte, og hvordan skolen tilrettelegger for eleven gjennom pedagogisk metode, læremidler og utstyr. Videre ble det vurdert om IOP-ene beskrev eventuelle avvik fra ordinære læreplaner, hvilke fag avvikene gjaldt, elevens beste, elevens syn og klart definerte mål for spesialundervisningen der elevens opplæring avviker fra kompetansemål i læreplan.

Gjennomgangen viser at IOP-ene som ble gjennomgått, inneholdt opplysninger om de relevante momentene, med unntak av barnets beste.

Revisor har også gjennomgått årsrapporter i skolesakene. Seks av sakene ble ikke gjennomgått. De årsrapportene som ble gjennomgått, ble vurdert opp mot om det forelå årlig rapportering, og om rapporteringen tok utgangspunkt i IOP.

Revisor vurderte videre om årsrapportene gjorde rede for hvilken opplæring eleven hadde fått, og om skolen hadde vurdert elevens utvikling ut fra målene som gjelder for spesialundervisningen. Årsrapportene ble også vurdert opp mot om elevens beste og elevens syn var omtalt.

I tillegg vurderte revisor om årsrapport var sendt til elever over 15 år og til foreldre med barn under 18 år, der dette var relevant. Revisor vurderte også om det var bedt om ny sakkyndig vurdering som følge av endret behov hos eleven, eller fordi perioden for sakkyndig vurdering var utløpt.

Gjennomgangen viser at årsrapportene som ble gjennomgått, inneholdt opplysninger om de relevante kriteriene.

4.4 Vurdering

Kommunen har et system som sikrer tidlig identifisering og oppfølging av barn med behov for særskilt støtte

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak har et system som sikrer tidlig identifisering og oppfølging av barn og elever med behov for særskilt støtte.

Kommunen har etablert flere rutiner, møtearenaer og arbeidsmåter som legger til rette for at bekymringer fanges opp og følges videre. Dette gjelder både i barnehage og skole. Etter revisors vurdering gir kombinasjonen av observasjon, kartlegging, dialog med foresatte, lavterskel drøftinger og samarbeid med PPT et godt grunnlag for tidlig innsats.

Revisor vurderer det som positivt at kommunen har systemer som legger opp til at tiltak kan prøves ut innenfor det ordinære tilbudet før eventuell henvisning til PPT. Dette kan bidra til at barn og elever får hjelp på et tidlig tidspunkt, og at behovet vurderes på riktig nivå før mer omfattende tiltak settes inn.

Overgangen mellom barnehage og skole inngår også i kommunens arbeid med tidlig identifisering. Etter revisors vurdering bidrar rutiner for overgangsmøter, informasjonsdeling og særskilt oppfølging av barn med behov for tilrettelegging til å redusere risikoen for brudd i oppfølgingen ved skolestart.

Samlet vurderer revisor at kriteriet er **i hovedsak oppfylt**.

Kommunen legger til rette for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage, skole og PPT for å styrke tidlig innsats

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak legger til rette for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage, skole og PPT for å styrke tidlig innsats.

Funnene viser at kommunen har etablert flere samarbeidsarenaer der barnehager, skoler, PPT og andre relevante tjenester kan drøfte bekymringer, tiltak og videre oppfølging. Etter revisors vurdering bidrar dette til at barn og elever kan vurderes i et bredere faglig perspektiv, og at tiltak kan avklares før saken eventuelt henvises videre.

For skoleområdet fremstår samarbeidet med PPT som godt strukturert gjennom faste kontaktpersoner, faste møtepunkter og lavterskel tilgang til veiledning. Dette gir etter revisors vurdering skolene et godt grunnlag for å arbeide systematisk med tidlig innsats og tilrettelegging.

For barnehageområdet er det også etablert faste drøftingsmøter og samarbeidsstrukturer. Revisor vurderer at dette gir barnehagene tilgang til relevant tverrfaglig kompetanse. Samtidig fremstår barnehageområdet noe mer sårbart fordi PPTs bistand i større grad er organisert gjennom et mindre team og etter bestilling fra barnehagene. Dette svekker ikke hovedinntrykket av at kommunen legger til rette for samarbeid, men viser et område kommunen bør følge med på.

Samlet vurderer revisor at bør-kriteriet er i **hovedsak oppfylt**.

Kommunen sikrer at behov for sakkyndig vurdering fra PPT blir vurdert når et barn eller en elev kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp eller individuelt tilrettelagt opplæring.

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak har rutiner og praksis som sikrer henvisning til PPT når det er bekymring for at et barn eller en elev ikke får tilstrekkelig utbytte av det ordinære barnehage- eller opplæringstilbudet.

Kommunens rutiner legger opp til at saker først drøftes, at det innhentes samtykke fra foresatte, og at det vurderes om tiltak kan prøves ut innenfor det ordinære tilbudet før henvisning. Etter revisors vurdering er dette i tråd med formålet om tidlig innsats og riktig bruk av PPT.

Saksgjennomgangen viser at henvisninger i både barnehage- og skolesaker i hovedsak inneholder relevant informasjon om barnets eller elevens situasjon, kartlegging, gjennomførte tiltak og vurderinger av ordinært tilbud. Dette gir PPT et grunnlag for videre utredning og sakkyndig vurdering.

Revisor legger samtidig til grunn at saksgjennomgangen omfatter et utvalg saker, og at enkelte mapper ikke inneholdt henvisning eller ikke kunne gjennomgå fullt ut. Dette endrer likevel ikke hovedbildet, siden funnene samlet viser at kommunen har rutiner, maler og praksis for henvisning til PPT.

Samlet vurderer revisor at kriteriet **er oppfylt**.

Kommunen sikrer at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for barn under skolealder som inneholder følgende punkt:

- om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- realistiske mål for barnets utvikling og læring
- om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Revisor vurderer at kommunen sikrer at PPTs sakkyndige vurderinger for barn under skolealder inneholder de lovpålagte vurderingspunktene.

Saksgjennomgangen viser at de sakkyndige vurderingene i barnehagesakene inneholder vurderinger av barnets utvikling og vansker, realistiske mål, om behovet kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken hjelp og organisering som er nødvendig, omfanget av hjelpen og hvilken kompetanse som bør ligge til grunn.

Etter revisors vurdering gir dette et tilstrekkelig grunnlag for at kommunen kan fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og sikre at hjelpen blir innrettet mot barnets behov.

Samlet vurderer revisor at kriteriet **er oppfylt**.

Kommunen sikrer at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for elever som inneholder følgende punkt:

- elevens utbytte av opplæringen
- hvorfor eleven eventuelt ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- hva som er realistiske opplæringsmål for eleven
- hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen, bør ha, dersom det skal gjøres unntak fra kompetansekravene etter § 11-9 andre eller tredje ledd

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak sikrer at PPTs sakkyndige vurderinger for elever inneholder de lovpålagte vurderingspunktene.

De sakkyndige vurderingene som revisor har gjennomgått, inneholder relevante vurderinger av elevens utbytte av opplæringen, utfordringer og behov, muligheter innenfor ordinær opplæring, realistiske opplæringsmål og aktuelle tiltak. Der det er relevant, omtales også organisering og behov for særskilt tilrettelegging.

Revisor vurderer at vurderingene samlet sett gir skolen og kommunen et forsvarlig grunnlag for å ta stilling til elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring eller andre tiltak.

Det er enkelte saker hvor sakkyndig vurdering ikke forelå på gjennomgangstidspunktet, eller hvor dokumentasjonen ikke kunne gjennomgåes fullt ut. Dette fremstår etter revisors vurdering

ikke som en systemsvikt, men som forhold knyttet til tidspunkt for henvisning, overflytting eller tilgjengelig dokumentasjon i enkeltsaker.

Samlet vurderer revisor at kriteriet **er oppfylt**.

Kommunen fatter enkeltvedtak som angir innhold, omfang, organisering og varighet

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak fatter enkeltvedtak som angir innhold, omfang, organisering og varighet.

Saksgjennomgangen viser at vedtakene i barnehagesakene inneholder sentrale opplysninger om hva hjelpen skal bestå i, hvor lenge hjelpen skal vare, timeomfang, organisering og kompetanse. Dette gir etter revisors vurdering et godt grunnlag for gjennomføring og oppfølging av vedtakene.

I skolesakene viser gjennomgangen at enkeltvedtakene som ble gjennomgått, i hovedsak inneholder opplysninger om timer, fag eller områder, organisering, kompetanse og andre sentrale forhold ved det individuelt tilrettelagte tilbudet. Etter revisors vurdering er dette viktig for at eleven, foresatte og skolen skal kunne forstå hva eleven har rett til, og for at vedtakene skal kunne etterprøves.

Revisor merker seg samtidig at enkeltvedtakene ikke i tilstrekkelig grad synliggjør elevens beste og elevens syn. Dette er en svakhet ved vedtakenes dokumentasjon, men gjelder først og fremst kravet til dokumentasjon av barnets beste og medvirkning. Det endrer ikke hovedvurderingen av at vedtakene i hovedsak angir innhold, omfang, organisering og varighet.

Samlet vurderer revisor at kriteriet er **i hovedsak oppfylt**.

Kommunen dokumenterer delvis hvordan barnets beste og barnets medvirkning er vurdert i saksbehandlingen

Revisor vurderer at kommunen dokumenterer barnets og elevens medvirkning i deler av saksbehandlingen, men at dokumentasjonen av barnets beste ikke er tilstrekkelig tydelig og systematisk i alle ledd.

Saksgjennomgangen viser at barnets eller elevens stemme i stor grad fremgår gjennom samtaler, observasjoner eller opplysninger fra foresatte, barnehage, skole og PPT. For yngre barn er det naturlig at barnets perspektiv i større grad dokumenteres gjennom observasjoner og beskrivelser fra voksne rundt barnet. Etter revisors vurdering viser dette at kommunen har praksis for å innhente og synliggjøre barnets perspektiv i saksbehandlingen.

Det er også positivt at barnets stemme er innarbeidet som eget punkt i enkelte maler, som IOP og årsrapport. Dette bidrar til at barnets medvirkning blir en del av dokumentstrukturen.

Samtidig viser funnene at vurderingen av barnets beste varierer i dokumentene, og at den ikke alltid fremgår eksplisitt i enkeltvedtakene. Etter revisors vurdering er dette en svakhet. Kravet innebærer ikke bare at barnets beste skal være ivaretatt i praksis, men også at det skal dokumenteres hvordan hensynet er vurdert i saksbehandlingen.

Revisor vurderer at kommunen har flere elementer som bidrar til å belyse barnets situasjon og behov, men at dokumentasjonen bør bli mer konsekvent. Særlig bør det fremgå tydeligere i enkeltvedtakene hvordan barnets beste og barnets eller elevens syn er vurdert og vektlagt.

Samlet vurderer revisor at kriteriet er **delvis oppfylt**.

4.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak har etablert systemer og praksis som legger til rette for at barn og elever med behov for særskilt støtte blir identifisert, fulgt opp og vurdert for videre tiltak. Kommunen har etablert samarbeidsarenaer og arbeidsmåter som bidrar til tidlig innsats og til at behov kan drøftes og følges opp på tvers av barnehage, skole og PPT.

De undersøkte delene av saksgangen er dermed i hovedsak ivaretatt.

Revisjonen viser en svakhet i dokumentasjonen av hvordan barnets beste og barnets eller elevens syn er vurdert og vektlagt. Barnets perspektiv fremgår i flere deler av saksbehandlingen, men vurderingen av barnets beste er ikke like tydelig og konsekvent dokumentert, særlig i enkeltvedtakene. Dette gjør det vanskeligere å etterprøve hvordan disse hensynene faktisk har inngått i kommunens vurderinger.

4.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- Sikrer at det dokumenteres tydeligere og mer konsekvent hvordan barnets beste og barnets eller elevens syn er vurdert og vektlagt i saksbehandlingen, særlig i enkeltvedtak.

5 GJENNOMFØRING AV SPESIALPEDAGOGISK HJELP OG TILRETTELAGT OPPLÆRING

I dette kapittelet beskriver revisor om spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtak. Kapittelet bygger på gjennomgang av sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, IUP/IOP, årsrapporter og evalueringer. Revisor ser også på om vedtakene bygger på sakkyndig vurdering fra PPT.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling

- Sikrer kommunen at spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtaket?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sørge for at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak
- Kommunen skal sikre at vedtakene bygger på sakkyndig vurdering fra PPT

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Funn

5.3.1 Vedtak bygger på sakkyndig vurdering fra PPT

Revisor har gjennomgått 25 elevmapper for skole. I gjennomgangen har revisor undersøkt om det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak, om vedtaket viser til og bygger på sakkyndig vurdering, og om eventuelle avvik fra PPTs anbefaling er begrunnet.

I én av skolesakene lå det ikke sakkyndig vurdering i elevmappen. Revisor hadde derfor ikke grunnlag for å vurdere om vedtaket bygget på sakkyndig vurdering, og saken ble ikke gjennomgått videre.

Gjennomgangen av de øvrige skolesakene viser at det forelå sakkyndig vurdering fra PPT før det ble fattet vedtak, og at vedtakene bygget på sakkyndig vurdering.

Revisor har også gjennomgått 24 barnemapper for barnehage. I gjennomgangen har revisor undersøkt om det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak, om vedtaket viser til og bygger på sakkyndig vurdering, og om eventuelle avvik fra PPTs anbefalinger er begrunnet.

Gjennomgangen av barnehagesakene viser at det forelå sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak, og at vedtakene viste til og bygget på sakkyndig vurdering.

Spørreundersøkelsen inneholder også spørsmål om gjennomføring av vedtak. På spørsmål om vedtak om spesialpedagogisk hjelp/opplæring blir iverksatt i tråd med vedtakets omfang, er flest svar plassert i kategorien «i noen grad», etterfulgt av «i stor grad». Det er også enkelte svar i kategoriene «i svært stor grad», «i liten grad», «i svært liten grad» og «vet ikke».

På spørsmål om vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring blir iverksatt i tråd med vedtakets omfang, er flest svar også plassert i kategorien «i noen grad», etterfulgt av «i stor grad». Det er i tillegg enkelte svar i kategoriene «i svært stor grad», «i liten grad», «i svært liten grad» og «vet ikke».

Respondentene er også spurt om innholdet i vedtakene er tilstrekkelig kjent for dem som skal gjennomføre tiltakene. Her er svarene i hovedsak fordelt mellom «i stor grad» og «i noen grad».

På spørsmål om vedtak blir gjennomført som forutsatt, er svarene i hovedsak fordelt mellom «i noen grad» og «i stor grad».

5.3.2 Gjennomføring i samsvar med vedtak

I skolesakene har revisor undersøkt om vedtakene angir omfang eller timer, innhold og tiltak, organisering og eventuell kompetanse. Revisor har også undersøkt om IOP samsvarer med vedtaket.

Årsrapporter og evalueringer er vurdert opp mot om de omtaler hvilke tiltak som er gjennomført, omfanget av gjennomført hjelp eller opplæring, og eventuell manglende gjennomføring eller bortfall av timer eller tiltak. Revisor har også undersøkt om årsrapportene eller evalueringene omtaler måloppnåelse eller elevens utvikling, og om de omtaler behov for videreføring, endring eller ny vurdering.

Gjennomgangen av skolesakene viser at vedtakene angir omfang eller timer, innhold og tiltak, organisering og eventuell kompetanse. IOP samsvarer med vedtakene. Årsrapportene omtaler hvilke tiltak som er gjennomført og omfanget av gjennomført hjelp eller opplæring.

Ingen av årsrapportene i skolesakene omtaler manglende gjennomføring eller bortfall av timer eller tiltak. Alle årsrapportene omtaler måloppnåelse og behov for videreføring, endring eller ny vurdering.

I barnehagesakene har revisor undersøkt om vedtakene angir omfang eller timer, innhold og tiltak, organisering og eventuell kompetanse. Gjennomgangen viser at vedtakene i de gjennomgåtte barnehagesakene angir disse punktene.

Revisor har videre undersøkt om kommunen har praksis for IUP, og om IUP samsvarer med vedtaket. Gjennomgangen viser at det foreligger praksis for IUP i barnehagesakene, og at IUP-ene samsvarer med vedtakene. IUP-ene viser hvordan hjelpen skal gjennomføres, herunder innhold, omfang og organisering.

Årsrapportene i barnehagesakene er vurdert opp mot om de viser hvilke tiltak som er gjennomført, om timer og ressurser er gitt som vedtatt, om eventuelt bortfall eller manglende gjennomføring er dokumentert, og om årsrapportene omtaler måloppnåelse.

I fem av barnehagesakene var årsrapport ikke ferdigstilt på tidspunktet for revisors gjennomgang. Revisor ser at dette kan ha sammenheng med tidspunktet for gjennomgangen.

Årsrapportene som forelå i barnehagesakene, viser hvilke tiltak som er gjennomført, og at timer og ressurser er gitt som vedtatt. Årsrapportene omtaler også måloppnåelse. I de gjennomgåtte årsrapportene fant revisor ikke omtale av bortfall eller manglende gjennomføring.

5.4 Vurdering

Kommunen sikrer at vedtakene bygger på sakkyndig vurdering fra PPT.

Revisor vurderer at kommunen sikrer at vedtak om spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring bygger på sakkyndig vurdering fra PPT.

Saksgjennomgangen viser at det i all hovedsak foreligger sakkyndig vurdering før vedtak fattes, både i barnehage- og skolesaker. Vedtakene viser til og bygger på de sakkyndige vurderingene. Dette gir etter revisors vurdering et forsvarlig grunnlag for kommunens vedtak, og bidrar til at barnets eller elevens behov blir vurdert før det tas stilling til innhold, omfang og organisering av hjelpen eller opplæringen.

Revisor legger også vekt på at funnene ikke viser systematiske avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak. I den grad det ikke har vært mulig å vurdere én skolesak fordi sakkyndig vurdering ikke lå i elevmappen, endrer ikke dette hovedbildet fra saksgjennomgangen.

Samlet vurderer revisor at kriteriet **er oppfylt**.

Kommunen sørger for at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak.

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak sørger for at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak.

Saksgjennomgangen viser en tydelig sammenheng mellom vedtak, IUP/IOP og den videre rapporteringen. Etter revisors vurdering gir dette et godt grunnlag for at hjelpen og opplæringen kan gjennomføres på en planmessig og etterprøvbart måte. Dokumentasjonen som foreligger, tilsier også at kommunen har praksis for å følge opp om tiltakene er gjennomført og om de bidrar til måloppnåelse.

Revisor legger samtidig vekt på at spørreundersøkelsen gir et noe mer nyansert bilde. Når flere ansatte svarer at vedtak gjennomføres i tråd med omfanget «i noen grad» eller «i stor grad», tyder det på at gjennomføringen ikke alltid oppleves som fullt ut stabil. Dette gir ikke grunnlag for å konkludere med manglende gjennomføring, men viser at kommunen bør følge med på om vedtatte timer og tiltak faktisk gjennomføres som forutsatt.

Revisor vurderer også at kommunen bør sikre at innholdet i vedtakene er godt kjent for ansatte som skal gjennomføre tiltakene. Dette er viktig for å redusere risikoen for variasjon i praksis, og for å sikre at barn og elever får den hjelpen og opplæringen de har fått vedtak om.

Samlet vurderer revisor at kriteriet er **i hovedsak oppfylt**.

5.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak har systemer og dokumentert praksis for å følge opp at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak.

Vedtakene bygger i all hovedsak på sakkyndige vurderinger fra PPT, og saksgjennomgangen viser en tydelig sammenheng mellom vedtak, IUP/IOP og rapporteringen om gjennomføringen. Dette gir et godt grunnlag for å planlegge og følge opp hjelpen og opplæringen.

Samtidig viser spørreundersøkelsen at gjennomføringen ikke alltid oppleves som fullt ut stabil. Funnene gir ikke grunnlag for å konkludere med systematiske avvik eller manglende gjennomføring, men viser at kommunen bør ha oppmerksomhet på om vedtatte timer og tiltak faktisk gjennomføres som forutsatt.

5.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- Følger opp om vedtatte timer og tiltak innen spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres som forutsatt

KILDER

Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64)*. Lovdata.

Barnekonvensjonen. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter (20-11-1989)*. Lovdata.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. (2017). *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (FOR-2017-06-22-1049)*. Lovdata.

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (FOR-2017-04-24-487)*. Lovdata.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. (2015). *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166)*. Lovdata.

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)*. Lovdata.

Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17)*. Lovdata.

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Lovdata.

Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30)*. Lovdata.

Utdanningsdirektoratet. (2023). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*.

KS (2023, 12 juni) Beregning av tilskudd til private barnehager

Private Barnehagers Landsforbund (u.å). Tilskudd. PBL.

Utdanningsdirektoratet (2025, 2. desember). Metodehåndbok for tilsyn

Utdanningsdirektoratet (2025, 30. januar). Veilederen Spesialpedagogisk hjelp

Utdanningsdirektoratet. (2025, 14. november). Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

Kommunale dokumenter

Håndbok i begynneropplæring

Kompetanseplan 2026-2030 for spesialpedagogisk barnehageteam

Kompetanseplan Frol barnehage
Kompetanseplan Momarka barnehage
Kommuneplanens samfunnsdel
Mal individuell utviklingsplan
Mal pedagogisk rapport
Mal pedagogisk rapport barnehage
Mal årsrapport
Prosedyre kontaktperson barnehage
Prosedyre kontaktperson skole
Prosedyre lavterskelarbeid barnehage
Prosedyre lavterskelarbeid skole
Prosedyre overgang barnehage-skole
Temaplan kommunale barnehager 2020
Årshjul barnehage
Årshjul offentlig grunnskole

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:

- Barnehageloven. (2005). Lov om barnehager
- Barnekonvensjonen. (1989). Konvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. (2015). *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa*
- Utdanningsdirektoratet. (2023, 17. oktober). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet.*

Likebehandling av private og kommunale barnehager

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har etter barnehageloven § 10 ansvar for å gi veiledning, føre tilsyn og følge opp at alle barnehager i kommunen drives i samsvar med lov og forskrift. Myndighetsrollen skal utøves uavhengig av kommunens rolle som eier av barnehager. Dette innebærer at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Reglene om kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er nærmere regulert i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften regulerer blant annet hvordan driftstilskudd og kapitaltilskudd til private barnehager skal beregnes og tildeles. Kommunen må sikre at tilskuddsberegningene gjennomføres i samsvar

med regelverket, og at grunnlaget for beregningene og vedtakene er dokumentert og etterprøvbart.

Etter barnehageloven § 53 har kommunen plikt til å føre tilsyn med alle barnehager, uavhengig av eierskap. Tilsynet skal sikre at barnehagene følger lov og forskrift, og at barnas rettigheter blir ivaretatt. Gjennom tilsynsplikten har kommunen også et ansvar for å reagere dersom lovverket ikke etterleves.

For å oppfylle disse pliktene må kommunen ha et system som sikrer forsvarlig oppgaveløsning, tydelig ansvarsdeling og uavhengig myndighetsutøvelse. Dette følger av kommuneloven § 25-1, som pålegger kommunen internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens art, aktiviteter og risiko.

Disse bestemmelsene viser at likebehandling av barnehager ikke bare handler om økonomiske beregninger, men også om å sikre at alle barn, uavhengig av hvilken barnehage de går i, får et tilbud som er i samsvar med lovens intensjoner om kvalitet, trygghet og medvirkning.

Utdanningsdirektoratets veileder *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*¹¹ (2023) presiserer at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 11.

Samlet innebærer dette at kommunen skal ha et tydelig system som sikrer likebehandling, uavhengighet og transparens i rollen som barnehagemyndighet, og at hensynet til barnets beste skal være styrende for praksisen.

Utledelede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at tilskudd til private barnehager beregnes og tildeles i samsvar med gjeldende regelverk
- Kommunen skal føre tilsyn med alle barnehager i kommunen
- Kommunen skal organisere oppgavene som barnehagemyndighet på en måte som ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet
- Kommunen bør tilby likeverdig veiledning, informasjon og oppfølging til alle barnehager

¹¹ [Kommunens rolle som barnehagemyndighet | udir.no](https://www.udir.no/kommunens-rolle-som-barnehagemyndighet)

Kompetanse i barnehage og skoler

Kommunen har ansvar for at barnehage- og skoletilbudet drives i samsvar med kravene i barnehageloven, opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Kompetansen til de ansatte er en sentral forutsetning for at barnehager og skoler skal kunne identifisere behov hos barn og elever, følge dem opp og tilrettelegge tilbudet.

For barnehagene følger det av rammeplanen at barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger. Personalet skal blant annet være oppmerksomme på barnas uttrykk og behov og vurdere hvordan barnehagetilbudet kan tilrettelegges. Rammeplanen legger videre til grunn at barnehagen skal være en lærende organisasjon der personalet reflekterer over faglige og etiske problemstillinger og holder seg faglig oppdatert. Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, mens styrer skal lede og følge opp arbeidet med planlegging, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter.

I skolen skal kommunen sørge for at opplæringen gis av ansatte med den kompetansen som følger av opplæringsloven kapittel 17. Kommunen skal også sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får mulighet til å utvikle seg faglig og pedagogisk, jf. opplæringsloven § 17-8. Kravet til faglig og pedagogisk utvikling skal bidra til at de ansatte kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

Både barnehageloven og opplæringsloven gir den pedagogisk-psykologiske tjenesten en sentral rolle i arbeidet med barn og elever som har behov for særskilt tilrettelegging. Etter barnehageloven § 33 skal PPT bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Etter opplæringsloven § 11-13 skal PPT samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet for å gi et inkluderende opplæringstilbud til elever som kan ha behov for tilrettelegging. PPT skal støtte og veilede skolene i å utrede behov for tilrettelegging og i å sette inn tiltak så tidlig som mulig. Tjenesten skal også bidra til kompetanse- og organisasjonsutvikling slik at opplæringstilbudet blir så inkluderende og godt tilrettelagt som mulig.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal legge til rette for at barnehager og skoler har nødvendig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn og elever med særlige behov.
- Kommunen skal legge til rette for faglig og pedagogisk kompetanseutvikling i barnehager og skoler.
- Kommunen skal sørge for at PPT støtter og veileder skolene og bistår barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttet til barn og elever med behov for tilrettelegging.

Tidlig avdekking av minoritetsspråklig barn med særlige behov og saksgang

Kommunen har ansvar for å identifisere, utrede og følge opp barn og elever som kan ha behov for særskilt støtte. Ansvarer gjelder både barnehage og grunnskole, og er forankret i bestemmelser i barnehageloven, opplæringsloven, forvaltningsloven og kommuneloven. Samlet stiller disse lovene krav til tidlig innsats, forsvarlig saksbehandling, samarbeid med PPT og vurdering av barnets beste.

Barnehageloven § 31 slår fast at barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp, uavhengig av om de går i barnehage. Kommunen skal derfor ha rutiner som sikrer tidlig identifisering av barn med særskilte behov og samarbeid mellom barnehage, foresatte og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Etter barnehageloven § 2 skal barnehagen planlegges og drives slik at den tar hensyn til barnas sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Rammeplan for barnehage viser til at barnehagen skal fremme kommunikasjon og språk, slik at alle barn skal få god språkstimulering gjennom barnehagehverdagen-

I grunnskolen følger tilsvarende plikt av opplæringsloven § 3-6, som gir elever med annet morsmål enn norsk eller samisk rett til særskilt språkopplæring inntil de behersker norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. Kommunen skal jevnlig vurdere behovet for slik opplæring og tilpasse tiltakene deretter.

Prinsippet om tidlig innsats er uttrykt både i barnehagelovens formålsbestemmelse og i opplæringslovens krav til tilpasset opplæring (§ 11-1). Kommunen skal dermed sørge for at språklige og læringsmessige utfordringer fanges opp på et tidlig tidspunkt, og at tiltak iverksettes før vanskene utvikler seg videre.

Før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller individuelt tilrettelagt opplæring, skal det foreligge sakkyndig vurdering fra PPT. Dette følger både av barnehageloven § 34 og

opplæringsloven § 11-7, og gjelder dermed i både barnehage og skole. PPT skal vurdere barnets eller elevens behov, foreslå mål for læring og utvikling, samt anbefale organisering og omfang av hjelpen.

Beslutning om spesialpedagogisk hjelp skal treffes som enkeltvedtak, jf. barnehageloven §§ 31 og 35. Vedtaket skal klart og fullstendig angi hvilket tilbud barnet har rett til, herunder innhold, varighet, omfang og organisering av hjelpen. Det skal også fremgå hvilken kompetanse den som skal gi hjelpen skal ha, og tilbud om foreldrerådgivning. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal avviket begrunnes særskilt.

For individuelt tilrettelagt opplæring i skolen skal vedtaket tydelig beskrive innholdet, omfanget og organiseringen av opplæringen, samt hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen skal ha. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes særskilt, jf. opplæringsloven § 11-7.

Prinsippet om barnets beste gjelder i alle beslutninger som berører barn, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-1, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Barn og elever har videre rett til medvirkning i saker som angår dem, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-2 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dette innebærer at kommunen skal vurdere hvordan barnets syn kan innhentes og tas i betraktning, ut fra alder og modenhet.

I saker som gjelder minoritetsspråklige barn og elever, må kommunen sikre at informasjon og dokumenter som gjelder saksgang og vedtak, formidles på en måte foresatte forstår.

Dette er nødvendig for at foreldrene skal kunne ivareta sine rettigheter etter forvaltningsloven §§ 16–17 og for at barnets interesser skal bli ivaretatt på en forsvarlig måte.

Kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 innebærer at informasjon må gis på et språk og i en form som gjør det mulig for foresatte å forstå innholdet og delta aktivt i prosessen.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et system som sikrer tidlig identifisering og oppfølging av barn med behov for særskilt støtte
- Kommunen bør legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage, skole og PPT for å styrke tidlig innsats

- Kommunen skal sikre at behov for sakkyndig vurdering fra PPT blir vurdert når et barn eller en elev kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp eller individuelt tilrettelagt opplæring.
- Kommunen skal sikre at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for barn under skolealder som inneholder følgende punkt:
 - om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
 - realistiske mål for barnets utvikling og læring
 - om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
 - hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
 - hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha
- Kommunen skal sikre at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering for elever som inneholder følgende punkt:
 - elevens utbytte av opplæringen
 - hvorfor eleven eventuelt ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av opplæringen
 - hva som er realistiske opplæringsmål for eleven
 - hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen
 - hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen, bør ha, dersom det skal gjøres unntak fra kompetansekravene etter § 11-9 andre eller tredje ledd
- Kommunen skal fatte enkeltvedtak som angir innhold, omfang, organisering og varighet
- Kommunen skal dokumentere hvordan barnets beste og barnets medvirkning er vurdert i saksbehandlingen

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagt opplæring i tråd med vedtak

Kommunen har ansvar for at barn som har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage eller individuelt tilrettelagt opplæring i skole, faktisk får det tilbudet de har rett til. Dette følger av barnehageloven, opplæringsloven, forvaltningsloven og kommuneloven. Samlet skal disse lovene sikre at rettighetene blir oppfylt, at hjelpen gjennomføres som fastsatt i vedtakene, og at tiltakene evalueres og følges opp.

Etter barnehageloven § 31 har barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Kommunen skal sørge for at hjelpen gjennomføres i samsvar med enkeltvedtaket.

For grunnskolen er retten til individuelt tilrettelagt opplæring regulert i opplæringsloven kapittel 11. Etter § 11-7 skal det foreligge sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om

individuelt tilrettelagt opplæring, og etter § 11-13 skal kommunen ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) som bistår med oppfølging og veiledning. Dette innebærer at kommunen har ansvar for både å iverksette vedtakene og å følge opp at tiltakene fungerer etter hensikten.

Kommunens styringsansvar følger av kommuneloven § 25-1, som pålegger kommunen internkontroll for å sikre at lover og forskrifter etterleves. Internkontrollen skal være systematisk og bidra til å avdekke og rette opp eventuelle mangler i tjenesteytingen, herunder avvik mellom vedtak og faktisk oppfølging.

Forvaltningsloven §§ 16 og 17 sikrer at foresatte får medvirke i saksbehandlingen og får informasjon om beslutninger som berører barnet. Foreldres rett til informasjon gjelder også ved oppfølging og evaluering av tiltak.

Prinsippet om barnets beste skal vurderes i alle beslutninger som berører barn, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-1, Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Videre har barn og elever rett til medvirkning, jf. barnehageloven § 3, opplæringsloven § 10-2 og barnekonvensjonen artikkel 12. Det betyr at kommunen skal legge til rette for at barn får gi uttrykk for sitt syn og at det tas hensyn til dette ut fra alder og modenhet. Dette gjelder også i oppfølging av tiltak og ved eventuelle endringer i hjelpetilbudet.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal sørge for at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres i samsvar med vedtak
- Kommunen skal sikre at vedtakene bygger på sakkyndig vurdering fra PPT

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Levanger kommune
Levangken tjeilte
Kommunedirektør

Revisjon Midt-Norge SA

Deres ref

Vår ref
2023/15824-12

Saksbehandler
Peter Ardon
Mob:47381707

Dato
16.09.2026

Høringsrapport - Tidlig innsats

Vi har gått gjennom den foreløpige rapporten. Den gir et godt bilde på våre systemer og struktur for arbeidet med tidlig innsats.

Vi sier oss enig i funnene og anbefalingene.

Med hilsen

Peter Ardon
kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke signatur

