

Til kontrollutvalget i Bindal kommune –

Kjell Eivind Grande, leder
Gunnhild Gutvik, nestleder
Terje Moe, medlem
Jørn Petter Kveinå, medlem
Julie Tveråmo, medlem

Gjenpart går til:

Ordfører (jf. kommuneloven § 6-1)¹
Kommunerevisjonen (jf. kommuneloven § 24-3)¹
Kommunedirektør (til orientering – jf. kommuneloven § 13-1)¹

[Distribusjon pr. epost](#)

Saksbehandler:

Sekretariatsleder
Tobias Langseth

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

I samråd med utvalgets leder innkalles herved til møte som følger;

Dato: **Mandag 25. november**

Tid: **kl. 12:00 – 15:00**

Sted: Rådhuset på Terråk

Til behandling:

Sak 13/2024 – Revisjonsstrategi [orientering fra regnskapsrevisor]
Sak 14/2024 – Møteplan for neste år [2025]
Sak 15/2024 – Rapport forvaltningsrevisjon [tidlig innsats og spesialundervisning]
Sak 16/2024 – Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll fremover
Sak 17/2024 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet
Sak 18/2024 – Eventuelt

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 18.11.2024

Tobias Langseth (sign.)
Sekretariatsleder

¹Utdrag fra kommuneloven:

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Bindal kommune

Sandnessjøen 18.11.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 13/2024: REVISJONSSTRATEGI [ORIENTERING FRA REGNSKAPSREVISOR]

1: Innledning og bakgrunn

Revisor har tatt initiativ til å holde en muntlig orientering for kontrollutvalget om revisjonsstrategi, herunder arbeidet med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter reglene i kommuneloven § 24-9 [jf. appendiks].

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne omgang i hovedsak å danne seg et inntrykk av arbeidet med finansiell revisjon, jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal holde seg **løpende orientert** om revisjonsarbeidet og **påse** at

- a) kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruks og avtaler med revisor
- c) regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.

Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak.

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - Lovdata](#)

Det henvises for ordens skyld også til reglene for revisjon i kommuneloven kapittel 24:

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

3: Sekretariatets vurderinger

Det henvises til revisors redegjørelse i møtet, samt vedlagte uavhengighetserklæring.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar revisors muntlige orientering om revisjonsstrategi til etterretning.

Vedlegg –

1: Uavhengighetserklæring datert 25.06.2024

APPENDIKS – Utdrag fra kommuneloven

§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomi- forvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Se også RSK 301 Standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen:

[RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen - NKRF](#)

Uavhengighetsvurdering Bindal Kommune JB

Dokumentet er signert digitalt av følgende undertegnere:

- JOAKIM ANDRÉ BANGSTAD, signert 25.06.2024 med ID-Porten: BankID



Det signerte dokumentet inneholder

- En forside med informasjon om signaturene
- Alle originaldokumenter med signaturer på hver side
- Digitale signaturer



Dokumentet er forseglet av Posten Norge

Signeringen er gjort med digital signering levert av Posten Norge AS. Posten garanterer for autenticiteten og forseglingen av dette dokumentet.



Slik ser du at signaturene er gyldig

Hvis du åpner dette dokumentet i Adobe Reader, skal det stå øverst at dokumentet er sertifisert av Posten Norge AS. Dette garanterer at innholdet i dokumentet ikke er endret etter signering.

Egenvurdering av uavhengighet:

Bindal Kommune

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §16- §19 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskriften.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Bindal Kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Bindal Kommune at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Bindal Kommune som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen. Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt. Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.
Tjenester under (fylkes)kommunens egne ledelses- og kontroll-oppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Bindal Kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontroll-oppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptre som fullmektig for Bindal Kommune .
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Namsos, 25. juni 2024

Joakim Bangstad
Oppdragsansvarlig
Statsautorisert revisor



Til kontrollutvalget i Bindal kommune

Sandnessjøen 18.11.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 14/2024: MØTEPLAN FOR NESTE ÅR [2025]

1: Innledning og bakgrunn

Av ulike årsaker ønsker de fleste kontrollutvalg å fastsette en møteoversikt.

2: Utkast til møteplan

Erfaringsmessig vil det som hovedregel være behov for minst 4 faste møter pr. år. I tillegg innkalles møter etter behov. Koordinering med andre kommuner og kontrollutvalg i samme geografiske område kan til en viss grad være ressurseffektivt med hensyn til møtedeltakelse som innebærer tidkrevende reisevirksomhet. Eksempelvis fra revisors side.

Ukedag

Tirsdag

Plan 2025	Bindal
Møte 1	11. mars
Møte 2	20. mai
Møte 3	23. september
Møte 4	25. november

Tidspunkt er vanligvis 12:00–15:00, og møtested vil normalt sett være rådhuset på Terråk.

Aktuelle temaer/saker til behandling på møtene vil kunne være:

- Kontrollutvalgets årsrapport
- Gjennomgang av revisjonsstrategi
- Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning
- Forenklet etterlevelseskonsroll med økonomiforvaltningen
- Oppfølging av regnskapsrevisors påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9
- Bestilling av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Rapporter fra gjennomført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Budsjett for kontrollarbeidet i kommunen
- Orienteringer fra administrasjonen og virksomhetsbesøk
- Enkeltstående kontrollsaker [eksempelvis henvendelser til kontrollutvalget]

3: Oppsummering og avslutning

Møteplan for 2025 fastsettes etter nærmere drøfting i kontrollutvalget.

Forslag til vedtak:

Forslaget til møteplan fastsettes som fremlagt [med de endringer som ble besluttet i møtet].

Til kontrollutvalget i Bindal kommune

Sandnessjøen 18.11.2024

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 15/2024: RAPPORT FR [TIDLIG INNSATS OG SPESIALUNDERVISNING]

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning» og oversendt endelig rapport datert 7. november 2024. Kommunedirektøren ble gitt anledning til å uttale seg om rapporten, og det er avgitt høringssvar gjengitt i vedlegg 2 til revisjonsrapporten [side 43]. Jf. kapittel 1.4 [side 9].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

▪ *Arbeider oppvekstsektoren tilfredsstillende med tidlig innsats og spesialundervisning?*

- Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barns og unges læringsutfordringer?
- Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?
- Innfrir saksbehandlingen for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven?

▪ *Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?*

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

3: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 5.1 [side 36]:

«Undersøkelsen viser at barnehager og skoler i kommunen i stor grad arbeider systematisk med tidlig innsats og spesialundervisning. Det eksisterer strukturerte systemer for kartlegging, tiltak og evaluering som benyttes aktivt. Terråk skole har også rutiner for å identifisere elever som trenger ekstra støtte, noe som bidrar til tidlig identifisering av eventuelle vansker, og øker sannsynlighetene for en effektiv oppfølging av elever med mulige læringsutfordringer.

Videre har kommunen etablerte rutiner for overgang mellom barnehage og skole, særlig for barn med særskilte behov. Overføringssamarbeidet oppfattes som godt etablert, og informasjonen som deles, oppleves som relevant av både skole, barnehage og PPT.

Rutinene for henvisning til PPT følges på en systematisk måte, med tilstrekkelig dokumentasjon (henvisningsskjema, opplysninger fra foresatte, pedagogisk rapport) og oppstartsmøter. Imidlertid er det avdekket noen avvik knyttet til individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapporter. Flere IOP-er mangler spesifikke detaljer om opplæringsarenaer, videre mangler en vurdering av barnets beste og elevens medvirkning i både IOP-er og årsrapporter. Dette utgjør et avvik fra både lovkravene og prinsippet om barns rett til å bli hørt.»

4: Forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger

Jf. rapportens avsnitt 5.2 [side 36].

Revisor anbefaler at kommunen bør sørge for at:

- Alle individuelle opplæringsplaner inneholder en tydelig oversikt over hvor mye tid eleven skal ha i klasse, gruppe, en-til-en undervisning eller alternativ opplæringsarena
- Kommunen styrker praksisen med å inkludere vurderinger av barnets beste og elevens syn i alle IOP-er og årsrapporter

5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor med at barnehager og skoler i kommunen i stor grad arbeider systematisk med tidlig innsats og spesialundervisning. Videre har kommunen etter revisor vurdering etablerte rutiner for overgang mellom barnehage og skole, særlig for barn med særskilte behov. Imidlertid er det avdekket noen avvik knyttet til individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapporter.

Problemstillingen «Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?» er av beskrivende karakter, og tar utgangspunkt i kommunens egne erfaringer og betraktninger.

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning» avgitt 07.11.2024 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Bindal kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

▪ Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barns og unges læringsutfordringer?

- Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barns og unges læringsutfordringer?
- Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?
- Innfrir saksbehandlingen for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven?

▪ Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?

Så langt kontrollutvalget kan bedømme, konkluderer revisor i hovedsak positivt på de problemstillingene som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering. Etter revisors oppfatning er det likevel rom på kvalitetsforbedring på enkelte områder. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at problemstillingen «Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?» er av beskrivende karakter, og tar utgangspunkt i kommunens egne erfaringer og betraktninger. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets vedtak er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –

1: Revisjonsrapport avlagt 07.11.2024

Oppvekst

Bindal kommune

Forvaltningsrevisjon

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Bindal kommunes kontrollutvalg i perioden måned januar 2023 til november 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidtnorge.no.

Sted, dato

Mo i Rana, 07.11.2024

Navn

Johannes Nestvold

Navn

Cathrine Berg-Mortensen

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Bindal kommune. Vi undersøker tema *Oppvekst – tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning*.

Forvaltningsrevisjonen viser at de kommunale barnehagene og skole i stor grad arbeider systematisk med tidlig innsats og spesialundervisning. Det er etablert strukturerte systemer for kartlegging, tiltak og evaluering som aktivt blir benyttet.

Revisjonen avdekker også at kommunen har rutiner for overgang mellom barnehage og skole, med særlig vekt på barn med spesielle behov. Informasjonsutveksling mellom barnehage, skole og PPT oppleves som relevant og hensiktsmessig.

Rutinene for henvisning til PPT følges på en systematisk måte med nødvendig dokumentasjon og oppstartsmøter. Forvaltningsrevisjonen har imidlertid avdekket avvik i innholdet i individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter. Flere IOP-er mangler detaljer om opplæringsarenaer, og vurderingen av barnets beste samt elevens medvirkning er ofte ikke tilstrekkelig dokumentert i dokumentene. Dette utgjør et avvik fra lovkravene og prinsippene om barns rett til medvirkning.

Samlet sett konkluderer forvaltningsrevisjonen med at kommunen i stor grad overholder regelverket og har fungerende systemer på plass, men at det er forbedringsområder knyttet til dokumentasjon i IOP-er, årsrapporter og ivaretagelse av barnets medvirkning.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.3.1 Intervju	8
1.3.2 Dokumentgjennomgang	8
1.3.3 Vurdering av metode.....	9
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om kommunen.....	10
1.6 Om temaet	11
2 KARTLEGGING, TILTAK og evaluering	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier	15
2.3 Funn.....	15
2.3.1 Overordnet beskrivelse av kommunens arbeid med tidlig innsats	15
2.3.2 Kartlegging, tiltak og evaluering i barnehage.....	17
2.3.3 Kartlegging, tiltak og evaluering i skole	19
2.3.4 Overgang barnehage - skole.....	20
2.4 Vurdering.....	22
3 Saksbehandling	24
3.1 Problemstilling	24
3.2 Revisjonskriterier	24
3.3 Funn.....	24
3.3.1 Henvvisning	24
3.3.2 Sakkyndig vurdering	26
3.3.3 Enkeltvedtak	27
3.3.4 Individuell opplæringsplan (IOP)	27
3.3.5 Årsrapport.....	28
3.4 Vurdering.....	28
4 Spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Revisjonskriterier	30
4.3 Innledning.....	30
4.3.1 Skolens og barnehagens organisatoriske rammer	30
4.3.2 Sosiale og kulturelle endringer	31
4.3.3 Tidlig innsats.....	32
4.3.4 Samarbeid mellom hjem og skole/barnehage	33

4.3.5	Nevroutviklingsforstyrrelser	34
4.3.6	Oppsummering	35
5	Konklusjoner og anbefalinger	36
5.1	Konklusjon.....	36
5.2	Anbefalinger	36
	Kilder	37
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	39
	Vedlegg 2 – Uttalelse	43
	Vedlegg 3 – Skala for kritikk	44

Figurer

Figur 1.	Administrativt organisasjonskart.....	10
----------	---------------------------------------	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Bindal kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema oppvekst, tidlig innsats og spesialundervisning. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 17/2023. Prosjektet har følgende avgrensninger:

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderinger som er gjennomført i kommunen og signaler fra bestillingsmøtet i kontrollutvalget vil fokuset i prosjektet være på tjenestetilbudet innen barnehager, skoler og Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT). Det vil si at forvaltningsrevisjonen ikke omhandler andre tjenester for barn- og unge, som også arbeider med forebygging, avdekking og oppfølging av barn med utfordringer, eksempelvis helsestasjon og barnevern. Revisor har også valgt å se bort fra barnehagens, skolenes og PP-tjenestens generell forebyggende arbeid, da dette ofte er innarbeidet i hverdagen, men hvor det eksisterer få konkrete krav for kommunens arbeid. Revisor vil ikke innhente data eller gjøre vurderinger knyttet til kulturskole eller voksenopplæring.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Arbeider oppvekstsektoren tilfredsstillende med tidlig innsats og spesialundervisning?
 - Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barns og unges læringsutfordringer?
 - Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?
 - Innfrir saksbehandlingen for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven?
- Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning?

1.3 Metode

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

Prosjektet har tatt utgangspunkt i den tidligere opplæringsloven, men det er viktig å være klar over endringene som har kommet i den nye opplæringsloven. I den nye loven er det gjort

tydeligere at kommunen og fylkeskommunen har ansvar for å sikre at alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg er retten til spesialundervisning nå delt opp i tre rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Dette gir en tydeligere struktur for hvordan skolene skal tilrettelegge opplæringen for elever med behov.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

1.3.1 Intervju

Intervju som metode benyttes for å samle inn dybdeinformasjon fra relevante aktører innen et gitt tema. I dette prosjektet ble intervjuene gjennomført på Teams med representanter fra PPT, R-team, pedagogiske ledere og kontaktlærere for første klasse, det ble også gjennomført oppstartsmøte med kommunalsjef for oppvekst, styrer i barnehagene og rektor ved privat skole. Intervjuene var strukturert for å belyse deres erfaringer og perspektiver rundt tidlig innsats, spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp og overgang fra barnehage til skole.

I forkant av intervjuene ble det sendt ut en disposisjon med informasjon om hvilke temaer som skulle belyses, slik at informantene kunne forberede seg på relevante områder. Selve spørsmålene ble imidlertid ikke delt på forhånd.

Alle intervjuene ble gjennomført via Teams, og samtlige informanter samtykket til at intervjuene ble tatt opp. Etter hvert intervju ble det sendt ut et referat for verifisering, og alle intervjuene ble bekreftet og godkjent.

1.3.2 Dokumentgjennomgang

Videre ble det gjennomført en dokumentgjennomgang der alle rutiner, prosedyrer, eksempler på tiltaksplaner og kartleggingsoversikter ble analysert. Revisor ba om å få oversendt alle aktive saker i kommunen i den aktuelle perioden for forvaltningsrevisjon. Totalt mottok revisor 25 saker knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp som var aktive i kommunens systemer på tidspunktet for revisjonen. Revisor valgte deretter ut 11 tilfeldige saksnummer for nærmere gjennomgang. To av sakene var direkte relatert til logopedtjenester og ble derfor ikke vurdert, og en sak var avsluttet. Det ble også valgt ut to saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp. Revisor gjennomgikk her henvisninger, pedagogiske rapporter, sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter for å vurdere om saksgangen og dokumentasjonen var i tråd med gjeldende lovverk og retningslinjer.

Revisor har ikke fått gjennomgått de to sakene knyttet til spesialpedagogisk hjelp som planlagt, da tilgang til sakene ble mistet i forbindelse med kommunens migrasjon til et nytt system. Derfor vil ikke saksgangen for spesialpedagogisk hjelp bli vurdert, men kommentarer og

synspunkt fra barnehagene vil komme frem under kapittel 3. Videre var ikke saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp for barn som ikke går i barnehage inkludert i saksomfanget.

Revisor har vurdert saksgangen for spesialundervisning i henhold til lovkrav og interne rutiner. Ettersom PPT er en interkommunal tjeneste som ikke ligger direkte under kommunen, har revisor kun kommentert innholdet i de sakkyndige vurderingene som er levert av PPT, men ikke gjennomført en fullstendig vurdering av PPTs prosesser. Fokus har dermed vært på kommunens oppfølging av saksgangen og om sakkyndige vurderinger er i tråd med gjeldende regelverk.

1.3.3 Vurdering av metode

Intervjuer gjennomført på Teams har fordelen av å være fleksible og praktiske, spesielt når deltakerne er geografisk spredt. Det muliggjør rask gjennomføring uten behov for fysisk tilstedeværelse. En styrke ved intervju som metode er at det gir innsikt i deltakerens erfaringer og tanker, og det kan avdekke informasjon som ikke fremkommer i dokumenter. Samtidig kan bruk av Teams føre til tekniske utfordringer som kan påvirke flyten i samtalen, og det kan være vanskeligere å oppfatte kroppsspråk. Videre er det viktig å påpeke at ettersom prosjektene i tre Helgelandskommuner er like, og det ble gjennomført et felles intervju med PPT kan det ha ført til at noen av svarene fra PPT ikke nødvendigvis reflekterer kommunespesifikke forhold, men heller generelle erfaringer fra flere kommuner. Dette kan påvirke hvor direkte relevante svarene er for den enkelte kommune.

Dokumentgjennomgang er en objektiv metode som gir mulighet for å vurdere om praksis er i samsvar med retningslinjer og prosedyrer. Denne metoden gir også en systematisk oversikt over hvordan tiltak er dokumentert. En utfordring er at dokumentene kanskje ikke alltid reflekterer den faktiske praksisen, og kan være ufullstendige eller mangelfulle.

Begge metodene har sine styrker og svakheter, og bruken av både intervju og dokumentgjennomgang belyser samme tema ut fra ulike kilder.

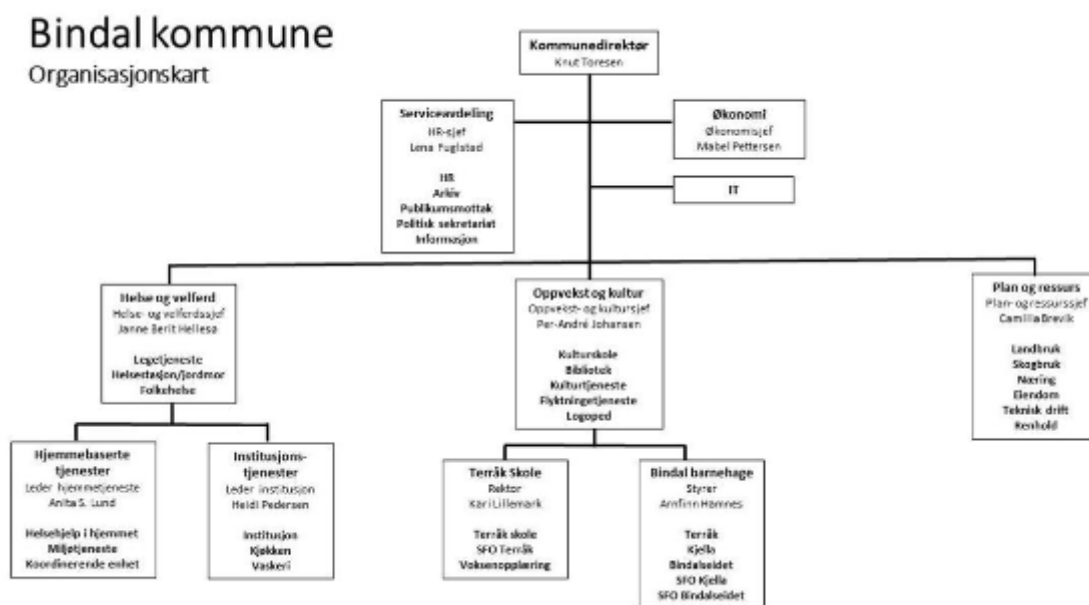
1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 16.10.2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 29.10.2024. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

1.5 Om kommunen

Bindal kommune er organisert etter sektormodellen. Dette innebærer en modell med tre sektorer; oppvekst- og kultur, helse og velferd og plan og utvikling. Det er oppnevnt egen oppvekst- og kultursjef.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Bindal kommune sin hjemmeside

Kommunen har tre barnehager, Bindalseidet, Kjella og Terråk som samtlige er kommunale. Det er opplyst på barnehagefakta at det er totalt 54 barn i barnehagene.

I kommunen er det to skoler. Bindalseidet skole er en privat skole og Terråk skole er kommunal. Det er i grunnskolens informasjonssystem opplyst at Terråk skole har 91 elever og 20 lærere, en utdannings- og yrkesrådgiver, en spesialpedagogisk rådgiver og fem assistenter. Bindalseidet skole har for skoleåret 2023/2024 60 elever¹. Revisor har ikke mandat til å revidere privat sektor, men private aktører kan velge å bidra med informasjon i revisors forvaltningsrevisjon på frivillig basis.

¹ Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk | udir.no

Bindal kommune har implementert BTI (Bedre Tverrfaglig innsats) med mål om å sikre tidlig innsats og et helhetlig kommunalt tjenestetilbud for barn, unge og deres familier. BTI modellen består av to hovedelementer; en handlingsveileder og stafettloggen².

PPT Sør-Helgeland er en interkommunal tjeneste som også omfatter samtlige kommuner i Sør-Helgeland. PP-tjenesten skal ha fokus på barn og unges muligheter for god utvikling i barnehage og skole. Dette kan være læringsmiljø, fravær, faglig utvikling, sosial utvikling, klasseledelse, mobbing etc. PP-tjenesten har særlig ansvar for å hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn/elever med spesielle behov, men har også et ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Det er utarbeidet egne samarbeidsrutiner med barnehagene og skolene i regionen. PPT delegerer kontaktpersoner til skoler og barnehager i de kommunen som er en del av den interkommunale tjenesten. Kontaktpersonene er ansvarlig for å følge opp elever og barn ved sine institusjoner.

Bindal kommune sin handlingsplan tar sikte på å tilby et barnehagetilbud som både er trygt for barna og skaper tillit hos foreldrene. Målet er at barnehagene skal ha et pedagogisk innhold av høy kvalitet som stimulerer barns utvikling og forbereder dem på skolegang og deltakelse i samfunnet.

Videre legger planen vekt på at alle elever som fullfører grunnskolen i kommunen, skal mestre grunnleggende ferdigheter nødvendig for høyere utdanning og arbeidsliv. For å oppnå dette skal undervisningen være av god kvalitet og tilpasset den enkelte elev. Kommunen har også som mål å redusere behovet for spesialundervisning gjennom tidlig innsats og tilpasset opplæring. Dette skal understøttes av gode støttesystemer og effektivt tverrfaglig samarbeid.

1.6 Om temaet

Ifølge rammeplan for barnehagen³ skal barnehagen tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet til barnas behov, også for de som trenger ekstra støtte over kortere eller lengre perioder. Barn som har behov for ekstra hjelp, skal tidlig få den nødvendige sosiale, pedagogiske eller fysiske tilretteleggingen for å sikre et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen må vurderes fortløpende og justeres i takt med barnets utvikling og behov. Inkludering handler også om å tilrettelegge for sosial deltakelse, slik at alle barn kan delta på en måte som er tilpasset deres individuelle forutsetninger. Dersom det er mistanke om at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal foreldrene informeres om muligheten til å kreve en sakkyndig vurdering for spesialpedagogisk hjelp (barnehageloven § 13). Barnehagen skal

² [Conexus Stafettloggen](#)

³ [Rammeplan for barnehagen | udir.no](#)

også sikre at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og det allmennpedagogiske tilbudet.

Spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehagealder omfatter barn med særlige behov som trenger tidlig støtte for å utvikle viktige ferdigheter som språk og sosial interaksjon. I 2023 mottok 8,9 % av barna i Bindal kommune, spesialpedagogisk hjelp⁴, og andelen har økt jevnt de siste årene. Dette viser at flere barn trenger tilpasset hjelp i tidlig alder, og at det er viktig å sikre at systemene for å oppdage, planlegge og gjennomføre spesialpedagogisk hjelp fungerer optimalt (utdanningsspeilet 2022). Siden spesialpedagogisk hjelp kan gis både individuelt og i grupper, og innebærer både direkte tiltak for barnet og veiledning til barnehageansatte, er det avgjørende at hjelpen er godt organisert og samarbeidet med tjenester som PPT, barnevern og helsestasjon er effektivt.

Stortingsmelding 6. Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO viser til at tidlig innsats (dette begrepet er endret i ny opplæringslov til intensiv opplæring⁵) handler om å sikre at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen, uavhengig av deres individuelle forutsetninger. Skolen skal tilrettelegge for opplæring som tar hensyn til mangfoldet i elevgruppen gjennom varierte undervisningsmetoder, læringsressurser og vurderingsformer. Ved å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs behov, kan skolen bidra til at elevene utvikler sine ferdigheter og potensial. Det er viktig at tilpasningene gjøres innenfor fellesskapet, og at lærere benytter profesjonelt skjønn for å vurdere tiltakene.

Ifølge utdanningsspeilet 2022 varierer andelen elever som mottar spesialundervisning mellom kommuner og fylker. Mens 7-9 prosent av elevene på landsbasis mottar spesialundervisning, varierer dette tallet innad i fylker. Spesialundervisningen øker også med alderen, og på 10. trinn mottar tre ganger så mange elever spesialundervisning sammenlignet med 1. trinn.

Organiseringen av spesialundervisning varierer. Det kommer frem av tall hos Utdanningsdirektoratet at 48 prosent av elevene får spesialundervisning i den ordinære klassen, 39 prosent i egne grupper, og 13 prosent mottar hovedsakelig individuell undervisning. Det har vært en økning i antall elever som får spesialundervisning i klassen, noe som fremmer inkludering.

Store skoler har ofte egne avdelinger for spesialundervisning, mens mindre skoler integrerer spesialundervisningen i den ordinære klassen. I tillegg finnes det spesialskoler og alternative opplæringsarenaer, som friluftaktiviteter eller verkstedarbeid. Privatskoler har en høyere

⁴ [13502: Utvalgte nøkkeltall for barnehager, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

⁵ [Ord og omgrep i opplæringslova | udir.no](#)

andel elever med spesialundervisning enn offentlige skoler⁶. Dette er også tilfelle i Bindal kommune hvor statistikk fra Utdanningsdirektoratet⁷ for skoleåret 2023/2024 viser at det 14 elever som mottar spesialundervisning i Bindalseidet skole, mot 10 elever som mottar spesialundervisning ved Terråk skole.

Spesialundervisning er dermed et komplekst og viktig tema som berører et stort antall elever i ulike faser av skoleløpet, og hvor variasjoner i omfang, organisering og utbytte gjør det viktig å undersøke hvordan tilbudet fungerer i praksis.

Barnehage og skole har også et ansvar for å sikre en god og trygg overgang for barnehagebarn til skolen, jf. barnehageloven § 2 a, den tidligere opplæringsloven § 13-5, sml. ny opplæringslov § 4-7.

Opplæringsloven § 5-6 (nå § 11-13 i ny opplæringslov) peker på to hovedoppgaver som ligger til PP-tjenesten. Det skal utarbeides sakkyndige vurderinger hvor loven krever det, og tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge opplæringen for elever med spesielle behov. Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har rett til spesialundervisning. Før vedtak om spesialundervisning fattes, må skolen kartlegge elevens behov og prøve ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring. PP-tjenesten skal deretter utarbeide en sakkyndig vurdering som gir grunnlag for vedtaket. Etter vedtaket utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) som beskriver mål og innhold for undervisningen.

Forvaltningsloven skal sikre å beskytte interessene til alle involverte parter gjennom saksbehandlingsprosessen. Dette prinsippet krever at saker behandles grundig, rettferdig og effektivt, og at saken er tilstrekkelig godt belyst før beslutninger tas. Forsvarlig saksbehandling er spesielt viktig i saker som omhandler elevers og barnehagebarns rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, da disse avgjørelsene kan ha stor innvirkning på barnets fremtidige utvikling, læring og trivsel. En korrekt og grundig saksbehandling sikrer at barnets behov blir kartlagt på en rettferdig og helhetlig måte, og at tiltakene som settes inn er tilpasset de individuelle behovene.

Prinsippet om barnets beste er et grunnleggende hensyn i saksbehandling som omhandler barn, for å sikre at alle beslutninger som berører barn fremmer deres velferd og utvikling. Dette prinsippet er forankret i Barnekonvensjonen og Grunnloven § 104. I praksis innebærer dette at saksbehandlere må foreta en grundig og systematisk evaluering av konsekvensene av ulike

⁶ [Elever med spesialundervisning | udir.no](https://udir.no/tema/elever-med-spesialundervisning)

⁷ [Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk | udir.no](https://udir.no/tall-om-elever-skoler-spesialundervisning-og-sarskilt-norsk)

handlingsalternativer for barnet. Barnet har rett til og rett til å bli hørt om sine meninger. Det må fremgå tydelig av saksdokumentene hvordan beslutninger tjener barnets beste interesser best mulig, basert på objektive vurderinger og klare begrunnelser. Dette sikrer at barnets rettigheter og behov blir prioritert i alle tiltak og avgjørelser som omhandler barnet.

2 KARTLEGGING, TILTAK OG EVALUERING

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling en og to.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet oppvekst, tidlig innsats og spesialundervisning:

- Arbeider barnehager og skoler systematisk for å avdekke barns og unges læringsutfordringer?
- Iverksetter barnehager og skoler tiltak for å motvirke skjevutvikling hos barn og unge med identifiserte læringsutfordringer?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling, som skal følges
- Kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole skal følges

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Overordnet beskrivelse av kommunens arbeid med tidlig innsats

Kommunen jobber etter BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats), noe som kommer frem både i den oversendte dokumentasjonen og gjennom oppstartsmøtet. I tillegg har kommunen ansatt en egen logoped som tilbyr tjenester til barnehagens tre avdelinger, skolene og voksne med afasi.⁸

Ifølge dokumentet "Beskrivelse av Bindal kommune" har kommunen etablert et tverrfaglig team bestående av barnehagestyrer, oppvekstsjef, kultursjef, helse- og velferdssjef, PPT, barnevern, rektor ved både den kommunale og private skolen, ledende helsesykepleier og folkehelsekoordinator. Dette teamet møtes regelmessig, og fungerer som et

⁸ Afasi er problemer med å uttrykke tankene sine i ord (ekspressiv afasi) og/eller med å forstå tale (impressiv afasi)

sektorovergripende forum som behandler saker av allmenn interesse. Dersom det skal diskuteres enkeltsaker lukkes møte for andre enn de som har tilknytning til saken.

Kommunen er en del av et interkommunalt samarbeid og mottar sakkyndige tjenester gjennom PPT Sør-Helgeland. Det kommer frem gjennom intervjuer med informanter fra PPT og ansatte i barnehage og skole, at rutiner og handlingshjul utarbeidet av PPT er implementert som en fast prosedyre for både skoler og barnehager. Informantene ved PPT informerte om at rutinene er utarbeidet i et felles regionalt arbeid. Rutinene viser til hvordan barnehagene og skolene bør jobbe for å forebygge og avdekke læringsutfordringer hos barn og unge. Rutinene viser også til hva barnehagene og skolene skal gjøre dersom de er bekymret for et barns utvikling og hvilke kartlegginger og undersøkelser som burde vært gjort i forkant av en henvisning. Videre informere PPT om at rutiner og handlingshjul bygger på Utdanningsdirektoratets veiledere for spesialpedagogisk hjelp i barnehager og spesialundervisning i skoler. Rutinene som er utarbeidet inkluderer foreldreskjema, forslag på tiltaksplaner, henvisningsmaler på individ- og systemnivå, maler for pedagogiske rapporter, samt et handlingshjul for barnehage og skole som beskriver fremgangsmåten ved uro eller bekymring knyttet til barns utvikling.

Informantene fra både skole og barnehage opplyser at de har faste møtepunkter med PPT gjennom året. Samtidig er det lav terskel for å ta kontakt med PPT utenfor disse faste møtene dersom det oppstår behov. Dette bekreftes i intervju med ansatte i skole og barnehage.

Informantene i skolen forteller at de har etablert et ressursteam (R-team) som har en rådgivende funksjon knyttet til tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialundervisning. R-team består av en representant fra skolens ledelse, PP-rådgiver, og ansatte med relevant spesialpedagogisk kompetanse. R-team har spesielt ansvar for å sikre at skolene gjennomfører systematisk kartlegging tidlig i skoleløpet og for å gjennomføre individuelle kartlegginger ved behov.

Videre opplyses det i intervju med R-team at skolen har en ansatt som gjennomfører LOGOS-testing på elever med behov for dette. Denne ansatte har 20 % av sin stilling avsatt til denne oppgaven. I tillegg har skolen en sosiallærer i 20 % stilling som følger opp elevenes sosiale og faglige utvikling.

Revisor har videre mottatt dokumenter som "Forventninger sosiale ferdigheter 1.-4. trinn", som angir hvilke sosiale ferdigheter elevene bør beherske. I tillegg har revisor fått oversendt "Handlingsplan for språkstimulering, lese- og skriveopplæring for 1.-2. trinn ved Terråsk skole", utarbeidet av ansatte på 1.-4. trinn. Planen er ment og fungerer som en verktøykasse for strukturerte og systematiske leseopplæringstiltak.

Videre har kommunen utarbeidet en språkplan for Bindal barnehage, som ifølge barnehageansatte er basert på retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og observasjonsverktøyet TRAS⁹. Språkplanen inneholder en metodedel som angir forventede språkferdigheter etter alder. Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, opplyser styrer i oppstartsmøtet at kommunen kun har én fullt utdannet spesialpedagog. I tillegg har de to ansatte med formell delkompetanse. Det blir samtidig påpekt at barnehagens tre avdelinger har mange pedagoger med lang erfaring og god realkompetanse, som også gir spesialpedagogisk hjelp ved behov.

Styrer i Bindal barnehage beskriver at alle avdelingen i barnehagen har et system for å gjennomføre samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter. Samarbeidsmøtene gjennomføres mellom barnehage og hjem og eventuelle andre relevante instanser.

2.3.2 Kartlegging, tiltak og evaluering i barnehage

I dokumentet "Beskrivelse av Bindal barnehage" viser kommunen til tre overordnede kartleggingsverktøy som benyttes for alle barn i barnehagen: TRAS, Alle Med¹⁰ og begrepsforståelse¹¹. TRAS brukes fra barna er 2 år gamle, Alle Med benyttes på alle fremmedspråklige barn, og kartlegging av begrepsforståelse utføres på alle barn året før skolestart, både på høsten og våren.

I intervju med barnehageansatte bekreftes det at TRAS gjennomføres to ganger årlig på alle barn fra fylte 2 år. Ansatte opplyser at TRAS brukes mer som et observasjonsverktøy enn en ren kartlegging, og det anvendes aktivt i foreldresamtaler samt ved henvisning til PPT. Informanter fra en avdeling opplyser at de også benytter Alle Med på alle barn, ikke bare fremmedspråklige, og at denne kartleggingen starter fra ett års alder. Videre nevner samme avdeling at de også jobber etter modellen "Æ e mæ"¹², et verktøy som opprinnelig er utviklet for å forebygge vold og seksuelle overgrep mot barn. Informantene har erfart at modellen har flere anvendelsesområder, blant annet for å styrke barns sosiale ferdigheter.

Når det gjelder kartlegging av begrepsforståelse, gjennomføres dette året før skolestart, både på høsten og våren. Informantene fra begge avdelinger opplyser at de har gode systemer for

⁹ Tras er et observasjonsmateriale som består av skjema der åtte områder som er av betydning for språkutvikling tenkes observert [TRAS | statped.no](https://statped.no/tras)

¹⁰ Observasjonsskjema som dekker seks utviklingsområder [ALLE MED | statped.no](https://statped.no/alle-med)

¹¹ En kartleggingsprøve som kartlegger barnehagebarn og barn i første halvdel av første klasse [Begrepsforståelse - kartleggingsprøve | statped.no](https://statped.no/begrepsforstaelse-kartleggingsprøve)

¹² Æ E MÆ er en helhetlig modell for forebygging av vold og seksuelle overgrep mot barn

å identifisere barn som kan ha utfordringer tidlig. Dersom det oppstår bekymring, enten gjennom observasjon eller som resultat av kartlegging, utarbeides en tiltaksplan.

Det kommer frem gjennom intervju med både PPT og ansatte i barnehagen at PPT kan bistå med observasjoner og råd uten at det er sendt henvisning, men at dette forutsetter at foresatte samtykker. Videre har barnehagen mulighet til å drøfte saker anonymt med PPT.

Det informeres også om at det er ulike forhold som kan vekke undring eller uro hos ansatte i barnehagen, dette kan være enkle observasjoner i hverdagen, eller i etterkant av kartlegging. Observasjonen diskuteres i felleskap i personalgruppen og de blir enige om hvordan de skal gå frem videre. Noen av tiltakene de kan iverksette er en observasjonsperiode, eller de kan utarbeide en praksisfortelling¹³ som de bruker i drøfting. Videre forteller informantene at foreldre selv tar initiativ til en samtale for å drøfte en bekymring, og i de fleste tilfeller opplever informantene at de og foreldrene har gjort lignende observasjoner av barnet.

Informantene fra barnehagen nevner også at de aktivt bruker stafettloggen ved bekymring, et verktøy som hjelper med å systematisere tiltakene rundt barn som trenger ekstra oppfølging. Informantene beskriver at de formulerer enkle og oppnåelige mål, og gjør kontinuerlige evaluering av tiltakene. Det forklares også at når de iverksetter tiltak så involveres hele personalgruppen slik at alle er samkjørte og jobber mot samme mål. De har erfaring med at foresatte selv kan be om opprettelse av stafettlogg, da de ser positive resultater av å strukturere arbeidet rundt barnet. Informanter fra en avdeling i Bindal barnehage forteller at de har utarbeidet en egen tiltaksplan med en mal der de setter konkrete mål og tidsbegrenset tiltak.

Informantene forklarer at involvering av foresatte varierer avhengig av hva som vekker bekymring hos personalet i barnehagen, og hvilke observasjoner som er gjort. Samtidig understrekes det at barnehagen er i kontinuerlig dialog med foreldrene, da barn ofte forteller hjemme om det som skjer i barnehagen. Undringssamtaler med foresatte beskrives som svært nyttige for å avklare bekymringer og etablere videre tiltak.

Videre forteller informanter fra en avdeling at ved tilfeller der foresatte motsetter seg tilrettelegging for barnet i barnehagen eller henvisning til PPT, så må de signere på at de har fått tilbud om tilrettelegging eller henvisning til PPT, men at de ikke ønsker å motta hjelp.

¹³ Praksisfortelling har hatt en sentral plass i barnehagelærerutdanningen og kan fungere som både læringsform, og utvikling av refleksjon [Praksisfortelling, refleksjon og transformativ læring \(utdanningsforskning.no\)](https://www.undanningsforskning.no/Praksisfortelling_refleksjon_og_transformativ_l%C3%A6ring)

2.3.3 Kartlegging, tiltak og evaluering i skole

Revisor har mottatt en beskrivelse av hvordan Terråk skole arbeider med tidlig innsats og kartlegging. Kommunen viser til at det er satt av åtte timer med spesialpedagogisk ressurs til lese- og skriveopplæring i første klasse. Det kommer også frem i intervju med R-team og kontaktlærer i første klasse at de har to lærer i hver klasse på 1.-4. trinn, og at dette er en del av skolens satsning på tidlig innsats. I tillegg har revisor mottatt en oversikt over skolens obligatoriske kartleggingsmateriell som gjennomføres i tillegg til obligatoriske nasjonale kartlegginger, som viser at skolen gjennomfører kartlegging i lesing, skriving, regning og engelsk. Det er kontaktlærer som har ansvaret for å gjennomføre kartleggingen, legge inn resultatene på Teams i en mappe tilhørende årskullene, og følge opp med tiltak der det er behov.

Dersom kartleggingsresultatene indikerer behov for ytterligere oppfølging, kan R-teamet bistå i arbeidet. Oversikten over kartleggingsmateriell viser også en liste over supplerende kartleggingsverktøy som kan brukes av kontaktlærer eller faglærer ved behov, og R-teamet har tilgang til flere verktøy for ytterligere kartlegging dersom dette er nødvendig. I intervju med førsteklasselærer og en representant fra R-team kommer det frem at kartleggingen blir gjennomført i samsvar med rutinen.

Gjennom intervju med R-team blir det fortalt at de kan gjennomføre både formelle og uformelle kartlegginger av elever. Dette innebærer at det kan gjennomføres både strukturerte og planlagte kartlegginger, i tillegg til generelle observasjoner og eventuelle samtaler med eleven. Informantene fra R-teamet opplyser at det skal være lav terskel for kontaktlærer eller faglærer å ta kontakt med dem ved bekymringer, noe som bekreftes av kontaktlærer for første trinn, som opplever at R-teamet er lett tilgjengelig og bistår ved behov. R-teamet har også mulighet til å sette inn tilpasninger for enkeltelever eller klasser, avhengig av behov, inkludert å sette inn en flytressurs¹⁴ for midlertidig støtte.

Når individuelle tilpasninger er nødvendig, involveres foresatte formelt. Det kommer frem gjennom intervju med R-team at det er kontaktlærer som har ansvar for å kontakte foresatte før saken tas opp i R-teamet. Når en sak er diskutert, utarbeider R-teamet tiltak, som varierer avhengig av elevens behov. Tiltak kan inkludere ytterligere kartlegging. I tilfeller hvor det utføres ytterligere kartlegging, utarbeides en kartleggingsrapport med forslag til tiltak. Revisor har mottatt eksempler på slike rapporter, som inkluderer informasjon om hvem kartleggingen

¹⁴ Flytressurs er en tilgjengelig ressurs i R-team som kan brukes til å styrke enten en hel klasse eller individuelle elever, med mål om å avdekke og avhjelpe utfordringer tidlig slik at spesialundervisning kan unngås

gjelder, hvilke kartlegginger som er gjennomført, PPTs anbefalinger og R-teamets forslag til tiltak. Denne rapporten kan kontaktlærer bruke for å tilpasse den ordinære undervisningen.

R-teamet forteller at de går gjennom kartleggingsrapporten med kontaktlærer, og kontaktlærer formidler deretter en oppsummering av rapporten til foresatte. Tiltaksplanene er også et tema for utviklingssamtaler. Tiltaksplanen evalueres etter en periode, og dersom ytterligere kartlegging er nødvendig, rådfører skolen seg med PPT for videre oppfølging.

Revisor har mottatt en oversikt over tiltaksplaner for andre og fjerde trinn. Disse planene inneholder en oversikt over elever som scorer under forventet nivå, beskriver hvilke kartlegginger som er gjennomført, bekymringsgrenser, eventuell bekymring, hvilke tiltak som er iverksatt, hvem som er ansvarlig for oppfølgingen, og om tiltakene er gjennomført. Eksempler på tiltak som kommer frem av tiltaksplanene er blant annet; tilpasning av lekser, videre kartlegging og lesekurs.

PPT informerer i intervju om at det er ulik praksis mellom kommunene, men at en generell oppfatning hos PPT er at skolene i alle kommunene må ha bedre rutiner for å gjennomføre/synliggjøre tiltak og evalueringer av planer/tiltak før PPT kommer inn i bildet. Det fortelles også at PPT ofte er med på å diskutere saker i R-team, her tilbyr de seg også ofte å være med på møter med skoler/barnehager og foresatte, samt gjennomføre observasjoner og samtaler med barnet. Men, det informeres også om at PPT opplever at noen av skolene i de ulike kommunene tar i bruk det handlingsrommet de har når det kommer til tilpasset undervisning. Informantene påpeker videre at mange av skolene i de ulike kommunene har hatt mye ressurser, men nå er kommuneøkonomien strammer i samtlige kommuner, noe som fører til at skolene får mindre ressurser og at dette kan føre til at skolene opplever at handlingsrommet for tilpasninger og tilrettelegging blir mindre. Det kommenteres også i intervjuet at PPT har erfart at det økonomiske perspektivet knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp har blitt løftet frem i møter med skoler og barnehager i de ulike kommunene.

2.3.4 Overgang barnehage - skole

Kommunen har utarbeidet en egen plan med pedagogisk innhold for barna som går siste året i barnehage. I dokumentet «Siste barnehageåret før skolestart bør dette vektlegges» kommer det frem at barnehagen har fokus på at barna skal kunne utføre praktiske, sosiale og språklige ferdigheter før skolestart. Den nevnes blant annet påkledning, turtaking¹⁵ og samtaler om begrep.

¹⁵ Turtaking handler om hvem sin tur det er til å snakke. En tur er når en av deltakerne har en eksklusiv rett til å snakke [Elementer i en samtaleanalyse - Kommunikasjon og kultur 3 - NDLA](#)

Revisor har videre fått tilsendt rutiner for overgang mellom barnehage og skole, årshjul og eksempler på besøksplan, hvor det kommer frem at det skal være jevnlig møtepunkt mellom barnehagebarn og skole siste året før skolestart. Av rutinen kommer det frem at om høsten gjennomføres det arbeidsmøte med erfaringsutveksling mellom pedagogiske ledere og kontaktlærer hvor man drøfter hvordan oppstarten har gått. Videre gjennomføres det hospitering i barnehage og skole for pedagogisk leder og kontaktlærer i regi av styrer i Bindal barnehage. Det gjennomføres også administrative møter mellom barnehage og PPT for barn med særskilte behov. Det kommer frem av intervju med informanter i barnehage at rutinene kommunen har utarbeidet for overgang mellom barnehage og skole er basert på Utdanningsdirektoratet overgangspakke – språkløyper, overgang mellom barnehage- skole¹⁶. Videre har de utarbeidet en plan for overgangssamtaler, og ansatte i skole opplever at det har blitt mer forutsigbart hvilken informasjon skolen mottar i forkant av oppstart etter at denne kom på plass.

Ansatte i barnehagen forteller at de alltid har hatt gode rutiner for overgang mellom barnehage og skole. Det er viktig å merke seg at avdeling Bindalseid har barn som bare sokner til privat skole, mens avdeling Terråk har barn som sokner til den kommunale skolen. Det blir bekreftet i intervju at de følger de samme rutinene og prosedyrene. Informantene forteller at de innhenter samtykke fra foresatte før overgangssamtaler, og at de har samarbeidsmøter med skolen før jul hvert år, dette for å planlegge hvordan overgangen skal foregå frem til skolestart. Besøkene mellom barnehage og skole starter gjerne mellom januar og mars, men tidspunktet kan variere basert på barnegruppen. Ansatte har erfart at dersom de starter for tidlig kan det bli en lang ventetid for barna, samtidig har de noen barn som har behov for en lang tilvenning.

For barn med særskilte behov starter de forberedelsen på høsten og det gjennomføres overgangsmøter i februar, her deltar foresatte, barnehage, rektor og R-team. I januar samme år som barna skal starte på skolen får foresatte informasjon om barnehagens samarbeid med skolen, og i februar skal det være utarbeidet ny pedagogisk rapport for de barna som vil ha behov for en sakkyndig vurdering ved skolestart.

Videre utover våren blir det avholdt foreldremøte i barnehagen hvor rektor ved skolene deltar. Rektor ved kommunal skole forteller at dette oppleves som positivt da det gir foresatte mulighet til å stille spørsmål og samtidig bidra til å trygge dem i overgangen. Videre gjennomføres det overføringssamtaler mellom barnehage og skole. Det kommer frem i oppstartsmøte at de har momentliste som går gjennom ved overføringssamtalene. Revisor har fått tilsendt momentlisten for overgangsmøter og denne tar for seg temaer som barnets sterke og svake

¹⁶ [Evaluering av Språkløyper: Nasjonal strategi for språk, lesing og skriving | udir.no](https://www.udir.no/evaluering-av-sprakloyper)

sider, sosialt samspill, herunder lek og vennskap. Videre dekker den språklig bevissthet, TRAS kartlegging, oppmerksomhet og konsentrasjon og helsemessige faktorer som syn, hørsel, allergier ol. Den viser også til barnets selvstendighet og hvordan barnet løser konflikter og håndterer motgang. Det er også egne punkt som tar for seg samarbeid med hjemmet, om barnet er flerspråklig og om andre instanser har vært involvert.

Det opplyses både av skole og barnehage at det ikke alltid er slik at de har lærerkabalen ferdig før overgangsmøtene, men at de etterstreber at dette skal være på plass, slik at kontaktlærer kan delta på møtene.

Ansatte i barnehagen opplever at informasjonen som barnehagen gir, blir både godt mottatt og brukt av skolen for å legge til rette for den kommende førsteklassen. De forteller at de har mange møtepunkter i løpet av våren med både nåværende førsteklasse og fjerdeklasse, (fadderklasse) og de bruker skolens areal aktivt slik at barna skal være kjent med området før oppstart.

R-team og kontaktlærer forsterker dette inntrykket ved å opplyse om at de opplever at informasjonen de får er relevant og nyttig for å kunne planlegge kommende skoleår. De henviser også til rutinen for skolestart, årshjulet og besøksplan. Her kommer det frem at kommende førsteklasse har åtte- ni møtepunkt med skolen før skolestart. Besøkene starter med at fadderklassen (som består av elever i fjerdetrinn) starter med å besøke barnehagen, og barnehagen deltar også i ulike aktiviteter på skolen.

Videre informerer PPT om at deres tilstedeværelse i overgangsmøter er begrenset til barn med sakkyndig vurdering, og de opplever møtene som nyttige.

2.4 Vurdering

Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling, som skal følges

Barnehagen og skolen oppfyller kriteriet. De har et system for kartlegging, tiltak og evaluering som følges, og dette systemet inkluderer årlige kartlegginger, bruk av stafettlogg, og egne tilpassede kartleggingsverktøy basert på PPTs prosedyrer. Oversikten over elever under bekymringsgrensen er også på plass, noe som indikerer at skolen har systemer for å fange opp elever med behov for spesialundervisning. Systemene virker å være både strukturert og aktivt i bruk.

Kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole skal følges

Kommunens rutiner for overgangen fra barnehage til skole ser ut til å være godt etablert og fungerer etter sin hensikt. Det finnes en momentliste som systematisk dekker barnets sosiale, faglige og helsemessige status, noe som bidrar til en god vurdering av hvert enkelt barn. Videre legges det spesielt til rette for barn med særskilte behov ved å starte overføringssamarbeidet tidligere, noe som kan bidra til en trygg og god overgang.

Skolen etterstreber å ha førsteklasselæreren på plass før overgangsmøtene på våren, noe som legger til rette for en smidig informasjonsflyt og tilpasning i opplæringen. Informantene fra både skole, barnehage og PPT gir tilbakemelding om at informasjonen som utveksles i møtene oppleves som relevant og nyttig, og at rutinene fungerer godt i praksis.

Samlet sett vurderes det at kommunen følger opp sine rutiner på en tilfredsstillende måte.

3 SAKSBEHANDLING

I dette kapittelet beskriver vi problemstilling tre.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet oppvekst, tidlig innsats og spesialundervisning:

- Innfrir saksbehandling for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning forvaltningsloven, barnehageloven og opplæringsloven?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Barnehage og skole skal henvise til PPT, dersom de oppdager at barn/elever ikke får tilstrekkelig utbytte av det ordinære pedagogiske miljøet i barnehage eller skole
 - Barnehage/skole skal sammen med foreldre henvise til PPT
 - Henvisningen skal spesifisere hva det er ønskelig at PPT bistår med
 - Følgende dokumentasjon skal vedlegges henvisningen:
 - Henvisingsskjema
 - Opplysninger fra foresatte
 - Pedagogisk rapport
 - Det skal avholdes et oppstartsmøte som foresatte deltar på
- Saksgangen for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal følge lovkravene og interne rutiner

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Henvisning

Ifølge samarbeidsrutinene mellom barnehage og PPT skal barnehagen gjøre egne vurderinger og gjennomføre pedagogiske tilrettelegginger i det allmennpedagogiske tilbudet for barn før man vurderer henvisning til PPT. Det skal blant annet utarbeides tiltaksplaner i samarbeid med foresatte, tiltaksplanene skal være basert på faglige vurderinger etter gjennomførte observasjoner og kartlegginger. PPT referere også til anbefalte kartleggings og observasjonsverktøy.

Ved henvisning av elever skal saken være drøftet med PPT i ressursteam og det skal være utarbeidet en pedagogisk rapport som følger henvisningen. PPT har utarbeidet en mal for pedagogisk rapport som viser til at den skal inneholde følgende moment:

- Rammebetingelser
- Elevens vurdering av egen situasjon
- En beskrivelse av læringsmiljøet på trinnet/klassen
- Lærerens vurdering av elevens faglige vurdering
- Elevens sosiale fungering i gruppe/på trinnet
- Skolens vurdering av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Beskrivelse av resultater og vurderinger på gjennomførte individuelle kartlegginger
- Om det er gitt særskilt språkopplæring for eleven
- Skolens opplevelse av samarbeid med foresatte og eventuelle andre involverte hjelpeapparat

Videre skal henvisningskjema, opplysninger fra foresatte og pedagogisk rapport sendes samlet til PPT.

Gjennom intervju med ansatte i skolen kommer det frem at ved henvisning til PPT og utarbeidelse av pedagogisk rapport er kontaktlærer, foresatte, elev, rektor og R-team involvert. Dersom henvisningen gjelder elev på ungdomsskolen, kan også faglærer delta. Ansatte i skolen forteller at de følger rutine og handlingshjulet fra PPT, og opplever at dokumentasjonskravet er enkelt å overholde. R-team informerer om at de har fått tilbakemelding om at de skriver gode pedagogiske rapporter, og opplever at samarbeidet med PPT kontakten er godt. Videre forteller ansatte at de har en fast plan for antall møter med PPT, som er basert på det totale elevtallet ved skolen. R-team informerer om at de har møter med PPT én gang i måneden, noen ganger oftere, og samarbeidsplanen med PPT inkluderer flere treffpunkter for å gjennomgå elever. De opplever at det er lav terskel for å ta kontakt med PPT for å diskutere eventuelle spørsmål eller problemstillinger.

Av de åtte sakene som ble gjennomgått inneholdt syv av åtte henvisninger en beskrivelse av mål for den ordinære opplæringen, innholdet i den ordinære opplæringen, rammene for opplæringen, elevens forutsetninger og behov, elevens mestrings- og funksjonsnivå, arbeidsmåter, hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt, om eleven har særskilte behov, og forholdet til den nedre grensen for hva som er et tilfredsstillende utbytte. Videre inneholdt syv av åtte henvisninger en pedagogisk rapport. Alle sakene inneholdt samtykke til henvisning. Alle sakene inneholdt også beskrivelse fra foresatte.

Det kommer frem i intervju med PPT at dokumentasjonskravene angitt i rutine for henvisning er et absolutt krav for at PPT skal i gang med utredning, dette inkluderer også samtykke og at foresatte er kjent med opplysningene som blir formidlet til PPT.

PPT opplyser at de noen ganger må be om mer informasjon fra skolene eller barnehagene før de kan starte arbeidet etter å ha mottatt en henvisning, men de avviser ikke saker av den grunn. Ansatte i barnehage og skole bekrefter også at de iblant blir bedt om å sende tilleggsinformasjon, men har ikke erfaring med at saker blir avvist.

3.3.2 Sakkyndig vurdering

Når det gjelder sakkyndig vurdering var to av åtte elever henvist før skolestart og sakkyndig vurdering ble utarbeidet basert på informasjon fra barnehage. En av de to sakene inneholdt ikke en beskrivelse av hvilket utbytte eleven fikk av den ordinære opplæringen. Alle åtte sakene inneholdt en beskrivelse av elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen, og gjorde rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen.

Videre kom PPT med anbefalinger om hvordan skolen kunne tilpasse den ordinære opplæringen for eleven, og gjorde rede for, og anbefalte realistiske opplæringsmål og antall timer med spesialundervisning eleven burde ha i de enkelte fagene. Hvordan skolen burde organisere spesialundervisningen, og ytterligere anbefalinger om andre tilpasninger eleven trenger for et forsvarlig opplæringstilbud, kom også tydelig frem i sakkyndig vurdering.

Videre kom det fram av sakkyndig vurdering at PPT hadde samtaler med eleven eller barnet og gjennomførte observasjoner. Men, syv av åtte sakkyndige vurderinger inneholdt ikke elevens beste vurdering, og to av åtte sakkyndige vurderinger inneholdt ikke elevens syn. Det er gjennomført oppstartsmøte med foresatte i alle sakene.

Av årshjul utarbeidet av PPT Sør-Helgeland kommer det frem at dersom barnehagen er bekymret for et barn skal det henvises siste året i barnehagen og at PPT vil utarbeide sakkyndig vurdering før oppstart på skolen. Gjennom intervju med ansatte i barnehagen kommer det frem at det er sjeldent de henviser helt nye saker til PPT før skolestart. De forteller at det i utgangspunktet er snakk om henvisning av barn som allerede har sakkyndig vurdering i barnehagen. R-team informerer om at de opplever at barnehagene har blitt bedre på å sikre at barn med særlige behov blir henvist før skolestart, men kommenterer også at de har forståelse for at noen lærevansker ikke alltid kan identifiseres før oppstart på skolen.

Ansatte i barnehage og skole opplever sakkyndig vurdering som et godt arbeidsdokument. Men, ansatte i skole forteller at den kan være svært omfattende og vise til mange tiltak som

ikke nødvendigvis lar seg gjennomføre innen rammene satt for spesialundervisning. PPT informere i intervju om at tiltakene som oppstilles er tilrådninger hvor skoler og barnehager kan velge ut de tiltakene som er best tilpasset eleven behov. Videre kommer det frem at tiltaksdelen noen ganger henviser til andre dokument, og dette kan oppleves litt uryddig. Ansatte ved skolen stiller også spørsmål ved om alt som står i sakkyndig vurdering er nødvendig, og at den med fordel kunne vært utformet på en mer brukervennlig måte, slik at den ble mer forståelig for elever og foresatte. Informantene fra PPT informerte i intervju om at de har jobbet med å redusere lengden på sakkyndig vurdering.

3.3.3 Enkeltvedtak

Enkeltvedtak er utarbeidet etter en kommunal mal. Alle sakene som ble gjennomgått inneholdt en beskrivelse av hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha og hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke. Tre av åtte saker viser til at det skal det være avvik fra læreplan, men revisor finner at det i to av de tre sakene gjøres avvik fra sakkyndig vurdering, avvikene er knyttet til størrelse på elevgruppe og hvem som skal utføre den spesialpedagogiske hjelpen, uten at dette vurderes og argumenteres for i enkeltvedtaket.

Alle enkeltvedtakene viser til hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen og hvilke kompetanser de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha. Ingen av enkeltvedtakene inneholder en vurdering av barnets beste eller elevens syn.

Ansatte i skole og barnehage informerer om at det er oppvekstsjef som fatter enkeltvedtak for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, og de har et godt samarbeid rundt enkeltvedtak og ressurstildeling i skole og barnehage.

3.3.4 Individuell opplæringsplan (IOP)

Individuell opplæringsplan (IOP) er utarbeidet for alle åtte sakene. Alle planene viste til hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning, hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter skolen skal benytte, hvordan skolen tilrettelegger for eleven når det gjelder pedagogisk metode.

Revisor fant at fem av åtte planer ikke inneholdt en oversikt over hvor mye tid eleven skal i klasse, gruppe, en til en undervisning eller alternativ opplæringsarena. Det var også to saker med avvik fra sakkyndig vurdering når det kom til hvem som skulle gi spesialundervisning og hvor store grupper skolen organiserte for spesialundervisning, uten at dette avviket ble begrunnet. Ingen av planene inneholdt en beskrivelse av elevens beste eller elevens syn.

3.3.5 Årsrapport

Alle de åtte årsrapportene viser til årlig rapportering, med utgangspunkt i den individuelle opplæringsplanen (IOP). Rapportene gjør rede for hvilken opplæring elevene har mottatt og vurderer elevenes utvikling i forbindelse med spesialundervisningen. Imidlertid mangler alle rapportene (8 av 8) en vurdering av elevens beste, og syv av åtte rapporter mangler elevens egne synspunkter.

3.4 Vurdering

Barnehage og skole skal henwise til PPT dersom de oppdager at barn/elever ikke får tilstrekkelig utbytte av det ordinære pedagogiske miljøet i barnehage eller skole

- Barnehage/skole skal sammen med foreldre henwise til PPT
- Henvisningen skal spesifisere hva det er ønskelig at PPT bistår med
- Følgende dokumentasjon skal vedlegges henvisningen
 - Henvisningsskjema
 - Opplysninger fra foresatte
 - Pedagogisk rapport
- Det skal avholdes et oppstartsmøte som foresatte deltar på

Rutinene for henvisning til PPT ser ut til å være godt implementert og følges i praksis. Det kommer frem av funnene at både skole, barnehage og PPT følger prosedyrene. Alle henvisninger som ble analysert inneholder nødvendig samtykke fra foresatte, og det spesifiseres tydelig hva PPT skal bistå med. Henvisningene inkluderer også den nødvendige dokumentasjonen i form av henvisningsskjema, opplysninger fra foresatte, og pedagogisk rapport.

Videre viser funnene at det er gjennomført oppstartsmøter i alle sakene som er gått gjennom.

Samlet sett vurderes det at kommunen har gode rutiner for henvisning til PPT, og at disse følges på en systematisk og hensiktsmessig måte.

Saksgangen for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal følge lovkravene og interne rutiner

Kommunen følger i stor grad lovkravene og interne rutiner når det gjelder henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for spesialundervisning. Henvisningene inneholder nødvendige og relevante opplysninger, og sakkyndig vurdering tilfredsstiller lovkravene. Kommunen fatter enkeltvedtak som er basert på sakkyndige vurderinger, og det foreligger rutiner for årlig rapportering i henhold til individuelle opplæringsplaner (IOP).

Imidlertid er det avvik knyttet til innholdet i IOP-ene. Revisor har registrert at fem av åtte IOP-er mangler oversikt over hvor mye tid eleven skal tilbringe i ulike opplæringsarenaer (klasse, gruppe, en-til-en undervisning eller alternativ opplæringsarena). I tillegg inneholder ingen av IOP-ene en vurdering av barnets beste eller elevens syn, noe som er et avvik fra både lovkrav og prinsippet om barns rett til medvirkning.

Videre mangler vurderingen av barnets beste i alle årsrapportene, og barnets stemme er fraværende i syv av sakene. Dette indikerer mangler i gjennomføringen av prosessen, særlig knyttet til hensynet til elevens perspektiv og rettigheter.

Samlet sett følger kommunen hovedtrekkene i lovverket og sine egne rutiner, men det er forbedringsområder knyttet til innholdet i IOP-ene, spesielt når det gjelder tydelighet om opplæringsarenaer, barnets beste vurdering, og elevens stemme.

4 SPESIALPEDAGOGISK HJELP/SPEIALUNDERVISNING

I dette kapittelet beskriver vi hva som kan bidra til at barn kan få behov for spesialpedagogiske tiltak i barnehage og skole.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet Oppvekst, Tidlig innsats og spesialundervisning:

- Hvilke faktorer kan ha innvirkning på om barn får behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning

4.2 Revisjonskriterier

Det er ikke utledet revisjonskriterier for denne problemstillingen, da det dreier seg om en beskrivende problemstilling som har tatt utgangspunkt i kommunens egne erfaringer og betraktninger.

4.3 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å undersøke hvilke faktorer som kan bidra til at barn får behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, basert på erfaringer fra ansatte i Bindal kommune. Gjennom samtaler med nøkkelpersoner i skolen og barnehagen har det blitt samlet inn informasjon om deres opplevelser og vurderinger av hva som påvirker behovet for spesialpedagogiske tiltak. Samtidig vil rapporten supplere kommunens erfaringer med innsikter fra faglitteratur og forskning for å sette de lokale funnene i en bredere kontekst.

Kapittelet tar for seg både organisatoriske forhold, samfunnsendringer, og barns utvikling, samt hvordan endringer i undervisningspraksis og foreldresamarbeid kan spille en rolle. Målet er å gi en helhetlig fremstilling av hvilke faktorer som kan påvirke barns behov for spesialpedagogiske tiltak, med utgangspunkt i kommunens egne erfaringer og støtte fra forskning.

4.3.1 Skolens og barnehagens organisatoriske rammer

I kommunen opplever både skole og barnehage at de organisatoriske rammene gir gode muligheter for å identifisere behov hos barn på et tidlig stadium. Skolens størrelse og god bemanning fremheves som viktige faktorer. Lærerne rapporterer at det lave elevtallet gjør det lettere å få oversikt over hver enkelt elev, noe som gir mulighet for tettere oppfølging og tidlig

identifisering av utfordringer. Barnehagen forteller at de har stabile personalgrupper med høy fagkompetanse, noe som gir et godt grunnlag for tidlig observasjon av barnas utvikling.

I tillegg har både skole og barnehage utviklet rutiner for tidlig innsats, der lav terskel for å ta opp saker med R-team er sentralt. De forteller at dette gjør det enklere for kontaktlærere og barnehageansatte å raskt søke hjelp eller sette inn tiltak når de oppdager at et barn har behov for ekstra oppfølging. Det blir også informert om at skole og barnehage har et godt samarbeid, der barnehagelærere og skoleansatte har jevnlig overføringsmøter for å sikre en smidig overgang for barna.

Artikkelen fra Utdanningsforbundet "Klassestørrelse og læringsutbytte – hva viser forskningen?"¹⁷ diskuterer forskningen om sammenhengen mellom klassestørrelse og elevenes læringsutbytte. Funnene fra både nordiske og internasjonale studier viser at mindre klasser kan gi økt læringsutbytte, spesielt for yngre elever, elever med svake forutsetninger, og elever med minoritetsbakgrunn. En av mange studier som trekkes frem av artikkelen er, STAR-prosjektet fra USA, hvor forfatterne fant at elever i små klasser (med færre elever per lærer) presterte betydelig bedre i leseferdighet, matematikk og språk sammenlignet med de som gikk i større klasser. Dette forspranget vedvarte gjennom hele utdanningen deres. Studien peker også på at effekten av små klasser er mest fremtredende dersom ressursene er godt planlagt og læreren er kvalifisert.

Artikkelen konkluderer med at selv om det er bevis for at mindre klasser kan ha en positiv innvirkning, spesielt for spesifikke elevgrupper, er effekten avhengig av mange faktorer som eksempelvis lærerkompetanse og ressursbruk.

4.3.2 Sosiale og kulturelle endringer

Ansatte i skolen i Bindal rapporterer om tydelige endringer i barns ferdigheter ved skolestart de siste årene. Flere barn viser manglende hverdagsferdigheter som selvstendighet, evnen til å følge beskjeder, og generell oppmerksomhet. Informantene fra skole knytter dette til samfunnsendringer, blant annet økt skjermbruk og redusert tid til interaktive aktiviteter som lesing og lek. Denne utviklingen oppleves som en utfordring for både lærere og elever, da det kan påvirke barnas evne til å konsentrere seg og delta aktivt i læringsprosesser. Samtidig har det vært en økning i antall elever med oppmerksomhets- og konsentrasjonsvansker, noe som bidrar til at flere barn får behov for tilrettelagt undervisning.

¹⁷ [Klassestørrelse og læringsutbytte – hva viser forskningen? \(utdanningsforbundet.no\)](https://www.utdanningsforbundet.no/tema/klasser/klasser-og-laringsutbytte)

Norske studier har dokumentert lignende funn. Ifølge «Barn og medier 2022»¹⁸ (Medietilsynet, 2022) peker økt skjermbruk på flere områder som kan påvirke barns konsentrasjonsevne, læring og evne til kritisk tenkning. Selv om rapporten ikke omtaler kognitiv utvikling spesifikt som et eget tema, uttrykkes det bekymring for at skjermbruk kan redusere barns evne til å opprettholde fokus over tid, noe som er relevant for læringssituasjonen. Videre nevnes utfordringer knyttet til manglende personvernkunnskap og eksponering for potensielt skadelig innhold, noe som indirekte kan ha innvirkning på barnas kognitive utvikling. Medietilsynet understreker også viktigheten av å styrke barnas digitale kompetanse for å håndtere de utfordringene de møter i en stadig mer digitalisert hverdag (Medietilsynet, 2022).

Barnehagepersonalet påpeker også at språkutvikling varierer sterkt blant barna, noe som kan skyldes ulik grad av stimulering hjemmefra. Dette har ført til økt behov for ekstra språklig støtte og tidlig innsats i barnehagen, spesielt for de som viser forsinket utvikling.

En artikkel fra Universitetet i Stavanger¹⁹ viser at en av tre foreldre leser ingen eller få bøker for barna sine. Studien, utført av Lesesenteret, viser at 33 % av foreldre med barn mellom tre og seks år oppgir at de leser null til én bok i uken for barna. Dette står i kontrast til barnas egne ønsker, ettersom 80 % av barna selv har bedt om å bli lest for minst én gang i løpet av den siste uken.

Forskerne bak artikkelen registrerer dette som en overraskende endring, da det tidligere har vært en sterk tradisjon for høytlesing i norske hjem. Funnene peker på at barnas interesse for lesing er til stede, men foreldrene prioriterer kanskje ikke alltid å lese for dem. Kvinner med høyere utdanning er den gruppen som leser mest for barna sine, mens faste rutiner for lesing i hjemmet spiller en avgjørende rolle i hvor ofte det leses (Lesesenteret, 2022).

4.3.3 Tidlig innsats

Kommunen informerer om at de har fokus på tidlig innsats og tett samarbeid mellom ulike tjenester for å redusere behovet for spesialundervisning. De har implementert Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI), en modell som skal sikre systematisk og helhetlig oppfølging av barn som har behov for ekstra støtte. Informantene forteller at dette systemet er innført for å sikre at ingen barn "faller mellom stolene", og at nødvendige tiltak settes inn på et tidlig tidspunkt.

Ansatte i skole informerer om at de har hatt suksess med å prioritere tidlig innsats, særlig på 1. til 4. trinn, noe som kan ha ført til at færre elever har behov for spesialundervisning på ungdomsskolen. Dette skiller seg fra nasjonale trender, der behovet for spesialundervisning

¹⁸ [Barn og medier 2022 \(medietilsynet.no\)](https://medietilsynet.no/barn-og-medier-2022)

¹⁹ [En av tre foreldre oppgir at de leser ingen eller få bøker for barna sine | Universitetet i Stavanger \(uis.no\)](https://uis.no/en-av-tre-foreldre-oppgir-at-de-leser-ingen-eller-fa-boker-for-barna-sine)

ofte er høyere på høyere trinn. Skolen oppgir at målet med spesialundervisningen er at den skal være kortvarig, med fokus på rask integrering tilbake i ordinær undervisning.

Selv om mange av sakene løses gjennom tidlig innsats og BTI-samarbeid, rapporterer kommunen at enkelte elever, spesielt de som har fått diagnoser før skolestart, har behov for spesialundervisning gjennom hele skoleløpet. Dette gjelder særlig barn med nevrouviklingsforstyrrelser²⁰. Kommunen ser også at demografiske og sosioøkonomiske faktorer kan påvirke elevers behov for spesialpedagogisk støtte.

Forskning fra Norge²¹ viser at økt spesialpedagogisk kompetanse blant lærere og barnehageansatte ofte fører til at flere barn identifiseres med spesialpedagogiske behov. Denne trenden blir omtalt som et paradoks av ansatte i barnehage: jo bedre vi blir til å oppdage læringsutfordringer, desto flere barn vurderes til å ha behov for spesialundervisning.

Det samme gjelder i grunnskolen (utanningsforskning.no), der en økende andel elever får spesialundervisning, delvis på grunn av økt oppmerksomhet og kompetanse om læringsutfordringer. Lærere rapporterer at et sted mellom 20-25 prosent av elevene i klasserommet ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, noe som kan forklare hvorfor behovet for spesialundervisning øker, til tross for tiltak for å redusere omfanget²².

4.3.4 Samarbeid mellom hjem og skole/barnehage

Kommunen vektlegger samarbeid mellom hjem og skole/barnehage som en viktig faktor for å sikre god oppfølging av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen og skolen har begge rutiner for å inkludere foreldrene i prosessen fra et tidlig stadium, særlig når det gjelder barn som trenger ekstra oppfølging. Gjennom både uformelle samtaler og formelle møter, blir foreldrene involvert i beslutninger om tiltak som settes inn for å støtte barnas utvikling. Informantene fra kommunen rapporterer at foreldrene generelt er åpne for samarbeid, og at de setter pris på regelmessig informasjon om barnas utvikling.

Barnehagen informerer om at foreldreveiledning har blitt en stadig viktigere del av barnehagens rolle. Barnehagen har erfart at foreldrene i dag ofte står overfor en travel hverdag og kan ha usikkerhet rundt hvordan de skal håndtere utfordrende situasjoner med barna. Det oppleves som positivt at foreldre i kommunen er mottakelige for veiledning og støtte, og at de

²⁰ Nevrouviklingsforstyrrelser er tilstander der nevrologisk og psykologisk utvikling er forsinket eller avvikende fra tidlig barndom [Om nevrouviklingsforstyrrelser | statped.no](#)

²¹ [Flere barn får spesialpedagogisk hjelp enn før \(utdanningsnytt.no\)](#)

²² [«20-prosentregelen» - Omfanget av spesialundervisning i norske skoler \(utdanningsforskning.no\)](#)

aktivt søker råd fra både barnehage og skole. Barnehagen opplever å ha påtatt seg en større rolle med å gi veiledning til foreldre, spesielt ettersom det har vært færre ressurser tilgjengelig fra helsestasjonene. Dette har ført til at barnehagen i større grad bistår foreldre i spørsmål om oppdragelse og barnas utvikling.

Dette støttes av en undersøkelse gjennomført av Trøndelag forskning og utvikling²³ hvor over halvparten av barnehagene rapportert at de tilbyr uformell veiledning til foreldre, der målet er å støtte foreldrene i å fremme barnas beste.

4.3.5 Nevroutviklingsforstyrrelser

Ansatte i skole og barnehage informerer om at det er et større fokus på nevroutviklingsforstyrrelser som ADHD, autismspekterforstyrrelser og dysleksi nå enn tidligere, og videre at tidlig identifisering er avgjørende for å kunne sette inn effektive tiltak på et tidlig stadium. Både skole og barnehagen har innført systematisk observasjonsregime/kartlegging som øker sannsynligheten for å oppdage tidlige tegn på at barn kan ha utfordringer knyttet til konsentrasjon, kommunikasjon eller sosial interaksjon.

Barnehagene forteller at de opplever ofte at bekymringer knyttet til barns atferd eller utvikling oppstår i barnehagealder. Foreldre inkluderes raskt i denne prosessen, og ved behov samarbeides det med flere instanser for å få en grundig kartlegging av barnets behov. Kommunen rapporterer at BTI-modellen har ført til bedre samhandling mellom de ulike tjenestene, noe som bidrar til at barn får tilpasset oppfølging tidligere enn før.

Selv om tidlig identifisering har forbedret seg, peker kommunen på at ventetid hos spesialisthelsetjenesten, for eksempel for utredning av nevroutviklingsforstyrrelser, kan forsinke tilgangen på nødvendige tiltak. Likevel viser erfaringene fra skole og barnehage i kommunen at selv tidlig innsats og tilrettelegging i barnehagen kan gjøre en stor forskjell for barn som senere får en diagnose. Barnehagene informerer videre om at de jobber kontinuerlig med å tilrettelegge for barn med særskilte behov, blant annet gjennom sosiale og pedagogiske aktiviteter som fremmer sosial kompetanse og kommunikasjon.

Forskning viser at tidlig identifisering og det å iverksette tiltak tidlig er avgjørende for barn med nevroutviklingsforstyrrelser. Ifølge Utdanningsnytt (2023)²⁴ er det viktig å forstå nevroutviklingsforstyrrelser som dysleksi, ADHD og autismspekterforstyrrelser fra et nevrovitenskapelig perspektiv for å kunne tilrettelegge pedagogiske tiltak som møter barnas behov. Artikler understreker at nevroutviklingsforstyrrelser påvirker ulike kognitive funksjoner

²³ [Over halvparten av barnehagene gjennomfører uformell foreldreveiledning](#)

²⁴ [Nevroutviklingsforstyrrelser sett i lys av nevrovitenskap og spesialpedagogikk \(utdanningsnytt.no\)](#)

som oppmerksomhet, læring og sosial interaksjon, noe som gjør tidlig innsats i både barnehage og skole avgjørende for å redusere utfordringer senere i skoleløpet.

4.3.6 Oppsummering

Kommunen har utviklet ulike tiltak for å imøtekomme barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Skoler og barnehager opplever at god bemanning og små læringsmiljøer gir mulighet for tettere oppfølging av hvert barn. Tidlig innsats, både i form av systematisk observasjon og samarbeid med ulike instanser, har blitt trukket frem som viktige elementer i arbeidet med å identifisere barn med utfordringer.

Erfaringer fra kommunen viser at samfunnsendringer, som økt skjermbruk blant barn, kan ha påvirket barns ferdigheter ved skolestart. Barnehagene har også rapportert om variasjoner i språk- og sosial utvikling, noe som kan skyldes ulik grad av stimulering hjemmefra. Foreldre oppleves som åpne for samarbeid, og dette har ført til en økt vektlegging på foreldreinvolvering og veiledning i barnehagen.

Spesialundervisningen har i stor grad blitt prioritert på lavere trinn, hvor det har vært lagt vekt på tidlig identifisering av behov. Gjennom tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats har ansatte i skole og barnehage sett betydningen av å sette inn tiltak tidlig, samtidig som det er fremhevet at ventetid i spesialisthelsetjenesten kan utgjøre en utfordring.

Med utgangspunkt i erfaringer fra barnehagene kan det være hensiktsmessig å styrke tilbudet om foreldreveiledning i kommunen. Dette kan bidra til at foreldre får økt støtte i hvordan de kan fremme barnas utvikling og læring hjemme, samt håndtere eventuelle utfordringer på en trygg måte. Videre kan det frigi tid til ansatte i barnehagen. Regelmessig veiledning og dialog med foreldre kan ytterligere styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage/skole.

Videre har kommunen erfart at økt skjermbruk blant barn kan påvirke deres konsentrasjon og sosiale ferdigheter. Det kan derfor være nyttig å styrke innsatsen for å fremme digital kompetanse blant barn og unge og foresatte. Dette kan omfatte veiledning om ansvarlig bruk av teknologi, kritisk tenkning i møte med digitalt innhold, og å balansere skjermtid med andre læringsaktiviteter.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Undersøkelsen viser at barnehager og skoler i kommunen i stor grad arbeider systematisk med tidlig innsats og spesialundervisning. Det eksisterer strukturerte systemer for kartlegging, tiltak og evaluering som benyttes aktivt. Terråk skole har også rutiner for å identifisere elever som trenger ekstra støtte, noe som bidrar til tidlig identifisering av eventuelle vansker, og øker sannsynlighetene for en effektiv oppfølging av elever med mulige læringsutfordringer.

Videre har kommunen etablerte rutiner for overgang mellom barnehage og skole, særlig for barn med særskilte behov. Overføringssamarbeidet oppfattes som godt etablert, og informasjonen som deles, oppleves som relevant av både skole, barnehage og PPT.

Rutinene for henvisning til PPT følges på en systematisk måte, med tilstrekkelig dokumentasjon (henvisningsskjema, opplysninger fra foresatte, pedagogisk rapport) og oppstartsmøter. Imidlertid er det avdekket noen avvik knyttet til individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapporter. Flere IOP-er mangler spesifikke detaljer om opplæringsarenaer, videre mangler en vurdering av barnets beste og elevens medvirkning i både IOP-er og årsrapporter. Dette utgjør et avvik fra både lovkravene og prinsippet om barns rett til å bli hørt.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen bør sørge for at:

- Alle individuelle opplæringsplaner inneholder en tydelig oversikt over hvor mye tid eleven skal ha i klasse, gruppe, en-til-en undervisning eller alternativ opplæringsarena
- Kommunen styrker praksisen med å inkludere vurderinger av barnets beste og elevens syn i alle IOP-er og årsrapporter

KILDER

Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra: [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

Barnekonvensjonen. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. Hentet fra: [FNs barnekonvensjon - regjeringen.no](#)

Bubikova-Moan, J., Lødding, B., Hjetland, H. N., & Rogde, K. (2018). *Evaluering av den nasjonale strategien Språkløyper: Delrapport*. NIFU. Hentet fra: [Evaluering av Språkløyper: Nasjonal strategi for språk, lesing og skrivning | udir.no](#)

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Hentet fra: [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

Fredheim Storvik, L. (2022, 29. september). *Flere barn får spesialpedagogisk hjelp enn før*. Utdanningsnytt. Hentet fra: [Flere barn får spesialpedagogisk hjelp enn før](#)

Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. Hentet fra: [Kongeriket Norges Grunnlov - Lovdata](#)

Hoel, T., & Stangeland, E. B. (2023, 8. februar). *En av tre foreldre oppgir at de leser ingen eller få bøker for barna sine*. Universitetet i Stavanger. Hentet fra: [En av tre foreldre oppgir at de leser ingen eller få bøker for barna sine | Universitetet i Stavanger](#)

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Stortingsmelding nr. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Kunnskapsdepartementet. (2022). *Utdanningsspeilet 2022*. Utdanningsdirektoratet. Hentet fra: [Utdanningsspeilet 2022 | udir.no](#)

Medietilsynet. (2022). *Barn og medier 2022*. Hentet fra: [Barn og medier 2022](#)

NDLA. (u.å.). *Barnehagens samfunnsmandat og verdigrunnlag*. Hentet fra: [Elementer i en samtaleanalyse - Kommunikasjon og kultur 3 - NDLA](#)

Opplæringsloven. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Sigstad, H. M. H. (2024, 11. februar). *Nevroutviklingsforstyrrelser sett i lys av nevrovitenskap og spesialpedagogikk*. Utdanningsnytt. Hentet fra: [Nevroutviklingsforstyrrelser sett i lys av nevrovitenskap og spesialpedagogikk](#)

Statped. (2022, 11. mai). *ALLE MED*. Hentet fra: [ALLE MED | statped.no](#)

Statped. (2023, 1. februar). *Begrepsforståelse – kartleggingsprøve*. Hentet fra: [Begrepsforståelse - kartleggingsprøve | statped.no](#)

Statped. (u.å.). *Om nevroutviklingsforstyrrelser*. Hentet fra: [Om nevroutviklingsforstyrrelser | statped.no](#)

Statped. (u.å.). *TRAS*. Hentet fra: [TRAS | statped.no](#)

Statistisk sentralbyrå. (u.å.). *Tabell 13502: Elever i grunnskolen, etter skolefylke og eierform*. Hentet fra: [13502: Utvalgte nøkkeltall for barnehager \(K\) 2015 - 2023. Statistikkbanken](#)

Utdanningsdirektoratet. (2022). *Spesialundervisning i grunnskolen: Utdanningsspeilet 2022*. Hentet fra: [Elever med spesialundervisning | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tall om elever og skoler i grunnskolen*. Hentet fra: [Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk | udir.no](#)

Utdanningsforbundet. (2011). *Klassestørrelse og læringsutbytte: Hva viser forskningen?* Hentet fra: [Klassestørrelse og læringsutbytte – hva viser forskningen?](#)

Utdanningsforskning.no. (2013). *20-prosentregelen – Omfanget av spesialundervisning i norske skoler*. Hentet fra: [«20-prosentregelen» - Omfanget av spesialundervisning i norske skoler](#)

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:

- Rammeplan for barnehage
- Lov om barnehager (Barnehageloven), (2005)
- Kunnskapsløftet
- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), (1998)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (1967)

Før-henvisningsfase

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

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

Skolene er forpliktet etter opplæringsloven § 1-3 å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring gjelder alle elever, lærlinger, lære kandidater og

voksne. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge for læring gjennom bruk av varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tidlig innsats (endret til intensiv opplæring i ny opplæringslov) i skole innebærer å sette inn tiltak og gjøre tilpasninger i opplæringen så snart det er identifisert et behov for tilrettelegging hos en elev (utdanningsdirektoratet). Behovet for eventuelle tiltak og justeringen av opplæringen kan oppstå på et hvert trinn i utdanningsløpet, noe som gjør det særdeles viktig at lærere systematisk kartlegger elevers behov (opplæringsloven § 11 -1).

Utledede revisjonskriterier:

- Barnehage og skole skal ha et system for å kartlegge, sette inn tiltak og evaluere barn og elevers utvikling, som skal følges

Henvisningsfasen

Ifølge barnehageloven § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn, jf. § 32. Tilsvarende gjaldt og gjelder fortsatt i skolen, jf. tidligere opplæringslov § 5-4, og ny opplæringslov § 11-7. PPT skal utarbeide en sakkyndigvurdering ut fra gitte innholdsmessige krav, jf. § 34. Kommunen skal på bakgrunn av sakkyndigvurderingen fatte et vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og avvik fra sakkyndigvurderingen skal begrunnes i vedtaket, jf. § 35. Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde følgende informasjon:

- a. hva hjelpen skal gå ut på
- b. hvor lenge hjelpen skal vare
- c. hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d. hvordan hjelpen skal organiseres
- e. hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f. tilbud om foreldrerådgivning

Av rutiner for samarbeid mellom barnehage og PPT i Sør-Helgeland er det gitt at «... *Alle barn som får spesialpedagogisk hjelp skal ha en individuell utviklingsplan (IUP).* IUP skal utarbeides

i samråd med foresatte og «... *beskrive mål, omfang og organisering av tiltaket, samt områder der spesialpedagogisk hjelp er nødvendig (jfr. sakkyndig vurdering fra PPT). Utviklingsmålene må være så konkrete, tydelige og målbare at resultatene kan evalueres i årsrapporten*». I barnehageloven § 32, 3 ledd er det vist til at det en gang i året skal utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen. Kommunens rutiner om samarbeid mellom barnehage og PPT tar opp i seg og utdyper bestemmelsene om årsrapport.

Forvaltningsloven stiller også krav til utformingen av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Som hovedregel skal enkeltvedtak grunngis og krav til innhold bestemmer at det i vedtaket skal opplyses om de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på. Det skal videre gis opplysning om hvordan det kan klages på vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 24-27.

Ifølge den tidligere opplæringsloven hvor begrepet spesialundervisning ble benyttet var det gitt at elever som ikke får utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning, jf. § 5-1. Tilsvarende gjelder for individuelt tilrettelagt opplæring i ny opplæringslov, jf. § 11-6. Prosessen for sakkyndigvurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport i skole tilsvarer prosessen i barnehage. Prosessen er i stor grad den samme under eldre opplæringslov og ny lov, jf. tidligere opplæringslov kapittel 5, sml ny opplæringslov §§ 11-6 flg. Handlingshjulet i kommunen, som er retningslinjer for samarbeidet mellom PPT og skolene i Sør-Helgeland tar opp i seg og utdyper disse bestemmelsen.

Utlede revisjonskriterier:

- Barnehage og skole skal henvise til PPT dersom de oppdager at barn/elever ikke får tilstrekkelig utbytte av det ordinære pedagogiske miljøet i barnehage eller skole
- Saksgangen for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal følge lovkravene og interne rutiner:
 - Henvisningen
 - Enkeltvedtaket
 - Individuell opplæringsplan
 - årsrapport

Overgangen fra barnehage til skole

Barnehage og skole har ansvaret for å sikre en god og trygg overgang for barnehagebarna til skolen. Dette oppnås gjennom samarbeid med både foreldre og skolen. En viktig del av dette samarbeidet er utveksling av nødvendig kunnskap og informasjon om de eldste barna i

barnehagen, noe som krever foreldrenes samtykke. Ved å sikre et godt samarbeid og kommunikasjon, kan barnehagen bidra til en jevnere overgang for barna til skolelivet.

Det er videre viktig å ha et godt samarbeid mellom barnehagen og skole for barn som trenger spesielt tilpasset omsorg, læringsmiljø eller spesialundervisning. For barn som krever betydelig tilrettelegging, bør samarbeidet startet i god tid før skolestart. At skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart kan bidra til at skolen bedre kan legge til rette for individuelt læringsløp allerede før skolestart (opplæringsloven § 4 – 7).

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole skal følges

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Hei!

Viser til din epost datert 16.10.24. Vi har hatt en gjennomgang av utkastet. Kan ikke se noen uklarheter/feil. De kommentarer som er kommet er:

Kommentarer:

- Side 10 org.kart (er noe annerledes enn deres). [Organisasjonskart - Hovedportal - Bindal kommune](#) . I tillegg kan det nevnes at vi har et interkommunalt samarbeid på Sør-Helgeland når det gjelder: PPT, RKK og barnevern.

Med hilsen

Per-André Johansen

oppvekst- og kultursjef

Mobil 90 60 68 67

per.andre.johansen@bindal.kommune.no



Bindal kommune
www.bindal.kommune.no



VEDLEGG 3 – SKALA FOR KRITIKK

Revisjon Midt-Norge benytter i denne rapporten følgende begreper for kritikk:

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	----------	-----------------------

Svært alvorlig: Forhold der konsekvensene er svært alvorlige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel fare for liv eller helse, eller økonomiske mislighold i kommunen.

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	---------------	-----------------	----------------

Alvorlig: Forhold der konsekvenser er betydelige for samfunnet eller berørte innbyggere, for eksempel saksbehandlingsfeil som rammer innbyggerne negativt i større omfang, eller i strid med demokratiske prinsipper.

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
-------------------	----------------------	----------	----------------

Kritikkverdig: Forhold der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske eller personlige konsekvenser for enkeltpersoner, manglende måloppnåelse, eller overtredelse av regelverk.

Tilfredsstillende	Kritikkverdig	Alvorlig	Svært alvorlig
--------------------------	---------------	----------	----------------

Tilfredsstillende: Forhold som er uten mangler, eller som inneholder eventuelle mangler av mindre betydning for samfunnet eller berørte innbyggere.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

Til kontrollutvalget i Bindal kommune

Sandnessjøen 18.11.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 16/2024: FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL FREMOVER

Innledning og bakgrunn

Utgangspunktet er planverket for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll [jf. appendiks 1]. Kontrollutvalget har fått fullmakt til å foreta endringer. Dermed er det mulig å avvike fra plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, dersom det fremstår som formålstjenlig.

Utvalget foretok 18.09.2023 [sak 09/2023] bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til oppvekstsektoren. Rapporten ble levert til sekretariatet 8. november 2024. Jf. sak 15/2024.

Ressurshensyn tilsier at det er hensiktsmessig å foreta bestilling av et nytt prosjekt innen årsskiftet.

Sekretariatets vurderinger

Det anbefales i første omgang å prioritere gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet «Informasjonssikkerhet og personvern». I tillegg til Bindal, har Sømna, Brønnøy og Vega kommune et tilsvarende prosjekt i planverket for forvaltningsrevisjon i valgperioden. De nevnte kommunene samarbeider i noen grad innenfor fagfeltet.

Som illustrasjon av hvordan et prosjekt kan være innrettet med henblikk på problemstillinger m.m., henvises det til følgende rapporteksempler fra andre kommuner:

[Rennebu 2023 IKT sikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Fauske 2022 Informasjonssikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Nord Odal 2022 Informasjonssikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Bamble 2022 infosikkerhet og personvern.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Namsos 2022 Infosikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Hamar 2022 Sikkerhetskultur.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Personvern i skoler \(nkrf.no\)](#)

Riksrevisjonen utfører nasjonale undersøkelser på ulike forvaltningsområder, eksempelvis:

[Helseregistre: Ikke tilstrekkelig sikkerhet for person- og helseopplysninger \(riksrevisjonen.no\)](#)

[Undersøkelse av helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer \(riksrevisjonen.no\)](#)

[Undersøkelse av informasjonssikkerhet i Norfund \(riksrevisjonen.no\)](#)

Oppsummering og avslutning

Revisjon Midt-Norge har utarbeidet et prosjektutviklingsnotat [jf. vedlegg 1], som kan danne grunnlag for kontrollutvalgets diskusjon i møtet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet «Informasjonssikkerhet og personvern». Utvalget ber om at Revisjon Midt-Norge utarbeider forslag til prosjektplan på basis av de signaler som fremkom, som legges frem for kontrollutvalget i egen sak.

Vedlegg –

1: Prosjektutviklingsnotat utarbeidet av RMN

Appendiks 1 – Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

A: Kontrollutvalgets forslag:

Kontrollutvalget har i møte 11.03.2024 og 14.05.2024 drøftet revisors risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet, virksomheten i kommunens selskaper samt kommunens eierskap – og legger med basis i denne analysen frem følgende forslag til uprioritert plan for hhv. forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden:

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Kommunens virksomhet

- IT-sikkerhet og personvern
- Hjemmebasert omsorg/rehabiliteringstjenester
- Offentlige anskaffelser

Virksomheten i kommunens selskaper

Foreslås nedprioritert av ressurs hensyn.

PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL

- Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS

–//–

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal vedtas av kommunestyret selv.

Kontrollutvalget ber om at kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden, slik at utvalget selv kan foreta de prioriteringer utvalget finner nødvendig for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Kommunestyrets delegeringsadgang fremgår av kommuneloven §§ 23-3 og 23-4 tredje ledd.

B: Kommunestyrets vedtak:

[Utvalgsmøte \(elementscloud.no\)](https://elementscloud.no)

Kommunestyrets behandling av sak 45/2024 i møte den 20.06.2024:

Behandling

Votering

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden.

Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å gjøre endring i planene.

Appendiks 2 – Lenker til lover/regler og tilsynsmyndigheter

[Lov om behandling av personopplysninger \(personopplysningsloven\) - Lovdata](#)

[Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelsesloven\) - Lovdata](#)

[Forskrift om kommunal beredskapsplikt - Lovdata](#)

[Datatilsynet - personvern og informasjonssikkerhet | Datatilsynet](#)

[Kommunal beredskap | Statsforvalteren i Nordland](#)

[Statsforvalterne-tilsynskalender](#)

Statlige tilsynsetater som fører tilsyn gjennom Statsforvalteren

Utdanningsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Miljødirektoratet

Statens helsetilsyn

Statlige tilsynsetater som fører tilsyn direkte med kommuner og fylkeskommuner

Arbeidstilsynet

Mattilsynet

Datatilsynet

Arkivverket

Kystverket

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Kartverket

Informasjonssikkerhet

Bindal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen sitt arbeid med informasjonssikkerhet og personvern er i tråd med regelverk og anerkjente standarder.

PROBLEMSTILLINGER

1. Har kommunen etablert et styringssystem for informasjonssikkerhet og personvern som tilfredsstiller krav i regelverket?
2. Har kommunen tilfredsstillende organisatoriske og tekniske tiltak for å ivareta informasjonssikkerhet og personvern?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 250 timer

Rapport til sekretær: 15.11.2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anna Ølnes

aol@rmnsa

Tlf. 906 33 713

2 MANDAT

I dette kapitlet redegjøres det for bakgrunnen for utkast til prosjektplan.

2.1 Bestilling

Basert på plan for forvaltningsrevisjon har sekretær for kontrollutvalget bedt om å få tilsendt et prosjektutviklingsnotat som grunnlag for bestilling av en forvaltningsrevisjon om informasjonssikkerhet og personvern. Revisjon Midt-Norge har de siste årene gjennomført flere forvaltningsrevisjoner med dette teamet, eksempelvis i Bodø kommune på oppdrag fra Salten kommunerevisjon og i Melhus kommune. Basert på erfaringene fra gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter legger revisor i samråd med sekretær fram et forslag til prosjektplan som grunnlag for kontrollutvalgets bestilling.

Kommunene Brønnøy, Vega, Bindal, Sømna og Vevelstad har sammen dannet det kommunale oppgavefellesskapet Kystriktet IKT, hvor Brønnøy kommune er kontorkommune. Kystriktet IKT sitt formål er å samarbeide om IKT-tjenester for at den enkelte deltaker skal få utført sine lovpålagte oppgaver og andre offentlige oppgaver på en kostnadseffektiv og sikker måte. Kystriktet IKT har ansvar for driftsplattformen som understøtter IKT-tjenestene i deltakerkommunene. Kommunene har gjort en felles anskaffelse av driftsleverandør som ekstern samarbeidspart for det kommunale oppgavefellesskapet.

Slik revisor har forstått det er forvaltningsrevisjonen aktuell for kommunene Brønnøy, Bindal, Sømna og Vega. Forvaltningsrevisjonene for dette temaet bør ses i sammenheng ettersom kommunene har et utstrakt samarbeid på området.

2.2 Informasjonssikkerhet og personvern

Informasjonssikkerhet handler om å beskytte informasjonsverdier mot skade eller tap. En informasjonsverdi kan være selve informasjonen, men også ressurser for representering og behandling av informasjonen. Eksempler på informasjonsverdier er data, fysisk IT-utstyr og infrastruktur, systemer, konfigureringer, programvare, applikasjoner og til og med menneskelige ressurser (Jøsang 2021). Videre skriver Jøsang (2021) at det ikke er noen tydelig avgrensning av hva som kan være informasjonsverdi. Derimot er det en klar definisjon på hvordan informasjonsverdier kan skades, nemlig gjennom brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Informasjonssikkerhet omfatter:

- konfidensialitet (sikre at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende)
- integritet (sikre at informasjonen ikke blir endret utilsiktet av uvedkommende)

- tilgjengelighet (sikre at informasjonen er tilgjengelig ved behov).

Informasjonssikkerhet handler om hvordan en organisasjon sikrer informasjon og tjenester, og hvilke rutiner og prosesser den bruker. Sentralt her er sikkerhetsledelse og risikostyring. En god sikkerhetskultur er viktig, siden angrep kan forekomme i hele virksomheten, ikke bare på grunn av tekniske sårbarheter. I forvaltningsrevisjonen vil begrepet informasjonssikkerhet og IKT-sikkerhet (informasjons- og kommunikasjonsteknologi sikkerhet) brukes om hverandre.

Det er minst tre juridiske tilnærmeringer til sikkerhetsarbeidet. Disse er:

- Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven)
- Lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven)
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften), § 15 om internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Sikkerhetsloven stiller krav om at sikkerhetsstyringen skal gjennomføres planlagt og systematisk i et sikkerhetsstyringssystem, som samordnes med virksomhetens styringssystem. Personopplysningsloven gir bestemmelser om hvordan personopplysninger skal behandles. I eForvaltningsforskriften er internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet regulert. Forskriften krever at forvaltningsorganet skal ha en internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet som bør være integrert som en del av virksomhetens helhetlige styringssystem.

Personopplysningsloven er bygget på noen grunnleggende personvernprinsipper, og alle som behandler personopplysninger må følge disse prinsippene. Datatilsynet skriver at prinsippene gir uttrykk for at behandling av personopplysninger skal skje på en måte som sikrer forutsigbarhet og forholdsmessighet for enkeltmenneske¹. Tabellen nedenfor er basert på Datatilsynet sin gjennomgang av personvernprinsippene.

¹ [Personvernprinsippene | Datatilsynet](#)

Tabell 1. Personvernprinsippene

Prinsipp	Nærmere om prinsippene
Lovlig, rettferdig og gjennomsiktighet	Rettslig grunnlag for en planlagt behandling av personopplysninger. Behandlingen av personopplysninger skal være gjennomsiktig. Virksomhetene har en behandlingsansvarlig som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes.
Formålsbegrensning	Ethvert formål med behandling av personopplysninger skal identifiseres og beskrives presist.
Dataminimering	Begrense mengden innsamlede personopplysninger til det som er nødvendig for å realisere formålet.
Riktighet	Korrekte opplysninger og skal oppdateres om nødvendig.
Lagringsbegrensning	Personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for.
Integritet og konfidensialitet	Behandlingsansvarlig må sørge for å iverksette tiltak mot utilsiktet og ulovlig ødeleggelse, tap og endring av personopplysninger.
Ansvarlighet	Punktet understreker ansvaret for å opptre i henhold til regelverket. Virksomhetene må kunne dokumentere at den har gjennomført tiltak for å etterleve personvernforordningen. Virksomheten må opptre proaktiv og etablere alle nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak for å sikre at regelverket etterleveres til enhver tid.

Kilde: Datatilsynet

Norge har et eget ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), som er det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. NSM har utarbeidet en veileder i sikkerhetsstyring². Veilederen beskriver sikkerhetsstyring som systematiske aktiviteter som er nødvendige for å oppnå og opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå for virksomhetens skjermingsverdige verdier. Skjermingsverdige verdier er definert i sikkerhetslovens § 6-1 første ledd:

Et informasjonssystem er skjermingsverdig dersom det behandler skjermingsverdig informasjon, eller dersom det i seg selv har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Utgangspunktet for sikkerhetsstyringen er risikovurderinger som omfatter informasjon om verdier, identifisering av trusler og avdekking av sårbarheter. Risikovurderingene danner grunnlaget for risikohåndteringen. Risikohåndtering omfatter etablering av sikkerhetstiltak, tilpasset de skjermingsverdige verdiene en virksomhet forvalter. Sikkerhetstiltak kan være både organisatoriske tiltak og tekniske tiltak. Organisatoriske tiltak er for eksempel roller og ansvar, kompetanse, retningslinjer, prosedyrer og rutiner. Tekniske tiltak er eksempelvis IKT-løsninger, brannmurer, skap, dører, rom og bygninger.

Figuren nedenfor illustrere sammenhengen i det som er beskrevet ovenfor.

² [veileder-i-sikkerhetsstyring.pdf](#)



Figur 1. Sammenhenger for sikkerhetsstyring.

NSM har også utarbeidet grunnprinsipper for IKT-sikkerhet³ (NSM 2020) som er et sett med prinsipper og tiltak for å beskytte informasjonssystemer mot uautorisert tilgang, skade eller misbruk. Grunnprinsippene fokuserer på organisatoriske og teknologiske tiltak. Grunnprinsippene er inndelt i fire kategorier og er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 2. Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet

1. Identifisere og kartlegge	2. Beskytte og opprettholde
Kartlegge styringsstrukturer, leveranser og understøttende systemer Kartlegge enheter og programvare Kartlegge brukere og behov for tilgang	Ivareta sikkerhet i anskaffelses- og utviklingsprosesser Etablere en sikker IKT-arkitektur Ivareta en sikker konfigurasjon Beskytte virksomhetens nettverk Kontrollere dataflyt Ha kontroll på identiteter og tilganger Beskytte data i ro og i transitt Beskytte e-post og nettleser Etablere evne til gjenoppretting av data Integrere sikkerhet i prosess for endringshåndtering
3. Oppdage	4. Håndtere og gjenopprette
Oppdage og fjerne kjente sårbarheter og trusler Etablere sikkerhetsovervåkning Analysere data fra sikkerhetsovervåkning Gjennomføre inntrengingstester	Forberede virksomheten på håndtering av hendelser Vurdere og klassifisere hendelser Kontrollere og håndtere hendelser Evaluere og lære av hendelser

Kilde: Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2020

³ [Introduksjon - Nasjonal sikkerhetsmyndighet](#)

Organisering av tjenestene

Kommunene Brønnøy, Bindal, Sømna og Vega er revisjonsobjekt. Kommunene samarbeider innenfor IKT-området i det kommunale oppgavefellesskapet Kystriktet IKT. Kystriktet IKT er derfor sentral i revisjonen. Kommunene har inngått en avtale med en driftsleverandør innenfor IKT som har betydning for hvordan kommunene arbeider med informasjonssikkerhet og personvern.

3 PROSJEKTDESIGN

Kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

I dette utkastet til felles prosjektplan er det utarbeidet to problemstillinger som skal besvares i prosjektet.

1. Har kommunen etablert et styringssystem for informasjonssikkerhet som tilfredsstiller krav i regelverket?
2. Har kommunen tilfredsstillende organisatoriske og tekniske tiltak for å ivareta informasjonssikkerhet?

Den første problemstillingen tar utgangspunkt i hva som kreves av et styringssystem for informasjonssikkerhet. Risikovurderinger og risikohåndtering er sentralt her. Problemstillingen ser på om kommunen har vurdert hvilke informasjonsverdier kommunen har, hvilke trusler som finnes og hvor sårbar kommunen er hvis denne informasjonen ikke blir tilgjengelig eller kommer på avveie. Revisor vil se på om informasjonssikkerhet er en del av kommunens internkontrollsystem, uten at det er en revisjon av internkontrollen i kommunen. En del av problemstillingen er å se om kommunen ivaretar personopplysninger i tråd med krav i regelverket. Eksempelvis om kommunen har full oversikt over sin behandling av personopplysninger og om kommunen har etablert tiltak som sikrer at regelverket følges. Kommunen har blant annet plikt til å føre protokoller over behandlingsaktivitetene de gjennomfører.

Den andre problemstillingen handler om konkrete organisatoriske og tekniske tiltak for å ivareta informasjonssikkerheten. Rammene for problemstillingene er Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, jfr. tabell 2. Nedenfor er de fire prinsippene listet opp og det er gitt eksempler på hva som er relevant å undersøke på de fire områdene. Listen er ikke uttømmende. Revisor vil også vurdere å benytte ISO 27001 om ledelsessystemer for informasjonssikkerhet.

- Identifisere og kartlegge
 - Om kommunen har oversikt over enheter i IKT-systemet og programvare.
 - Om kommunen har oversikt over brukere av systemet.
- Beskytte og opprettholde
 - Om kommunen har etablert og dokumentert en sikker IKT-arkitektur.
 - Om kommunen har styring med sikkerhetsoppdateringer og en plan for sikkerhetskopieringer og om de tar sikkerhetskopier.

- Oppdage
 - Om kommunen har et system for å overvåke sikkerheten og analysere data fra overvåkningen.
 - Om kommunen gjennomfører inntrengningstester.
- Håndtere og gjenopprette
 - Om kommunen har en plan for hendelseshåndtering (ansvar, tiltak, kommunikasjon og logging) og en plan for gjenoppretting.

3.2 Avgrensing

Personopplysningsloven stiller krav til behandling av personopplysninger. Revisjonen har ikke kapasitet til å gå i dybden på alle de spesifikke kravene som omhandler behandling av personopplysninger, men vil ha oppmerksomheten rettet mot systemet for behandling av personopplysninger. Revisjonen vil ikke se på behandlingsgrunnlaget som ligger til grunn for behandling av hver enkelt personopplysning til hvert enkelt formål, for eksempel om det er innhentet samtykke.

På området informasjonssikkerhet finnes det mest sannsynlig gradert informasjon. Revisor vil undersøke dette så langt som mulig, men det er begrensede muligheter for å omtale hva som finnes av hensyn til sikkerheten.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til revisjonskriterier er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 25 (kommuneloven)
- Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven)
- Lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven)
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- Veileder i sikkerhetsstyring, Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- ISO 27001
- Virksomhetenes plikter knyttet til personvernregelverket, Datatilsynet

3.3.1 Mulige revisjonskriterier

Revisjon Midt-Norge har de siste årene gjennomført flere forvaltningsrevisjoner innenfor informasjonssikkerhet og personvern. Dette gir oss et grunnlag for å bygge videre på kunnskap

fra disse revisjonene, og muligheten til å ta utgangspunkt i revisjonskriterier som vi har erfart fungerer god for å belyse problemstillingene.

Problemstilling: Har kommunen etablert et styringssystem for informasjonssikkerhet som tilfredsstiller krav i regelverket?

- Kommunen skal ha et styringssystem for sikkerhet som omfatter informasjonssikkerhet, som angir
 - Sikkerhetsmål
 - Sikkerhetsstrategi
 - Sikkerhetsorganisasjon, hvor roller og ansvar framgår
- Kommunen skal føre protokoll over hvilke personopplysninger de behandler.
- Informasjonssikkerhet skal inngå i kommunens internkontrollsystem.
- Kommunen skal regelmessig gjennomføre og dokumentere risikovurderinger som grunnlag for informasjonssikkerhetstiltak.
- Kommunen må gjennomføre risikovurderinger og dokumenterte vurderinger av personvernkonsekvenser.
- Kommunen bør ha rutiner og prosedyrer for å redusere risiko for avvik og uønskede hendelser.
- Kommunen må ha et avvikssystem og ansatte må melde avvik.
- Kommunen bør evaluere og lære av hendelser.
- Kommunen må sørge for at ansatte får tilstrekkelig opplæring i informasjonssikkerhet.

Problemstilling: Har kommunen tilfredsstillende organisatoriske og tekniske tiltak for å ivareta informasjonssikkerhet?

Identifisere og kartlegge

- Kommunen må ha en oversikt over enheter i IKT-systemet.
- Kommunen bør ha en oversikt over programvare.
- Kommunen må ha et system for styring av tilganger.

Beskytte og opprettholde

- Kommunen bør ivareta sikkerhet i anskaffelse- og utviklingsprosesser.
- Kommunen bør ta ansvar for sikkerheten ved tjenesteutsetting.
- Kommunen bør etablere og dokumentere en sikker IKT-arkitektur.
- Kommunen bør ha sentral styring med sikkerhetsoppdateringer.
- Kommunen må ha en plan for sikkerhetskopiering og ta sikkerhetskopier.

Oppdage

- Kommunen bør fastsette hvilke deler av IKT-systemet som skal overvåkes.
- Kommunen bør ha et system for å overvåke sikkerheten og analysere data fra overvåkningen.

Håndtere og gjenopprette

- Kommunen bør ha en plan for hendelseshåndtering.
- Kommunen må ha en plan for gjenoppretting.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil innhente dokumentasjon fra kommunen for å besvare problemstillingene. Gjennomgang av kommunale dokumenter vil være en viktig datakilde for å undersøke hvordan kommunen jobber med informasjonssikkerhet. Eksempler på dokumenter er risikovurderinger, beredskapsplaner, politiske dokumenter som gir føringer, rutinebeskrivelser for ulike tiltak og ulike planer innenfor informasjonssikkerhet, dokumentasjon av behandling av personopplysninger med mer. Driftsavtalen med driftsleverandøren vil være et sentralt dokument for revisor. Dokumentgjennomgang er en god metode for å finne frem til opplysninger som er nødvendige og relevante for kommunal oppgaveløsning og forvaltning. Det offentlige har i enkelte tilfeller plikt til å dokumentere sitt arbeid og sin regeletterlevelse. Informasjonssikkerhet og personvern er underlagt internkontroll og er relevant å se på meldte avvik på dette området.

Det vil bli gjennomført intervjuer med kommunens ledelse og de som arbeider innenfor det kommunale oppgavefellesskapet, for å få dybdekunnskap om hvordan arbeidet med informasjonssikkerhet foregår i kommunen og for å forstå sammenhengene. Intervjuene kan gi informasjon om at det som er beskrevet i dokumentasjonen fungerer i praksis. Det kan også være aktuelt å intervju personvernombudet i kommunen og andre ansatte i kommunen.

Forvaltningsrevisjoner på området informasjonssikkerhet og personvern vil kunne komme i berøring med informasjon om sikkerhetsmessige forhold som ikke bør offentliggjøres. Det betyr at ikke alle detaljer i slike forvaltningsrevisjoner kan legges fram i en rapport.

Revisor vil underveis vurdere å gjennomføre en kort elektronisk spørreundersøkelse til ansatte i kommunen, hvis dette lar seg gjøre på en enkel måte. Hensikten er å kartlegge bevisstheten om og opplæring i informasjonssikkerhet. Erfaringer fra tidligere revisjoner er at mange peker på at brukerne er den største sikkerhetstrusselen.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor	Anna Ølnes
Prosjektmedarbeider	Margrete Haugum
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold

Prosjektteamet vil håndtere alle fire forvaltningsrevisjonene. Alle får oppdragsansvar for en kommune, er medarbeider for en kommune og kvalitetssikrer for to kommuner.

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	
Prosjektplan til sekretær	Utkast 14.11.2024
Oppstartsmøte	Innen 01.05.2025
Datainnsamling ferdig	30.08.25
Rapport til uttalelse	15.10.25
Rapport til sekretær	15.11.25

Trondheim 18.11.2024

Oppdragsansvarlig revisor

Anna Ølnes

KILDER

Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven)

Lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven)

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)

«Veileder i sikkerhetsstyring», Nasjonal sikkerhetsmyndighet

«NSMs Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet», Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Datatilsynet – personvernprinsippene

Jøsang, A. (2021) Informasjonssikkerhet. Teori og praksis. Universitetsforlaget, Oslo

ISO 27001 Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet

Kommunens hjemmeside



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no