

NÆRØYSUND KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET:

Tid: Torsdag 11. juni kl 12.00 – 15.00

Møtested: Nærøysund kommune, Rørvik, møterom Grinna

SAKSLISTE

<u>SAKNR</u>	<u>SAKSTITTEL</u>
15/26	Notat fra Deloitte AS – vedrørende KST- sak 12/26 Budsjettregulering nr 1/2026
16/26	Orientering om økonomisk status pr 30.04.26 – tertialrapport 1
17/26	Oppfølging av forvaltningsrevisjon «Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring»
18/26	Oppfølging av «Undersøkelse – spesialpedagogisk hjelp i private barnehager»
19/26	Undersøkelse - Likebehandling av private og kommunale barnehager
20/26	Referat - og orienteringssaker

EVENTUELT/ORIENTERING

04.06.26

Brita Lauten Jakobsen/s

Leder

Edel Åsjord /s
Kontrollutvalgssekretær

NÆRØYSUND KOMMUNE

KONTROLLUTVALGET

SAKSNR 15/26: NOTAT FRA DELOITTE AS VEDRØRENDE KST-SAK 12/26 BUDSJETTREGULERING NR 1/2026

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

<u>UTVALG</u>	<u>SAK NR.</u>	<u>M.DATO</u>	<u>SAKSBEHANDLER</u>	<u>ARKIVNUMMER</u>
KONTROLLUTVALGET	15/26	11.06.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

1. Kontrollutvalget viser til kommunestyrets vedtak i sak 12/26 Budsjettregulering nr 1/2026 som er knyttet til reduksjon i budsjettet for kulturmidler for 2026 med kr 35 000, som følge av vedtak om økt tildeling utover budsjett for 2025, jf. formannskapetets sak 4/26 den 27.01.2026. Kommunestyret oversendte saken til kontrollutvalget.
2. Kontrollutvalget ba i møte 27. april kommunens regnskapsrevisor om å ta en gjennomgang av saken og legge frem et notat i kontrollutvalgets møte 11. juni. Kontrollutvalget har gjennomgått notatet og oversender notatet fra revisor Deloitte AS til kommunestyret.

VEDLEGG

KST-SAK 12/26 Budsjettregulering nr 1/2026
Notat fra Deloitte AS- datert 04.06.26

SAKSUTREDNING

Formannskapet behandlet i møte 27.01.2026 – sak nr. PS 4/26, fordeling av kulturmidler – høsten 2025. Saksframlegg og vedtak følger vedlagt.

I forbindelse med kommunestyremøte 05.03.2026 – sak nr. PS 12/26, *Budsjettregulering nr. 1/2026*, ble det vedtatt med 20 mot 6 stemmer å be kontrollutvalget om følgende; (forslaget ble framsatt av representanten Andreas Lauritz Sørensen på vegne av FRP)

«Vi ber om at kontrollutvalget gjennomgår saken knyttet til reduksjon i budsjettet for kulturmidler 2026 med kr 35 000, som følge av vedtak om økt tildeling utover budsjett for 2025, jf. formannskapetets sak 4/26 den 27.01.2026. Vi mener det er viktig at det foretas en vurdering av saksbehandling, budsjettmessige konsekvenser og om vedtaket er i tråd med kommunestyrets vedtatte økonomiske ramme».

Protokollen/vedtaket i K. sak nr. 12/26 følger vedlagt. Saksframlegget i saken er ikke vedlagt da det er kun i vedtaket

kulturmidlene er omtalt.

VURDERING

Kontrollutvalget drøftet i møte 27. april oppfølging av kommunestyrets henvendelse og vedtak i sak 12/26 jfr formannskapetets sak PS 04/26. Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor deltok under behandlingen av saken, og økonomidirektør Fred Moen orienterte i saken. Kontrollutvalget fattet slikt vedtak i saken:

1. *«Kontrollutvalget viser til kommunestyrets vedtak i sak 12/26 Budsjettregulering nr 1/2026 som er knyttet til reduksjon i budsjettet for kulturmidler for 2026 med kr 35 000, som følge av vedtak om økt tildeling utover budsjett for 2025, jf. formannskapetets sak 4/26 den 27.01.2026.*
2. *Kontrollutvalget ber kommunens regnskapsrevisor ta en gjennomgang av saken og legge frem et notat i møte 11. juni. «*

Revisor vil delta i møte og legge frem notat i saken.

Sekretariatet 04.06.26
Edel Åsjord

Memo

Dato:	04.06.2026
Til:	Kontrollutvalget i Nærøysund kommune
Fra:	Harald Halvorsen
cc:	
Emne:	Kontrollutvalgets sak 07/26 - oppfølging PS-SAK 12/26 Budsjettregulering nr 1/2026.

1. Sammendrag av saken

Formannskapet i Nærøysund vedtok 27. januar 2026 (PS 4/26) å tildele kulturmidler for 2025. I vedtaket ble administrasjonens forslag økt med kr 35 000, slik at «Jul i Kystbyen Rørvik» mottok kr 60 000 i stedet for foreslåtte kr 25 000. Merkostnaden ble vedtatt finansiert over kulturmiddelbudsjettet for 2026. Budsjettregulering med reduksjon i 2026-rammen ble deretter vedtatt i formannskapet 24. februar 2026 og i kommunestyret 5. mars 2026.

2. Vurdering av saksbehandlingen

- Tildelings-saken ble behandlet av formannskapet, som er rett organ for tildeling av kulturmidler i Nærøysund.
- Tilleggsforslaget fra Bjørn Ola Holm (V) ble fremmet og votert over på ordinær måte i møtet (vedtatt 5 mot 3 stemmer, 1 fraværende). Det er ikke formelle mangler i selve voteringsgjennomføringen.
- Budsjettreguleringen ble fulgt opp i to omganger – først i formannskapet (24.02.2026, sak 27/2026), deretter i kommunestyret (05.03.2026, budsjettregulering 1/2026, sak 12/26). Dette er i tråd med kommunelovens system, der kommunestyret er budsjettmyndighet.

Merknader til saksbehandlingen:

Tidspunkt for behandling: Den vesentligste saksbehandlingsmessige svakheten er at tildeling av kulturmidler for 2025 ble behandlet i januar 2026. Dette er avvikende fra normalprosedyren, der tildeling bør skje i det år tildelingen gjelder. Forsinket behandling skapte den situasjonen at:

- Budsjettet for 2025 allerede var avsluttet/under avslutning.
- Det var ikke lenger mulig å foreta lovlig budsjettregulering for 2025.
- Regnskapsmessig periodiseres tildelingen likevel i 2025, til tross for at vedtaket fattes i 2026.

Formuleringen av finansieringsvedtaket: Formuleringen «Finansiering av merkostnad belastes kulturmidler 2026» er uklar og lite presis. Den angir ikke eksplisitt at dette innebærer en formell reduksjon i budsjetttrammene for 2026, og den gir ikke kommunestyret – som er budsjettmyndighet – noen umiddelbar beslutningsinformasjon. Bedre praksis ville vært å vedta en konkret beløpsmessig budsjettjustering eller å eksplisitt forutsette at saken sendes kommunestyret for godkjenning av budsjettregulering.

Delegasjonsmessig vurdering: Formannskapet har ikke selvstendig myndighet til å overskride kommunestyrets vedtatte budsjetttramme. Et vedtak som medfører budsjettoverskridelse – selv om finansieringen tenkes dekket inn over neste års budsjett – forutsetter enten at kommunestyret har delegert slikt, eller at saken sendes kommunestyret for samtykke. Det er ikke fremkommet at formannskapet hadde slik delegert myndighet. Dette er en mulig formell saksbehandlingsfeil.

3. Vurdering av budsjettmessige konsekvenser

3.1 Overskridelse av 2025-budsjettet

Formannskapet vedtok å tildele kr 35 000 utover vedtatt budsjetttramme for kulturmidler 2025. Dette innebærer en faktisk budsjettoverskridelse i 2025-regnskapet, ettersom tildelingen regnskapsmessig periodiseres i 2025.

Etter kommuneloven § 14-4 og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning plikter kommunen å ivareta budsjettbalansen. En overskridelse på et enkelt budsjettområde er isolert sett et avvik fra vedtatt budsjett, og dette skal normalt håndteres enten ved omdisponering innenfor rammen eller ved budsjettregulering vedtatt av kommunestyret.

Siden overskridelsen skjedde i en sak vedtatt i januar 2026 (etter regnskapsårets slutt), var mulighetene for å regulere 2025-budsjettet reelt sett ikke til stede. Konsekvensen er at 2025-regnskapet vil vise en overskridelse på kulturmidelposten med kr 35 000, dersom ikke posten samlet sett har et tilstrekkelig udisponert beløp til å dekke inn merforbruket.

Det er ikke vurdert eller tatt stilling til;

- Om kulturmiddelbudsjettet for 2025 totalt sett var i balanse etter økningen (dvs. om det var tilstrekkelige ubrukte midler på posten til å dekke inn overforbruket).
- Om 2025-regnskapet er avlagt med et merforbruk på denne posten, og i tilfelle hvordan dette er håndtert regnskapsmessig.

3.2 Nedjustering av 2026-budsjettet

Formannskapet la til grunn at merkostnaden på kr 35 000 i 2025 skulle finansieres ved å redusere kulturmiddelbudsjettet for 2026 tilsvarende. Denne reduksjonen – fra kr 1 000 000 til kr 965 000 – ble vedtatt av kommunestyret 5. mars 2026.

Denne fremgangsmåten er reelt sett en form for «inndekning i ettertid», noe som er uvanlig og prinsipielt problematisk:

- Finansiering av et 2025-merforbruk over 2026-budsjettet er ikke en lovlig budsjettregulering for 2025; det er en prioriteringsbeslutning i 2026.
- Kommunestyrets vedtak om å redusere 2026-rammen er imidlertid i seg selv en lovlig beslutning innenfor kommunestyrets budsjettmyndighet.
- Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om søkerne og allmenheten er tilstrekkelig informert om at reduksjonen i 2026-rammen er en direkte konsekvens av overforbruk i 2025.

4. Vurdering av samsvar med kommunestyrets vedtatte økonomiske ramme

4.1 Opprinnelig budsjettvedtak

Kommunestyret hadde vedtatt en budsjetttramme for kulturmidler 2025. Formannskapets vedtak i PS 4/26 oversteg denne rammen med kr 35 000 uten at kommunestyret hadde gitt forhåndsgodkjenning til overskridelsen eller at formannskapet hadde delegert myndighet til dette.

Dette innebærer at vedtaket i PS 4/26, isolert sett, ikke var i samsvar med kommunestyrets vedtatte økonomiske ramme for 2025 på vedtakstidspunktet.

4.2 Etterfølgende reparasjon gjennom budsjettregulering

Kommunestyret vedtok 5. mars 2026 en budsjettregulering som reduserte 2026-rammen. Dette kan ses som en etterfølgende godkjenning av den planlagte finansieringsmekanismen. Kommunestyret har med dette akseptert konsekvensen av formannskapets vedtak.

Det betyr imidlertid ikke at selve vedtaket i januar 2026 var innenfor rammen da det ble fattet. Den etterfølgende regulariseringen gjenoppretter budsjettbalansen fremover, men ikke den prinsipielle svakheten ved at formannskapet overskred budsjettet uten forhåndsgodkjenning.

5. Samlet konklusjon og oppsummering

Tema	Vurdering
Saksbehandling – organ	Riktig organ (formannskapet) for tildeling
Saksbehandling – tidspunkt	Kritikkverdig – 2025-midler behandlet i 2026
Saksbehandling – votering	Formelt korrekt
Saksbehandling – vedtaksformulering	Uklar og burde vært mer presis
Budsjettmessig konsekvens 2025	Budsjettoverskridelse på kr 35 000
Budsjettmessig konsekvens 2026	Ramme redusert til kr 965 000 – vedtatt av kommunestyret
Samsvar med kommunestyrets ramme	Nei, på vedtakstidspunktet 27.01.2026 – ja, etter budsjettregulering 05.03.2026

16/26 ORIENTERING OM ØKONOMISK STATUS PR 30.04.26 – TERTIALRAPPORT 1

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

<u>UTVALG</u>	<u>SAK NR.</u>	<u>M.DATO</u>	<u>SAKSBEHANDLER</u>	<u>ARKIVNUMMER</u>
KONTROLLUTVALGET	16/26	11.06.26	Sekretariatet v/Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

Redegjørelsen fra administrasjonen vedrørende kommunens økonomi pr 30.04.26 tas til orientering.

VEDLEGG

Tertialrapport 1 – pr 30.04.26

SAKSUTREDNING

INNLEDNING

Kontrollutvalget ønsker å holde seg orientert om kommunens økonomi og ser det som naturlig at administrasjonen orienterer kontrollutvalget om økonomisk status i forbindelse med framlegging av tertialrapportene.

Administrasjonen utarbeider tertialrapporter hvert tertial, hvor tertialrapport 1 er pr 30. april. Administrasjonen rapporterer den økonomiske status til kommunestyret, som et ledd i budsjettkontrollen. Tertialrapport 2 er pr 31. august. Ved årsskiftet rapporteres det samlet som en del av årsregnskapet og årsrapporten. Tertialrapportene er viktige styringsverktøy innen økonomiområdet og omfatter både status og behov innen de ulike virksomhetsområder, politisk/administrativt nivå, samt innen selskaper som er en del av kommunens virksomhet.

I den nye kommuneloven følger det av kontrollutvalgets ansvars-og myndighetsområde¹ at :

- Kontrollutvalget skal påse at*
- a. kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte*
 - b. det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak*

¹ Kommunelovens § 23-2 a) og b)

VURDERING

Kommunedirektøren er bedt om å gi en orientering om status for kommunens økonomi for 1. tertial i møtet. Tertialrapport 1 ligger ved saken og nedenfor følger utdrag fra rapporten på enkelte punkter:

¹Kommunen står i 2026 fortsatt i en utfordrende økonomisk situasjon, med behov for å redusere både drifts- og gjeldsnivå for å oppnå en bærekraftig drift. Kommunens finanskostnader påvirker i for stor grad rammene til drift, samtidig som driftskostnadene må stå i forhold til kommunens driftsinntekter.

Det rapporteres også i 2026 månedlig på økonomisk status til formannskapet, og kommunedirektøren holder et sterkt trykk på budsjettkontroll og budsjettdisiplin. I årets budsjett ligger det inne et omstillingsbehov på 45 mill. kroner. Kommunens omstillingsbehov er et kraftig signal om at det må settes press på å iverksette nødvendige omstillings-/ utviklingstiltak og strukturelle grep i hele organisasjonen. Det vil ikke være mulig å iverksette tiltak i løpet av 2026 som gir balanse, med det vil være nødvendig at det gjøres politisk vedtak som sikrer nødvendig omstilling og strukturelle endringer innenfor kommunalområdene.

Kommunedirektøren har i første tertial informert politikerne om, og igangsatt de to prosjektene:

- Helhetlig gjennomgang og omorganisering av Nærøysund kommunes ledelsesstruktur (nivå 2–4)
- Prosjekt for bærekraftig omstilling i Nærøysund kommune

Disse prosjektene skal samlet bidra til at kommunen på sikt oppnår en bærekraftig drift.

Prosjekt grunnskole

Kommunedirektøren vil iverksette et prosjekt (prosjekt grunnskole) for gjennomgang av skolesektoren i kommunen i et fremtidig perspektiv, hvor formannskapet utgjør styringsgruppen.

Prosjekt - helse og omsorg

Det jobbes målrettet med dreiningsprosjektet innenfor helse og omsorg, samt innføring av TØRN, for å sikre en optimal ressursutnyttelse og oppgavefordeling. Kommunen har en høy tjenesteproduksjon, med samlede driftsutgifter på ca 1,3 mrd. kroner i budsjett. Det vil alltid oppstå uforutsette hendelser som påvirker budsjettet i en eller annen retning. I første tertial har spesielt høye strømpriser medført budsjettmessige utfordringer, høye kostnader til plassering utenfor hjemmet innen barnevern, samtidig som NAV fortsatt opplever høye utbetalinger i stønad til livsopphold. Samtidig opplever man et høyt utenforskap i Nærøysund. Dette vil være områder som gis fokus videre fremover for å kunne møte og forebygge utfordringene.

¹ Utdrag side 3 Tertialrapport 1

Havbruksfondet

Utbetalinger fra havbruksfondet i 2024 og 2025 har bedret kommunens likviditet, men det er viktig å ha med seg at man i 2027, evt tidligere, skal nedbetale avdragsfrie lån på til sammen 106 mill. kroner. Salget av eiendommen Grytbogen vil bidra til at man redusere denne lånegjelden allerede i løpet av året om alt går etter planen. Samtidig har reduksjon i driftsnivå i 2024/2025 også bidratt i positiv retning hva gjelder likviditet.

Investeringsbudsjettet

Investeringsbudsjettet omhandler i hovedsak investeringer innenfor selvkostområdene. Disse investeringene er foreslått lånefinansiert.

Oppsummert pr 30.04.26

Oppsummert pr 30.04.2026 viser driftsregnskapet et netto driftsresultat som er ca. 5,9 mill. kroner svakere enn budsjett. Dette skyldes delvis økte kostnader til strøm, samt bokførte avgifter, gebyrer og lisenskostnader som gjelder hele året. Inntekter fra produksjons avgift havbruk og vindkraft vil bringe andre overføringer og tilskudd fra staten i balanse når de utbetales. Samtidig viser regnskapet et mindreforbruk på lønn, som i hovedsak kan forklares med ubesatte/vakante stillinger i første rekke innen helse og omsorg. Flere av de vakante stillingene søkes besatt i løpet av andre tertial. Sosiale utgifter ligger under budsjett, som vil være naturlig så lenge lønnsutgiftene ligger under budsjett.

Skatteinngangen er betydelig høyere i 2026 sammenlignet med 2025, men løpende skatteinngang i 2026 kan ikke sammenliknes med tidligere år som følge av endringer i når skatteinntektene innbetales. På grunn av omlegging av når arbeidsgivere innbetaler forskuddstrekk, er skatteinngangen i 2025 og 2026 ikke sammenlignbar. Samlet skatt og inntektsutjevning pr 1. tertial ligger tilnærmet på periodisert budsjett. Nærøysund har pr 1. tertial 2026 skatteinntekter og inntektsutjevning som ligger på 96,1% av landsgjennomsnittet, mot budsjett på 96,3%.

Lånegjelden pr 30.04.2026 er på nærmere 1,366 mrd. kroner mot 1,430 mrd. kroner ved årsskifte. Det er så langt ikke foretatt andre låneopptak enn lån i Husbanken til startlånordningen. Vedtatt låneopptak i Husbanken (20 mill. kroner) ventes utbetalt i mai/juni.

Tap på Startlån 2026

Kommunen har i 2026 behov for å styrke budsjett som følge av tap på startlånsordningen. Dette gjelder tap og omkostninger på startlån ved salg av leilighet i Rørvik sentrum, med samlet tap på kr 227 200. I tillegg bokføres tap på startlån i et insolvent bo i Gravvik med kr 62 500, til sammen kr 289 700.

Dekning av underskudd til fremføring i kommunale foretak

Nærøysund kommunale Boligutleie KF har fra 2024 et udekket underskudd på kr 281 690 som ikke er dekket inn i 2025, da selskapet også hadde et negativt driftsresultat i 2025. Udekket underskudd fra 2024 må dekkes ved tilskudd fra kommunen i 2026, og dette foreslås regulert inn i kommunens driftsbudsjett for 2026, jfr kommunelovens § 14-12,

andre ledd.

Også i Kystmuseet NT Woxengs samlinger Eiendom KF foreligger pr 31.12.2025 et udekket underskudd på 7 362,50 kroner fra tidligere år, som dekkes inn med tilskudd fra kommunen i 2026. Når det gjelder avvik i bevilgninger til det enkelte kommunalområde, vises til kommentarer fra kommunalsjefene/kommunalområdene i dokumentet.

Sekretariatet, 04.06.26
Edel Åsjord

SAKSNR 17/26 OPPFØLGING - FORVALTNINGSREVISJON «TILPASSET OG INDIVIDUELT TILRETTELAGT OPPLÆRING»

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

UTVALG	SAK NR.	M.DATO	SAKSBEHANDLER	ARKIVNUMMER
KONTROLLUTVALGET	17/26	11.06.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

1. Kontrollutvalget tar til orientering kommunedirektørens oppfølging av sak nr. 32/25 «Kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjon Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring».
2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren rapportere til kommunestyret i tråd med kommunestyrets vedtak i saken.

VEDLEGG

Rapport Forvaltningsrevisjon Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring. Revisjon Midt-Norge SA. Datert 15.04.25

SAKSUTREDNING

BAKGRUNN

I forvaltningsrevisjonen «Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring» som ble gjennomført i 2024/2025 fremmet revisjonen følgende konklusjon og anbefalinger :

Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen i stor grad har etablert systemer og rutiner som skal sikre at opplæringen tilpasses den enkeltes behov, i tråd med opplæringsloven.

«Når det gjelder kravet om ITO, viser revisors funn at kommunen i hovedsak oppfyller de formelle kravene til sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter i innhold og dokumentasjon som kommunen bør følge opp. Dette gjelder blant annet manglende vurdering av barnets beste og elevens medvirkning i vedtak, IOP og årsrapporter, samt manglende dokumentasjon på innhentet samtykke og samlet oversikt over oppfølging av vedtak.»

Videre er det identifisert tilfeller der sakkyndig vurderinger utarbeidet i barnehagen mangler nødvendig informasjon om skolens opplæringstilbud, noe som kan påvirke grunnlaget for vedtak og ITO. I enkelte saker er det også avvik mellom innholdet i den sakkyndige vurderingen og vedtaket, uten at det er gitt begrunnelse for avvik. « Funnene viser at det er behov for forbedring i dokumentasjon og oppfølging for å sikre etterprøvbarhet og ivareta sentrale rettslige krav, særlig knyttet til barnets beste og elevens rett til medvirkning.

Anbefalinger

- Kommunen bør sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO
- Kommunen bør sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole
- Kommunen bør sikre etterprøvbar dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system
- Kommunen bør etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.

Kontrollutvalget behandlet sak om forvaltningsrevisjonen i møte 7. mai i sak SAKSNR 11/25: FORVALTNINGSREVISJON «TILPASSET OG INDIVIDUELT TILRETTELAGT OPPLÆRING» og fattet slikt vedtak:

1. *Kommunestyret tar rapport Forvaltningsrevisjon «TILPASSET OG INDIVIDUELT TILRETTELAGT OPPLÆRING» til etterretning.*
2. *Kommunestyret viser til revisjonens anbefalinger til kommunen.*
3. *Kontrollutvalget er av den oppfatning at kommunen fremover :*
 - *skal sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO*
 - *skal sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole*
 - *skal sikre etterprøvbar dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system*
 - *skal etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.*
4. *Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp anbefalingene og gi en orientering til kommunestyret om arbeidet snarest mulig og senest innen utløpet av 2025.*

Kommunestyret behandlet forvaltningsrevisjonen i møte 22.05.2025 – sak nr. 32/25 Kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjon «Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring». Saken ble vedtatt i kommunestyret i tråd med kontrollutvalgets innstilling – som vist ovenfor.

VURDERING

kommunedirektøren er bedt om å rapportere om oppfølging og iverksatte tiltak utfra revisjonens anbefalinger og er invitert til å orientere i møte 11. juni.

Sekretariatet 04.06.26
Edel Åsjord

Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring

Nærøysund
Forvaltningsrevisjon



2025

FR1308

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Nærøysund kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2024 til april 2025.

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

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

Mo i Rana, 15.04.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøysund kommune. Vi undersøker kommunens system for tilpasset opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskolen.

Revisor har vurdert hvordan Nærøysund kommune tilpasser opplæringen til elevenes individuelle behov i tråd med opplæringslovens krav. Gjennomgangen viser at kommunen i stor grad har etablert systemer og rutiner som legger til rette for tilpasset opplæring. Skolene arbeider systematisk med kartlegging, oppfølging og dialog med foresatte, og det foreligger rutiner for å vurdere og iverksette tiltak for elever som har utfordringer med å få tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

Når det gjelder individuell tilrettelagt opplæring (ITO), viser revisjonen at kommunen i hovedsak oppfyller de formelle kravene til sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Det er likevel avdekket svakheter i dokumentasjon og innhold, særlig knyttet til vurderinger av barnets beste, elevens medvirkning, samtykke og oversikt over oppfølging av vedtak. Det er også funn som viser at sakkyndige vurderinger i enkelte tilfeller mangler informasjon om skolens tilbud, samt at avvik mellom vurdering og vedtak ikke alltid begrunnes.

Samlet sett har kommunen etablert en struktur som støtter opp under kravene til tilpasset opplæring. Samtidig er det behov for forbedringer i dokumentasjonspraksis for å sikre etterprøvbarhet og at elevenes rettigheter blir ivaretatt.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at:

- Kommunen bør sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO
- Kommunen bør sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole
- Kommunen bør sikre etterprøvbar dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system
- Kommunen bør etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.3 Avgrensninger	6
1.4 Metode	7
1.5 Uttalelse om rapport	8
1.6 Om temaet	9
1.7 Om kommunen.....	11
2 Tilpasset opplæring	13
2.1 Problemstilling.....	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Funn.....	13
2.3.1 Kommunens organisering og oppfølging av skolene.....	13
2.3.2 Kartlegging.....	14
2.3.3 Tiltak.....	16
2.3.4 Evaluering.....	17
2.4 Vurdering.....	17
3 Individuelt tilrettelagt opplæring	19
3.3 Funn.....	19
3.3.1 Rutiner for individuell tilrettelagt opplæring.....	19
3.3.2 Henvisning.....	21
3.3.3 Sakkyndig vurdering	21
3.3.4 Vedtak	22
3.3.5 Individuell opplæringsplan.....	23
3.3.6 Årsrapport.....	23
3.3.7 Medvirkning	24
3.4 Vurdering.....	25
4 Konklusjoner og anbefalinger	29
4.1 Konklusjon.....	29
4.2 Anbefalinger	29
Kilder.....	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	33
Vedlegg 2 – Uttalelse	36

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nærøysund kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema kvalitet i skole. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 26/24.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

- Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven?
- Oppfyller kommunen kravene til individuell tilrettelagt opplæring?

1.3 Avgrensninger

Revisor har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens plikter som skoleeier, med fokus på grunnskoleopplæringen. Dette omfatter ikke videregående opplæring, barnehage eller voksenopplæring. Revisjonen har tatt for seg skoleårene 2023/2024 og 2024/2025, uten å vurdere tidligere eller fremtidige utviklingstrekk. Forvaltningsrevisjonen er begrenset til kommunale skoler og inkluderer ikke interkommunale løsninger eller private skoler. Elevenes individuelle læringsutbytte og resultater fra tester er heller ikke undersøkt som en del av revisjonen.

Journalgjennomgangen er avgrenset til saker fra 1.–4. trinn. Dette er fordi det nasjonalt er en tendens til at flest vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring fattes på ungdomstrinnet¹. Forvaltningsrevisjonen har fokus på de første skoleårene, fordi tilpasset opplæring står sentralt i norsk skole og er avgjørende for å sikre at flest mulig elever får nødvendig støtte innenfor det ordinære opplæringstilbudet². Ifølge Utdanningsdirektoratet³ skal tilpasset opplæring bidra til å møte elevenes ulike forutsetninger og behov, slik at de kan utvikle seg faglig og sosialt innenfor fellesskapet. En velfungerende tilpasset opplæring i de lavere klassetrinnene kan bidra til å redusere behovet for spesialundervisning senere i skoleløpet.

¹ [Elever med spesialundervisning | udir.no](https://www.udir.no/elever-med-spesialundervisning)

² Opplæringsloven § 11-1

³ [Tilpasset opplæring | udir.no](https://www.udir.no/tilpasset-oppl%C3%A6ring)

Ved å undersøke hvordan individuelt tilpasset opplæring praktiseres på de tidlige trinnene, kan gjennomgangen gi innsikt i hvordan behov identifiseres og hvordan skolene følger opp elevene i en tidlig fase.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001⁴. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Nærøysund kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3.

Revisor har benyttet flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen. Målet har vært å få innsikt i hvordan kommunen oppfyller kravene til tilpasset opplæring og individuell tilrettelagt opplæring. Vi har kombinert dokumentanalyse, intervjuer og analyse av kvantitative data i denne gjennomgangen.

Intervju

Revisor har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner, inkludert kommunalsjef, rådgiver for grunnskole og skoleledere ved Nærøysund, Kolvereid og Rørvik skole. Denne tilnærmingen har gitt fleksibilitet og mulighet til å inkludere deltakere med ulike roller i organisasjonen. Intervjuene har gitt innsikt i hvordan de ansatte opplever gjennomføringen av lovens krav og utfordringene de møter.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått planer, rapporter og vedtak som er relevante for grunnskoleopplæringen i Nærøysund kommune, samt strategier for tilpasset opplæring og individuell tilrettelagt opplæring. Målet har vært å undersøke om kommunens rutiner og prosedyrer er i tråd med opplæringsloven.

Journalgjennomgang

For denne journalgjennomgangen er det valgt et utvalg saker fra tre av de seks skolene i kommunen. Utvalget er basert på skolene med flest vedtak om individuell tilrettelagt opplæring (ITO).

For å avgrense omfanget av gjennomgangen er det valgt et proporsjonalt utvalg, der omtrent 50 % av sakene fra 1. – 4. trinn ved de tre skolene er gått gjennom. Dette ga en fordeling som

⁴ [RSK 001](#)

gjenspeiler det totale antallet vedtak i utvalget, samtidig som det sikrer at gjennomgangen er gjennomførbart innenfor de tilgjengelige rammene.

Fordelingen av saker i utvalget er som følger:

- **Skole 1:** Totalt 5 saker → Utvalg: 2 saker
- **Skole 2:** Totalt 5 saker → Utvalg: 2 saker
- **Skole 3:** Totalt 12 saker → Utvalg: 6 saker

Dette ga totalt **10 saker i utvalget**, fordelt proporsjonalt etter antall vedtak per skole.

I gjennomgangen har revisor valgt å følge dokumentflyten fra den nyeste sakkyndige vurderingen og de påfølgende dokumentene knyttet til denne, inkludert vedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Dersom det foreligger flere sakkyndige vurderinger i saken, har revisor avgrenset undersøkelsen til den siste vurderingen og dens etterfølgende dokumenter.

Vurdering av metode

Metodene som er brukt i denne forvaltningsrevisjonen vurderes som relevante og tilpasset formålet. Ved å kombinere dokumentanalyse, intervjuer og analyser av kvantitative data har revisjonen fått et godt grunnlag for å undersøke hvordan kommunen oppfyller kravene i opplæringsloven. Metodene er valgt for å sikre en effektiv og praktisk tilnærming, samtidig som de gir et helhetlig bilde av situasjonen. Generelt gir kombinasjonen av ulike metoder mulighet til å styrke funnene ved å bruke flere datakilder, men resultatene avhenger av kvaliteten på informasjonen som er samlet inn og hvordan den brukes i revisjonen. Det er også viktig å presisere at revisjonen kun omfatter 50 % av sakene ved tre av seks skoler, og at det derfor kan være forhold ved de øvrige skolene og trinnene som ikke er fanget opp. Funnene gir likevel indikasjoner på praksis og utfordringer som kan være relevante for kommunen som helhet.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 27.03.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelse 11. april 2025. Uttalelsen er vedlagt i rapporten i vedlegg 2. Uttalelsen har ikke ført til endringer i rapporten.

1.6 Om temaet

Opplæringsloven⁵ §§ 11-1 og 11-2 pålegger kommunen å sørge for at opplæringen er tilpasset elevenes ulike forutsetninger, slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette inkluderer en forpliktelse for lærere til å følge med på elevenes utvikling og melde fra til rektor ved mistanke om manglende utbytte. Skolen har ansvar for å iverksette tiltak som bidrar til elevenes læring, og vurdere om ytterligere individuell tilrettelegging er nødvendig.

Læreplanverket⁶ legger vekt på at skolen skal legge til rette for læring som stimulerer motivasjon, lærelyst og tro på mestring. Elevenes ulike erfaringer, forkunnskaper og behov skal møtes med likeverdige muligheter for læring og utvikling. Dette krever en helhetlig tilnærming der skolens arbeid med tilpasset opplæring omfatter bruk av varierte arbeidsformer, tilpassede læringsressurser og tydelige forventninger.

Utdanningsdirektoratet presiserer i den overordnede delen av læreplanverket⁷ at tilpasset opplæring i størst mulig grad skal skje gjennom fellesskapet. Skolen må ta hensyn til elevenes ulike tempo og progresjon, og legge til rette for dybdelæring der elevene får tid til å utforske og fordype seg i fagene. God oppfølging og individuell tilrettelegging bidrar til at elevene opplever mestring og motivasjon i sin læring.

Opplæringsloven og læreplanverket understreker også viktigheten av å handle raskt når utfordringer oppstår. Når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må skolen sette inn tiltak for å støtte elevens utvikling. Dette kan innebære samarbeid mellom lærere og andre fagpersoner for å avdekke behov og iverksette egnede tiltak. Gjennom rask og målrettet innsats kan skolen bidra til å styrke elevenes læringsutbytte og trivsel.

Utdanningsdirektoratet⁸ viser til at den nye opplæringsloven deler retten til spesialundervisning inn i tre separate rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, inkludert tekniske hjelpemidler. Personlig assistanse og fysisk tilrettelegging er allerede en del av dagens spesialundervisning, men disse rettighetene har et bredere formål. De er ikke nødvendigvis knyttet til å oppnå faglige mål, men fungerer som en forutsetning for at eleven skal få utbytte av opplæringen. Kommunen skal fatte vedtak om disse tiltakene, og det kreves ikke nødvendigvis en sakkyndig vurdering i forkant.

⁵ [Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Kapittel 11 Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging - Lovdata](#)

⁶ [Læreplanverket | udir.no](#)

⁷ [Undervisning og tilpasset opplæring | udir.no](#)

⁸ [Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](#)

Individuelt tilrettelagt opplæring erstatter den delen av spesialundervisningen som omhandler faglig tilrettelegging for at elevene kan nå målene i fagene. Denne rettigheten viderefører i hovedsak tidligere regler, inkludert kravet om sakkyndig vurdering før det kan fattes vedtak. Dersom en elev har behov for både personlig assistanse og/eller fysisk tilrettelegging i tillegg til individuelt tilrettelagt opplæring, skal den sakkyndige vurderingen gi en helhetlig oversikt over elevens samlede behov.

Foreldre eller elever som mener at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan kreve at kommunen vurderer om eleven har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Selv om dette ikke lenger står eksplisitt i lovteksten, er det slått fast i forarbeidene til loven. Kravet om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av tiltakene videreføres for individuelt tilrettelagt opplæring. Dette skal bidra til å sikre at tiltakene evalueres og justeres etter elevens behov.

Det kommer videre frem av Utdanningsdirektoratet⁹ at sakkyndige vurderinger skal følge det regelverket som gjelder på det tidspunktet de ble utarbeidet. Dette betyr at vurderinger som ble utarbeidet før 1. august 2024, følger den tidligere opplæringsloven, men kan fortsatt benyttes som grunnlag for vedtak i skoleåret 2024–2025. Dette inkluderer også sakkyndige vurderinger for elever som har behov for personlig assistanse, fysisk tilrettelegging eller tekniske hjelpemidler, selv om den nye loven ikke krever sakkyndig vurdering for disse tiltakene.

Kommuner må fatte vedtak i tråd med regelverket som gjelder fra 1. august 2024. Selv om vedtakene skal baseres på den nye opplæringsloven, kan de ta utgangspunkt i sakkyndige vurderinger som er utarbeidet etter den tidligere loven. Vedtak som ble fattet før 1. august 2024, eller vedtak som gjelder over flere år, vil i utgangspunktet fortsatt være gyldige for skoleåret 2024–2025. Når det gjelder nye vedtak høsten 2024 basert på tidligere sakkyndige vurderinger, må kommunen vurdere om vurderingen gir tilstrekkelig grunnlag, eller om det er behov for ytterligere opplysninger. Endringer i begreper eller lovhenvvisninger alene gir ikke grunn til å kreve en ny vurdering.

For vedtak etter den nye opplæringsloven som skal gjelde for skoleåret 2024–2025, har kommunen anledning til å sende utkast til vedtak til foreldre og elever for innspill før vedtaket fattes. Vedtakene kan imidlertid ikke fattes før tidligst 1. august 2024, og klagefristen på vedtakene løper fra vedtaksdatoen.

⁹ [Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom gammel og ny opplæringslov | udir.no](https://udir.no)

1.7 Om kommunen

Nærøysund kommunen har seks grunnskoler med ulik organisering. Austafjord skole er en fådelt skole med opplæring fra 1. til 10. trinn. Foldereid oppvekstsenter er en barneskole med 1.–7. trinn. Gravik oppvekstsenter har også opplæring fra 1.–7. trinn. Kolvereid skole er en grunnskole med elever fra 1. til 10. trinn. Nærøysund skole tilbyr undervisning for 1.–7. trinn. Rørvik skole har elever fra 1. til 10. trinn.

To av skolene oppgir på kommunens nettsider at de er PALS-skoler¹⁰, som er en modell for skoleomfattende arbeid med positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling. Flere skoler oppgir at deres største satsingsområde inneværende skoleår er digitalisering og bruk av læringsbrett i undervisningen.

Kommunalsjef oppgir at antallet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring varierer mellom skolene, fra ett vedtak ved en skole til 71 vedtak ved den største skolen. Totalt er det 53 saker på trinnene 8.–10., 47 saker på 5.–7. trinn og 24 saker på 1.–4. trinn.

Basert på Utdanningsdirektoratets rapport *Utdanningsspeilet 2022*¹¹, øker andelen elever med spesialundervisning gjennom skoleløpet. På nasjonalt nivå får 3,5 prosent av elevene spesialundervisning på 1. trinn, mens andelen øker til 10,5 prosent på 10. trinn. Denne utviklingen viser at flere elever får vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring etter hvert som de kommer høyere opp i klassetrinnene.

Utviklingen i kommunen samsvarer med denne nasjonale trenden, der antallet vedtak er lavest på de lavere trinnene og øker på høyere klassetrinn. Økningen kan ha sammenheng med hvordan behov for tilrettelegging blir identifisert og vurdert i løpet av skoleløpet, samt hvordan skolene arbeider med tilpasset opplæring.

Rektor ved Nærøysund skole forteller at en utfordring ved individuelt tilrettelagt opplæring er mangel på spesialisert kompetanse innenfor spesifikke behovsområder. Samarbeidet med PPT kan oppleves krevende grunnet stor arbeidsbelastning hos PPT. Rektor forteller at de har etterspurt veiledning, men PPT har begrenset kapasitet. I tillegg kan fravær blant ansatte i skolen påvirke gjennomføringen av planlagte tiltak, da vikarer ofte ikke har nødvendig kompetanse til å følge opp spesialpedagogiske tiltak.

Rektor ved Rørvik skole forteller at det er flere faktorer som påvirker hvordan skolen organiserer tilpasset opplæring. En faktor som trekkes frem er hvordan man tolker «forsvarlig

¹⁰ [Hva er PALS? - NUBU](#)

¹¹ [Elever med spesialundervisning | udir.no](#)

utbytte». Rektor mener det er behov for en felles forståelse rundt dette begrepet. Andre faktorer som kan påvirke tilretteleggingen er eksempelvis høyt fravær blant ansatte som gjør det vanskelig å gjennomføre tiltak som planlagt. Videre kan rekruttering av kvalifisert personell være utfordrende, og tilrettelegging kommer for sent. Eksempelvis at en dysleksi hos en elev først oppdages på ungdomstrinnet.

Rektor ved Kolvereid skole viser til at man ser endringer i elevgruppen, og at eksempelvis grensen for uakseptabel atferd har blitt utfordret blant annet på ungdomstrinnet. Videre registreres det en endring i språkbruk blant elever på alle trinn. Rektor informerer om at skolen jobber aktivt for å imøtekomme alle utfordringer i samarbeid med eleven, foresatte og eventuelle andre instanser.

Rådgiver forteller at tilpasset opplæring varierer mellom skolene, og at forskjeller i skolestørrelser medfører utfordringer. Det pekes blant annet på at Rørvik skole har mange elever i små klasserom og i åpne baserom, noe som kan være problematisk for enkelte elever. Nærøysund skole er en eldre skole med redusert fysiske tilretteleggingsmuligheter. Videre vises det til rekrutteringsutfordringer, samt tilgang på vikarer. Rådgiver opplyser at kommunen har en høy andel av elever med behov for ITO, men at de har jobbet mye med inkluderingspraksis i skolene. Videre merkes det en endring i hvilke elever som henvises til PPT. De har nå flere saker knyttet til atferd. Lærerne mangler ofte kompetanse til å håndtere dette, og det kan være vanskelig å finne egnede tiltak. Kommunen har hatt sterkt fokus på grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning, men utfordringer med språk og begrepsforståelse er tidkrevende tiltak.

2 TILPASSET OPPLÆRING

I dette kapitlet beskriver vi kommunens arbeid med tilpasset opplæring.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kvalitet i skole:

- Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha et system som følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal sikre at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal dokumentere og evaluere effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Kommunens organisering og oppfølging av skolene

Kommunalsjef oppvekst og familie forteller i intervju at kommunen har en organisering som sikrer kvalitet i grunnskoleopplæringen gjennom overordnede planer og strategier. Kommunalsjef har ansvaret for grunnskolen, samt tilknyttede tjenester som helsestasjon, barnevern og barnehage og ivaretar der overordnet ansvaret. Kommunalsjef støttes av en rådgiver for skole som har en sentral rolle i å iverksette og følge opp skolene. Rådgiver har en tett oppfølging av rektorer i kommunen gjennom regelmessige besøk på skolene.

Kommunalsjef og rådgiver informerer videre om at kommunen arbeider aktivt med å etablere og oppdatere overordnede planer. Dette inkluderer en ny begynneropplæringsplan (2021) som er felles for alle skolene i kommunen, og som setter tydelige rammer for nybegynneropplæringen. Kommunen har også etablert felles rutiner for individuell tilrettelagt opplæring. Det informeres videre om at de også har hatt fokus på et system for intensiv opplæring, som skal bidra til at elever får tilstrekkelig utbytte av undervisningen. Det blir fortalt at kommunen har utarbeidet en egen plan for dette arbeidet.

Kommunalsjef forteller at kommunen har etablert rutiner på overordnet nivå, men at disse må tilpasses lokale forhold som eksempelvis skolestørrelse og utforming av skolebygget. Det kommer frem gjennom intervju at enkeltskoler har hatt organisatoriske utfordringer som nå følges opp. Blant annet har det ved Rørvik skole vært et lederskifte våren 2024.

Det gjennomføres skoleledernetverksmøter hver sjette uke, der alle skoleledere deltar sammen med rådgiver for oppvekst. Eksempel på tema som blir tatt opp er begynneropplæringsplanen. I tillegg rapporterer rektorer månedlig via en Teams- gruppe, hvor de leverer skriftlige oppdateringer om økonomi, sykefravær, pedagogiske utfordringer, avvik og bemanningsutfordringer. Kommunalsjef opplyser at informasjonen samles i et felles dokument som brukes som grunnlag for videre rapportering.

Som en del av begynneropplæringsplanen har rådgiver halvårlige møter med hver skole per trinn, der det gjennomgås hvordan skolene implementerer planer for begynneropplæring og oppfølging av elever uten forventet progresjon i lesing, skriving og regning.

- Høstmøtet: Der førsteklasseleerere deltar og får gjennomgang av håndboken, metodene som skal benyttes, samt hvordan elever som ikke har forventet progresjon skal følges opp
- Vårmøte: hvor progresjon vurderes basert på kartleggingsprøver, og videre tiltak diskuteres.

Det bekreftes også at skolen tar kontakt med rådgiver ved behov for å drøfte daglige utfordringer.

Ifølge kommunalsjefen er det variasjoner mellom skolene når det gjelder hvordan tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging gjennomføres. Det beskrives at enkelte skoler har kommet langt i arbeidet med å integrere individuelt tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen, mens andre skoler har hatt utfordringer.

2.3.2 Kartlegging

Revisor har gjennomgått kommunens «Håndbok for begynneropplæring» som er basert på fagfornyelsen, og som beskriver undervisningsmetoder og strategier for første til fjerde trinn. Ifølge dokumentet skal leseferdigheter kartlegges ved skolestart ved bruk av Systematisk Observasjon av Lesing (SOL)¹², og ytterligere kartlegginger skal gjennomføres etter gjennomgang av alle bokstavlydene, samt nok en gjennomføring på slutten av året.

¹² [Sol-lesing – Sol-lesing](#)

Håndboken understreker at elevenes læringsutbytte skal kartlegges før, underveis og etter gjennomføringen av tiltak.

Revisor har gjennomgått kommunens «plan for intensiv opplæring» og dokumentet «oppfølging av nasjonale prøver», som beskriver hvordan skolene skal følge opp resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver i lesing, skriving og regning. Ifølge disse dokumentene skal skolene analysere prøveresultatene på individ-, gruppe- og skolenivå for å identifisere elever som har behov for ytterligere oppfølging. Rektorene skal gjennomgå nasjonale prøver i møter med rådgiver for oppvekst.

I intervju med rektor ved Rørvik skole bekreftes det at skolen følger håndboken og gjennomfører systematiske kartlegginger. Rektor oppgir at skolen bruker Connexus Engage¹³ for å følge elevens utvikling og avholder møter hver åttende uke for å vurdere tiltak. Tilsvarende kommer frem i intervju med rektor fra Nærøysund skole, som opplyser at skolen følger kommunens begynneropplæringsplan og gjennomfører systematisk kartlegging fra første trinn. Rektor ved Kolvereid skole beskriver at skolen bruker obligatoriske kartleggingsprøver og interne tester for å vurdere elevens ferdighetsnivå og tilpasse undervisningen.

Rektorene bekrefter at kommunens rutiner for oppfølging av kartleggingsprøver følges. Rektor ved Kolvereid skole forteller at skolen systematisk analyserer resultater fra kartleggingsprøver. I tillegg brukes prøveresultatene til å vurdere behovet for justering i undervisningsopplegget. Rektor ved Rørvik skole forteller at hvert trinn avholder møter hver åttende uke hvor kartleggingsresultater og elevutvikling gjennomgås. Rektor ved Nærøysund skole opplyser at skolen har en treårig plan for oppfølging av nasjonale prøver. Skolen analyserer et fagområde i dybden hvert år, og bruker Utdanningsdirektoratets veiledning for oppfølging. I regning benyttes også matematikk- og analysemetodikk (MAM) for å analysere oppgavetyper og vurdere elevens prestasjoner opp mot forventet nivå.

Rådgiver bekrefter at det er etablert en fast praksis for oppfølging av nasjonale prøver, hvor skoleledelsen og rådgiver deltar i møter for å vurdere resultatene. Resultatene brukes både til å identifisere elever med behov for individuell oppfølging og til å vurdere hvordan skolen som helhet kan forbedre undervisningen. Resultat blir også gjennomgått i skoleledernetverket.

Ifølge rådgiver inngår utviklingssamtaler i skolens oppfølgingsrutiner for kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Dette bekreftes i intervju med alle rektorene som beskriver at

¹³ [Engage | Conexus](#)

utviklingssamtalene benyttes for å både diskutere sosial og faglig status og progresjon hos elevene.

2.3.3 Tiltak

Håndboken beskriver hvordan skolene skal arbeide systematisk for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. I planen fremgår det at hver skole skal drøfte og etablere en felles forståelse av når det oppstår bekymring for en elevs progresjon. Det profesjonelle læringsfellesskapet på 1.–4. trinn skal minst to ganger per halvår vurdere om elevene har forventet progresjon i grunnleggende ferdigheter. Dette skal bidra til å sikre oppfølging og enhetlig praksis blant lærere på disse trinnene, samt gi nyansatte nødvendig opplæring. Videre inneholder håndboken en plan for begrepsutvikling på 1.–2. trinn, med konkrete tiltak og retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjennomføres i praksis.

Intensiv opplæring skal gis som målrettede tiltak i lesing, skriving og/eller regning over en begrenset tidsperiode.

En oversikt over hvilke elever som har mottatt tidlig innsats i form av intensiv opplæring, samt hvilke temaer og omfang dette gjelder, skal dokumenteres og formidles til kontaktlærere. Denne informasjonen skal også inkluderes i utviklingssamtaleskjemaet. Skolene skal informere foreldrene om tidlig innsats og hvordan arbeidet organiseres på foreldremøtene for 1.–4. trinn hver høst. Kontaktlærere skal i tillegg fylle ut en rapport i juni hvert år, hvor de oppgir antall elever som har mottatt intensiv opplæring, hvilke trinn de tilhører, og hvilke fag opplæringen er gitt i.

Ifølge kommunalsjefen har kommunen også prioritert intensiv opplæring og gjennomført kurs for ansatte innen blant annet lesing og matematikk.

Ifølge rådgiver er skolene organisert på ulike måter når det gjelder metodikk for tilpasset opplæring. Eksempler som trekkes frem er stasjonsundervisning¹⁴ og hurtig bokstavinnlæring¹⁵. Skolene benytter disse metodene for å gi elevene tilpasset støtte i undervisningen. Kommunens kapasitet og skolenes fysiske rammer kan ha betydning for hvordan tiltakene gjennomføres i praksis.

¹⁴ [Stasjonsundervisning | Språkløyper](#)

¹⁵ [handbok-i-begynneropplaring-a5-juni-2021.pdf](#)

2.3.4 Evaluering

Ifølge kommunens «Håndbok for begynneropplæring» skal tiltakene evalueres først etter tre uker, deretter regelmessig på trinnmøtene hver tredje uke. Evalueringene skal dokumenteres skriftlig og brukes til å vurdere tiltakets varighet og når det eventuelt kan avsluttes.

Videre informerer rådgiver om at dokumentasjon av tiltak skjer i Conexus Engage. Rådgiver opplyser at tiltakene vurderes i møter mellom kontaktlærere og skoleledelse. Det er ulik praksis mellom skolene når det gjelder hvordan tiltakene evalueres over tid, og rådgiver oppgir at kommunen ikke har et helhetlig system for å vurdere effekten av tiltakene på lang sikt. Dette innebærer at skolene selv vurderer hvordan de følger opp tiltakene, og at systematikken i oppfølgingen kan variere.

I intervju med rektor ved Rørvik skole fremgår det at lærerne vurderer om tiltak som allerede er satt inn gir ønsket effekt, eller om det er behov for nye tilpasninger.

2.4 Vurdering

Kommunen har et system for å sikre at skolene følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har etablert et system for å sikre at skolene følger opp elevens utvikling. Dette inkluderer faste kartlegginger, evalueringsmøter, rapportering til skoleeier, og bruk av verktøy som conexus engage. Dokumentasjon og intervju med rådgiver og rektorer viser at skolene arbeider systematisk med å vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Kommunen sikrer at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Systemet inkluderer faste evalueringsmøter, bruk av kartleggingsprøver, drøftingstema og systemer for dokumentasjon av tiltak.

Kommunen dokumenterer og evaluerer effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Kommunen har etablert systemer for å dokumentere tiltak, primært gjennom Connexus Engage, trinnmøter og evalueringsmøter. Kartleggingsprøver og nasjonale prøver brukes aktivt for å identifisere elever med behov for tilpasset opplæring, og tiltak blir dokumentert, evaluert og justert ved behov.

3 INDIVIDUELT TILRETTELAGT OPPLÆRING

I dette kapittelet beskriver revisor kommunens arbeid med individuelt tilrettelagt opplæring

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kvalitet i skole:

- Oppfyller kommunen kravene til individuell tilrettelagt opplæring?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen
- Kommunen skal sikre at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven
- Kommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes
- Kommunen skal sikre at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges
- Kommunen skal sikre at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert
- Kommunen skal sørge for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.
- Kommunen skal evaluere årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Rutiner for individuell tilrettelagt opplæring

Ifølge kommunens rutiner og dokumenter, herunder «PPT – Rutinebeskrivelse for saksbehandling og henvendelser» og «Drøftingsteam – barnehager og skoler», er det etablert

prosedyrer for hvordan elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) skal identifiseres, henvises og følges opp.

Ifølge kommunens rutiner skjer oppfølging av individuelt tilrettelagt opplæring gjennom flere trinn. Dersom det er begrunnet tvil om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan skolen i samarbeid med foresatte henvide saken til PPT for vurdering. PPT utarbeider en sakkyndig vurdering som beskriver elevens behov og foreslår tiltak. Basert på denne vurderingen fatter rektor ved skolene vedtak om individuell tilrettelagt opplæring. For elever med vedtak utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP), som skal inneholde mål, tiltak og organisering av opplæringen. IOP evalueres gjennom årsrapporter, hvor skolene vurderer måloppnåelse og eventuelt videre behov for tilrettelagt opplæring.

Informantene forteller at det er innført drøftingsteam ved skolene, der skoleledelsen, PPT, helsesykepleier og kontaktlærer deltar i vurderingen av elever som kan ha behov for tilrettelegging. Ifølge rådgiver beskriver kommunens årshjul frister for oppfølging av individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter. Revisor har gått gjennom kommunens årshjul for grunnskole, og registrerer at det er satt opp månedsvis hvilke dokumenter og kartleggingsprøver som skal gjennomgås i løpet av et år. Rådgiver forteller videre at vedtak om ITO rapporteres til Grunnskolens informasjonssystem (GSI), men det foreligger ingen samlet oversikt over hvorvidt vedtakene oppfylles i sin helhet.

Ifølge rektor ved Rørvik skole diskuteres elever med behov for tilrettelegging i drøftingsteam. Dersom eleven blir nevnt med navn er det innhentet samtykke fra foresatte i forkant. Rektor ved Nærøysund skole beskriver at dersom det oppstår bekymring ved en elev, følger skolen en fast prosedyre. Denne prosedyren inneholder blant annet ukentlige trinnmøter, hvor rektor og undervisningsinspektør møter med ansatte ved de ulike trinnene, og innenfor en åtte ukers periode blir alle trinn gjennomgått. Dersom skolens tiltak ikke blir vurdert som tilstrekkelig, tas saken opp i drøftingsteam. Rektor forteller videre at de har lite spesialundervisning som foregår en til en, med at de heller organiserer den ordinære opplæringen gjennom blant annet stasjonsarbeid som gjør det lettere å tilpasse undervisningen til den enkelte elev.

Rektor ved Rørvik skole beskriver en tilsvarende prosess, hvor henvisning til PPT skjer etter vurderinger i drøftingsteamet. Rektor opplyser at vedtak i hovedsak fattes i samsvar med PPTs anbefalinger, men at det i enkelte tilfeller kan avvikes. Eksempelvis kan PPT anbefale spesifikke opplæringstiltak som ikke er praktisk gjennomførbare i skolens timeplan. I slike tilfeller vurderes alternative løsninger, og eventuelle avvik fra PPTs vurdering begrunnes og dokumenteres.

Ifølge rektor ved Nærøysund skole skjer det også at skolen vurderer en annen organisering av tiltakene enn det PPT har anbefalt. Dersom skolen fatter et vedtak som avviker fra PPTs vurdering, inviteres foresatte og PPT til et møte der begrunnelsen gjennomgås og dokumenteres.

Rektorene opplyser at kontaktlærere har ansvar for å utarbeide individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Disse rapportene vurderes opp mot PPTs sakkyndige vurdering for å sikre samsvar mellom anbefalte tiltak og skolens oppfølging. Ifølge rektor ved Rørvik skole kan gjennomføringen av vedtak bli påvirket av flere faktorer, blant annet bemanning og tilgjengelig kompetanse.

3.3.2 Henvisning

Revisor har gått gjennom 10 saker knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring. Ni av sakene var henvist til PPT før oppstart på skolen, noe som tilsier at henvising og pedagogisk rapport ikke ligger i elevmappen. I den ene saken hvor elev var re-henvist ved skolestart, lå pedagogisk rapport i mappa. Pedagogisk rapport viste til elevens mål for opplæring, innhold i opplæring, rammene for opplæring, elevens forutsetninger og behov. Hvilke differereringstiltak som er prøvd og hvor mye oppfølging eleven har behov for, videre viser den til elevens mestrings og funksjonsnivå, hvilke arbeidsmåter og vurderingspraksis som er benyttet og hvordan læringsmiljøet ser ut. Den viser også til hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt og opplyser om elevens særskilte behov. Samtykke til henvisning lå ikke i noen av elevmappene.

3.3.3 Sakkyndig vurdering

Revisor har gjennomgått 10 sakkyndige vurderinger. Ni av dem ble skrevet for barn som gikk i barnehagen i forbindelse med overgang til skolen. I to av sakene har ikke PPT gjort egne undersøkelser. I den ene saken er ikke dette begrunnet, i den andre saken henviser PPT til at barnet er under utredning hos spesialisthelsetjenesten. I seks av sakene hadde ikke PPT gjort en vurdering av hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen. Ni av sakene gjorde rede for elevens lærevansker og hvilke muligheter elever har innenfor den ordinære opplæringen, og kom med anbefalinger om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven. Fem av sakene gjorde rede for realistiske opplæringsmål. Alle 10 sakkyndige vurderinger ga en anbefaling om hvor mange timer individuell tilrettelegging elevens skal i aktuelle fagene og ga anbefalinger om hvordan skolen bør organisere undervisningen. Elevens beste var ikke vurdert i noen av de sakkyndige vurderingene, og elevens syn var dokumentert i en av 10 sakkyndige vurderinger. I tre av de sakkyndige vurderingene hadde PPT anbefalt eventuelle andre tilpasninger elevene hadde behov for.

Ifølge rådgiver gjennomfører PPT sakkyndige vurderinger for elever som er henvist etter drøfting i skolens drøftingsteam. Vurderingen inneholder en analyse av elevens situasjon, en vurdering av om eleven har behov for individuell tilrettelagt opplæring og forslag til tiltak. PPTs vurdering skal også inneholde elevens synspunkter, og foresatte får lese gjennom vurderingen før den sendes til skolen. Ifølge rådgiver sendes vurdering elektronisk til foresatte med en frist på åtte dager til å kommentere innholdet før den oversendes til skolen for endelig behandling.

Ifølge rektor ved Rørvik skole kan sakkyndig vurdering fra PPT være svært detaljerte, noe som kan begrense skolens handlingsrom når undervisningen skal organiseres i praksis. Rektor opplyser at PPT i enkelte tilfeller anbefaler spesifikke tiltak, som for eksempel daglig lesetrening i starten av dagen. Dette må ifølge rektor tilpasses skolens timeplan.

Flere rektorer viser til at PPTs vurderinger kan være omfattende, og at dette i noen tilfeller kan gjøre det utfordrende å tilpasse tiltalene til skolens ressurser og organisering. Ifølge rektor ved Rørvik skolen er det behov for en felles forståelse av hvordan PPTs vurderinger skal tolkes og anvendes i praksis.

3.3.4 Vedtak

Revisor har gjennomgått 10 vedtak om individuell tilrettelagt opplæring. Det lå ikke samtykke til vedtak i noen av elevmappene. Alle vedtakene inneholder hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha og hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke. Fire av 10 vedtak inneholdt en vurdering av om eleven har behov for personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging. Av de seks vedtakene der dette ikke var vurdert, var det tre saker hvor PPT hadde anbefalt personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging i sakkyndig vurdering uten at dette ble belyst i vedtaket. Det kommer frem i alle vedtakene hvordan skolen skal organisere undervisningen og hvilken kompetanse den som gjennomfører spesialundervisningen skal ha. Ingen av vedtakene hadde en barnets beste vurdering eller inneholdt elevens syn. Revisor registrerer at alle vedtakene følger samme mal og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke er en del av malen.

Ifølge informantene er det rektor som er ansvarlig for å fatte vedtak om individuell tilrettelagt opplæring basert på PPTs sakkyndige vurdering. I enkelte tilfeller kan skolen fatte vedtak som avviker fra PPTs anbefalinger. Ifølge rektorene gjelder dette hovedsakelig praktiske forhold, som organisering av undervisningen. For eksempel opplyser rektor ved Rørvik skole at PPT kan anbefale at en elev får lesetrening på et spesifikt tidspunkt, men at skolen må tilpasse gjennomføringen basert på elevens timeplan. I slike tilfeller begrunnes avviket og drøftes med foresatte og PPT.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at foresatte informeres om vedtaket, og at det i noen tilfeller avholdes møter mellom skolen, foresatte og PPT for å gjennomgå begrunnelsen dersom skolen vurderer en annen organisering enn det PPT har anbefalt.

3.3.5 Individuell opplæringsplan

Revisor har gått gjennom 10 saker, hvor en av sakene manglet en IOP. Alle de ni andre sakene inneholdt beskrivelser av hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Tre av 9 saker inneholdt en beskrivelse av hvor mye tid eleven skal ha i klasse, gruppe, 1 til 1, eller på alternativ opplæringsarena. Videre inneholdt alle hvilke fag eller områder elever skulle ha spesialundervisning, hvilke type opplæring eleven skal få, hvordan skolen tilrettelegger for eleven når det gjelder pedagogiske metoder, læremidler og utstyr. Ingen av IOP inneholdt en beskrivelse av barnets beste eller viste til elevens syn. Revisor registrerte at alle IOP var utarbeidet etter samme mal og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke er en del av malen.

Ifølge rådgiver skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Planen skal inneholde mål, tiltak, organisering av opplæring og vurderingskriterier. Rådgiver opplyser at arbeidet med IOP er en del av kommunens årshjul, og at skolelederne har ansvar for å sikre at planene blir utarbeidet og fulgt opp.

Rektor ved Nærøysund skole forteller at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide IOP for elever med vedtak. Disse rapportene vurderes opp mot PPTs sakkyndige vurdering for å sikre samsvar mellom anbefalte tiltak og skolens oppfølging. Rektor opplyser at spesialpedagoger eller andre som gjennomfører tiltak bidrar med innhold i planen.

Rektor ved Rørvik skole beskriver at IOP utarbeides av kontaktlærer, men at spesialpedagog eller andre som gjennomfører tiltak, skriver sine deler av planen. IOP skal være en del av den løpende oppfølgingen av eleven og evalueres i faste møter gjennom skoleåret.

3.3.6 Årsrapport

Av revisor sin gjennomgang ble det registrert en årsrapport i syv av 10 mapper. Alle de syv årsrapportene tok utgangspunkt i IOP, og gjorde rede for hvilken opplæring eleven har fått. Skolene har vurdert opplæringen i tråd med målene for individuelt tilrettelagt opplæring, og sendt årsrapport til foresatte. Revisor fant at alle årsrapportene fulgte samme mal, og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke var en del av malen.

Ifølge rådgiver skal skolene utarbeide årsrapporter for alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Årsrapportene vurderer måloppnåelse og behov for videre tilrettelegging

og inngår som en del av kommunens årshjul. PPT mottar årsrapportene og etterlyser eventuelle manglende dokumenter. Rådgiver forteller at årsrapportene er en viktig del av dokumentasjonen i individuell tilrettelagt opplæring, men det foreligger ikke en samlet oversikt over hvorvidt alle vedtakene oppfylles i sin helhet.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide årsrapportene i samarbeid med spesialpedagog eller andre ansatte som gjennomfører tiltakene.

Ifølge rektor ved Rørvik skole brukes årsrapportene i faste evalueringsmøter gjennom skoleåret. Skolen vurderer om eleven har hatt progresjon, og om tiltakene bør videreføres, justeres eller avsluttes. Det gjennomføres også samarbeidsmøter mellom kontaktlærer, spesialpedagog og skoleledelse hvor årsrapporter brukes som grunnlag for videre planlegging av opplæringen. Videre forteller rektor at årsrapportene brukes i elevsamtaler og utviklingssamtaler.

Rådgiver forteller at PPT følger opp at årsrapporter utarbeides som en del av evalueringen av tiltakene. PPT mottar årsrapportene og etterlyser eventuelle manglende dokumenter. Årsrapportene brukes som et grunnlag for å vurdere om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at årsrapportene utarbeides av kontaktlærer og spesialpedagoger, og at de brukes til å vurdere om tiltakene har hatt ønsket effekt.

3.3.7 Medvirkning

Det kommer frem av alle sakkyndige vurderinger at PPT har vært i dialog med foresatte. I vedtakene er det ikke egne avsnitt som omtaler foresattes synspunkt, barnets beste eller elevens stemme. Tilsvarende informasjon forekommer heller ikke i individuelle opplæringsplaner (IOP) eller i årsrapporter. Rektorene opplyser at det er dialog med foresatte dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen i forbindelse med vedtaksprosessen. Alle informantene bekrefter også at det innhentes samtykke før en elev tas opp i drøftingsteam, før henvisning sendes til PPT og før vedtak fattes. Det ble ikke funnet dokumentasjon på samtykke i elevmappene. Videre har kommunen en praksis hvor sakkyndig vurdering først sendes til foresatte for uttalelse med åtte dagers høringsfrist.

3.4 Vurdering

Kommunen sikrer at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen

Av de sakene som revisor undersøkte var 9 av elevene henvist i forbindelse med overgang til skole. Dette innebærer at henvisning ikke nødvendigvis vil ligge i elevmappen, da den i slike tilfeller vil være en del av saksdokumentene fra barnets tid i barnehage. I den ene saken hvor eleven hadde blitt henvist til PPT, fant revisor pedagogisk rapport som inneholdt forventet informasjon.

Rådgiver og rektorer beskriver en praksis som bidrar til at de klarer å avdekke tilfeller der eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og rutiner for henvisning. Revisor finner at kommunen innfrir kriteriet.

Kommunen sikrer at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven

Alle sakkyndige vurderinger inneholdt informasjon om hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha, hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen og hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha. Men, revisor har også avdekket mangler, som kommunen ikke har tatt stilling til i videre saksgang.

Revisor mener at sakkyndig vurderinger utarbeidet i barnehage i forbindelse med overgang til skole bør inkludere informasjon om opplæringstilbudet ved skolen eleven skal starte på. Opplæringsloven § 11-8 og Utdanningsdirektoratets veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging¹⁶ stiller krav om at den sakkyndige vurderingen skal inneholde en vurdering av elevens utbytte av den ordinære opplæringen. Når den sakkyndige vurderingen utarbeides før eleven har begynt på skolen, må PPT også gjøre en vurdering av den aktuelle skolens opplæringstilbud og muligheter for tilpasning i den ordinære opplæringen, da dette kan ha betydning for om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen og om nødvendige tiltak blir satt inn på riktig grunnlag. Når dette ikke er gjort innfrir ikke sakkyndig vurdering kravene for innhold. Dette burde kommunen fanget opp og korrigert før det ble fattet

¹⁶ [6. Krav til opplysningene i saken og sakkyndig vurdering | udir.no](#)

vedtak. Selv om den sakkyndige vurderingen er en rådgivende uttalelse og ikke bindene for kommunen, danner den grunnlaget for vedtak om ITO. Videre er kommunen bundet av forvaltningsloven § 17 som fastsetter at kommunen har et selvstendig ansvar for at den sakkyndige vurderingen inneholder det de trenger av informasjon for å fatte vedtak.

Revisor fant at ingen av de gjennomgåtte sakkyndige vurderingene inneholdt en individuell vurdering av barnets beste. Selv om opplæringsloven § 11-8 ikke eksplisitt stiller krav om en barnets beste vurdering, følger det av barnekonvensjonen artikkel 3 og grunnloven § 104 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn. En vurdering av barnets beste kan gi et bedre grunnlag for å vurdere om tiltakene som foreslås er til barnets fordel, og bidra til å sikre at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Kommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes

Revisor har observert at vedtakene om ITO fra de ulike skolene i kommunen følger en felles mal. Vedtakene inneholder opplysninger i tråd med den sakkyndige vurderingen, blant annet når det gjelder elevens behov, timeomfang og fordeling av timer. De beskriver også hvordan skolen skal organisere undervisningen, og hvilken kompetanse undervisningspersonell skal ha. Dette indikerer at kommunen i hovedsak fatter vedtak i samsvar med den sakkyndige vurderingen, slik kriteriene forutsetter.

Revisor finner imidlertid noen avvik, hvor det eksempelvis ikke er vurdert om eleven har behov for assistent i andre situasjoner enn undervisning, selv om dette kommer frem i sakkyndig vurdering. Dette kan tyde på at den sakkyndige vurderingen ikke alltid er fullt ut vurdert eller fulgt opp i vedtaket, og at det i slike tilfeller heller ikke fremgår noen begrunnelse for å avvike vurderingen.

Videre registrerer revisor at verken barnets beste eller elevens stemme er integrert i vedtaksmalen. Dette er i strid med sentrale rettslige krav, herunder grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, som fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i all saksbehandling som omhandler barn. Manglende synliggjøring av barnets beste i vedtakene kan indikere at dette prinsippet ikke er systematisk vurdert, hvilket er uforenlig med gjeldende rett og barns rettssikkerhet.

Kommunen sikrer at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges

Funnene viser at det er etablert praksis for dialog med foresatte gjennom hele prosessen, noe som bekreftes både i de sakkyndige vurderingene og av rektorene. Det fremgår imidlertid at vedtakene ikke inneholder egne avsnitt som synliggjør foresattes synspunkt, barnets beste eller elevens stemme. Tilsvarende informasjon er heller ikke dokumentert i IOP eller årsrapport. Dette innebærer at vesentlige rettslige prinsipper, slik som barnets rett til medvirkning og hensynet til barnets beste, ikke fremgår eksplisitt i dokumentasjonen.

Videre blir det sagt at samtykke innhentes før drøftingsteam, henvisning til PPT og før vedtak fattes. Likevel er ikke dette dokumentert i elevmappene at slike samtykker foreligger. Revisor kan ikke med sikkerhet vite om at samtykkene er dokumentert på annen måte eller oppbevart i andre systemer. Men fravær av dokumentert samtykke kan medføre utfordringer med hensyn til etterprøvbarehet og krav til forsvarlig saksbehandling.

Samlet sett indikerer funnen at det i praksis foretas vurderinger og dialog i tråd med lovkrav, men at dette i begrenset grad kommer til uttrykk i vedtak og dokumentasjon.

Kommunen sikrer ikke at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i all saksbehandling som berører barn, jf. grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. I det innsamlede materialet fremgår det at vedtakene ikke inneholder egne avsnitt som omtaler barnets beste, og det er heller ikke spor av slike vurderinger i IOP eller årsrapporter. Det kommer frem at foresatte har vært i dialog med PPT og gir uttrykk for barnets behov, men barnets egen stemme og en eksplisitt vurdering av hva som er til barnets beste er ikke dokumentert i vedtakene.

Basert på dette har revisor ikke kunnet etterprøve om barnets beste er vurdert i den enkelte sak, eller hvordan dette eventuelt har vært vektlagt ved utforming av vedtakene. Det foreligger dermed ikke tilstrekkelig dokumentasjon i elevmappene til å vurdere om kravet til å vektlegge barnets beste i saksbehandling er ivaretatt.

Kommunen sørger for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.

Revisors gjennomgang viser at 9 av 10 elever med vedtak om ITO hadde en IOP. Dette indikerer at kommunen i stor grad sikrer at det utarbeides IOP for elever med slikt vedtak, men

at det i enkelte tilfeller mangler. I alle IOP fremgår det hvordan skolen skal organisere ITO, og det er dokumentert hvilke fag eller områder eleven skal ha opplæring i samt tilrettelegging med hensyn til pedagogiske metoder, læremidler og utsyr. Det er imidlertid ikke dokumentert i alle OPer hvor mye tid eleven skal ha på ulike læringsarenaer, som klasse, gruppe, en-til-en-undervisning eller alternativ opplæringsarena.

Informasjon fra intervjuene tyder på at kommunen har rutiner for å sikre at IOP utarbeides og føles opp, herunder at IOP inngår i kommunens årshjul. Det kommer også fram at skoleledere har ansvar for at planen utformes og følges opp, og at kontaktlærer i samarbeid med andre involverte utarbeider planen. Det opplyses videre at IOP evalueres jevnlig gjennom faste møter i løpet av skoleåret.

På bakgrunn av dette gir funnene grunnlag for å si at kommunen i all hovedsak har etablerte strukturer og praksis for å sikre at elever med vedtak om ITO får en IOP, men at det er enkelte mangler i etterlevelse og dokumentasjon i enkeltsaker.

Kommunen evaluerer årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

I intervjuene kommer det frem at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide årsrapporter, og at dette arbeidet inngår i kommunens årshjul for grunnskolen. Det er etablert en praksis hvor PPT mottar alle årsrapporter og kan etterspørre ytterligere dokumentasjon ved behov. Rådgiver informerer om at kommunen ikke har en samlet oversikt over om vedtakene følges opp i sin helhet.

Årsrapportene benyttes både i elevsamtaler og utviklingssamtaler, og brukes som grunnlag for å vurdere om eleven fortsatt har behov for ITO.

Ved saksgjennomgang fant revisor årsrapporter i 7 av 10 elevmapper. Alle årsrapportene var utarbeidet etter samme mal og inneholdt de opplysningene som kreves, med unntak av at barnets beste og elevens stemme ikke var vurdert eller dokumentert i noen av rapportene. Det må tas forbehold om at revisor har bedt om innsyn i aktive saker. Dette kan være årsaken til at det for enkelte elever ikke forelå årsrapport på tidspunktet for gjennomgangen, da skoleåret ikke er avsluttet.

Funnene viser at kommunen har etablert rutiner og praksis for å utarbeide og følge opp årsrapporter, men at dokumentasjonen ikke foreligger i alle saker. Noen sentrale rettslige prinsipper er ikke omtalt i rapportene. Det foreligger heller ikke en samlet oversikt i kommunen over etterlevelse av vedtak, noe som kan påvirke oppfølgingen av ITO i kommunen.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen i stor grad har etablert systemer og rutiner som skal sikre at opplæringen tilpasses den enkeltes behov, i tråd med opplæringsloven. Skolene arbeider systematisk med å følge opp elevenes utvikling, herunder gjennom kartlegging, evalueringsmøter og dokumentasjon av tiltak. Det er også etablert rutiner for å vurdere og iverksette tiltak for elever som ikke tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og det fremgår at praksis for dialog med foresatte er godt forankret.

Når det gjelder kravet om ITO, viser revisors funn at kommunen i hovedsak oppfyller de formelle kravene til sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter i innhold og dokumentasjon som kommunen bør følge opp. Dette gjelder blant annet manglende vurdering av barnets beste og elevens medvirkning i vedtak, IOP og årsrapporter, samt manglende dokumentasjon på innhentet samtykke og samlet oversikt over oppfølging av vedtak.

Videre er det identifisert tilfeller der sakkyndig vurderinger utarbeidet i barnehagen mangler nødvendig informasjon om skolens opplæringstilbud, noe som kan påvirke grunnlaget for vedtak og ITO. I enkelte saker er det også avvik mellom innholdet i den sakkyndige vurderingen og vedtaket, uten at det er gitt begrunnelse for avvik.

I det store og hele har kommunen etablert en struktur som legger til rette for at opplæringen tilpasses den enkeltes behov, og det foretas i praksis vurderinger og tiltak som er i tråd med regelverket. Samtidig viser funnene at det er behov for forbedring i dokumentasjon og oppfølging for å sikre etterprøvbare og ivareta sentrale rettslige krav, særlig knyttet til barnets beste og elevens rett til medvirkning.

4.2 Anbefalinger

- Kommunen bør sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO
- Kommunen bør sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole
- Kommunen bør sikre etterprøvbare dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system

- Kommunen bør etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.

KILDER

Barnekonvensjonen. *FNs konvensjon om barnets rettigheter*, artikkel 3. (1989)..

[Barnekonvensjonen](#)

Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10).[Lov om](#)

[behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). § 104 [Kongeriket Noregs](#)

[grunnlov - Lovdata](#)

Opplæringsloven. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30).[Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) -](#)

[Lovdata](#)

Norges Kommunerevisorforbund. (2008). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. [RSK 001](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Læreplanverket*. [Læreplanverket | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Læreplanverket – Overordnet del*. [Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Prinsipper for skolens praksis – Undervisning og tilpasset opplæring*. [Undervisning og tilpasset opplæring | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Tilpasset opplæring*. [Tilpasset opplæring | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov*. [Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom nåværende og ny opplæringslov*. [Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom gammel og ny opplæringslov | udir.no](#)

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

Utdanningsdirektoratet. (2024). *Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*. [Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging | udir.no](#)

Nærøysund kommune. (2021). *Håndbok i begynneropplæring*. [handbok-i-begynneropplæring-a5-juni-2021.pdf](#)

NUBU. (u.å.). *PALS – Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling*. [Hva er PALS? - NUBU](#)

Språkløyper. (u.å.). *Stasjonsundervisning i begynneropplæring*. [Stasjonsundervisning | Språkløyper](#)

Conexus. (u.å.). *Conexus Engage*. [Engage | Conexus](#)

SOL Lesing. (u.å.). *Systematisk Observasjon av Lesing (SOL)*. [Sol-lesing – Sol-lesing](#)

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:

- Opplæringsloven
- FN Barnekonvensjon
- Grunnloven
- Forvaltningsloven
- Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging
- Utdanningsdirektoratet. Overordnet del av læreplanverket

Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp i norsk skole, regulert gjennom opplæringsloven § 11-1 (2023). Prinsippet innebærer at alle elever skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uavhengig av deres forutsetninger. Skolen skal legge til rette for at elevene får muligheten til å utvikle og utnytte sine evner i størst mulig grad. Tilpasningen skal i hovedsak skje innenfor fellesskapet, hvor mangfoldet i elevgruppen møtes med varierte arbeidsformer, læringsressurser og vurderingspraksis (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Overordnet del av læreplanverket fremhever viktigheten av inkludering og mestring i opplæringen. For å oppnå dette skal skolen bygge på elevenes individuelle styrker og bruke et bredt spekter av metoder for å motivere dem og fremme deres læring. Dette inkluderer oppfølging av elevenes læringsutbytte og igangsetting av nødvendige tiltak. For elever på de laveste trinnene (1.–4. trinn) kan dette innebære intensiv opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder for tilpasset opplæring, har skolen et stort handlingsrom til å tilrettelegge opplæringen gjennom profesjonelt skjønn og samarbeid med støttefunksjoner som PP-tjenesten. Tiltakene kan inkludere bruk av visuelle og digitale hjelpemidler, samt systematisk vurdering og tilbakemelding som engasjerer elevene og fremmer læring. Dersom en elev ikke oppnår tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal

skolen bruke kvalitetssikrede verktøy for å vurdere behovene og iverksette egnede tiltak i samarbeid med foreldrene og eleven (Opplæringsloven, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2024).

Tilpasset opplæring gjelder alle elever, inkludert de med stort læringspotensial. Skolen skal tilpasse progresjon og læringsmål for å gi elevene utfordringer som er ambisiøse, men realistiske. Dette krever tett oppfølging og dialog mellom lærerne, elevene og deres foresatte. Dersom tiltakene innenfor rammen av tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelige, kan eleven ha rett til spesialundervisning etter ytterligere vurdering (Opplæringsloven, 2023).

Gjennom en systematisk oppfølging av elevenes utvikling og læringsutbytte skal skolen sikre at tilpasset opplæring er en dynamisk og inkluderende praksis. Målet er at alle elever opplever mestring, utvikling og tilhørighet i fellesskapet (Opplæringsloven, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2024).

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et system som følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal sikre at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal dokumentere og evaluere effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Individuelt tilrettelagt opplæring

Individuelt tilrettelagt opplæring er en rettighet regulert av opplæringsloven kapittel 11 (2023) for elever som ikke oppnår tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Denne rettigheten innebærer at kommunen skal fatte vedtak basert på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, som skal kartlegge elevens utbytte av opplæringen, behov for tilpasninger, realistiske mål og nødvendige tiltak (§§ 11-7 og 11-8). Sakkyndige vurderinger skal også inkludere en helhetlig tilnærming dersom eleven har behov for andre rettigheter, som personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

Grunnloven § 104 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som angår barn. Elevene og deres foresatte har rett til å bli hørt, og deres synspunkter skal vektlegges når kommunen vurderer tiltak. Dette prinsippet er også nedfelt i FNs barnekonvensjon, som fremhever barnets rett til medvirkning (artikkel 12) og til at barnets beste skal være et hovedhensyn i alle beslutninger som angår dem (artikkel 3). Forvaltningsloven stiller krav om at saken må være tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes (§ 17), at de berørte parter får uttale seg (§ 16), og at vedtak skal begrunnes (§ 24).

Elever som får vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP), som beskriver målene, innholdet og organiseringen av opplæringen (§ 11-10). Planen skal evalueres årlig for å sikre at tiltakene fortsatt er i samsvar med elevens behov. Individuelt tilrettelagt opplæring og relaterte krav til sakkyndig vurdering, medvirkning og dokumentasjon, gir et rammeverk for tilpasning av opplæringen

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i saker om individuelt tilrettelagt opplæring, da vedtak om slik opplæring regnes som enkeltvedtak. Dette innebærer at kommunen må følge spesifikke saksbehandlingsregler for å sikre rettssikkerheten til elevene og deres foresatte. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette innebærer at kommunen skal innhente relevante opplysninger, herunder sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten. Videre skal eleven og foresatte få anledning til å uttale seg før vedtak treffes, jf. § 16, og deres synspunkter skal tillegges vekt i prosessen.

Når vedtaket fattes, stiller forvaltningsloven § 24 krav om at det skal være begrunnet. Begrunnelsen skal tydelig forklare hvorfor vedtaket er fattet, inkludert eventuelle avvik fra sakkyndige vurderinger. Hvis eleven eller foresatte ikke er enige i vedtaket, har de rett til å klage, og klagebehandlingen må følge reglene i forvaltningsloven kapittel 6.

- Kommunen skal sikre at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen
- Kommunen skal sikre at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven
- Kommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes
- Kommunen skal sikre at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges
- Kommunen skal sikre at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert
- Kommunen skal sørge for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.
- Kommunen skal evaluere årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Jeg/vi har ikke gitt noen innspill fordi jeg fant rapporten svært beskrivende for etablert praksis. Registrerte noen skrivefeil, men de regner jeg med forsvinner i siste utkast.

Funnene er gjenkjennbare, og forbedringspunktene også. Deler av dette er under retting, noe er allerede på plass.

Takk for rapporten – den er et godt grunnlag i videre arbeid.

Med vennlig hilsen

Kirsti Sandnes Fjær
Kommunalsjef for oppvekst og familie

Telefon: 990 23216 | narøysund.kommune.no
Epost: kirsti.fjar@narøysund.kommune.no

Supert – Jeg oppfattet det samme som Kirsti at dette var et godt og nyttig dokument som grunnlag til ytterligere forbedring.

Takk for godt arbeid, og riktig god påske

Med vennlig hilsen

Karl-Anton Swensen | Kommunedirektør



Nærøysund kommune

+ 47 97158783 | www.narøysund.kommune.no



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

**SAKSNR 18/26 OPPFØLGING - UNDERSØKELSE «SPESIALPEDAGOGISK
HJELP I PRIVATE BARNEHAGER»**

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

UTVALG	SAK NR.	M.DATO	SAKSBEHANDLER	ARKIVNUMMER
KONTROLLUTVALGET	18/26	11.06.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens redegjørelse til orientering. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi en orientering til kommunestyret om hvordan undersøkelsen er fulgt opp samt plan for videre oppfølging jfr kommunestyrets vedtak i sak 11/25.

VEDLEGG

Undersøkelse «Spesialpedagogisk hjelp i private barnehager».

SAKSUTREDNING

BAKGRUNN

Undersøkelsen «Spesialpedagogisk hjelp i private barnehager» ble gjennomført i 2024/2025 og inneholdt følgende konklusjoner og anbefalinger fra revisor:

Oppsummert inneholder undersøkelsen følgende problemstillinger:

«Kartlegge om Nærøysund kommune har system som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager

Kartlegge om Nærøysund kommune har hensiktsmessig system for behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp

Kartlegge om Nærøysund kommune behandler saker om spesialpedagogisk hjelp i tråd med saksbehandlingsregler, dokumentasjon av medvirkning, faktagrunnlag for enkeltvedtak, klagebehandling- herunder språk i vedtaket, manglende gjennomføring av vedtak. «

Oppsummering av revisjonens funn i undersøkelsen:

Det følger av rapporten at kommunen har etablert rutiner og prosesser for henvisning, sakkyndig vurderinger, vedtak, klagebehandling og gjennomføring av tiltak. Det er lagt til rette for samarbeid mellom barnehager, foresatte, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og kommunen. Kommunens arbeid med å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager er strukturert, blant annet gjennom klare retningslinjer og rolleavklaringer. Det anbefales imidlertid at kommunen vurderer om endringer i roller og ansvar kan påvirke dette arbeidet.

Gjennomgangen viser også at praksisen i stor grad følger regelverket, men identifiserer også variasjoner og svakheter. Saksbehandlingstiden mellom henvisning – sakkyndig vurdering, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak varierer. Barnets beste vurderinger i enkeltvedtak fremstår som generelle.

Klagebehandlingen av vedtak og innhold i vedtak har forbedringspotensialer, videre kan språkbruk i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak oppleves utilgjengelig for foresatte. Revisjonen har fremmet anbefalinger til kommunen.

Kontrollutvalget behandlet undersøkelsen i sitt møte 11. februar 2025 og fattet slikt vedtak i sak 02/25 :

1. *Kommunestyret tar kontrollutvalgets sak 02/25 «Undersøkelse spesialpedagogisk hjelp i private barnehager» til orientering.*
2. *Kommunestyret viser til revisors rolle som er fastsatt i kommuneloven og som medfører at det ikke er adgang til å gjennomføre revisjon eller undersøkelser av private barnehager. Som følge av dette har undersøkelsen hatt fokus på Nærøysund kommunes behandling av saker knyttet til om kommunen har et system for å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager, og videre kartlegge om kommunen har et system for spesialpedagogisk hjelp og om kommunen følger saksbehandlingsreglene. Herunder også gjennomgå enkeltsaker som involverer barn og foresatte.*
3. *Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisors anbefalinger som fremkommer av undersøkelsen «Spesialpedagogisk hjelp i private barnehager» på følgende punkter:*
 - *Kommunen bør vurdere hvordan overføring av vedtaksbehandling til rådgiver vil påvirke arbeidet med likebehandling.*
 - *Kommunen bør tydelig kommunisere til barnehagene hvordan endringen i oppgavefordelingen skal gjennomføres, og hvilke tiltak som iverksettes for å sikre habilitet og likebehandling*
 - *Kommunen bør revidere tilsynsplanen med oppdatert informasjon om rolleavklaring*
 - *Kommunen bør sikre at foresatte har relevant og oppdatert informasjon om barnehagemyndighetens rolle og ansvar. Utarbeide retningslinjer for å sikre at barnets beste-vurderinger i vedtak er individuelt tilpasset og tydelig dokumentert*
 - *Utarbeide gode rutiner og system for klagebehandling slik at nye opplysninger som kommer frem i klager blir undersøkt og vurdert.*
 - *Sikre at språk i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak er tilgjengelig og forståelig*
 - *Klargjøre barnehagens rolle i henvisnings- og klageprosessen for å sikre at deres bidrag er i samsvar med kommunens ansvar og prosedyrer.*
4. *Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere om oppfølging og iverksatte tiltak innen utgangen 2025.*

Kontrollutvalget tok opp under behandling av saken at Kontrollutvalget finner det kritikkverdig at kommunen ikke har dokumentert vurderinger knyttet til barnets beste og elevens medvirkning i saksgangen om Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO).

På møte 20. februar 2025 behandlet kommunestyret *PS-SAK 11/25 Kontrollutvalget. Undersøkelse Spesialpedagogisk hjelp i private barnehager*. Saken ble vedtatt i kommunestyret i tråd med kontrollutvalgets innstilling – som vist ovenfor.

VURDERING

Kontrollutvalget har bedt kommunedirektøren rapportere om oppfølging og iverksatte tiltak ut fra revisjonens anbefalinger i undersøkelsen. Saken er satt opp på møte i kontrollutvalget 11. juni.

Sekretariatet 04.06.26
Edel Åsjord

Spesialpedagogisk hjelp

Nærøysund kommune

Undersøkelse

2025

UND1015



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Nærøysund kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2024 til januar 2025.

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

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

Mo i Rana, 04.02.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Prosjektleder

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøysund kommune. Vi undersøker tema spesialpedagogisk hjelp i private barnehager.

Denne undersøkelsen har undersøkt Nærøysund kommunes behandling av saker knyttet til om kommunen har et system for å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager, og videre kartlegge om kommunen har et system for spesialpedagogisk hjelp og om kommunen følger saksbehandlingsreglene.

Kommunen har etablert rutiner og prosesser for henvisning, sakkyndig vurderinger, vedtak, klagebehandling og gjennomføring av tiltak. Det er lagt til rette for samarbeid mellom barnehager, foresatte, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og kommunen. Kommunens arbeid med å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager er strukturert, blant annet gjennom klare retningslinjer og rolleavklaringer. Det anbefales imidlertid at kommunen vurderer om endringer i roller og ansvar kan påvirke dette arbeidet.

Gjennomgangen viser at praksisen i stor grad følger regelverket, men identifiserer også variasjoner og svakheter. Saksbehandlingstiden mellom henvisning – sakkyndig vurdering, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak varierer. Barnets beste vurderinger i enkeltvedtak fremstår som generelle. Klagebehandlingen av vedtak og innhold i vedtak har forbedringspotensialer, videre kan språkbruk i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak oppleves utilgjengelig for foresatte.

Revisor har følgende forslag til forbedring:

- Kommunen bør vurdere hvordan overføring av vedtaksbehandling til rådgiver vil påvirke arbeidet med likebehandling.
- Kommunen bør tydelig kommunisere til barnehagene hvordan endringen i oppgavefordelingen skal gjennomføres, og hvilke tiltak som iverksettes for å sikre habilitet og likebehandling
- Kommunen bør revidere tilsynsplanen med oppdatert informasjon om rolleavklaring

- Kommunen bør sikre at foresatte har relevant og oppdatert informasjon om barnehagemyndighetens rolle og ansvar. Utarbeide retningslinjer for å sikre at barnets beste-vurderinger i vedtak er individuelt tilpasset og tydelig dokumentert
- Utarbeide gode rutiner og system for klagebehandling slik at nye opplysninger som kommer frem i klager blir undersøkt og vurdert.
- Sikre at språk i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak er tilgjengelig og forståelig
- Klargjøre barnehagens rolle i henvisnings- og klageprosessen for å sikre at deres bidrag er i samsvar med kommunens ansvar og prosedyrer.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Avgrensning	7
1.3 Undersøkelsespunkt.....	7
1.4 Metode	8
1.5 Uttalelse om rapport	9
2 Likebehandling	10
2.1 Undersøkelsespunkt.....	11
2.2 Funn.....	11
2.3 Betragtninger	13
2.4 Forslag til forbedring.....	13
3 Spesialpedagogisk hjelp	15
3.1 Undersøkelsespunkt.....	17
3.2 Funn.....	17
3.2.1 Rutiner og organisering.....	17
3.2.2 Henvisning fra barnehage til PPT.....	20
3.2.3 Sakkyndig vurdering	20
3.2.4 Vedtak	20
3.2.5 Klagebehandling	21
3.2.6 Annet	21
3.3 Betragtninger	22
3.4 Forslag til forbedring.....	23
Kilder.....	24
Vedlegg 1 – Uttalelse	25

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nærøysund kommune vedtok i møtet 03.10.24 å undersøke spesialpedagogisk hjelp. Undersøkelsen ble bestilt på bakgrunn av henvendelser som er kommet inn til kontrollutvalget.

1.2 Avgrensning

Undersøkelsen er gjennomført innenfor en ramme på 100 arbeidstimer, noe som har krevd en tydelig prioritering av de mest relevante aspektene av bestillingen. Det er ikke benyttet eksterne ressurser eller samarbeidspartnere, og arbeidet er basert på tilgjengelige interne ressurser i kommunen.

Undersøkelsen omfatter spesialpedagogisk hjelp i private barnehager i Nærøysund kommune og inkluderer ikke kommunale barnehager, grunnskole eller andre utdanningsnivåer. Videre har ikke revisor undersøkt søknader og saksbehandling om kommunal tilrettelegging i barnehage i form av ekstra bemanning.

Punkt tre i undersøkelsen er avgrenset til saksbehandling av spesialpedagogisk hjelp, med fokus på saksbehandlingstid, dokumentasjon av medvirkning, faktagrunnlag for enkeltvedtak, klagebehandling, inkludert språk i vedtak, og manglende gjennomføring av vedtak.

Datainnsamlingen er begrenset til gjennomgang av relevante kommunale dokumenter og saksgjennomgang av alle aktive saker i private barnehager pr. 01.12.2024.

Ved omtale av klagesaker er det gjort en bevisst avgrensning for å sikre anonymitet og unngå at informasjon kan spores tilbake til enkeltbarn. Beskrivelsene er derfor av generell karakter og omfatter temaer som går igjen i flere saker, uten at antall klager eller konkrete detaljer fremheves.

1.3 Undersøkelsespunkt

Kontrollutvalget vedtok revisors prosjektskisse i møte 14.11.2024. I prosjektskissen var følgende punkt satt opp for undersøkelsen:

- Kartlegge om Nærøysund kommune har system som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager
- Kartlegge om Nærøysund kommune har hensiktsmessig system for behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp

- Kartlegge om Nærøysund kommune behandler saker om spesialpedagogisk hjelp i tråd med saksbehandlingsregler
 - Saksbehandlingsregler
 - Dokumentasjon av medvirkning
 - Faktagrunnlag for enkeltvedtak
 - Klagebehandling, herunder språk i vedtaket
 - Manglende gjennomføring av vedtak

1.4 Metode

Undersøkelsen er hovedsakelig gjennomført ved bruk av dokumentgjennomgang og saksgjennomgang.

Dokumentgjennomgang innebærer en systematisk analyse av relevante kommunale dokumenter, herunder rutiner, vedtak og annen skriftlig dokumentasjon som er knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehager. Formålet er å vurdere om kommunens praksis og systemer er i tråd med gjeldende regelverk og sikrer en hensiktsmessig saksbehandling.

I tillegg til dokumentgjennomgangen er det foretatt en saksgjennomgang, hvor et utvalg av enkeltsaker er analysert for å vurdere konkrete elementer som saksbehandlingstid, dokumentasjon av medvirkning, faktagrunnlag, språk i vedtak, og oppfølging av vedtak. Revisor fikk tilgang til kommunens journalsystem, og gikk gjennom alle aktive saker pr. 01.12.24 i private barnehager. Sakene som er undersøkt, er valgt ut på en måte som sikrer representativitet og relevans for problemstillingene.

Ved behov for ytterligere oppklaringer eller utdypninger, ble supplerende spørsmål sendt per e-post til kommunalsjef for oppvekst og familie. Dette bidro til at nødvendige detaljer kom frem, samtidig som metoden holder seg innenfor tidsrammen og ressursbegrensningene. Ingen intervjuer eller møter ble gjennomført som en del av undersøkelsen.

Vurdering av metode

Metodene som er brukt i denne undersøkelsen, gir en god balanse mellom grundighet og effektivitet innenfor prosjektets tids- og ressursrammer. Dokumentgjennomgang og saksgjennomgang er gode tilnærminger fordi de gir direkte innsikt i kommunens systemer, rutiner og utøvende saksbehandling. Ved å analysere eksisterende dokumentasjon og et utvalg enkeltsaker, kan vi vurdere om praksis samsvarer med kravene i regelverket og kontrollere hvordan ulike problemstillinger håndteres.

Fordelen med denne tilnærmingen er at den er lite ressurskrevende og gir mulighet for å avdekke både styrker og svakheter i eksisterende systemer på en strukturert måte. Supplerende spørsmål via e-post er en praktisk løsning for å innhente nødvendige avklaringer uten å belaste involverte aktører unødige. Dette sikrer også at undersøkelsen holder seg innenfor tidsrammen på 100 timer.

Samtidig har metodene noen begrensninger. Dokument- og saksgjennomgang kan gi en begrenset forståelse av praksis i den daglige saksbehandlingen og opplevd kvalitet hos brukerne. Ved å utelate intervjuer eller bredere datainnsamling, kan viktige perspektiver fra ansatte, foreldre og andre aktører gå tapt. Det er derfor viktig å være oppmerksom på at resultatene i hovedsak er basert på dokumentert praksis, og mindre på hvordan rutiner og systemer faktisk oppleves i praksis.

Til tross for disse begrensningene vurderes metoden som egnet til å svare på undersøkelsens problemstillinger, spesielt fordi den fokuserer på konkrete og målbare aspekter som saksbehandlingstid, dokumentasjon og faktagrunnlag. Supplerende spørsmål har bidratt til å adressere eventuelle informasjonsmangler. Metodene er dermed hensiktsmessige for en målrettet og kostnadseffektiv undersøkelse innenfor de fastsatte rammene.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 30.01.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 04.02.2025. Kommunedirektørens uttalelse har ikke medført endringer i rapporten. Uttalelsen er vedlagt rapporten (Vedlegg 1).

2 LIKEBEHANDLING

Likebehandling av kommunale og private barnehager er forankret i barnehageloven. Ifølge barnehagelovens § 11¹ skal kommunen likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette innebærer at alle barnehager, uavhengig av eierskap, skal få samme oppfølging og vurdering.

Barnehagemyndigheten i kommunen har ansvar for tilsyn, godkjenning og veiledning av både private og kommunale barnehager. Ifølge barnehagelovens § 11 skal kommunen organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Dette er viktig for å sikre at myndigheten ikke opptrer partisk, og at private og kommunale barnehager vurderes etter samme kriterier.

Kommunen skal gjennomføre tilsyn med alle barnehager, jf. barnehagelovens § 53. Tilsynet skal sikre at barnehagene etterlever regelverket, blant annet når det gjelder bemanning, pedagogisk innhold og barns rett til medvirkning. Dette innebærer at kommunen bør ha klare rutiner og prosedyrer for hvordan tilsyn gjennomføres og hvordan avvik håndteres.

Det kan oppstå tvetydigheter i hvordan kravene til likebehandling praktiseres, spesielt når det gjelder tilsyn, veiledning og nøytralitet i myndighetsrollen. Ifølge barnehagelovens § 53 har kommunen ansvar for å føre tilsyn med alle barnehager, men det kan være uklart hvordan en kommune sikrer at tilsynet utføres likt for private og kommunale barnehager. Utdanningsdirektoratets veiledning² om barnehagemyndighet peker på at variasjoner i oppfølging og rapportering kan gi inntrykk av forskjellsbehandling dersom praksisen ikke er ensartet.

Barnehageloven § 10 pålegger kommunen å veilede både private og kommunale barnehager. Utdanningsdirektoratet har i sine veiledninger påpekt viktigheten av å sikre likeverdig tilgang til veiledning for alle typer barnehager.

Selv om barnehagelovens § 11 krever at barnehagemyndigheten skal opptre uavhengig, kan det i praksis oppstå spørsmål om nøytraliteten ivaretas når kommunen både er eier av barnehager og har ansvar for tilsyn og oppfølging. Utdanningsdirektoratet påpeker at dette kan

¹ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Kapittel III. Godkjenningsplikt og oppgavefordeling - Lovdata](#)

² [Kommunens rolle som barnehagemyndighet | udir.no](#)

skape inntrykk av rollekonflikter, som understreker behovet for transparente rutiner og prosedyrer.

Disse tvetydighetene understreker viktigheten av at kommunen har klare og tilgjengelige offentlige rutiner som sikrer at oppgavene som barnehagemyndighet blir utført på en likeverdig og objektiv måte.

2.1 Undersøkelsespunkt

Det er utarbeidet følgende undersøkelsespunkt for temaet likebehandling:

- Kartlegge om Nærøysund kommune har et system som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager

2.2 Funn

Kommunen har syv kommunale og ni private barnehager, som samlet sett utgjør barnehagetilbudet i kommunen. De kommunale barnehagene eies og drives av kommunen, mens de private barnehagene har egne eiere. Begge typer barnehager er underlagt kommunens tilsynsansvar, i henhold til barnehageloven.

Systemet for likebehandling mellom private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune er regulert gjennom delegeringsreglementet³, som gir kommunedirektøren myndighet på området. Kommunedirektøren har ansvar for godkjenning av barnehager og vurdering av dispensasjoner fra utdanningskrav. Dette inkluderer opptak av barn i kommunale barnehager og tilsyn med både private og kommunale barnehager i henhold til barnehageloven § 17. Tilsynet skal sikre at alle barnehager, uavhengig av eierform, oppfyller lovens krav til kvalitet og drift. Myndigheten inngår i kommunedirektørens ansvarsområde innen oppvekst og familie, med mål om å sikre enhetlig oppfølging og forvaltning av barnehagetjenester.

Gjennom «plan for tilsyn av barnehager i Nærøysund kommune 2022-2028» kommer det frem at rollen som barnehagemyndighet og barnehageeier er fordelt på to stillinger som er ansatt i kommunalsjefens stab. Her kommer det også frem at inndelingen av oppgaver mellom disse to rådgiverne er gjort for å kvalitetssikre tilsynsarbeidet og ivareta eventuelle habilitetsspørsmål rettet mot kommunens egeninteresse som eier. Videre beskrives det at rolleinndelingen vil sikre likebehandling av private og kommunale barnehager.

³ [Årsevaluering 2015](#)

Kommunalsjef for oppvekst og familie oppgir at rådgiver én forvalter flere oppgaver. Dette inkluderer godkjenning av barnehager, tilsyn med kommunale og private barnehager, og beregning og utbetaling av tilskudd til private barnehager. Rådgiveren behandler søknader om redusert foreldrebetaling, gratis kjernetid, og refusjon av tapt inntekt tilknyttet vedtakene. Vedkommende kontrollerer og refunderer tapt inntekt tilknyttet søskenmoderasjon og henter ut samt sender rapporter om kontantstøtte til NAV.

I tillegg koordinerer rådgiveren samordnet opptak og løpende opptak i barnehagene og behandler søknader om dispensasjon fra utdanningskravet eller pedagognorm. Oppgaver inkluderer også kontroll av resultatregnskapet og godkjenning av årsmeldingene til barnehagene, samt kontroll av arealbruk for å sikre at den er innenfor godkjenningen.

Rådgiveren koordinerer felles styrernettsverk for alle barnehager i Ytre Namdal og fungerer som nestleder i Ytre Namdal kompetansenettsverk. Ved behov skriver rådgiveren innstillinger til politisk behandling. Videre veileder rådgiveren barnehagene og tilrettelegger for et kontrollmiljø i tråd med lovverket.

Rådgiver to er ansvarlig for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og ekstra ressurs, men kommunalsjef informerer om at fra 25. januar 2025 vil rådgiver én også gjøre vedtak om spesialpedagogisk hjelp og ekstra ressurser.

Det informeres videre om at kommunen har etablert flere tiltak for å sikre kvalitet i barnehagetilbudet i både private og kommunale barnehager. Det arrangeres faste månedlige styrernettsverk der alle styrere i Ytre Namdal inviteres til å delta. Disse nettverkene fungerer som en arena for informasjon om kommunale planer og annen nødvendig informasjon, samtidig som det gis rom for å stille spørsmål. Kommunalsjef informerer videre om at styrere som ikke møter følges opp av kommunen, og referater og presentasjoner fra møtene sendes ut til alle.

I forbindelse med beregning av tilskudd går kommunen gjennom areal og bemanning månedlig, både for private og kommunale barnehager. Styrernettsverkene drøfter også endringer i lovverk, nasjonale og lokale satsinger, behov for kompetanseheving og utforming av felles planer på tvers av sektorer, som for eksempel helsefremmende barnehager, BTI⁴ og COS-P⁵. kommunalsjef informerer om at barnehagemyndigheten er tilgjengelig via e-post og telefon for fortløpende veiledning for alle barnehager.

⁴ [BTI - Bedre tverrfaglig innsats | Samhandlingsverktøy](#)

⁵ [Circle of Security Parenting \(COS P\) | Bufdir](#)

Det gjennomføres tilsyn i henhold til barnehageloven, og det er utarbeidet en kommunal tilsynsplan for å sikre forutsigbarhet for barnehagene. Tilsynsplanen er gjennomgått på styrernettverk og distribuert til alle barnehager. Det bemerkes av kommunalsjef for oppvekst og familie at planen trenger en revidering, da den opprinnelige planen var for ambisiøs med tanke på tidsbruk.

Det opplyses videre om at barnehagene blir informert om hvem som er barnehagemyndighet gjennom styrernettverk. Det bemerkes at enkelte barnehager henvender seg til rådgiveren som har ansvar for kommunale barnehager, i stedet for barnehagemyndigheten. Dette kan være knyttet til tidligere praksis, samt at denne rådgiveren også er koordinator for REKOM⁶ og Kompetanseløftet. Riktig kontaktperson er presisert for barnehagene både i styrernettverk og egne møter.

Det fremgår at det ikke finnes en systematisk praksis for å informere foresatte om hvem som er barnehagemyndighet, utover at kontaktinformasjon er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Revisor registrerer at informasjon om hvem som er barnehagemyndighet er tilgjengelig under fanen «skole og barnehage» - «administrasjon Oppvekst og familie». For foresatte som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp, tildeles en saksbehandler som enten er rådgiver en eller rådgiver to.

2.3 Betraktninger

Kommunen har etablert et system for oppfølging av kommunale og private barnehager, hvor oppgavene har vært fordelt mellom to rådgivere i kommunalsjefens stab. Fra 25. januar 2025 vil alle oppgavene ligge til en rådgiver. Kommunen bør vurdere om denne endringen kan påvirke arbeidet med likebehandling, særlig med tanke på oppgavefordelings rolle i å ivareta habilitet som beskrevet i «plan for tilsyn av kommunale og private barnehager».

Kommunen har iverksatt tiltak som faste styrenettverk, en kommunal tilsynsplan og tilgjengelig veiledning for barnehagene.

Når det gjelder informasjon til foresatte om barnehagemyndighetens rolle, fremstår denne mindre systematisk og begrenset til kontaktinformasjon på kommunens hjemmeside.

2.4 Forslag til forbedring

Revisor har følgende forslag til forbedring:

⁶ [Regional ordning for barnehager | Statsforvalteren.no](https://www.statsforvalteren.no)

- Kommunen bør vurdere hvordan overføring av vedtaksbehandling til rådgiver vil påvirke arbeidet med likebehandling.
- Kommunen bør tydelig kommunisere til barnehagene hvordan endringen i oppgavefordelingen skal gjennomføres, og hvilke tiltak som iverksettes for å sikre habilitet og likebehandling
- Kommunen bør revidere tilsynsplanen med oppdatert informasjon om rolleavklaring
- Kommunen bør sikre at foresatte har relevant og oppdatert informasjon om barnehagemyndighetens rolle og ansvar.

3 SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Saksbehandling av spesialpedagogisk hjelp i barnehager er regulert av barnehageloven, forvaltningsloven⁷ og utdypet i veiledninger fra Utdanningsdirektoratet (Udir)⁸. Ifølge barnehageloven § 31 har barn med særlige behov rett til spesialpedagogisk hjelp fra fødselen og frem til skolestart. Kommunen har ansvaret for å sikre at retten oppfylles og at saksbehandlingen er forsvarlig og i samsvar med regelverket.

Når det oppstår bekymring for om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, skal kommunen, i samarbeid med foreldrene, sende en henvisning til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten)⁹ for en sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2021)¹⁰. Dette forutsetter at foreldrene har gitt samtykke til en slik vurdering. Foreldre har også mulighet til å ta direkte kontakt med PP-tjenesten for råd og veiledning.

Kommunene har myndighet til å fastsette egne rutiner for hvordan henvisninger til PP-tjenesten skal håndteres. Det er imidlertid PP-tjenestens ansvar å utarbeide den sakkyndige vurderingen, som må foreligge før kommunen kan fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Forvaltningsloven og barnehageloven stiller krav til saksbehandlingen, herunder:

- **Saksbehandlingstid:** Kommunen skal behandle saker om spesialpedagogisk hjelp uten grunnnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.
- **Faktagrunnlag:** Vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal bygge på et tilstrekkelig faktagrunnlag, og kommunen må innhente relevant informasjon fra foreldre, barnehagen og eventuelle sakkyndige, jf. forvaltningsloven § 17.
- **Medvirkning:** Foreldrene har rett til å medvirke i prosessen, og deres synspunkter skal vektlegges, jf. barnehagelovens § 32.

Kommunen skal fatte skriftlige enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 35 og forvaltningsloven § 24. Vedtakene skal være tydelige og inneholde:

- Beskrivelse av hva som er innvilget eller avslått.

⁷ [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

⁸ [Veilederen Spesialpedagogisk hjelp | udir.no](#)

⁹ [PP-tjenesten \(PPT\) | udir.no](#)

¹⁰ [5. Henvisning til PP-tjenesten - fase 2 | udir.no](#)

- Begrunnelse som viser til aktuelt regelverk og fakta i saken (forvaltningsloven § 25).

Foreldre har rett til å klage på vedtaket dersom de er uenige, jf. forvaltningsloven § 28. Kommunen plikter å opplyse om klageretten og hvordan klageprosessen foregår.

I veiledning til Spesialpedagogisk hjelp av Utdanningsdirektoratet, kommer det frem at spesialpedagogisk hjelp kan organiseres på mange måter. Det er viktig at PP-tjenesten, når den gjør sin sakkyndige vurdering, og kommunen, når den fatter enkeltvedtaket, tar stilling til hvem som skal gi hjelpen og hvordan hjelpen skal organiseres. Det sentrale med den spesialpedagogiske hjelpen er at tiltaket kan bidra til å støtte barnets trivsel og helhetlige utvikling.

Det er ikke noe krav om at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis i barnehage. Kommunen bestemmer om hjelpen skal gis i barnehage eller et annet sted. Det avgjørende er hvilket behov barnet har, og hvordan dette behovet kan møtes på en best mulig måte. Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe, jf. barnehageloven § 31 tredje ledd. Hjelpen kan knyttes til barnehage, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, men det kan også organiseres som et eget tiltak. Hjelpen kan også gis av PP-tjenesten eller andre sakkyndige.

Dersom hjelpen gis i barnehage, er det kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp uavhengig av om hjelpen gis i kommunal eller privat barnehage. Kommunen kan inngå avtale med andre om at organiseringen og gjennomføringen gjøres av andre, for eksempel en privat barnehage. Kommunen kan ikke pålegge en privat barnehage å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen. Dersom barnehagen ikke ønsker å inngå en slik avtale, plikter kommunen å sørge for at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen som hun eller han har krav på, et annet sted. Kommunen kan også bestemme at hjelpen skal gis et annet sted enn i den private barnehagen. Kommunen har uansett det overordnede ansvaret for at barnet får den hjelpen det har krav på.

Videre kommer det fram av veileder til spesialpedagogisk hjelp at det kommunale tilskuddet som private barnehager får etter forskrift om tilskudd til barnehager, ikke skal brukes til å dekke utgifter til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har ansvar for å sikre at vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i praksis, jf. barnehageloven § 31 og Utdanningsdirektoratets veiledning om spesialpedagogisk hjelp. Dette inkluderer å tildele ressurser, koordinere med barnehagen og følge opp at hjelpen faktisk gis i henhold til vedtaket. Dersom vedtak ikke gjennomføres som avtalt, må dette begrunnes og eventuelt rettes opp, jf. barnehageloven § 35.

Ved å ha klare rutiner og god dialog med foreldre og barnehager kan kommunen sikre en rettferdig og forsvarlig saksbehandling som oppfyller barnas rett til spesialpedagogisk hjelp.

3.1 Undersøkelsespunkt

Det er utarbeidet følgende undersøkelsespunkt for temaet spesialpedagogisk hjelp:

- Kartlegge om Nærøysund kommune har et hensiktsmessig system for behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp
- Kartlegge om Nærøysund kommune behandler saker om spesialpedagogisk hjelp i tråd med saksbehandlingsregler
 - Saksbehandlingstid
 - Dokumentasjon av medvirkning
 - Faktagrunnlag for enkeltvedtak
 - Klagebehandling, herunder språk i vedtak
 - Manglende gjennomføring av vedtak

3.2 Funn

3.2.1 Rutiner og organisering

På kommunens hjemmeside er kommunens rutiner for spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og særskilt språkopplæring under fanen «skole og barnehage» - «hjelpetiltak»¹¹ - «rutiner for spesialpedagogiske tiltak». I rutinebeskrivelse for spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og særskilt språkopplæring¹² står det at kommunen har ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn før opplæringspliktig alder i henhold til barnehageloven. Rutinen gjelder for både private og kommunale barnehager.

Før en eventuell henvisning til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal barnehagen vurdere barnets behov og prøve ut ulike pedagogiske tiltak. Tiltakene skal dokumenteres, evalueres og legges fram i et fastsatt skjema. Barnehagen kan, ved behov, rådføre seg med PPT for veiledning basert på vurderingene som er gjort. Foresatte skal informeres om vurderingene og tiltakene som planlegges og gjennomføres, og deres synspunkter skal dokumenteres.

¹¹ [Hjelpetiltak - Nærøysund kommune](#)

¹² [Spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og særskilt språkopplæring](#)

Dersom det vurderes nødvendig, kan barnehagen med foresattes samtykke henvise barnet til PPT ved å bruke et eget henvisningsskjema. Henvisningen må inneholde en pedagogisk rapport som beskriver de tiltakene som er gjennomført, og resultatene av disse. Foresatte har også rett til selv å kreve en sakkyndig vurdering fra PPT. I slike tilfeller må barnehagen, i samarbeid med kommunen, sende saken til PPT.

PPT gjennomfører observasjoner, tester og samtaler med barnet, foresatte og relevante fagpersoner. Basert på dette utarbeider PPT en sakkyndig vurdering som inneholder en beskrivelse av barnets behov, forslag til tiltak og en anbefaling for hvordan hjelpen kan organiseres. Denne vurderingen sendes til foresatte for gjennomgang før den videreformidles til kommunen.

Kommunen fatter enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp basert på den sakkyndige vurderingen. Revisor registrerer at kommunen også har en praksis for å innhente samtykke til enkeltvedtak gjennom dokumentet «svarskjema til foresatte etter mottatt sakkyndig vurdering»¹³. Vedtaket skal inkludere informasjon om tiltakets omfang og organisering, samt et tilbud om veiledning til foresatte. Dersom foresatte har innvendinger til vedtaket, kan saken klages inn til Statsforvalteren via kommunen. Kommunen har også ansvar for å følge opp tiltakene, evaluere måloppnåelsen og sikre kontinuitet i hjelpen.

Ved overgangen til skole skal barnehagen, med foresattes samtykke, sørge for god informasjonsflyt til skolen. Pedagogiske rapporter utarbeides for å dokumentere barnets behov og tiltakene som har vært iverksatt. Kommunen skal vurdere og planlegge kommende års tiltak før neste barnehageår starter, for å sikre at hjelpen er godt tilpasset barnets behov.

Kommunalsjef for oppvekst og familie informerer om at det har vært liten endring i organiseringen av spesialpedagogisk hjelp. Det har blitt forsøkt å knytte spesialpedagoger til barnehager i stedet for til enkeltbarn, slik praksisen var tidligere. Før 1. august 2023 jobbet spesialpedagogene individuelt og kunne være inntre eller flere barnehager på én dag. Denne praksisen ga begrenset mulighet til samarbeid med barnehagene og medførte at spesialpedagogene i liten grad jobbet med barnet i barnegruppa.

For å redusere reisetid og øke samarbeidet med barnehagene ble spesialpedagogene knyttet til enkeltbarnehager, hvor de hadde oppmøte hele eller halve dager. Fra barnehageåret 2023/2024 ble dette systematisert, og arbeidet ble satt i sammenheng med *Meld. St. 6 Tett på*

¹³ [15-skriv-til-foresatte-barn-med-svarskjema-etter-mottatt-tilrading-fra-ppt.docx](#)

*tidlig inn*¹⁴ og kompetanseløftet¹⁵. Kommunen fikk veiledning fra DMMH¹⁶ for å øke kompetansen i «laget rundt barnet». Spesialpedagogenes tilstedeværelse i barnehagene økte fra 26 til 28 timer per uke, og det ble lagt opp til systematisk kompetanseheving.

Kommunalsjef opplyser om at hun opplever at endringene førte til bedre samarbeid mellom barnehage og spesialpedagog, samtidig som spesialpedagogene kunne gi hjelp og veiledning knyttet til mange barn uten vedtak.

Kommunalsjef informerer videre om at det er ingen endringer i kommunens rutiner for spesialpedagogisk hjelp, verken hos PPT eller barnehagemyndigheten. Målet for kommunen har vært at også barnehager uten barn med spesialpedagogiske tiltak skulle få besøk av spesialpedagoger for hjelp og veiledning. Kommunalsjef opplyser om at dette i liten grad har vært mulig å imøtekomme for barnehager med små behov i barnegruppene, særlig for mindre barnehager.

Kommunalsjef opplyser videre om at den spesialpedagogiske hjelpen i kommunen er organisert med faste rammer for arbeidstid og praksis knyttet til enkeltsaker. For en 100 % stilling tilbringer spesialpedagogene 28 timer per uke i barnehagene, fordelt på fire dager fra kl. 8–15. Den femte dagen, tilsvarende 7,5 timer, er avsatt til interne samarbeid, kompetanseheving, møter med andre instanser, møter med foresatte, dokumentasjon og planlegging. I tillegg disponerer spesialpedagogene 8 timer ubunden tid som brukes til oppgaver som planlegging, dokumentasjon og utarbeiding av materiell til barn og barnehager.

Når det gjelder praksis knyttet til enkeltsaker, mottar spesialpedagogene sakkyndige vurderinger og vedtak på de barna de får ansvar for. De tar kontakt med barnehagene for å avtale tidspunkt for arbeidet, som tilpasses barnets behov og dagsrytme så langt det er mulig. Spesialpedagogene utarbeider forslag til timeplaner som leveres og godkjennes av fagansvarlig. De blir kjent med barnet, etablerer en relasjon, og oppretter kontakt med foresatte.

Spesialpedagogene tilpasser hjelpen i henhold til praksis i barnehagen. De utarbeider individuelle utviklingsplaner (IUP) i samarbeid med foresatte og barnehagen, lager ukeplaner og eventuelt materiell som benyttes i opplæringen. Videre gjennomfører de evalueringer, dokumenterer barnets utvikling og utarbeider årsrapporter.

¹⁴ [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

¹⁵ [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis | udir.no](#)

¹⁶ [DMMH | Høgskolen for barnehagelærerutdanning](#)

Ved ledig kapasitet utover vedtaksfestede timer, arbeider spesialpedagogene også med barn som ikke har vedtak, men har behov for oppfølging. For disse barna utarbeides det handlingsplaner i samarbeid med barnehagene.

3.2.2 Henvisning fra barnehage til PPT

Revisor har gjennomgått 15 barnemapper knyttet til spesialpedagogisk hjelp i private barnehager for å vurdere dokumentasjon knyttet til henvisning. Tre av mappene var ikke tilgjengelig for revisor. Av de resterende 12 sakene visste gjennomgangen at 11 av 12 mapper inneholdt henvisning, og 9 av 12 mapper inneholdt pedagogisk rapport. Videre inneholdt 11 av 12 mapper samtykke til henvisning.

3.2.3 Sakkyndig vurdering

Tidsperioden mellom henvisning og sakkyndig vurdering i de gjennomgåtte sakene varierer. Revisor merker seg at PP-tjenesten i de fleste tilfeller raskt igangsetter arbeidet med sakkyndige vurderinger etter mottatt henvisning. I de tilfellene der det har vært lang saksbehandlingstid, skyldes dette hovedsakelig at andre instanser først måtte ferdigstille sitt arbeid før PP-tjenesten kunne iverksette sine undersøkelser.

I gjennomgangen av sakkyndige vurderinger har revisor identifisert flere sentrale forhold. I alle de 12 sakene var det vurdert om det forelå forsinket utvikling hos barnet. I ni av sakene inneholdt vurderingene en beskrivelse av hva som ble ansett som realistiske mål for barnets utvikling og læring. Videre inneholdt 11 av sakene en vurdering av om barnets behov kunne avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Av de sakkyndige vurderingene inkluderte 9 en tilrådning om omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen. For de tre resterende sakene var dette ikke aktuelt, da det var vurdert at barna ikke hadde rett på spesialpedagogisk hjelp. Alle de sakkyndige vurderingene inneholdt en beskrivelse av hvordan barnets stemme var blitt hørt i prosessen.

3.2.4 Vedtak

To av de 12 vedtakene avvek fra PPTs sakkyndige vurdering uten at det var gitt en begrunnelse for avviket.

Alle sakene inneholdt samtykke til vedtak, en beskrivelse av barnets beste, og en redegjørelse for tiltakene som var planlagt for barnet. Alle vedtakene inneholdt også informasjon om klagerett.

Revisor registrer at barnets beste-vurdering i vedtakene fremstår som generell, og det gis inntrykk av at vurderingen i hovedsak fungerer som en henvisning til prinsippet om at barnets beste skal ivaretas, snarere enn en konkret, individuell vurdering av det enkelte barnets situasjon og behov. Det fremgår ikke hvordan prinsippet er anvendt i praksis for å reflektere barnets spesifikke utviklingsbehov eller omstendigheter i det aktuelle vedtaket

3.2.5 Klagebehandling

Det er eksempler på klager knyttet til reduksjon av timer i midlertidige vedtak. Det er også klager som omhandler omfanget og organiseringen av spesialpedagogisk hjelp. Gjennomgangen viser at klager ofte handler om at spesialpedagogisk hjelp ikke er gitt i tråd med vedtaket, eller at det er uklarheter rundt begrunnelser. I noen tilfeller har kommunen justert vedtakene etter klagebehandling, mens det i andre tilfeller ikke fremgår hvordan nye opplysninger er vurdert og fulgt opp. Det er også eksempel der henvendelser fra foresatte, som kan tolkes som klager, ikke er behandlet som dette.

3.2.6 Annet

Revisor observerte hyppig bruk av faguttrykk i sakkyndige vurderinger, noe som kan påvirke hvordan foresatte forstår vurderingene. I én sak hadde kommunen sendt informasjon som kan vurderes som personsensitiv via e-post.

Videre ble det funnet at midlertidige vedtak med reduksjon av timer ble sendt ut i flere av sakene, med begrunnelse i bemanningsproblemer i kommunen. Kommunen mottok klager på flere av disse vedtakene, og etter klagebehandling ble vedtakene korrigert for å samsvare med den sakkyndige vurderingen. I én sak ble spesialpedagogisk hjelp gitt gjennom ufaglært personell, noe som kan reise spørsmål om kvaliteten på hjelpen som ble gitt.

I tillegg ble det funnet at det i to saker var fattet vedtak uten at timeantall for den spesialpedagogiske hjelpen ble spesifisert. I én sak ble deler av de vedtatte timene brukt til opplæring av ansatte i stedet for direkte hjelp til barnet. Disse forholdene peker på utfordringer knyttet til både ressursbruk, kvalitetssikring og oppfyllelse av vedtak i samsvar med barnets rettigheter og behov.

I forbindelse med utsendelse av beskjeder og vedtak om midlertidig reduksjon av spesialpedagogiske timer til foresatte, ble det i flere tilfeller oppgitt at barn med størst behov ville bli prioritert. Samtidig fremkom det i enkelte saker, der barn hadde store og omfattende

behov, at kommunen enten hadde redusert timeomfanget eller at spesialpedagogisk hjelp ikke ble utført av kvalifisert personell.

Revisor har observert indikasjoner på at barnehagene kan være mer delaktige i henvisnings- og klageprosessen enn det som følger av barnehagens rolle. Dette kommer blant annet til uttrykk i enkelte saker der foresatte har uttalt at de ikke ønsker spesialpedagogisk hjelp for sitt barn, men at barnets behov skal håndteres innenfor det ordinære pedagogiske tilbudet. Andre eksempler inkluderer situasjoner der barnehagen har etterspurt oppdateringer på klagesaker på vegne av foresatte.

3.3 Betraktninger

Nærøysund kommune har et system for behandling av saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp, som omfatter tydelige rutiner og strukturer for samarbeid mellom barnehager, foresatte, PPT og kommunen. Rutinene er tilgjengelig på kommunes hjemmeside og beskriver en prosess som skal sikre at barnets behov blir vurdert og fulgt opp i samsvar med barnehageloven. Barnehagene har ansvar for å vurdere barnets behov, prøve ut tiltak og dokumentere dette før en eventuell henvisning til PPT. Det fremgår også tydelig at foresatte skal involveres i prosessen og at deres synspunkt skal dokumenteres. Videre fremgår det hvem som er ansvarlig for å fatte vedtak og utarbeide individuelle utviklingsplaner (IUP), og hvordan foresatte kan klage på vedtak. Revisor registrer at det har vært en endring i hvordan det spesialpedagogiske hjelpen organiseres, ved at spesialpedagogene er knyttet til spesifikke barnehager i stedet for enkeltindivid.

Gjennomgang av Nærøysund kommune sin behandling av saker knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehagene viser at kommunen har etablerte rutiner og prosesser som dekker sentrale elementer i saksbehandlingsreglene, inkludert henvisning, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, samtykke til henvisning, samtykke til enkeltvedtak og klagebehandling. Det er likevel identifisert variasjoner i hvordan disse rutinene følges, og enkelte svakheter knyttet til dokumentasjon, vurdering og oppfølging av sakene.

Kommunen har et system for å sikre medvirkning fra foresatte, men det kommer frem at enkelte vurderinger, som barnets beste, kan oppleves som generelle, og ikke alltid tydelig reflekterer individuelle forhold. Det er også variasjon i saksbehandlingstid, som i noen tilfeller skyldes eksterne faktorer.

Klagebehandling viser at kommunen i mange tilfeller har rettet opp midlertidige vedtak i tråd med sakkyndige vurderinger. Revisor vil bemerke at PPT gjør vurderinger av hvilken hjelp barnet har behov for, og at interne utfordringer som bemanning kan ikke gå ut over barnets

rettigheter. Det følger videre av veilederen om spesialundervisning i skolen at «dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig»¹⁷. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse av 17.01.2018¹⁸ mener at det ikke finnes gode grunner til å behandle barnehagebarn annerledes. Revisor kan ikke se at kommunen har gjort vurderinger av om hjelp som ikke er gitt skal tas igjen i alle sakene.

Det er en klagesak som er håndtert som et spørsmål. Der kommunen er usikre på om henvendelsen er en formell klage, må kommunen gi nødvendig veiledning¹⁹ slik at parten kan ivareta sine interesser. Manglende klagebehandling kan føre til uklarhet rundt rettigheter og muligheter for omgjøring av vedtak.

Det er indikasjoner på at nye opplysninger som kommer frem i klagene ikke blir fulgt opp. Forvaltningsloven slår fast at kravene som gjelder for enkeltvedtak også gjelder for klagebehandling, og underinstansen (den som mottar klagen) skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Det vil si at dersom det kommer frem nye opplysninger i en klage, skal disse undersøkes og vurderes gjennom klagebehandlingen.

Systemet viser en innsats for å ivareta barnets rettigheter, men enkelte utfordringer peker på behov for en styrket og mer ensartet praksis.

3.4 Forslag til forbedring

For å bedre arbeidet med spesialpedagogisk hjelp kan kommunedirektøren vurdere følgende:

- Utarbeide retningslinjer for å sikre at barnets beste-vurderinger i vedtak er individuelt tilpasset og tydelig dokumentert
- Utarbeide gode rutiner og system for klagebehandling slik at nye opplysninger som kommer frem i klager blir undersøkt og vurdert.
- Sikre at språk i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak er tilgjengelig og forståelig
- Klargjøre barnehagens rolle i henvisnings- og klageprosessen for å sikre at deres bidrag er i samsvar med kommunens ansvar og prosedyrer.

¹⁷ [8. Individuell opplæringsplan \(IOP\) | udir.no](#)

¹⁸ [Svar på spørsmål om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a | udir.no](#)

¹⁹ Jf forvaltningsloven § 11

KILDER

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

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (u.å.). *Circle of Security Parenting (COS-P)*. Hentet fra [Bufdir.no | Bufdir](#)

Dronning Mauds Minne Høgskole (DMMH). (u.å.). *Høgskolen for barnehagelærerutdanning*. Hentet fra <https://www.dmmh.no>

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

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Meld. St. 6 (2019–2020): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Statsforvalteren. (u.å.). *Regional ordning for barnehager*. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Hentet fra <https://www.udir.no>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Hentet fra <https://www.udir.no>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Veileder: Spesialpedagogisk hjelp*. Hentet fra <https://www.udir.no>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *PP-tjenesten (PPT) og henvisningsprosess*. Hentet fra <https://www.udir.no>

Utdanningsdirektoratet. (2015). *Årsevaluering 2015*. Hentet fra <https://www.udir.no>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Bedre tverrfaglig innsats (BTI) – Samhandlingsverktøy*. Hentet fra <https://www.udir.no>

VEDLEGG 1 – UTTALELSE

Hei

Vi har gjennomgått undersøkelsen/rapporten og har ingen anmerkninger

Med vennlig hilsen

Karl-Anton Swensen | Kommunedirektør



Nærøysund kommune

+ 47 97158783 | www.naroyssund.kommune.no

Denne meldingen er bare ment for mottakeren.
Hvis du mottar den ved en feil, vær vennlig å varsle avsender og slett meldingen.

NÆRØYSUND KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

SAKSNR 19/26: UNDERSØKELSE – LIKEBEHANDLING AV PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

<u>UTVALG</u>	<u>SAK NR.</u>	<u>M.DATO</u>	<u>SAKSBEHANDLER</u>	<u>ARKIVNUMMER</u>
KONTROLLUTVALGET	19/26	11.06.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

Kontrollutvalget legger saken frem for kommunestyret med slik INNSTILLING

1. Kommunestyret tar revisors rapport om Likebehandling av private og kommunale barnehager til orientering.
2. Undersøkelsen viser at beregning av tilskudd til private barnehager i all vesentlighet er i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Deloittes vurdering er imidlertid at kommunen har vesentlige forbedringsområder knyttet til rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen, jfr kommuneloven § 25-1. Deloittes vurdering er at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk.
3. Kommunestyret viser til revisjonens anbefalinger og ber kommunedirektøren sørge for følgende:
 - a. Sikre at vedtak om tilskuddssatser fastsettes i samsvar med beregningsreglene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.
 - b. Styrke rutiner og prosedyrer slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes, i tråd med kravene i kommuneloven § 25-1.
 - c. Sikre at det blir tilstrekkelig dokumentert og begrunnet hvilke endringer som blir gjort i beregningsgrunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivaretatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.
 - d. Etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for tilskuddsberegningen, herunder utarbeide sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver.
 - e. Formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser for tilskuddsprosessen, for å redusere personavhengigheten og sikre at oppgavene kan gjennomføres ved fravær av nøkkelpersoner.
4. Kommunestyret vil be om at kommunedirektøren innen 2026 rapporterer på oppfølging av undersøkelsen.

VEDLEGG

KST-SAK 131/25 NÆRØYSUND KOMMUNE - FASTSETTING AV SATS FOR DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER 2026

Undersøkelse - Likebehandling av private og kommunale barnehager. Rapport datert 30.04.26. Deloitte AS.

SAKSUTREDNING

BAKGRUNN

I henhold til forskrift om tilskudd til private barnehager som vedrører Driftstilskudd til private barnehager skal kommunen gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Kommunestyret oversendte sak 131/25 over til kontrollutvalget. Vedlagt saken følger derfor saksfremlegg i KST-SAK 131/25.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 5. februar og fattet slikt vedtak i sak 01/26 : *KST-SAK 131/25 Nærøysund kommune - fastsetting av sats for driftstilskudd til private barnehager 2026:*

1. *«Kontrollutvalget viser til kommunestyrets vedtak i KST-sak 131/25 pkt 2 og 3. Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse hos revisor Deloitte AS som skal inneholde følgende punkter:*
 - *Vurdere om kommunen har en likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager i kommunen.*
 - *Kontrollere beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for private barnehager*
2. *Kontrollutvalget setter av en ramme på inntil 75 timer for undersøkelsen.*
3. *Deloitte AS bes om å oversende et kort notat til sekretariatet innen 20. februar som viser hvordan undersøkelsen planlegges gjennomført. Kontrollutvalget godkjenner prosjektskissen pr epost.*
4. *Undersøkelsen skal gjennomføres og ferdigstilles innen 20. april 2026.*
5. *Kontrollutvalget oversender kopi av vedtaket til kommunestyret for orientering. «*

Deloitte har på oppdrag for kontrollutvalget i Nærøysund kommune gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager. Bakgrunnen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kontrollutvalget ble bedt om å gjennomgå kommunens likebehandling og beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser. Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 01/26.

VURDERING

Deloitte AS har oversendt undersøkelsen 30.04.26. Prosjektskissen ble oversendt kontrollutvalget for godkjenning i februar og grunnet ekstra tid i denne prosessen, ble det en mindre forsinkelse i leveransen. Nedenfor følger sentrale momenter i gjennomgangen.

¹«Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunens praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det er også gjennomført kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026. Deloitte har samlet inn dokumentasjon knyttet til Nærøysund kommunes system og rutiner for arbeidet med beregning av tilskudd. Det er også gjennomført intervju med nøkkelpersoner i arbeidet med å fastsette tilskuddssats.

System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

Etter Deloitte's vurdering er kommunens rutinebeskrivelser ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønnsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. Tilskuddsprosessen er også i betydelig grad avhengig av nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Videre mangler kommunen tydelige sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. Samlet sett er Nærøysund kommunes rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen etter Deloitte's vurdering ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 25-1. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026

Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Undersøkelsen avdekker at det for enkelte poster må gjøres skjønnsmessige vurderinger, særlig knyttet til kostnader for byggdrift som renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. Det ble gjort endringer i beregningsgrunnlaget etter henvendelser fra PBL, blant annet knyttet til feilførte strømkostnader, formelfeil i modellen og justering av fordelingsnøkler ved oppvekstsentre. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem. Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget.

Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk. Kommunestyret har vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier. Dette er etter Deloitte's vurdering ikke i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.»

¹ Utdrag fra undersøkelsen. Deloitte AS

På rapportens side 22 og 23 fremmer revisor sin konklusjon og anbefalinger til Nærøysund kommune.

Revisor vil presentere rapporten i møte 11. juni.

Sekretariatet 04.06.26
Edel Åsjord



Undersøkelse | Nærøysund kommune
Likebehandling av private og kommunale barnehager
April 2026

«Undersøkelse av likebehandling
av private og kommunale
barnehager»

April 2026

Rapporten er utarbeidet for
Nærøysund kommune av Deloitte
AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00

Sammendrag

Deloitte har på oppdrag for kontrollutvalget i Nærøysund kommune gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager. Bakgrunnen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kontrollutvalget ble bedt om å gjennomgå kommunens likebehandling og beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser. Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 01/26.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunens praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det er også gjennomført kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026. Deloitte har samlet inn dokumentasjon knyttet til Nærøysund kommunes system og rutiner for arbeidet med beregning av tilskudd. Det er også gjennomført intervju med nøkkelpersoner i arbeidet med å fastsette tilskuddssats.

System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

Nærøysund kommune har delegert myndighet til kommunedirektøren for å treffe avgjørelser etter barnehageloven med tilhørende forskrifter, og har etablert rutinebeskrivelser for arbeidet med å beregne og tildele tilskudd. Rutinebeskrivelsene gir en overordnet beskrivelse av prosess og ansvarsfordeling mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør. Kommunen benytter KS og PBL sin mal for tilskuddsberegning som verktøy for beregning av tilskudd.

Etter Deloitte vurdering er kommunens rutinebeskrivelser ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønnsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. Tilskuddsprosessen er også i betydelig grad avhengig av nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Videre mangler kommunen tydelige sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. Samlet sett er Nærøysund kommunes rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen etter Deloitte vurdering ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 25-1. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026

Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Undersøkelsen avdekker at det for enkelte poster må gjøres skjønnsmessige vurderinger, særlig knyttet til kostnader for byggdrift som renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. Det ble gjort endringer i beregningsgrunnlaget etter henvendelser fra PBL, blant annet knyttet til feilførte strømkostnader, formelfeil i modellen og justering av fordelingsnøkler ved oppvekstsentre. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem. Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og

mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget.

Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk. Kommunestyret har vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen har Deloitte utarbeidet noen forslag til tiltak som går frem av kapittel 4.

Innhold

1	INNLEDNING	6
1.1	BAKGRUNN	6
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.3	AVGRENSNING	6
1.4	METODE	6
1.5	VURDERINGSKRITERIER	7
2	SYSTEM OG RUTINER FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER	8
2.1	PROBLEMSTILLING	8
2.2	VURDERINGSKRITERIER	8
2.3	DATAGRUNNLAG	8
2.4	VURDERING	12
3	BEREGNINGSGRUNNLAG FOR UTREGNING AV TILSKUDDSSATSER	14
3.1	PROBLEMSTILLING	14
3.2	VURDERINGSKRITERIER	14
3.3	DATAGRUNNLAG	14
3.4	VURDERING	19
4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	21
	VEDLEGG 1: VURDERINGSKRITERIER	23
4.1	INNLEDNING	23
4.2	KRAV I LOV OG FORSKRIFT	23
	VEDLEGG 2: SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	24

Figurer:

Figur 1: Oversikt fordeling barn i private og kommunale barnehager 2026	16
Figur 2: Beregningsmetode for tilskudd til private barnehager (per barn)	16

Tabeller:

Tabell 1: Oversikt over kommunens kostnader til barnehager	15
Tabell 2: Oversikt over private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune	15
Tabell 3: Driftstilskudd per heltidsplass i Nærøysund kommune 2026	19

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i møte den 05.02.2026, sak 01/26 og vedtatte prosjektplan 03.03.2026, gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune. Bakgrunnen for undersøkelsen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomgå om kommunen har en likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager. I samme vedtak ble kontrollutvalget også bedt om å sjekke beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for private barnehager.

I saksfremlegget til kommunestyrets sak 131/25 går det fram at kommunen har mottatt klage fra PBL på vedtak om tilskudd til private barnehager for 2026. PBL representerer åtte private barnehager i kommunen. Av klagen går det blant annet frem at PBL mener kommunen har gjort en rekke feil i utregninger av tilskuddssats. Tilskuddssatsene ble endret som følge av klagebehandlingen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Nærøysund kommune sin praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. I undersøkelsen har det også vært et formål å gjennomføre kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser til private barnehager.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger for undersøkelsen:

- 1) I hvilken grad har Nærøysund kommune etablert **tilfredsstillende system og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager** som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager?
- 2) Er **beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026 korrekt** i henhold til regelverket?

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde kommunens likebehandling når det gjelder fastsetting av tilskuddssatser. Andre områder, for eksempel knyttet til tilsyn og behandling av søknader om dispensasjon, er ikke omfattet av undersøkelsen.

1.4 Metode

Oppdraget er definert som en undersøkelse og ikke en forvaltningsrevisjon. Vi har likevel utført oppdraget i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I tillegg er oppdraget kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2026 til april 2026.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Nærøysund kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot vurderingskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Nærøysund kommune som er involvert i eller har ansvar for likebehandling av private og kommunale barnehager i ulike deler av organisasjonen. Vi har intervjuet totalt tre personer over to intervju. Intervjuene har vært gjennomført med økonomidirektør og kommunal barnehagemyndighet. I sistnevnte intervju deltok også vikar for kommunal barnehagemyndighet som bidro i prosessen med å beregne tilskudd til private barnehager for 2026.

1.4.3 Økonomisk analyse

Deloitte har gjennomgått og analysert kommunens beregning av tilskuddssatser til private barnehager for 2026.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Rapporten er også sendt til kommunen for gjennomsyn før oversendelse til kontrollutvalget. Det ble gitt innspill til rapportutkastet som er hensyntatt i endelig rapport.

1.5 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er de krav og forventninger som undersøkelsesobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder. I dette prosjektet er vurderingskriteriene i hovedsak hentet fra barnehageloven og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i Vedlegg 1: Vurderingskriterier.

2 System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

2.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende problemstilling:

- 1) I hvilken grad har Nærøysund kommune etablert **tilfredsstillende system og rutiner** for **tildeling av tilskudd til private barnehager** som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager?

2.2 Vurderingskriterier

Basert på krav i kommuneloven § 25-1 og barnehageloven § 19 har Deloitte utledet følgende vurderingskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, herunder utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige rutiner og prosedyrer.
- behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager (jf. barnehageloven § 19)
- sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tilskudd (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2)

Se vedlegg 2 for utfyllende vurderingskriterier.

2.3 Datagrunnlag

2.3.1 Delegering av beslutningsmyndighet for oppgaver etter barnehageloven med forskrifter

Nærøysund kommunes delegeringsreglement for perioden 2020–2024 ble vedtatt av kommunestyret 11.06.2020 i sak 56/20. Kommunedirektøren er delegert myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Innenfor området oppvekst og familie er kommunedirektøren delegert myndighet etter barnehageloven av 17. juni 2005 nr. 64 med tilhørende forskrifter, herunder forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kommunedirektøren treffer selv avgjørelse om videredelegering av delegert myndighet internt i administrasjonen, forutsatt at det etableres tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsrutiner, jf. pkt. 5.1.1 i delegeringsreglementet.

2.3.2 Rutinebeskrivelser for fastsetting av tilskuddssatser

Nærøysund kommune har etablert to rutine- og prosedyrebeskrivelser som er relevante for kommunens arbeid med å beregne og tildele tilskudd til private barnehager. *Kommunens rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver*¹ gir en

¹ Nærøysund kommune. Rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver. Ikke datert.

oversikt over sentrale oppgaver i henhold til krav til barnehagemyndighet i barnehageloven, samt daglige, månedlige og årlige oppgaver som tilfaller barnehagemyndigheten. Rutinen gir ikke en utførlig beskrivelse av barnehagemyndighetens ansvar for beregning og tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager, men følgende oppgaver relatert til dette arbeidet fremgår:

- Månedlig skal barnehagemyndighet beregne og utbetale tilskudd til private barnehager.²
- Årlig skal barnehagemyndighet beregne tilskuddssats og skrive vedtak innen 31.10.

Kommunen har videre etablert en *rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager*.³ Rutinen slår fast at det er barnehagemyndighet som har ansvaret for at rutinen blir fulgt og at tilhørende lovverk blir overholdt. Av lovverk vises det i rutinen til barnehageloven § 19 og tilhørende forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kommunen opplyser om at barnehagemyndighetens ansvar innebærer å starte tilskuddsprosessen, sikre at den følger nødvendige krav i barnehageloven med forskrifter, fatte vedtak om tilskuddssats og skrive innstilling til kommunestyret for vedtak om tilskuddssats.

Rutinen inneholder videre en overordnet beskrivelse av prosessen med å beregne og tildele tilskudd, fra gjennomføring av oppstartsmøte mellom økonomidirektør og barnehagemyndighet, og til saksframlegg til kommunestyret for fastsetting av endelig sats. Det praktiske arbeidet med tilskuddsberegningen er delt mellom barnehagemyndigheten og økonomiavdelingen og det skal i prosessen gjennomføres to møter for å samordne arbeidet.

Det går videre frem av rutinen at kommunen skal benytte veilederen og malen fra KS og PBL (utviklet av Agenda Kaupang) som verktøy for å gjøre beregningene av tilskudd. Med utgangspunkt i siste versjon av beregningsmodellen er det økonomidirektør som skal hente ut nødvendige regnskapstall fra kommunale barnehager fra to år før tilskuddsåret. I rutinebeskrivelsen er det ikke gitt en nærmere beskrivelse av hvilke regnskapstall som skal legges til grunn for beregningen av tilskudd, for eksempel hvilke kostnadstyper og regnskapskontoer som skal inkluderes eller holdes utenfor i grunnlaget. Dette går imidlertid frem av beregningsmodellen som kommunen benytter. Som en del av oppstartsmøtet mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal eventuelle innsigelser til tilskuddsberegningen fra tidligere år også gjennomgås.

I forkant av andre møte mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal informasjon fra barnehagenes årsmeldinger legges inn i beregningsmodellen. I rutinebeskrivelsen blir det presisert at antall plasser i bruk og byggeår for beregning av kapitaltilskudd skal fylles inn i modellen. I intervju blir det opplyst at det er barnehagemyndighet som innhenter opplysninger fra barnehagenes årsmeldinger. Videre går det fram at det i denne fasen av tilskuddsprosessen skal gjøres en

² Kravet til utbetaling er kvartalsvis på forskudd, og månedlig utbetaling er en rutine som er utarbeidet lokalt, etter dialog med private barnehager.

³ Nærøysund kommune. Rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager. Ikke datert.

kvalitetssikring av data F221 per kommunale barnehage med ansvarlig for byggdrift. Kostnader på denne funksjonen er utgifter til barnehagelokaler og skyss.⁴

I det andre møtet mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal regnskapstall gjennomgå og den endelige beregningen av tilskuddet ferdigstilles. Videre prosess slik det fremstilles i rutinen omfatter fattig av enkeltvedtak om tilskudd, behandling av eventuelle innsigelser på enkeltvedtaket, korreksjon av kapitaltilskudd og deflator i oktober etter fremlagt statsbudsjett, og utarbeidelse av saksfremlegg til kommunestyret for behandling i desember.

I intervju fremkommer det at kommunens etablerte system og rutiner for beregning av tilskudd oppleves som tilstrekkelige og gir en oversikt over sentrale aktiviteter som hvert år skal gjennomføres i forbindelse med beregning og fastsettelse av tilskuddssatser.

Det blir videre pekt på i intervju at prosessen med tilskuddsberegning oppleves som sårbar da den i stor grad er avhengig av nøkkelpersoner med erfaring fra tilskudd. Kommunen har ikke fastsatt i sine rutiner hvordan ansvaret fordeles ved fravær blant nøkkelpersoner i arbeidet med fastsetting av tilskuddssatser. Kommunen opplyser at det likevel er etablert praksis at regnskapssjef overtar økonomidirektørens rolle i arbeidet ved økonomidirektørens fravær. For barnehagemyndighet har kommunen ved siste tilskuddsberegning hatt vikar inne for å dekke inn for fravær. I intervju blir det vist til at dette var planlagt fravær. Vikaren som trådte inn, fikk støtte fra oppvekstsjefen og økonomidirektøren for å gjennomføre oppgaver, også knyttet til beregning av tilskuddssatser. Kommunen opplyser også at det i forkant av vikarens tiltredelse, ble gitt én-til-én veiledning fra den som ordinært har rollen som kommunal barnehagemyndighet knyttet til oppgavene.

2.3.3 Kontrollrutiner og kvalitetssikring av beregningsgrunnlaget

Utover kontrollsjekk med ansvarlig for byggdrift for utgifter knyttet til vedlikehold, gir rutinen ikke ytterligere beskrivelser av prosessen med å kvalitetssikre og kontrollere at regnskapstallene som benyttes i grunnlagsskjemaet er korrekt. I intervju blir det imidlertid vist til at barnehagemyndigheten har hele beregningsgrunnlaget til kvalitetssikring/gjennomgang. Barnehagemyndigheten rådfører seg med rådgiver med ansvar for kommunale barnehager og kommunalsjef. Barnehagemyndigheten har et særskilt fokus på refusjoner fra stat og fylke for utgifter til for eksempel studiestøtte. Eventuelle endringer og korreksjoner som gjøres i beregningsarket, for eksempel justeringer på byggdrift, opplyser kommunen om at blir dokumentert med kommentarer i beregningsgrunnlaget. Dette skal bidra til å sikre sporbarhet og for å kunne forklare grunnlaget for tallene ved henvendelser eller klager på fastsettelsen av tilskuddssatser. I vår gjennomgang av beregningsgrunnlaget blir det kommentert flere steder at det er gjort korreksjoner, men det blir ikke presisert hvorfor og hvilke vurderinger som ligger til grunn. Dette gjelder eksempelvis kostnader for tillegg til vintervedlikehold og renhold.

I forbindelse med fastsettingen av tilskuddssatser for 2026 opplyser kommunen at det ble gjennomført stikkprøver for å kvalitetssikre enkelte kostnader i beregningsgrunnlaget. Barnehagemyndigheten kontaktet eksempelvis de kommunale barnehagene for å

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder til kontoplanen i KOSTRA for 2025. Datert 01.11.2024.

innhente estimater på omfanget av vintervedlikehold, med sikte på å vurdere rimeligheten av de regnskapsførte kostnadene. Kommunen opplyser at gjennomføring av stikkprøver som kontrolltiltak i tilskuddsarbeidet er en etablert praksis som gjennomføres årlig, både knyttet til bemanning og driftsutgifter F221. Det går imidlertid ikke fram av kommunens skriftlige rutiner for fastsetting av tilskuddssatser at det skal gjennomføres stikkprøvekontroller og hva kontrollene innebærer.

2.3.4 Kunnskap og kompetanse om fastsetting av tilskuddssats

Kompetansen knyttet til beregning av tilskudd er i hovedsak bygget opp gjennom erfaring. Regelverket oppleves som tydelig, men komplisert, og det blir i intervju vist til at det kreves inngående kjennskap til både regnskapsfaget og tilhørende veiledere for beregning av tilskudd for å løse oppgavene korrekt. Ny utgave av veilederen blir gjennomgått årlig for å sikre at kommunen er oppdatert på eventuelle endringer i kravene til fastsetting av tilskuddssatser. Kommunen opplyser videre at ansatte har anledning til å delta på relevante kur og nettseminarer for å holde seg oppdatert om eventuelle endringer på området.. Barnehagemyndigheten har for eksempel deltatt på kurs om tilskudd til private barnehager i regi av KS.

2.3.5 Skjønnsmessige vurderinger og utfordringer knyttet til enkeltposter

Selv om prosessen med å beregne tilskudd for økonomidirektør fortrinnsvis innebærer å legge regnskapstall inn i beregningsgrunnlaget, opplyser kommunen at det hvert år må gjøres skjønnsmessige vurderinger av enkelte driftsutgifter. Dette gjelder spesielt kostnader knyttet til byggdrift, som for eksempel renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. I intervju blir det vist til at en av årsakene til at det må gjøres skjønnsmessige vurderinger er at kommunen ikke har fast ansatte per bygg for tjenestene knyttet til byggdrift. Personell og tjenester leveres på tvers av flere kommunale bygg, noe som kommunen peker på at gjør det vanskelig å føre kostnadene direkte på den enkelte barnehage. For eksempel kan en renholder jobbe på flere ulike bygg som kommunen drifter.

For enkelte felleskostnader, som vintervedlikehold hvor kommunen drifter i egenregi, legges det til et anslag per barnehage. Som vist til over, er formålet med å involvere ansvarlig ved byggdrift å gjøre en konkret vurdering av anslagene og kvalitetssikre slike driftsutgifter. I denne gjennomgangen opplyser kommunen at feilføringer rettes opp, og det gjøres skjønnsmessige anslag for felleskostnader per barnehage. For enkelte kostnader, som for eksempel bygningsmessig vedlikehold benytter kommunen fordelingsnøkler basert på arealbruk ved barnehagene. I intervju opplyser kommunen at de mener kostnader som baseres på en fast fordelingsnøkkel gir et rettvise bilde av barnehagenes utgifter.

Kostnader mellom barnehage og skole i oppvekstsentre fordeles i hovedsak basert på areal (for byggdrift) og bemanning. Det er spesielt fokus på å kvalitetssikre kostnadsfordelingen ved kommunens to oppvekstsentre, hvor barnehage og skole deler bygg og fellesutgifter som strøm, renhold og vedlikehold. Kommunen opplyser at utgiftene på oppvekstsentrene er arealfordelt med Grawik barnehage 15 prosent og Foldereid barnehage 18 prosent. I intervju viser kommunen også til at kommunal barnehageeier etter behov blir involvert for å gjennomgå enkeltposter for den aktuelle enheten. I denne sammenheng blir det spesielt rettet fokus på å kvalitetssikre

kostnadsfordelingen ved oppvekstsentrene, hvor barnhage og skole deller fellesutgifter som strøm, renhold og vedlikehold.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan enkelte poster skal behandles i tilskuddsberegningen. I intervju blir det særlig fremhevet håndteringen av refusjoner og ekstraordinære tilskudd, hvor det må gjøres årlige vurderinger for å sikre korrekt behandling slik at det ikke gir utilsiktet utslag i tilskuddsgrunnlaget. Refusjoner knyttet til for eksempel ansatte som er sensorer ved fagbrev gjennomgås særskilt med barnehagemyndighet/oppvekst ved tilskuddsberegningen.

2.3.6 Håndtering og oppfølging av henvendelser og klager på vedtak om tilskuddssatser

Kommunen opplyser om at det ved enkelte anledninger har blitt mottatt klager eller henvendelser knyttet til tilskuddsberegningen fra de private barnehagene, som i hovedsak formidles gjennom Private Barnehagers Landsforbund (PBL). I 2024 ble det mottatt klage på tilskuddssatsen som resulterte i en ny beregning med korrigert sats. I 2025 ble det sendt et forhåndsvarsel om tilskuddssats som PBL stilte spørsmål om, og kommunen ga tilbakemelding på. I intervju blir det vist til at klagene ofte gjelder de samme postene, herunder kostnader til porto, telefon, strøm og vintervedlikehold. Det er kommunalsjefen for oppvekst som mottar og behandler klager på tilskuddsberegningen. Økonomidirektøren bistår med tallmessige vurderinger og eventuelle korrigeringer i beregningsskjemaet dersom eventuelle klager får medhold. Kommunen viser til at det har blitt gjort korrigeringer i beregningsgrunnlaget i tilfeller der klager har avdekket feil.

I forbindelse med tilskuddsberegningen for 2026 ble det blant annet gjort endringer knyttet til feilførte strømkostnader for Heimen barnehage og Foldereid oppvekstsenter, etter klage fra PBL (se kapittel 3.3.3). Kommunen viser også til at fordelingsnøkkelen mellom skole og barnehage ved et oppvekstsenter har blitt justert etter klage, for å gjenspeile faktiske forhold for kostnader.

Kommunen peker videre på et konkret læringspunkt fra klageprosessen for tilskuddsberegningen for 2026. Etter innspill fra de private barnehagene ble praksisen for korrigering av lønnsrefusjoner endret. Slike poster korrigeres nå på en egen linje i beregningsskjemaet, slik at de ikke påvirker pensjonsgrunnlaget. Kommunen opplyser også om at det gjennomføres årlige gjennomganger av refusjoner og andre poster for å sikre at alle relevante inntekter og utgifter er korrekt behandlet i tilskuddsgrunnlaget.

2.4 Vurdering

Nærøysund kommune har i sitt delegeringsreglement delegert myndighet til kommunedirektøren for å treffe avgjørelser etter barnehageloven med tilhørende forskrifter, og har videre fastsatt rutinebeskrivelser for arbeidet med å beregne og tildele tilskudd til private barnehager. Rutinebeskrivelsene gir en overordnet beskrivelse av prosess og ansvarsfordeling mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør. Etter Deloitte sin vurdering er at rutineene ikke er tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. KS og PBL sin mal for tilskuddsberegning gir gode

føringer for dette arbeidet, men den forutsetter likevel at det blir begrunnet hvilke endringer som blir gjort i grunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivaretatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.

Tilskuddsprosessen er i betydelig grad avhengig av tre nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Rutinebeskrivelsenes overordnede karakter forsterker sårbarheten, da de i begrenset grad gir grunnlag for at en stedfortreder kan gjennomføre oppgavene uten inngående kjennskap til prosessen fra før. Deloitte vurderer at kommunen bør vurdere å formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser som reduserer personavhengigheten i tilskuddsprosessen.

Når det gjelder kontrollrutiner og kvalitetssikring, viser datagrunnlaget at kommunen gjennomfører en kontrollsjekk med ansvarlig for byggdrift. I henhold til kommunens etablerte rutiner skal økonomidirektør og barnehagemyndighet i fellesskap også gjennomgå beregningsgrunnlaget i eget møte, noe som bekreftes i intervju at blir gjort. Samtidig gir ikke rutineene tydelige føringer for hvilke kontroller som skal gjøres, eksempelvis i form av en sjekkliste for hvilke momenter i tilskuddsberegningen som skal kontrolleres. Kommunen opplyser at det gjennomføres årlige stikkprøver som kontrolltiltak, knyttet til bemanning og driftsutgifter F221. Det fremgår likevel ikke av rutineene at det skal gjennomføres systematiske stikkprøver av beregningsgrunnlaget. Samlet sett mener Deloitte at Nærøysund kommune bør vurdere å etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for å redusere risikoen for feil i tilskuddsberegningen.

Datagrunnlaget viser at kommunen ved flere anledninger har mottatt klager og henvendelser knyttet til tilskuddsberegningen, og at det har blitt gjort korrigeringer i beregningsgrunnlaget som følge av avdekkede feil. Etter barnehageloven § 19 skal kommunen behandle private barnehager som mottar tilskudd likeverdig med kommunale barnehager, og det er kommunens ansvar å sikre at beregningsgrunnlaget er korrekt. Kommunen kan ikke basere seg på at de private barnehagene gjennom sine klager og henvendelser skal fungere som en kontrollmekanisme for å avdekke feil i tilskuddsberegningen. Deloitte mener at kommunen bør vurdere å styrke sine interne kontrollrutiner slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes.

Etter kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, herunder ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Deloitte vurderer at kommunens rutinebeskrivelser ikke i tilstrekkelig grad oppfyller dette kravet.

3 Beregningsgrunnlag for utregning av tilskuddssatser

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- 2) Er **beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser** for 2026 **korrekt** i henhold til regelverket?

3.2 Vurderingskriterier

Basert på krav i barnehageloven § 19 og §§ 2, 3, 4-5, 6 og 10 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, har Deloitte utledet følgende vurderingskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager (jf. barnehageloven § 19)
- gi driftstilskudd til private barnehager per heltidsplass, som skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter (etter § 3 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager)
 - basere beregningen på kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret
 - gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, og forskriften tydeliggjør i §§ 4-5 hva som er retningslinjene for utregning av påslagene
- beregne kapitaltilskudd til private barnehager som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr, der satsen differensieres ut fra barnehagens godkjenningsår (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 6)
- indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 10)
- sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tilskudd (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2)

Se vedlegg 2 for utfyllende vurderingskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Kommunens tidligere kostnader til barnehager

Det fremgår av sist publiserte årsmelding for Nærøysund kommune (2024) at tilskudd til private barnehager utgjorde MNOK 68,1. Samtidig fremkommer det av grunnlaget for beregning av tilskuddssatser for 2026 at tilsvarende driftsutgifter til kommunale

barnehager i 2024 var MNOK 49,6⁵. Dette gir en snittkostnad for et barn i privat barnehage på kr 228.523, mot en snittkostnad på kr 202.662 for et barn i kommunal barnehage.

Tabell 1: Oversikt over kommunens kostnader til barnehager

	Kommunale barnehager (2024)	Tilskudd til private barnehager (2024)
Beløp	49.855 (MNOK)	68.100 (MNOK)
Antall barn iht. årsmelding	246	298
Snittkostnad per barn	202.662	228.523

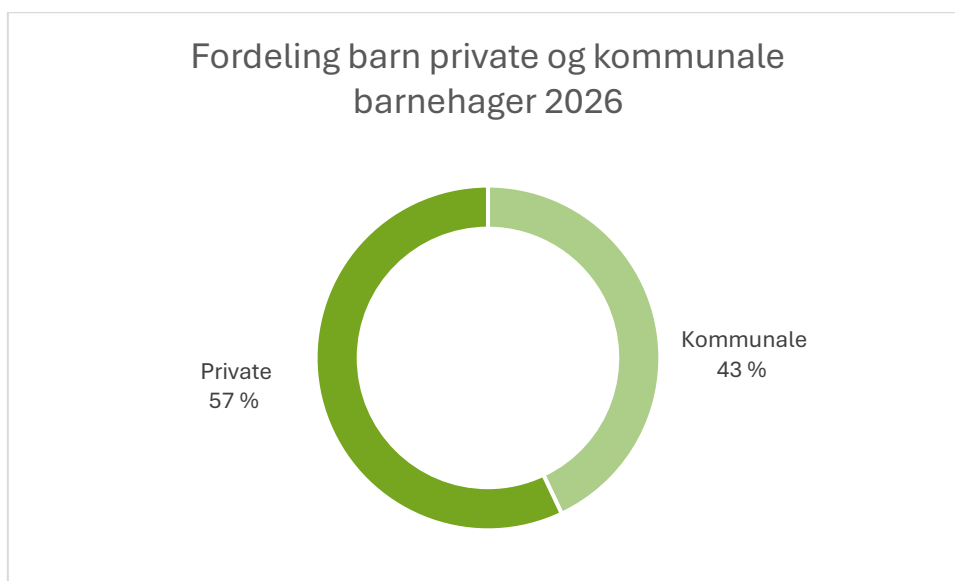
Det er til sammen 16 barnehager i Nærøysund kommune, der 9 er private og 7 er kommunale. Det blir benyttet 563,9 fulltidsplasser i kommunen per 17.03.26. Det er til sammen 575 barn i private og kommunale barnehager, med henholdsvis 328 i private og 247 i kommunale.

Tabell 2: Oversikt over private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune

Private barnehager	Kommunale barnehager
Barnehage 1 AS Avd. Strand	Austafjord barnehage
Barnehage 1 AS Avd. Nøtteliten	Heimen barnehage
Bikuben friluftsbarnhage AS	Kolvereid barnehage
Heimtun barnehage AS	Tårnet barnehage
Preg Lilleval barnehager AS	Værum barnehage
RIL (Rørvik idrettslag) barnehage AS	Foldereid oppvekstsenter
Tro barnehager AS Avd. Steinalderskogen	Gravik oppvekstsenter
Bergheim friluftsbarnhage AS	
Ottersøy barnehage SA	

⁵Vi benytter data fra økonomirapport 201 og 221 fra 2024, hentet fra grunnlaget til tilskuddsberegningen til private barnehager for 2026, som sammenligningstall for driftsutgifter for kommunale barnehager. Det anses å gjenspeile kommunens kostnader til kommunale barnehager.

Figur 1: Oversikt fordeling barn i private og kommunale barnehager 2026



3.3.2 Kostnadskomponenter i kommunens utgifter til barnehager

Kommunens kostnader til kommunale barnehager omfatter faktiske drift- og kapitalkostnader. Dette inkluderer lønn, pensjon, drift, administrasjon, lokaler, utstyr og kapitalkostnader. Kommunens kostnader til private barnehager fremkommer av tilskuddsutbetaling, herunder driftstilskudd og kapitaltilskudd. Kostnadene for kommunale og private barnehageplasser skal i utgangspunktet være like, i henhold til barnehagelovens § 19 som fastslår at private barnehager skal ha likeverdig økonomisk behandling med kommunale barnehager. Det innebærer derfor at kommunen er lovpålagt å yte tilskudd til private barnehager som tilsvarer nettokostnaden ved drift av kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Kommunens beregning av tilskudd til private barnehager må være i samsvar med barnehageloven § 1 og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager utdyper hvordan tilskuddet skal beregnes.

Figur 2: Beregningsmetode for tilskudd til private barnehager (per barn)

$$\text{Tilskudd per barn} = \frac{\text{Kommunale driftskostnader (2 år tilbake)} \times \text{prisvekst}}{\text{antall barn}} + \text{administrasjonspåslag} + \text{pensjonsanslag} + \text{kapitaltilskudd}$$

Som nevnt i kapittel 3, benytter Nærøysund kommune KS og PBLs Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.⁶ Veilederen anbefaler at kommunens kostnader til drift av kommunale barnehager hentes fra KOSTRA-funksjonene 201 (barnehage) og 221 (barnehagelokaler), korrigert for avskrivninger og ekstern husleie som inngår i kapitalkostnader. Kostnader til administrasjon kan inkluderes med et påslag på 4,3 prosent. Kommunens pensjonskostnader skal standardiseres, der private barnehager kan søke om ekstra tilskudd for høye pensjonsutgifter utover det som dekkes i standardtilskuddet. Kapitaltilskuddet til private barnehager skal baseres på barnehagens

⁶ KS/PBL. Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Oppdatert versjon 15.08.2025. <https://www.ks.no/contentassets/80666e0fc76e44fb82bfc81fef3382a1/r9684-ks-pbl-veileder-v15.08.2025.pdf>

alder. Tilskuddet skal baseres på barnetall to år før tilskuddsåret. Forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 viser til at kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen skal beregne antall heltidsplasser i kommunale barnehager, der den kommunale barnehagens årsmelding fra året før regnskapsåret (vektes med 7/12) og årsmelding fra regnskapsåret (vektes med 5/12), legges til grunn.

Kommunens kostnader til private barnehager er slik sett basert på en tilskuddssats som tar utgangspunkt i kommunens utgifter for kommunale barnehager to år før tilskuddsåret. Eksempelvis skal kommunens utgifter for kommunale barnehager i 2024, benyttes som satsgrunnlag for utbetaling av tilskudd i 2026 til private barnehager. I beregningsgrunnlaget skal det foreligge en prisjustering for år 1 (2025) og år 2 (2026), som er bestemt av Udir.

3.3.3 Kommunens beregning av tilskuddssats i 2026

For å undersøke om kommunen følger barnehageloven § 19, og forskrift av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene, har vi gjennomgått Nærøysund kommunes beregning av tilskudd til private barnehager i 2026. I tilskuddsberegningen, har kommunen benyttet et standardisert regneark som er utarbeidet av KS/PBL.

Driftstilskudd – forskriftens § 3

Nærøysund kommune har benyttet regnskapstall fra 2024 for tilskuddsberegningen i 2026. Kommunen henter ut kostnadene fra KOSTRA-funksjonene 201 og 221, og følger veilederens anbefalinger gjennom å benytte oppgitte regnskapstall fra kommunal drift i beregningsgrunnlaget. Grunnlaget er korrigert for husleie og avskrivninger. Vi har videre ikke vurdert selve regnskapsgrunnlaget, og har derfor ikke gått nærmere inn på selve regnskapsføringen av utgifter på barnehagefunksjonene i kommunen. Likevel vil vi understreke at det fremgår av intervju med kommunen at det foreligger regnskapsposter som krever skjønnsmessige vurderinger i regnskapsføringen, og særlig for allokering av kostnader. Dette gjelder blant annet byggdrift, som nevnt i kapittel 2. Det er i tilskuddsberegningen blant annet gjort en korrigerende vedrørende feilført strømkostnader for Heimen barnehage og Værum barnehage, etter klage fra PBL om lave strømkostnader for nevnte enheter. Klagegjaldt enheter som begge har endret driftsform i driftsåret som er grunnlag for beregningen. Dette er nå korrekt behandlet i ny beregning av tilskuddssats for 2026.

Videre er barnetall fra årsmeldinger i de kommunale barnehagene fylt inn i regnearkmodellen, og modellen beregner antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Det er også hensyntatt vektning av barn under tre år, som vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Vi har også særskilt kontrollert at årskull inkludert i fordelingen av barn over og under 3 år, er korrekt. Dette er korrigert i ny beregning av tilskuddssats, i etterkant av klage fra PBL som gjaldt formelfeil i modellen. At en slik feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i systemet og manglende kontroll på området. Vurdering av kommunens rutiner og kontroller er nærmere beskrevet tidligere, i kapittel 2.

Pensjonspåslag – forskriftens § 4

Ifølge forskriftens § 4 skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter på lønnsutgifter i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på denne. Kommunen skal deretter legge til arbeidsgiveravgift på påslaget. I beregningsgrunnlaget for tilskuddsberegning for 2026, har kommunen trukket ut pensjonsutgifter og gjort et påslag på pensjon på 10%. Arbeidsgiveravgift av påslag på pensjon er lagt til i beregningen.

Kommunen har gjort korrigeringer i håndteringen av lønnsrefusjoner i beregning av ny tilskuddssats i 2026, etter klage fra PBL. I opprinnelig beregning av tilskuddssats ble korrigering av lønnsrefusjoner håndtert slik at dette direkte påvirket pensjonsgrunnlaget, da refusjoner ble gruppert som lønn. Dette mente PBL bidrog til for lavt pensjonspåslag, da refusjonene reduserte grunnlaget. I ny beregning håndteres refusjoner på egen linje i regnearket og legges til eller trekkes fra senere i beregningen, slik at det ikke reduserer beregningsgrunnlaget for pensjon. I ny beregning av tilskuddssats for 2026 er derfor refusjoner ikke gruppert som lønn.

Administrasjonspåslag – forskriftens § 5

I henhold til forskriftens § 5 skal det gis påslag for administrasjonskostnader på 4,3%, på gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager. Nærøysund kommune har i tilskuddsberegningen for 2026 lagt til et administrasjonspåslag på 4,3%, på sum direkte driftsutgifter.

Kapitaltilskudd – forskriftens § 6

Forskriftens § 6 presiserer at det skal beregnes et kapitaltilskudd til private barnehager, som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr. Denne beregnes ikke lokalt av kommunen selv, og er således en nasjonal sats per heltidsplass. Satsen differensieres ut ifra alderen på en barnehage, og reduseres trinnvis etter godkjenningsåret for gitt privat barnehage. Nærøysund har beregnet kapitaltilskudd til de private barnehage, per heltidsplass for tilskuddsberegning i 2026, der godkjenningsår er hensyntatt i benyttet sats for de ulike barnehagene.

Indeksregulering – forskriftens § 10

I henhold til forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 10, skal kommunen indeksregulere satsgrunnlag med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren, betegnet som en kommunal deflator. I beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser for private barnehager i Nærøysund kommune, benyttes det en prisjustering for år 1 (2025) og år 2 (2026) med utgangspunkt i kommunens regnskapstall for 2024. For 2026 benyttes en deflator på 3,5%, i tråd med Utdanningsdirektoratets henvisning til forslaget til Nasjonalbudsjettet.⁷

3.3.4 Vedtak om driftstilskudd i 2026

Tilskuddsberegningen til private barnehager for 2026 munner ut i to ulike satser for driftstilskudd. Satser for driftstilskudd per heltidsplass i 2026 i Nærøysund kommune er oppgitt i tabellen under, herunder en sats for barn under tre år og en for barn over tre år. Vedtatt sats for barn under tre år er kr 310.000, og kr 167.000 for barn over tre år,

⁷ Udir, Tilskudd til private barnehager – kommunal deflator. [Tilskudd til private barnehager | udir.no](#)

behandlet i kommunestyret 18.12.2025, sak 131/25. Satsene i tabellen i parentes viser *beregnet* sats, og er lavere enn vedtatt sats. Kommunestyret vedtok høyere satser enn det tilskuddsberegningen tilsier.

Tabell 3: Driftstilskudd per heltidsplass i Nærøysund kommune 2026

Tilskuddssats for barn 0-2 år i kr	Tilskuddssats for barn 3-6 år i kr
310.000 (292.773)	167.000 (157.266)

Vedtatte tilskuddssatser er slik sett kr 17.227 høyere for barn under 3 år, og kr 9.774 for barn over 3 år, enn det som går fram av beregningsgrunnlaget. Dette tilsvarer en økning på 6 prosent, og representerer en estimert økt kostnad til tilskudd for 2026 på MNOK 3,98.

For å belyse saken, vil statsforvalterens lovlighetskontroll av et vedtak i sak 55/24 den 20.06.24 i Jevnaker kommune, kommenteres. Kommunestyret i Jevnaker kommune gjorde et vedtak om et skjønnsmessig fastsatt ekstraordinært tilskudd til enkelte private barnehager uten at dette var begrunnet. Saken ble sendt til statsforvalteren for lovlighetskontroll, og det ble fattet vedtak i saken den 16. desember 2024, sak 2024/36183. Statsforvalteren konkluderte med at vedtaket var ugyldig, og la blant annet vekt på at det foreligger felles regler for beregning av tilskuddssatser som følger av nasjonal forskrift, samt ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som må følges ved fastsetting av ekstraordinære tilskudd. Det foreligger derfor ikke adgang til å fastsette tilskuddssatser på andre måter enn det som går fram av forskriftskravene.

3.4 Vurdering

Oppsummert er selve beregningen av tilskudd til private barnehager for 2026 i Nærøysund kommune gjennomført i regnearkmodellen utarbeidet av KS/PBL. Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Vi finner at beløpene som er benyttet i beregningen har sporbarhet til grunnlagsdataene fra kommunens regnskapstall.

Det er imidlertid nødvendig å understreke at regnearkmodellen som benyttes, baserer seg på regnskapstall fra kommuneregnskapet. Tidligere avdekkede feil i fastsettelsen av tilskuddssats, og som har vært påklaget av PBL, har blant annet rettet seg mot fordeling av kostnader på ulike enheter og derfor grunnlagsdata fra selve kommuneregnskapet. Regnskapstall fra kommuneregnskapet er direkte «input» i regnearkmodellen, og vil påvirke selve beregningen av tilskuddssatsene. Det er viktig å peke på den direkte sammenhengen og avhengighetsforholdet mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegningen. Dersom «input» fra kommuneregnskapet inneholder feil, vil tilskuddssatsene som «output» også bli feil. Det er derfor avgjørende at kommunens regnskap og regnskapsføring av kostnader gjennomføres i henhold til en korrekt og presis metodikk, slik at bokførte beløper i kommunale barnehageenheter gjenspeiler faktiske forhold. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2 krever at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtak fattes, og dette kravet retter seg også mot kvaliteten på regnskapsdataene som legges inn i modellen.

Når det gjelder vedtaket om tilskuddssats i Nærøysund kommune for 2026, fremstår dette å være i strid med gjeldende regelverk. Vedtaket bygger ikke på reglene for beregning av tilskudd i henhold til forskriftens § 3, og fastsatt sats baseres på skjønsmessig grunnlag. Kravene i forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 er ufravikelige. Tilskuddssatser for driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Dette forplikter kommunen og dermed kommunestyret til å fastsette og vedta tilskuddssatser i tråd med det beregningen i henhold til forskriftens § 3 krever. På denne måten fremstår det som at et kommunestyre ikke har hjemmel til å fastsette tilskuddssatser på skjønsmessig grunnlag, slik som kommunestyret i Nærøysund kommune har gjort i sak 131/25.

4 Konklusjon og anbefalinger

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Nærøysund kommune sin praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager. Undersøkelsen har også vært å gjennomføre kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser til private barnehager for tilskuddsåret 2026.

Undersøkelsen viser at beregning av tilskudd til private barnehager i all vesentlighet er i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Deloitte vurdering er imidlertid at kommunen har vesentlige forbedringsområder knyttet til rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen. Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk.

Nærøysund kommune har etter Deloitte vurdering ikke tilfredsstillende rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunens rutinebeskrivelser er av overordnet karakter og er ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Tilskuddsprosessen er i betydelig grad avhengig av tre nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger. Videre mangler kommunen tydelige sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. At kommunen ved flere anledninger har mottatt klager og henvendelser som har avdekket feil i beregningsgrunnlaget, underbygger behovet for styrket internkontroll. Kommunen kan ikke basere seg på at de private barnehagene gjennom sine klager skal fungere som en kontrollmekanisme for å avdekke feil i tilskuddsberegningen. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Nærøysund kommune har etter Deloitte vurdering i all vesentlighet gjennomført beregningen av tilskuddssatser for 2026 i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Beregningen av tilskudd er gjennomført i regnearkmodellen utarbeidet av KS/PBL, og beløpene som er benyttet har sporbarhet til grunnlagsdataene fra kommunens regnskapstall. Det er imidlertid avdekket at flere korrigeringer i beregningsgrunnlaget har vært nødvendige som følge av klager og henvendelser fra PBL, herunder knyttet til feilført strømkostnader, formelfeil i modellen og håndtering av lønnsrefusjoner i pensjonsgrunnlaget. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem som pekt på i avsnittet over.

Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget. Det er derfor avgjørende at kommunens regnskap og regnskapsføring av kostnader gjennomføres i henhold til en korrekt og presis

metodikk, slik at bokførte beløp i kommunale barnehageenheter gjenspeiler faktiske forhold.

Deloitte vil også bemerke at kommunens praksis med å fatte vedtak om tilskuddssats ikke synes å være i tråd med forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. Kommunestyret har i sak 131/25 vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier, med en estimert økt kostnad på MNOK 3,98. Forskriftens krav er at «Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.» Etter Deloitte's skjønn er disse kravene ufravikelige. Det foreligger derfor ikke adgang til å fastsette tilskuddssatser på skjønnsmessig grunnlag.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Nærøysund kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sikre at vedtak om tilskuddssatser fastsettes i samsvar med beregningsreglene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.
2. Styrke rutiner og prosedyrer slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes, i tråd med kravene i kommuneloven § 25-1.
 - a. Sikre at det blir tilstrekkelig dokumentert og begrunnet hvilke endringer som blir gjort i beregningsgrunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivaretatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.
 - b. Etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for tilskuddsberegningen, herunder utarbeide sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver.
 - c. Formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser for tilskuddsprosessen, for å redusere personavhengigheten og sikre at oppgavene kan gjennomføres ved fravær av nøkkelpersoner.

Vedlegg 1: Vurderingskriterier

4.1 Innledning

Oppdraget er ikke definert som en forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse. Det er likevel benyttet vurderingskriterier for å avstemme om kommunens praksis for tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav i regelverket.

Vurderingskriteriene er hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer.

4.2 Krav i lov og forskrift

Ifølge barnehageloven § 19 kan kommunen gi tilskudd til godkjente private barnehager. Det er et krav i loven om at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Plikten til likebehandling i rollen som barnehagemyndighet følger også av barnehageloven § 11.

Etter § 2 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager skal kommunen sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tilskudd fattes. Etter § 3 i forskriften skal kommunen gi driftstilskudd til private barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, og forskriften tydeliggjør i §§ 4-5 hva som er retningslinjene for utregning av påslagene. Etter forskriftens § 6 skal det beregnes et kapitaltilskudd til private barnehager som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr, der satsen differensieres ut fra barnehagens godkjenningsår. Videre følger det av forskriftens § 10 at kommunen skal indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator).

Etter barnehagelovens § 23 skal private barnehager kun bruke tilskudd fra kommunen til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, og skal kunne dokumentere at offentlig tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med paragrafen.

I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset etter virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunen skal blant annet utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige rutiner og prosedyrer.

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kunnskapsdepartementet: Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. FOR-2015-10-09-1166

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- KS og PBL: Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.
- Utdanningsdirektoratet: Kommunal deflator for prisjustering av tilskuddssatser til private barnehager
- Statsforvalteren i Oslo og Viken: Lovlighetskontroll – vedtak i Jevnaker kommune, kommunestyresak 55/24. Sak 2024/36183, vedtak 16.12.2024

Dokumenter fra kommunen

- Nærøysund kommune: Kommunestyresak 131/25, 18.12.2025. Vedtak om driftstilskudd til private barnehager 2026.
- Nærøysund kommune: Delegeringsreglement 2025-2027. Vedtatt 11.12.2025.
- Nærøysund kommune: Kommuneregnskap 2024 (KOSTRA-funksjonene 201 og 221)
- Nærøysund kommune: Årsmeldinger fra kommunale barnehager 2023 og 2024.
- Nærøysund kommune: Rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver. Uten dato.
- Nærøysund kommune: Rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager. Uten dato.

Andre kilder

- Statistisk sentralbyrå: KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering
- PBL (Private Barnehagers Landsforbund): Klager på tilskuddsberegning for Nærøysund kommune 2026.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides leading professional services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets and enable clients to transform and thrive. Building on its 180-year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s approximately 470,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com

**NÆRØYSUND KOMMUNE
KONTROLLUTVALGET**

SAKSNR 20/26: REFERAT OG ORIENTERINGSSAKER

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

<u>UTVALG</u>	<u>SAK NR.</u>	<u>M.DATO</u>	<u>SAKSBEHANDLER</u>	<u>ARKIVNUMMER</u>
KONTROLLUTVALGET	20/26	11.06.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

Kontrollutvalget tar saken til orientering

SAKSUTREDNING

Orienteringssaker (OS):

OS 03/26: Årsplan 2026

Sekretariatet 04.06.26
Edel Åsjord