Individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp

Forvaltningsrevisjonsrapport

Froland kommune

SK REVISJON
SØRLANDET KOMMUNEREVISJON

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Sammendrag

Rammene for prosjektet

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Froland kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon av individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp. Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn i skole med behov for individuell tilrettelegging?
- I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp?
- I hvilken grad sikres at barn med behov får den hjelpen de har krav på?
- I hvor stor grad legges prinsippet om «tidlig innsats» til grunn for iverksetting av individuell tilrettelegging?
- I hvor stor grad får barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole, hjelp fra lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse?
- Hvordan sikres en god overgang for barn med særskilt tilrettelegging, fra barnehage til grunnskole?
- I hvilken grad påvirker kommunens finansieringsmodell omfanget av individuell tilrettelegging?

Revisjonskriterier er hentet fra flere kilder, herunder forvaltningsloven, opplæringsloven, barnehageloven, veiledere og faglitteratur.

Hovedfunn og revisjonens konklusjoner

Revisjonen vurderer at Froland kommune i hovedsak har etablert rutiner, systemer og praksis som bidrar til å identifisere og følge opp barn og elever med behov for individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har blant annet tatt i bruk BTI-modellen, etablert samarbeidsarenaer og lagt til rette for kartlegging, oppfølging og samarbeid med PPT.

Undersøkelsen viser samtidig at utfordringsbildet i begrenset grad er knyttet til selve identifiseringen av behov, og i større grad til dokumentasjon og etterprøvbarhet av vurderinger, tiltak og prosesser. Det er avdekket variasjoner i dokumentasjon av blant annet pedagogiske vurderinger, foreldreinvolvering, samtykke og evalueringer, både i skole og barnehage.

Revisjonen vurderer videre at kommunen i hovedsak oppfyller kravene knyttet til individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp, og at barn og unge i all hovedsak mottar den hjelpen de har krav på. Samtidig er det avdekket forbedringspunkter knyttet til dokumentasjon av samtykke, synliggjøring av barnets eller elevens medvirkning og konkretisering av enkelte vedtak.

Undersøkelsen viser også at kommunen har etablert strukturer for tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Samtidig tyder datagrunnlaget på at innsatsen i stor grad er rettet mot identifiserte enkeltsaker, mens potensialet i forebyggende, systemrettet og tverrfaglig arbeid ikke er fullt ut realisert. Revisjonen ser et potensial for tidligere og mer systematisk involvering av relevante tjenester gjennom hele forløpet.

Når det gjelder den deskriptive problemstillingen om kommunens finansieringsmodell, er det ikke utledet revisjonskriterier for denne delen av rapporten.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Samlet vurderer revisjonen at kommunen har etablert et godt grunnlag for å ivareta barn og elever med behov for individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp, men at praksisen kan styrkes gjennom økt vekt på forebyggende og tverrfaglig innsats, bedre dokumentasjon og etterprøvbarhet i saksgangen, samt mer presise vedtak om personlig assistanse.

Revisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Froland kommune bør

- styrke tidlig og tverrfaglig innsats i hele forløpet
- styrke dokumentasjon og etterprøvbarhet i hele saksgangen, herunder samtykke før vedtak og barnets stemme
- heve kvaliteten og presisjonen i vedtak relatert til personlig assistanse

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Innhold

Sammendrag **1**

Innhold **3**

Forord **5**

1 Innledning **6**

1.1 Bakgrunn og formål 6
1.2 Problemstillinger 7
1.2.1 Avgrensing 7
1.2.2 Tematisk inndeling 8

2 Metodisk gjennomføring **8**

2.1 Dokumentanalyse 8
2.2 Intervjuer 8
2.3 Mappegjennomgang 9
2.4 Kvantitative data 9
2.5 Validitet og reliabilitet 9

3 Revisjonskriterier **11**

3.1 Innledning 11
3.1.1 Internkontroll 11
3.1.2 Prinsippet om barnets beste 11
3.2 Identifisering og kartlegging 11
3.2.1 Spesialpedagogisk hjelp 11
3.2.2 Individuell tilrettelegging 12
3.3 Vedtak, tiltak og samarbeid 14
3.3.1 Samarbeid og tidlig innsats 14
3.3.2 Vedtak 15
3.3.3 Overgang mellom barnehage og skole 18

4 Om Froland kommune og sammenlignende statistikk **20**

4.1 Barnehage 20
4.2 Skole 21
4.2.1 Omfanget av individuell tilpasset opplæring og spesialundervisning 21
4.2.2 Ordinær undervisning og grunnskolepoeng 29

5 Identifisering og kartlegging **32**

5.1 Revisjonskriterier 32
5.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta 33
5.2.1 Om BTI (bedre tverrfaglig innsats) 33
5.2.2 Rutiner, veiledere, maler, referater mv. 33
5.2.3 Mappegjennomgang 35
5.2.4 Intervjuer 36
5.3 Vurderinger 39
5.3.1 Barnehage 39
5.3.2 Skole 41

6 Tiltak og kvalitet **43**

6.1 Revisjonskriterier 43

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

6.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta 43
6.2.1 Rutiner, veiledere, maler, referater mv. 43
6.2.2 Mappegjennomgang 48
6.2.3 Intervjuer 51
6.3 Vurderinger 54

7 Kommunens finansieringsmodell 59

7.1 Ramme for betraktninger 59
7.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta 61
7.2.1 Rutiner, veiledere, maler, referater mv. 61
7.2.2 Statistikk 63
7.2.3 Intervjuer 66
7.3 Komparativ analyse 67
7.4 Betraktninger 69
7.4.1 Prioritering av tidlig innsats, forebygging og individuell tilrettelegging 69
7.4.2 Finansieringsmodell 70
7.4.3 Utvikling i ressursbruk 70

8 Konklusjon 72

8.1 Identifisering og kartlegging 72
8.2 Vedtak, tiltak og samarbeid 73
8.3 Kommunens finansieringsmodell 74
8.4 Oppsummering 75
8.5 Anbefalinger 75
8.6 Kommunedirektørens uttalelse 76
8.7 Revisjonens kommentar til uttalelsen 76

Litteratur- og dokumentasjonsliste 78

Vedlegg 80

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp i Froland kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i møte 4. juni 2025 (saksnr. 20/25). Prosjektet er forankret i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Terje Line. Per Kristian Vareide har vært oppdragsansvarlig revisor.

Arendal, 27.08.2026

Per Kristian Vareide
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Terje Melhuus Line
Forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

1 Innledning

Froland kommune har etter opplæringsloven (oppl. §§ 11-4 – 11-6)[1] plikt til å gi individuell tilrettelegging til elever dersom andre tiltak ikke gir tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og etter barnehageloven (bhl. § 31)[2] har kommunen plikt til å gi spesialpedagogisk hjelp dersom det er særlige behov for det.

Begrepet "spesialundervisning" i opplæringsloven er endret til "individuell tilrettelegging" fra 1. august 2024. Denne endringen markerer en overgang fra den gamle loven til en ny opplæringslov, der retten til spesialundervisning nå er delt opp i tre rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Formålet med endringen var å gjøre regelverket mer forståelig og tilgjengelig for elever, foreldre og skoler samt å hindre stigmatisering. Det var et ønske om å tydeliggjøre hva slags rettigheter elevene faktisk har og å skille mellom ulike behov som tidligere har vært samlet under én og samme rettighet, og rett til «spesialundervisning» ble delt opp i tre separate rettigheter; rett til individuelt tilrettelagd opplæring, rett til personlig assistanse og rett til fysisk tilrettelegging.[3]

Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder gjelder barn som har særlige behov for støtte i utvikling og læring, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Formålet er tidlig innsats for å støtte barnets utvikling og forebygge senere utfordringer, og det skal bidra til utvikling av språk, sosial kompetanse og andre ferdigheter.[4]

1.1 Bakgrunn og formål

Knyttet til individuell tilrettelegging, er bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen kommunens høye andel av elever som mottok spesialundervisning. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte fra 14,9 prosent i 2022 til 16,9 prosent i 2024. Sammenlignet med gjennomsnittet for Agder, så har andelen elever med spesialundervisning/individuelt tilrettelagt opplæring (heretter ITO) i Froland økt fra å være 60 prosent over gjennomsnittet i Agder i 2022, til 82 prosent over i 2024. Elever i 5.-7. trinn er de som utpeker seg mest, og i 2024 var andelen elever i Froland over dobbelt så høy som gjennomsnittet for Agder. Fra 2025 er det en endring i rapporteringen (kun ITO som er inkludert i tallene), og Froland lå da om lag 56 prosent høyere enn gjennomsnittet i Agder (for alle elever). Det var fortsatt elever i 5.-7. trinn der forskjellen til gjennomsnittet i Agder var størst, med en differanse på drøye 60 prosent. Samtidig er ressursinnsatsen per elev betraktelig lavere enn i sammenlignbare kommuner. I 2022 hadde Froland om lag 45 prosent lavere timebruk per elev med spesialundervisning enn gjennomsnittet i Agder, og i 2025 var det nærmere 55 prosent lavere timebruk til ITO per elev. Et så høyt omfang av spesialundervisning/ITO har også sine økonomiske konsekvenser, og i årsberetningen for 2022 ble det oppgitt at spesialundervisning bidro sterkt til et budsjettmessig overforbruk innen skoleområdet.

Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp, viser tall fra KOSTRA at det i 2022 var en lavere andel barn som fikk spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager enn årene før, men ser man på gjennomsnittet for perioden 2019-2022 mot 2015-2018, er den klart høyere i den seneste

[1] LOV-2023-06-09-30. Lov om grunnskoleopplæringen og den vidaregåande opplæringen (opplæringslova)
[2] LOV-2005-06-17-64. Lov om barnehager (barnehageloven)
[3] Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringen og den vidaregåande opplæringen (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.
[4] Prop. 103 L (2015-206). Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.). Kunnskapsdepartementet.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

perioden (hhv. 3,9 prosent og 2,6 prosent). Dette er en utvikling vi ser i flere av regionene vi sammenligner med, men ikke alle. For de private barnehagene er det jevnt over en lavere andel som får spesialpedagogisk hjelp, men i 2022 var denne andelen svært høy for de private barnehagene (6,5 prosent). Kostra-tallene for 2024 viser at andelen har økt i de kommunale barnehagene, mens den har gått ned i de private barnehagene. Fra budsjettdokumentet for 2024 kom det frem at barnehagene deltar i REKOMP, et samarbeid med UiA, der et av temaene er spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Froland kommune har tilfredsstillende systemer, rutiner og praksis for å identifisere barn og unge som har behov for individuell tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp i barnehage og skole. Revisjonen skal videre vurdere om barn med behov for særskilt tilrettelegging får den hjelpen de har krav på, om prinsippet om tidlig innsats legges til grunn i kommunens arbeid, og om hjelpen i tilstrekkelig grad gis av ansatte med relevant pedagogisk kompetanse. I tillegg skal revisjonen belyse hvordan kommunen sikrer gode overganger for barn med særskilte behov fra barnehage til grunnskole. Gjennom dette skal revisjonen gi kommunestyret informasjon om hvorvidt kommunens praksis bidrar til at barn og unge får et likeverdig og forsvarlig tilbud i tråd med gjeldende regelverk og nasjonale føringer.

I tillegg vil revisjonen gå gjennom kommunens finansiering av individuell tilrettelegging. Her vil det ikke utledes revisjonskriterier, men revisjonen vil likevel ta opp forhold av betydning som kan påvirke omfang av individuell tilrettelegging og kommunens økonomi.

1.2 Problemstillinger

1. *I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn i skole med behov for individuell tilrettelegging?*
2. *I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp?*
3. *I hvilken grad sikres at barn med behov får den hjelpen de har krav på?*
4. *I hvor stor grad legges prinsippet om «tidlig innsats» til grunn for iverksetting av individuell tilrettelegging?*
5. *I hvor stor grad får barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole, hjelp fra lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse?*
6. *Hvordan sikres en god overgang for barn med særskilt tilrettelegging, fra barnehage til grunnskole?*
7. *I hvilken grad påvirker kommunens finansieringsmodell omfanget av individuell tilrettelegging?*

1.2.1 Avgrensing

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til å omfatte kommunens arbeid med spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuell tilrettelegging i skolen. Dette innebærer at vurderinger av kommunens oppfølging av andre rettigheter og tiltak etter barnehageloven, herunder bestemmelsene i § 37, ikke inngår i undersøkelsen.

Videre er eventuelle problemstillinger knyttet til finansiering i barnehagesektoren ikke omfattet av revisjonen. Undersøkelsen av finansiering er avgrenset til kommunens arbeid med individuell tilrettelegging, og revisjonen har derfor ikke vurdert finansiering av spesialpedagogisk hjelp eller andre tilretteleggingstiltak i barnehage.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Undersøkelsen er også avgrenset til å omhandle kommunens system knyttet til spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging. Det innebærer at prosjektet ikke vil vurdere kvaliteten på det pedagogiske tilbudet, herunder det kvalitative innholdet i sakkyndig vurdering.

1.2.2 Tematisk inndeling

Forvaltningsrevisjonen skal svare ut 7 problemstillinger knyttet til ulike sider ved kommunens arbeid med tilrettelegging for barn og elever med behov for ulike tilpasninger. I rapporten har vi samlet problemstillingene i 3 overordnede tema: Identifisering og kartlegging av barn med behov for tilrettelagt undervisning eller spesialpedagogisk hjelp (problemstilling 1 og 2), vedtak, tiltak og samarbeid, inkludert overgangen mellom barnehage og skole (problemstilling 3-6) og kommunens finansieringsmodell (problemstilling 7). Når det gjelder problemstilling 7 om kommunens finansieringsmodell, er dette en deskriptiv tilnærming og revisor kan derfor ikke utlede revisjonskriterier. Men det er satt opp noen rammer for de betraktninger som revisor gjør, og disse er presentert innledningsvis i kapittel 7.

2 Metodisk gjennomføring

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom flere ulike tilnærminger innen både kvalitativ og kvantitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden februar – juni 2026, gjennomført av forvaltningsrevisor Terje M. Line, med revisjonssjef Per Kristian Vareide som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen startet innledningsvis i prosjektet med et oppstartsmøte med kommunalsjef for sektor Oppvekst og utdanning (kontaktperson utnevnt av kommunedirektør) og rådgivere i kommunen for å avklare forventninger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. Kilder til revisjonskriterier ble også gått gjennom, og i e-post av 17.10.2025 ble kontaktperson oversendt en versjon av de utledete revisjonskriteriene for å sikre forankring og med mulighet for å komme med innspill. Kommunen har i revisjonsdialogen vært svært imøtekommende når det gjelder å fremskaffe den dokumentasjonen som revisjonen har bedt om.

2.1 Dokumentanalyse

I oppstartsmøte med kommunen hadde revisjonen i forkant skissert hvilken dokumentasjon vi anså som relevant for å belyse undersøkelsens problemstillinger. I etterkant av oppstartsmøte har revisjonen løpende mottatt den dokumentasjon kommunen mente var nødvendig for å kunne belyse problemstillingene. Dokumentasjonen er i hovedsak dokumenter knyttet til rutiner, maler osv. ifm. arbeidet med individuell tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp.

2.2 Intervjuer

For å danne et mest mulig deskriptivt bilde av hvordan kommunen organiserer arbeidet med individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp, gjennomførte revisjonen 15 intervjuer med informanter fra kommunen. Dette var kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst og utdanning, skolefaglig rådgiver, enhetsleder Froland barnehager, barnehagefaglig rådgiver, enhetsleder Familiens hus, avdelingsleder PPT, rektorer og ansvarlige for å utarbeide vedtak på skolene samt styrere i barnehagene. Intervjuene ble avholdt som semi-strukturerte intervjuer, bygd opp rundt en intervjuguide med tilpasninger knyttet til de ulike rollene og posisjonene

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

informantene innehar. Alle intervjuobjektene fikk oversendt en intervjuguide før intervjuet. Referat fra intervjuet ble sendt til intervjuobjektene for verifisering og 14 av 15 svarte på dette.

2.3 Mappegjennomgang

For å belyse praktiseringen av rutiner knyttet til arbeidet med individuell tilrettelegging/spesialpedagogisk hjelp, anså revisjonen det som relevant å gjennomgå et utplukk av vedtak. Formålet var å se praksis opp mot krav i opplæringsloven/barnehageloven og veiledere fra Utdanningsdirektoratet. Revisjonen fikk en oversikt over alle barn og elever som hadde fått innvilget vedtak for barnehage-/skoleåret 2025/26 i barnehage eller skole. Samlet sett var det da 172 elever med vedtak i grunnskolen og 20 i barnehage. Oversikten over elever ble delt inn i fire lister på bakgrunn av hvilken paragraf i opplæringsloven vedtaket var hjemlet i; § 11-4 til 11-6 og kombinasjonsvedtak. Fra disse listene ble det så gjort et tilfeldig utvalg som ga 20 vedtak innenfor skole og 12 vedtak i barnehage.

På bakgrunn av funn i gjennomgangen av vedtak, ba revisor om utfyllende dokumentasjon i 10 saker innenfor skole og 5 saker innenfor barnehage.

I kapittel 6 har revisor satt opp en trafikklysmodell for å formidle sentrale funn. I forvaltningsrevisjon finnes det ikke én fast standard for hvordan terskelverdiene i en trafikklysmodell skal settes. For revisjonen er det viktigste at modellen er transparent, konsekvent og står i rimelig forhold til risikoen ved avviket. I tillegg er det en tekstlig beskrivelse av funnene.

I denne sammenheng har revisor valgt følgende modell:

Grønn: 80–100 % oppfyllelse
Gul: 50–79 % oppfyllelse
Rød: 0–49 % oppfyllelse

2.4 Kvantitative data

Revisjonen har hentet data fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering, SSB). I presentasjonen av disse dataene har vi valgt å benytte det vi anser som sammenlignbare kommuner (Arendal, Risør, Tvedestrand, Birkenes, Farsund) basert på geografisk plassering, innbyggertall samt at fire kommuner er en del av KOSTRA-gruppe 1 (KG1). Det er også sett på gjennomsnitt for landet uten Oslo, Agder og KOSTRA-gruppe 1.

Det er også hentet ut data fra regnskapssystemet Xledger og tall fra årsrapporter og tertialrapporter.

Dataene er i hovedsak presentert i kapittel 4 og danner et bakteppe for å forstå situasjonen i Froland kommune sett opp mot sammenlignbare kommuner eller regioner. I noen grad brukes statistikk herfra også for å understøtte vurderingene i kapittel 5, 6 og 7. Statistikk av økonomisk karakter er presentert i kapittel 7 som grunnlag for betraktninger rundt kommunens finansieringsmodell.

2.5 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper som brukes for å vurdere om resultatene fra en undersøkelse er gyldige og pålitelige. Validiteten er høy hvis undersøkelsens innsamlede data er relevante og dekkende for å belyse den eller de problemstillingene som skal undersøkes. Hvis validiteten er høy, kan vi anta at vi har et grunnlag for å trekke gyldige og holdbare slutninger om det

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

undersøkelsen har som formål å belyse. Reliabilitet handler om stabilitet i målinger og hvorvidt man får samme resultat dersom man gjør samme undersøkelse gjentatte ganger. Reliabilitet handler derfor blant annet om etterprøvbarhet og muligheten å etterprøve resultatene fra en undersøkelse. Høy reliabilitet betyr at undersøkelsens data er nøyaktige og pålitelige.

For å sikre høy grad av validitet er det i denne undersøkelsen innhentet data fra mange kilder. Det er bredde både i forhold til dokumenter som ligger til grunn (se liste i slutten av rapporten), vedtak og i forhold til hvem som har fått mulighet til å uttale seg om problemstillingene (både gjennom intervjuer). I tillegg er det benyttet data fra KOSTRA. Revisjonen anser at de mest sentrale aktørene har fått mulighet til å uttale seg gjennom intervjuer.

Knyttet til intervjuene, vil det at alle de intervjuede har fått god informasjon om prosjektet i forkant av intervjuet øke validiteten. I tillegg er det avgjørende at de har fått mulighet til å lese gjennom referatet fra intervjuet og gjøre alle endringer de ønsker. På den måten har de hatt anledning til å sikre at innholdet faktisk stemmer før intervjuet blir en del av revisors dokumentasjon.

I tillegg ble hele rapporten sendt ut på faktasjekk til kommunalsjef for oppvekst og utdanning, som var revisors kontaktperson i kommunen. Dette skjedde i to omganger. Kommunen hadde begge ganger to uker til å gjennomgå hele rapportens faktagrunnlag og komme med innspill der det var feil og mangler. Faktasjekken pågikk fra 10. til 25. juni og fra 25. juni til 10. juli 2026. I etterkant av dette var rapporten på høring hos kommunedirektør og kommunedirektørens kommentarer er inkludert i rapportens kap. 8.6. På bakgrunn av dette er det derfor grunn til å tro at de innsamlede dataene er både relevante og dekkende for å belyse prosjektets problemstilling.

I forhold til reliabilitet har det i denne undersøkelsen vært viktig å vise hvilke kilder rapporten baserer seg på. Her inngår både dokumenter og kvantitative data fra kommunen, hvem som er intervjuet samt tabeller fra KOSTRA. På den måten er det mulig for andre å gå til de samme kildene for å etterprøve resultatene fra undersøkelsen, dersom de skulle ønske å gjøre det. Denne gjennomsiktigheten bidrar til å gi undersøkelsen reliabilitet.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

3 Revisjonskriterier

3.1 Innledning

I dette kapittelet fremgår det hvordan vi har kommet frem til revisjonskriteriene vi har brukt i prosjektet. Revisjonskriteriene er de krav, normer og standarder som kommunens praksis vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder, som lovverk, politiske vedtak, retningslinjer og anerkjent teori. Sammen med faktagrunnlaget danner de grunnlag for revisjonens analyser, vurderinger, konklusjoner og identifisering av eventuelle forbedringsområder.

3.1.1 Internkontroll

Flere av problemstillingene er direkte eller indirekte knyttet til rutiner. Kommuneloven (koml.) § 25-1 b) fastsetter at kommunen skal ha en internkontroll som omfatter nødvendige rutiner og prosedyrer. Det er ikke krav om at rutiner må være skriftlige. Om rutiner skal være skriftlige eller ikke, kommer an på behovet, og må også ses i sammenheng med krav om å dokumentere internkontrollen. Skriftlige rutiner skal være en hjelp for at ansatte skal vite hvordan oppgaver skal løses, og at oppgavene blir gjennomført i samsvar med det som er bestemt. Rutiner kan i tillegg bidra til at ansatte blir trygge i utførelsen av oppgavene.[5]

3.1.2 Prinsippet om barnets beste

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette gjelder enten handlingen foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.

Medlemslandenes etterlevelse av barnekonvensjonen blir overvåket av FNs komité for barnets rettigheter (Committee on the Rights of the Child – CRC). Komiteen publiserer også tolkningsuttalelser til konvensjonens bestemmelser. I en uttalelse fra 2013 har barnekomiteen utdypet hva det innebærer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I kommentaren fremhever komiteen at det er fire generelle prinsipper som skal legges til grunn ved tolkningen og implementeringen av barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Prinsippet om barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, er ett av disse. De øvrige er barnets rett til å bli hørt, retten til ikke å bli diskriminert og retten til liv og utvikling.[6]

3.2 Identifisering og kartlegging

Forvaltningsrevisjonen skal svare på om kommunen har tilfredsstillende rutine og praksis for å kartlegge og identifisere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelagt undervisning. I denne sammenheng forstår revisjonen det å identifisere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelegging som den prosessen som finner sted frem til et barn har fått vedtak om hhv. spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelegging. Retten til spesialpedagogisk hjelp fremgår av i barnehageloven. Retten til individuelt tilrettelagt undervisning fremgår av opplæringsloven.

3.2.1 Spesialpedagogisk hjelp

I henhold til barnehageloven (bhl.) § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Retten er uavhengig av om de går

[5] Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Utdanningsdirektoratet, sist endret 01.08.2024
[6] CRC/C/GC/12 (01.07.2009) kapittel I andre avsnitt.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

i barnehage, og kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp til alle barn som er bosatt i kommunen. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Utdanningsdirektoratets veileder, *Spesialpedagogisk hjelp*,[7] har delt saksgangen for spesialpedagogisk hjelp inn i seks faser: 1) bekymringsfasen, 2) henvisning til PP-tjenesten, 3) sakkyndig vurdering av barnets behov, 4) vedtaksfasen, 5) planlegging og gjennomføring og 6) evaluering og veien videre. I identifiseringen av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp anser revisjonen at det er fasene 1-2 som er relevante. Teksten under bygger på denne veilederen (heretter «veileder for bhg.»).

Bekymringsfasen kjennetegnes ved at foreldrene eller andre som kjenner barnet, for eksempel ansatte i barnehagen eller helsesykepleier, er bekymret for utviklingen til barnet.

Barnehagepersonalet som vurderer at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, bør drøfte dette med styrer, pedagogisk leder og kolleger. Det er viktig å være i tidlig dialog med foreldrene slik at de er innforstått med det arbeidet som blir gjort. Dersom barnehagepersonalet ønsker å drøfte bekymringen med instanser utenfor barnehagen, f.eks. spesialpedagogisk team i kommunen eller PPT, må foreldrene samtykke til dette. Det er likevel anledning til å drøfte saken anonymt med eksterne instanser. I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplan for barnehagen),[8] kap. 5, står det at på individnivå skal barnehagen legge til rette for at foreldre og barnehage jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til enkeltbarnets helse, trivsel, erfaringer, utvikling og læring. I veileder for bhg. kap. 4 utdypes det at i tilfeller der barnehagepersonalet oppdager barn som kan ha behov for spesialpedagogiske tiltak, kan det være aktuelt å igangsette et mer systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Slik dokumentasjon og vurdering kan f.eks. være egnede observasjonsskjemaer og/eller testverktøy. Dersom barnehagen, helsestasjonen eller andre vurderer at barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, må det hentes inn samtykke fra foreldrene for at PPT kan gjøre en sakkyndig vurdering, jf. bhl. § 32. Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernsloven § 5-1, har barnevernstjenesten rett til å ta avgjørelser etter dette kapittelet på vegne av barnet (bhl. § 32). Dersom foreldrene selv ber om slik sakkyndig vurdering, er samtykke implisitt i dette. Det er ingen tidsfrist for å be om spesialpedagogisk hjelp.

Henvisning til PPT. Det er PPT som skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger, jf. bhl. § 33. Formen på henvisning til PPT er ikke formulert i barnehageloven, men i veileder for bhg. kap. 5, anbefales det skriftlig henvisning. Ved førstegangs henvisning til PPT vil det være behov for en grundig vurdering av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp, men ved gjentatt henvisning til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen (f.eks. vil tidligere utredningsarbeid og årsrapporter ha betydning).

3.2.2 Individuell tilrettelegging

Det følger av oppll. § 11-2 at kommunen skal [9] sørge for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom det er behov for det, skal skolen sette i verk egnede tiltak etter oppll. §11-1 (tilpasset opplæring) og 11-3 (intensiv opplæring 1-4 trinn). Skolen må vurdere om tiltakene er

[7] Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsdirektoratet, sist endret 29.03.2017
[8] Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Utdanningsdirektoratet, sist endret 01.08.2017
[9] Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Utdanningsdirektoratet, sist endret 04.12.2024

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

nok til å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging etter reglene i §§ 11-4, 11-5 og 11-6. I Utdanningsdirektoratets veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging (kap. 3, heretter «veileder for skole») kommer det frem at kravet om at opplæringen skal være «tilfredsstillende», ikke betyr at det er krav om at opplæringen skal være optimal. Ved mistanke om at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må det brukes kvalitetssikrede kartleggingsverktøy. Kartleggingsprøvene i lesing og regning for 3. trinn og nasjonale prøver for 5., 8. og 9. trinn er obligatoriske. Det trekkes også frem andre vurderingsformer som elevsamtaler, skole-hjemsamarbeid, observasjoner, informasjon fra overganger mellom barnehage-skole og ulike skoler, skriftlige og muntlige underveisvurderinger.

Dersom skolen vurderer at en elev har behov for individuell tilrettelagt opplæring for å kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen skal kommunen hente inn sakkyndig vurdering fra pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), jf. oppl. § 11-7, før den fatter vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Hvis eleven også trenger personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging etter §§ 11-4 og 11-5, skal den sakkyndige vurderingen gi en helhetlig vurdering av hva for tilrettelegging eleven trenger. Men det er ikke et lovkrav om sakkyndig vurdering ved vedtak kun etter oppl. §§ 11-4 og 11-5.

Eleven eller foreldrene må samtykke før kommunen gjør en sakkyndig vurdering og før de gjør vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Et tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring skal utarbeides i samarbeid med eleven og foreldrene, og det skal legges stor vekt på hva eleven og foreldrene mener.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Froland kommune:

Barnehage:

- skal ha implementert rutiner eller system som sørger for at barnehagepersonalet drøfter bekymringer om barns utvikling med styrer, pedagogisk leder og kolleger
- bør sikre at barnehagen er i tidlig dialog med foreldre ved bekymring for barnets utvikling
- skal sørge for at samtykke fra foreldre eller andre med omsorgsansvar innhentes før bekymringer drøftes med eksterne instanser eller henvisning til PPT
- bør sikre at barnehagen igangsetter systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid ved mistanke om behov for spesialpedagogiske tiltak
- skal sørge for at henvisning til PPT skjer når det er grunnlag for å vurdere behov for spesialpedagogisk hjelp
- skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering av barnets behov før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Skole:

- skal ha implementert rutine eller system som sørger for at lærerne følger med på elevenes utvikling og melder fra til rektor ved tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (oppll. § 11-2)
- skal sikre at skolen setter i verk egnede tiltak dersom det er behov, herunder tilpasset opplæring etter oppll. § 11-1 og intensiv opplæring på 1.–4. trinn etter oppll. § 11-3

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

- skal sørge for at skolen vurderer om tiltakene er tilstrekkelige for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om det er behov for individuell tilrettelegging etter oppll. §§ 11-4, 11-5 eller 11-6
- skal sikre at skolen benytter kvalitetssikrede kartleggingsverktøy ved mistanke om at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- skal sørge for at obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver gjennomføres i tråd med gjeldende krav
- skal legge til rette for at skolen benytter relevante vurderingsformer som elevsamtaler, skole-hjem-samarbeid, observasjoner, informasjon fra overganger og underveisvurderinger i arbeidet med å identifisere behov
- skal sørge for at det innhentes sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. oppll. § 11-7

3.3 Vedtak, tiltak og samarbeid

I Meld. St. 6 2019–2020 (Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO) beskrives tidlig innsats på følgende måte: «Tidlig innsats betyr et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes».[10]

3.3.1 Samarbeid og tidlig innsats

I oppll. § 11-13 heter det at PPT skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet for å gi et inkluderende opplæringstilbud til elever som kan ha behov for tilrettelegging av opplæringen. PPT skal bl.a. støtte og rettlede skolene i å greie ut behov for tilrettelegging av opplæringen og i å sette inn tiltak så tidlig som mulig når det trengs. I bhl. § 33 slås det fast at PPT skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov. Utover samarbeidet med PPT bør barnehager og skoler samarbeide med andre relevante tjenester når dette er nødvendig for å møte barnets eller elevens behov for tilpasning og tilrettelegging. Slikt samarbeid skal bidra til at barnet eller eleven får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. nasjonal veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier.

Arbeidet med tidlig innsats innebærer både å støtte skolene i arbeidet med å legge til rette for et godt pedagogisk tilbud så tidlig som mulig i skoleløpet, og å sette inn tiltak straks utfordringer blir oppdaget, gjennom hele opplæringsløpet (både gjennom det ordinære tilbudet og spesialpedagogiske tiltak gjennom individuelt tilrettelagt opplæring). PPT må være tilgjengelig for å kunne gi råd, rettlede og hjelpe skolene i arbeidet med et inkluderende læringsmiljø generelt og i arbeidet med å legge til rette tilbudet for enkelte elever spesielt. I hele arbeidet gjelder det at det beste for eleven og retten elevene har til å medvirke, må ivaretas i dette arbeidet, jf. oppll. §§ 10-1 og 10-2.[11]

[10] Meld. St. 6 2019–2020 (Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO). Kunnskapsdepartementet, s. 12

[11] https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/lov-om-grunnskoleopplaringa-og-den-vidaregaande-opplaringa-opplaringslova/fjerde-del--fellesreglar-for-grunnskoleopplaringa-og-den-vidaregaande-opplaringa-for-barn-og-unge/kapittel-11-tilpassa-opplaring-og-individuell-tilrettelegging/-11-13-pedagogisk-psykologisk-teneste/?forarbeid=true#ekstra

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

I prop. 103L (2015-2016)[12] kommer det frem at PPTs oppgave i å bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling kommer fra Stortingets klare forventninger og ønsker om at PPT skal arbeide mer systemrettet og være tettere innpå den enkelte barnehage.

Barn og elever som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP), jf. forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester §§ 6 og 7. Barnehagen, skolen og PPT skal delta i samarbeidet om en individuell plan (jf. oppll. § 24-1, bhl. § 2 b, forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester § 7).

I rapporten «Inkluderende felleskap for barn og unge» pekes det på at det ventes for lenge før tiltakene iverksettes. Andelen barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er størst på ungdomstrinnet. Når innsatsen kommer sent, vil det bære mer preg av å være en avlastningsordning enn en hjelp til barn og unge.[13]

3.3.2 Vedtak

Kommunen må fatte vedtak for at barnet/eleven skal få rett til spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelegging. Opplæringsloven og barnehageloven stiller noen krav til vedtaket, og det utdypes i korresponderende veiledere fra Utdanningsdirektoratet. I denne forbindelse vil revisjonen vurdere i hvilken grad vedtakene har det innholdet som kreves i loven.

I henhold til fvl. § 17 heter det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Fvl. § 24 fastslår at et enkeltvedtak må grunngis, og begrunnelsen skal vise til de regler og det skal nevnes de faktiske forhold vedtaket bygger på, men det bør også nevnes de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, jf. fvl. § 25. Det må vurderes konkret i hver enkelt sak hvor omfattende og nøyaktige undersøkelser som må gjøres. I bhl. § 35 står det at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket. Likeledes slår oppll. § 11-7 fast at kommunen bare kan fravike den sakkyndige vurderingen dersom de kommer til at eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen på en annen måte. En slik avgjørelse skal være begrunnet i vedtaket. Bhl. § 3 fastslår at barn har rett til å bli hørt og at deres mening er tillagt vekt. Likeledes inneholder oppl. § 10-2 samme bestemmelser for skoleelever.

Evaluering av tiltakenes effekt er viktig for å vite om den hjelpen barna får møter de reelle behovene. Generelt er evaluering en del av kommunens internkontroll, jf. koml. § 25, og det er regulert i bhl. § 9 (Internkontroll i barnehagen) og bhl. § 32 der tredje ledd sier at det én gang i året skal utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Som nevnt er dette siste fase i saksgangen for spesialpedagogisk hjelp, og veileder for bhg. (kap. 9) nevner at evalueringer bør skje fortløpende hele året. Oppl. § 11-11 sier at skolen én gang i året skal utarbeide en skriftlig oversikt over den individuelt tilrettelagde opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven sett opp mot målene i den individuelle opplæringsplanen. I veileder for skole (kap. 9) utdypes det at skolen også må vurdere om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring, eller om hen kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

[12] Prop. 103 L (2015-2016). Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.). Kunnskapsdepartementet, ss. 32-34

[13] Thomas Nordahl m.fl. Inkluderende felleskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget 2018, ss. 7, 96-97, 216

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

I rapporten fra Thomas Nordahl m.fl. vises det til at «Riksrevisjonen påpekte i 2011 at spesialundervisning ikke synes å være et midlertidig tilbud til elevene når behov oppstår. Riksrevisjonen fant mye som tyder på at når en elev først har fått vedtak om spesialundervisning, så får vedkommende dette også resten av skoleløpet.»[14] Rapporten «Spesialundervisning – drivere og dilemma» finner også at spesialundervisning er noe elever får, men svært sjelden slutter med; spesialundervisning er som regel noe som "henger ved" eleven gjennom hele skoletiden.[15]

Nærmere om vedtak i skolen

Sakkyndig vurdering: Den sakkyndige vurderingen er sentral for vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. I henhold til oppll. § 11-8 skal vurderingen alltid greie ut om hva som er realistiske opplæringsmål for eleven og hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er også krav om å angi kompetanse til de som skal gi denne opplæringen (behandles senere). Videre angir loven at et tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring skal utarbeides i samråd med eleven og foreldrene, og det skal legges stor vekt på hva eleven og foreldrene mener. Dette utdypes med at PPT må si noe om hvor mye individuelt tilrettelagt opplæring de mener at eleven trenger, herunder hvordan tiden bør fordeles på de ulike tiltakene.[16]

Personlig assistanse: I vedtak om personlig assistanse må det blant annet komme frem hva eleven trenger hjelp til i skolehverdagen.[17] Dette kan for eksempel være hjelp til å følge med i opplæringen, sosiale aktiviteter i friminuttene, kommunikasjon, forflytting fra et rom til et annet, bæring av sekk og utstyr, av- og påkledning, måltid og toalettbesøk. Et vedtak om fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler skal si noe om hvilke hjelpemidler og tilrettelegging eleven trenger for å kunne delta i opplæringen og få tilfredsstillende utbytte av den. Dette kan for eksempel være tilrettelegging av arbeidsplassen eller klasserommet, tekniske hjelpemidler, inventar, teknisk utstyr og programvare. Det må komme frem av vedtaket om eleven har behov for opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler. Et vedtak om opplæring i mobilitet for elever som er blinde eller sterkt svaksynte, må si noe om denne retten gjelder til og fra skolen, på skolen og/eller i hjemmemiljøet. Vedtaket må også si noe om hva denne mobilitetsopplæringen skal gå ut på.

Individuell tilrettelagt opplæring: Når det gjelder individuelt tilrettelagt opplæring, angir veileder for skole at et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring blant annet skal si noe om innholdet i opplæringen, omfanget av opplæringen, organiseringen av opplæringen og hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen skal ha. Hvis det er avvik fra den sakkyndige vurderingen, skal det begrunnes i vedtaket. Med omfanget av opplæringen forstås en oversikt over hvordan tiden skal fordeles på de ulike tiltakene. Veilederen anbefaler at kommunen angir omfanget i årstimer (klokketimer). Organisering av opplæringen kan si noe om eleven har rett til opplæring i mindre grupper, og eventuelt i hvor stor grad eleven skal få opplæring i slike grupper, men det kan også handle om ekstra lærerstøtte i klassen og hvordan denne lærerressursen skal brukes. Det bør forsøkes å vedta tiltak som ikke innebærer at eleven tas ut av klassen. Hvis det er behov for ene-undervisning, må begrunnelsen for dette komme klart frem i vedtaket. Hvis kommunen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet i opplæringen, må det gå klart frem av

[14] Ibid. s. 97
[15] Ida Holth Mathisen og Vedøy, Gunn. Spesialundervisning – drivere og dilemma. Rapport IRIS 2012/17. s. 125
[16] Veileder for skole
[17] Veileder for skole

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

vedtaket hva fleksibiliteten går ut på. Ved alternativ opplæringsarena må fordelene og ulempene ved å organisere den individuelt tilrettelagte opplæringen på et annet sted enn der eleven går, gjøres klart overfor eleven og foreldrene. Samtidig må eleven og foreldrene få informasjon om at eleven har rett til individuelt tilrettelagt opplæring ved nærskolen hvis de krever det.

Individuell opplæringsplan: Oppll. § 11-10 slår fast at skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan for elever som får individuelt tilrettelagd opplæring. I planen skal det stå hva som er målene for og innholdet i opplæringen, og hvordan den skal gjennomføres. Videre stadfester § 11-11 at skolen skal én gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den individuelt tilrettelagte opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven sett opp mot målene i den individuelle opplæringsplanen. Eleven eller foreldrene skal få tilgang til oversikten og vurderingen.

Krav til kompetanse: Oppll. § 11-9 slår fast at den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må oppfylle kompetansekravene for å bli tilsatt i lærerstilling, jf. § 17-3, og kravene om relevant kompetanse i faget det skal undervises i, jf. § 17-4. Unntak fra denne bestemmelsen kan bare gjøres dersom opplæringen skal gis av personer med en universitets- eller høgskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevens behov og dette gir et bedre resultat for eleven. Det kan også gjøres unntak fra kompetansekravene i § 17-4 dersom en konkret vurdering av eleven og den individuelt tilrettelagde opplæringen som skal bli gitt, tilsier det. I veileder for skole utdypes det for unntakene at det må komme frem av vedtaket hvilken kompetanse den som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen, skal ha.

Nærmere om vedtak i barnehagen

Sakkyndig vurdering av barnets behov. Bhl. § 34 fastsetter at det før et vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. Det fastslås videre at det (bl.a.) skal tas standpunkt til a) om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, b) realistiske mål for barnets utvikling og læring og c) om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dette utdypes med at PPT må sørge for at avgjørelsene til kommunen blir tatt på best mulig faglig grunnlag, noe som også følger av forvaltningsloven § 17. I utredningen må PPT ta stilling til om informasjonen som allerede finnes knyttet til henvisingen (det kan f.eks. være fra helsestasjonen eller fastlegen), er tilstrekkelig, eller om det må hentes inn nye opplysninger. Andre kilder til informasjon kan være samtale med foreldrene og barnet, utdypende opplysninger og vurderinger fra barnehagen, egne undersøkelser, observasjoner og annen kartlegging, rapporter og utredninger fra andre sakkyndige og samtale med andre berørte. Om PPT skal samarbeide med andre instanser om et barn, er det viktig at det alltid foreligger et informert samtykke fra foreldrene til et slikt samarbeid. Samtidig skal PPT, for barn som går i barnehage, vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet.[18]

Spesialpedagogisk hjelp. Bhl. § 35 stadfester at kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde følgende elementer; a) hva hjelpen skal gå ut på, b) hvor lenge hjelpen skal vare, c) hvilket timeomfang hjelpen skal ha, d) hvordan hjelpen skal organiseres, e) hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og f) tilbud om foreldrerådgivning. Udir utdyper at hjelpen kan omfatte et vidt spekter av ulike hjelpetiltak, og i enkeltvedtaket må det beskrives hvilke tiltak

[18] Veileder for barnehage

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

som skal ivareta barnets behov. Omfanget skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke, og det bør fremgå av vedtaket hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp. Når det gjelder tidsperioden for vedtaket bør det som utgangspunkt ha en varighet på ett år. [19]

Krav til kompetanse. I forhold til kompetanse, utdyper Udir med at selv om det ikke stilles særskilte kompetansekrav for å kunne gi spesialpedagogisk hjelp, bør det forstås slik at spesialpedagogisk hjelp i utgangspunktet bør gis av en person med formell pedagogisk kompetanse. Bruk av assistent kan kun skje dersom det fremstår som forsvarlig. Det ligger i begrepet assistent at man må stå i relasjon til en som har kompetanse. Dersom det anses som nødvendig med innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressurs for at barnet skal få ivaretatt retten sin, må dette fremkomme klart av enkeltvedtaket.[20]

3.3.3 Overgang mellom barnehage og skole

Opplæringsloven § 4-7 slår fast at kommunen skal sørge for at barna får en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen, og barnehageloven § 2 a sier at barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning, der samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang. Barnehagen må ha tillatelse fra barnets foreldre for å utlevere personopplysninger om barnet til skolen.

I veileder for overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging (Utdanningsdirektoratet)[21], står det at kommunen bør lage rutiner som sørger for at barnet blir godt ivaretatt i overgangsfaser, bl.a. for overføring av informasjon som inkluderer involvering av barnet og foreldrene, behov for tilpasninger av utstyr og skolebygg, opplæring av personalet, informasjon om reglene om taushetsplikt og personvern samt håndtering av personopplysninger. Ved behov for tilrettelegging, og eventuelt individuell tilrettelegging, er det spesielt viktig med et nært samarbeid mellom barnehage og skole og samarbeidet bør begynne i god tid før barnet begynner på skolen. Det oppgis at for noen barn kan god tid være et halvt år, mens for andre kan god tid være to år.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Froland kommune

- må sørge for at PPT samarbeider med skolene om det forebyggende arbeidet, og støtter skolene i å utrede behov og sette inn tiltak tidlig
- må sørge for at PPT er tilgjengelig for barnehagene og utfører sin rolle i å bistå i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling og støtter barnehagene i å utrede behov og sette inn tiltak tidlig
- skal evaluere barnets/elevens utvikling og nytte av spesialpedagogisk hjelp/individuelt tilrettelagt opplæring
- bør ha etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid mellom relevante instanser for barn, herunder med individuell plan (barnehage/skole, PPT, helsestasjon, barnevern m.fl.)
- må sørge for at vedtak om individuell tilrettelegging oppfyller krav til innhold etter forvaltningsloven og opplæringsloven

[19] Veileder for barnehage
[20] Veileder for barnehage
[21] Overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging. Veileder, Utdanningsdirektoratet (sist endret 13.06.2025)

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

- må sørge for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp oppfyller krav til innhold etter forvaltningsloven og barnehageloven
- må sørge for at den som skal gi elever individuell tilrettelagt opplæring oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven § 11-9
- bør sikre at spesialpedagogisk hjelp som hovedregel gis av personell med nødvendig pedagogisk kompetanse, og at eventuell bruk av assistent må være vurdert som forsvarlig og forutsetter veiledning fra personell med relevant pedagogisk kompetanse
- bør ha rutiner for overgang mellom barnehage og skole for barn med behov for tilrettelegging
- involverer foreldre i overgangen mellom barnehage og skole for barn med behov for tilrettelegging og sørger for å hente inn samtykke for å utlevere personopplysninger
- starter arbeidet med overgang for barn med behov for tilrettelegging i god tid før skolestart

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

4 Om Froland kommune og sammenlignende statistikk

I dette kapitlet presenterer vi noen sammenligningsdata om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning/individuell tilpasset opplæring. De data som her anvendes, er hentet fra KOSTRA-databasen i SSB, og denne henter igjen data fra GSI (grunnskolens informasjonssystem).

De datasett vi har valgt å anvende her, skal gi oversikt over utviklingen i tidsperioden 2020 til 2025. Videre har vi valgt å hente ut data for å sammenligne Froland kommunes praksis med andre kommuner. De kommunene vi har valgt å sammenligne med er kommuner som enten ligger i samme kommunegruppe, eller er nærliggende kommuner om potensielt lignende demografi. Ved siden av Froland kommune har vi anvendt data for Risør, Tvedestrand, Arendal, Birkenes og Farsund kommuner. Vi har også valgt å ta med data fra tre ulike kommunegrupperinger; alle kommuner uten Oslo, alle kommuner i Agder og alle kommuner i kommunegruppe 1.

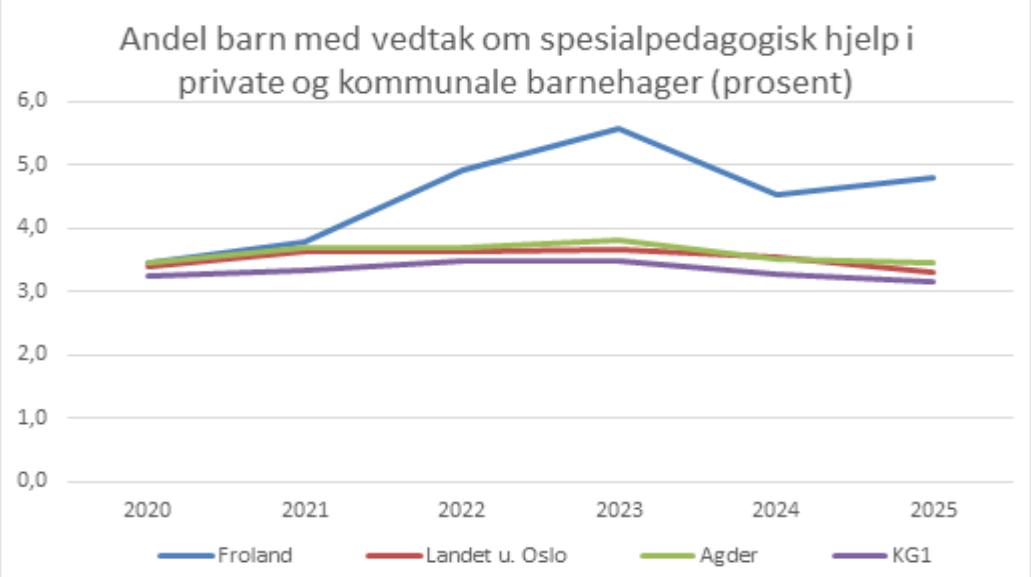
Det er alltid en viss risiko for at data innmeldt til GSI eller SSB (KOSTRA) kan inneholde feil eller reflektere ulik innrapportering. Når vi allikevel sammenligner mellom kommuner i en periode på seks år, mener vi at det gir et tilstrekkelig dekkende og beskrivende bilde av hvilken praksis som er i Froland kommune. Det finnes mer omfattende datasett fra skolesektoren enn fra barnehagesektoren.

Et viktig forbehold i skolesektoren er at KOSTRA-data primært fanger opp aktivitet knyttet til de spesialpedagogiske tiltakene og ikke det som nå faller inn under personlig assistanse.

4.1 Barnehage

Når vi ser på andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, ser vi at Froland kommune har flere barn med vedtak enn mange andre kommuner eller kommunegrupper vi sammenligner med. Når vi ser opp mot alle kommuner i Norge uten Oslo, alle kommuner i Agder eller alle kommuner i kommunegruppe 1, ser vi at det i årene etter 2021 har vært en klar vekst i andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Froland, mens det har vært stabilt på omtrent samme nivå i de store kommunegruppene.

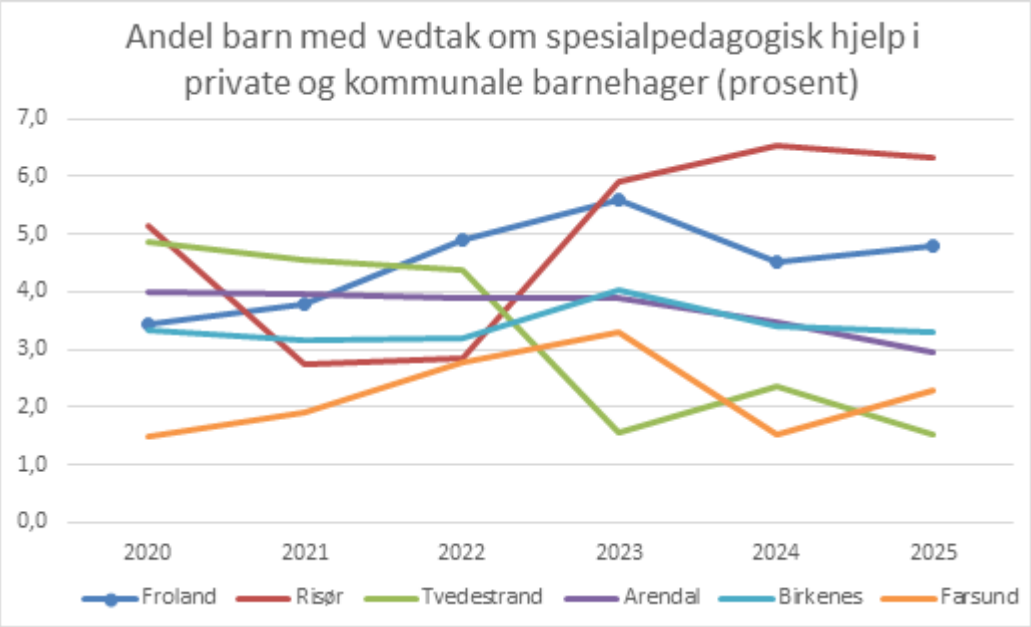
Figur 1: Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage. 2020-2025, prosent (kilde: SSB Kostra)



Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Froland lå likt med landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Agder når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehage både i 2020 og 2021. Men i 2022 og 2023 er det en sterk vekst i denne andelen, og i 2025 ligger Froland nærmere 50 prosent over gjennomsnittet i landet u. Oslo.

Figur 2: Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage. 2020-2025, prosent (kilde SSB Kostra)



Når vi sammenligner med andre kommuner i Agder, er det et mer sprikende bilde. Froland har en sterkere vekst enn de fleste andre kommuner, og har den nest høyeste andelen i 2025 (opp fra fjerde høyest i 2020). Tvedestrand har hatt den tydeligste reduksjonen. Samtidig er det naturlig at vi ser en større variasjon fra år til år når vi sammenligner enkeltkommuner enn når vi ser på kommunegrupper.

4.2 Skole

Når det gjelder statistikk fra KOSTRA for grunnskolesektoren, er det en stor endring som inntreffer fra og med 2025, og for Frolands del fra 2024.[22] I perioden før 2025 inkluderer tallene for spesialundervisning (både årstimer til og antall elever som mottar spesialundervisning) alle forhold som faller inn under nåværende opplæringslov §§ 11-4 til 11-6. Fra 2025 (2024 for Froland) er det kun tall for § 11-6, individuelt tilpasset opplæring (ITO) som er registrert. Det er særlig antall elever og årstimer til personlig assistent (tidligere gjerne miljøarbeider) som bortfaller. Så endringer man ser i 2025 (2024 for Froland) vil både skyldes endring i hvordan statistikken er rapportert til SSB og eventuelle reelle endringer i statistikken. Dette innebærer at data må tolkes med varsomhet. Vi legger derfor også mest vekt på tall fra 2025.

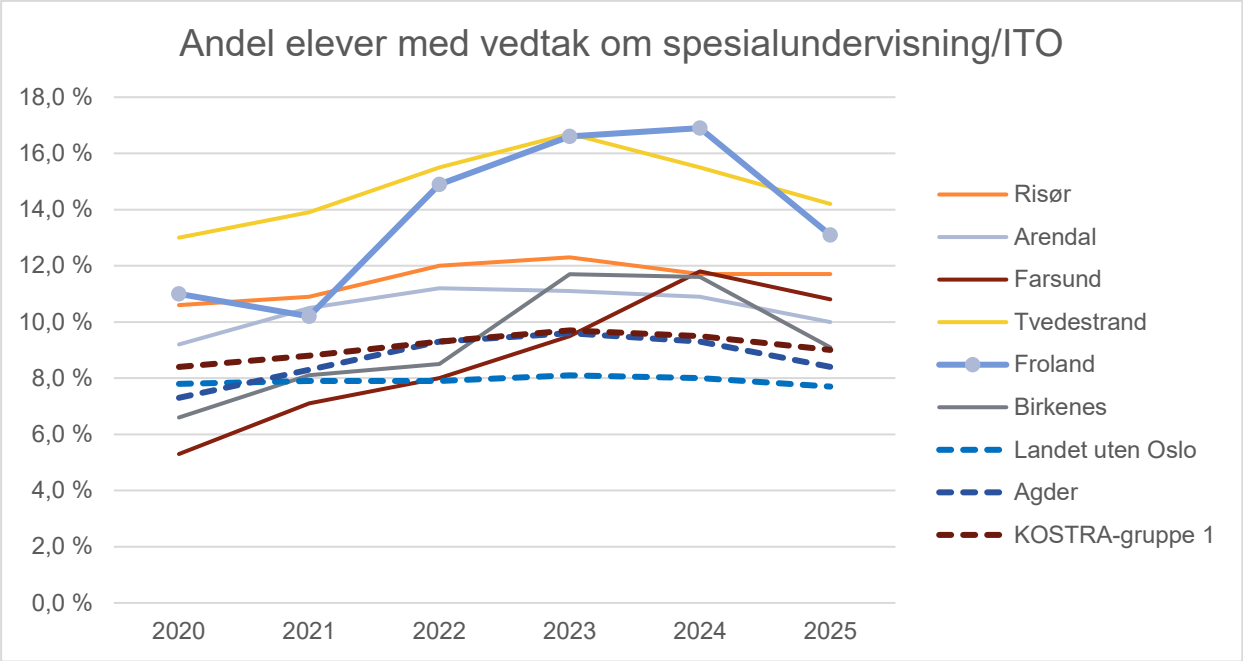
4.2.1 Omfanget av individuell tilpasset opplæring og spesialundervisning

Når vi ser på hvor stor andel av barn i grunnskolen som omfattes av vedtak om spesialundervisning/individuell tilpasset opplæring (ITO), så ser vi et mønster som ligner på det vi har sett i barnehagene.

[22] Revisjonen ble gjort oppmerksom på dette forholdet av kommunen gjennom første faktaverifisering.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 3: Andel elever med vedtak om spesialundervisning/ITO. 2020-2025, prosent (kilde: SSB/GSI)



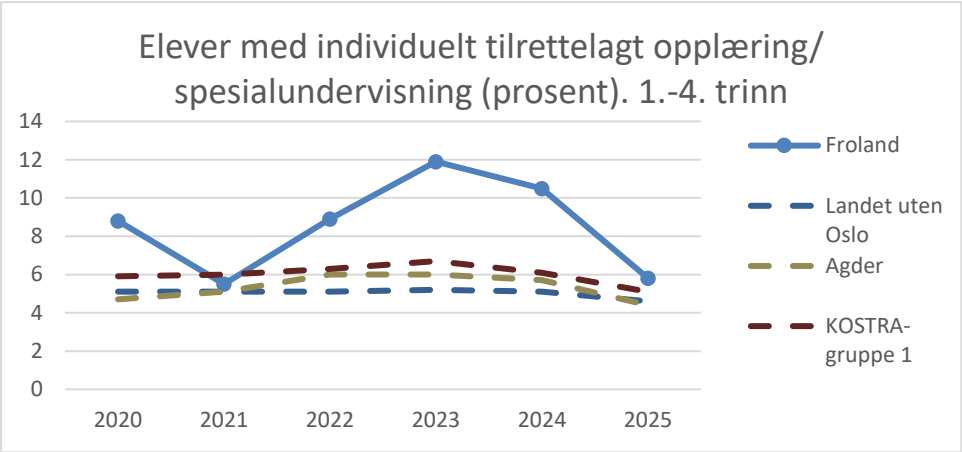
Froland kommune ligger jevnt høyt, og i årene 2022-2024 var det en spesielt sterk vekst i andel barn som har vedtak om spesialundervisning. Her skal en riktignok ta forbehold om mulige feilkilder i datagrunnlaget knyttet til året 2024, men trend og resultat for 2025 understreker imidlertid tydelig at Froland kommune kjennetegnes ved at mange barn har vedtak om spesialundervisning/ITO.

Det er ikke mulig å fastslå om dette er en god eller dårlig praksis. Det kan skyldes reelle forskjeller i elevmassen, det kan skyldes ulik praksis i hvordan skolene kartlegger elever, og det kan skyldes ulik praksis mellom de ulike PPT-fagmiljøene. Men i den grad en kan være bekymret for om barn med behov for hjelp blir oppdaget og fanget opp, kan en høy andel barn med vedtak tyde på at det ikke er en for høy terskel for å involvere PPT i skolene i Froland.

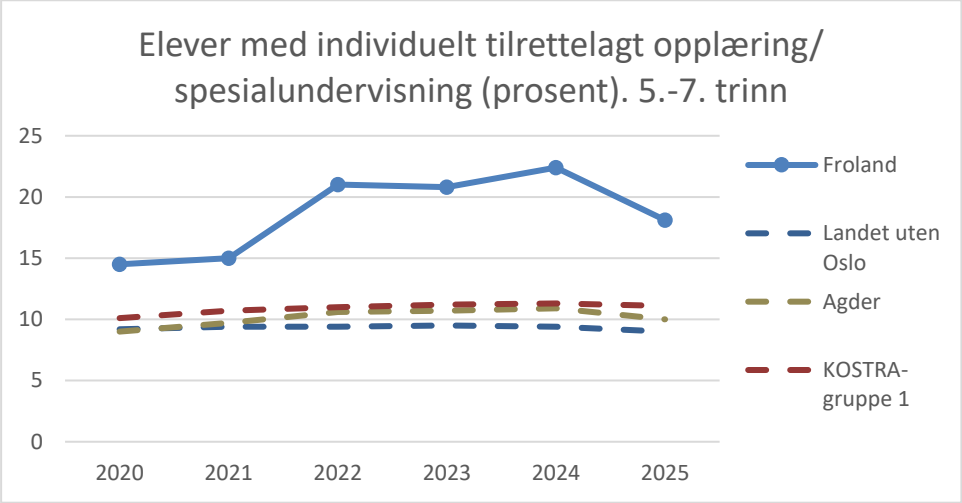
I 2025 har Froland særlig høy andel elever som mottar ITO i 5.-7. trinn og 8.-10. trinn når vi sammenligner med andre kommuner og regioner. Men når det gjelder 1.-4. trinn er forskjellen til de andre regionene betydelig mindre. I figurene under er det kun vist sammenligning med regioner. I perioden før endringen i rapportering, har Froland store forskjeller til de andre regionene på alle årstrinn fra og med 2022. Siden det blir lavere andel elever med vedtak i 1.-4.-trinn når vedtak til personlig assistanse går ut av rapporteringen, kan det tyde på at det var relativt sett stor bruk av assistenter på de lavere årstrinn.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

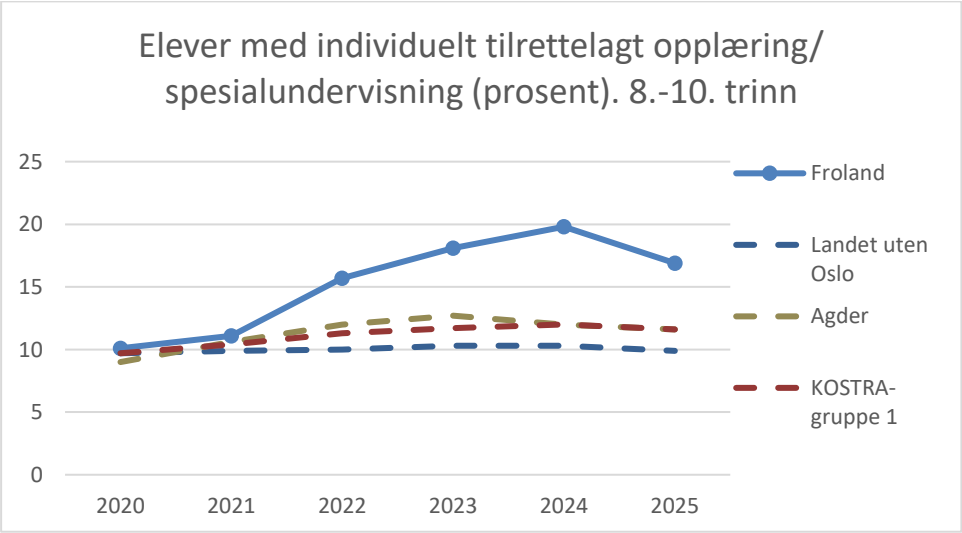
Figur 4: andel elever med ITO 1.-4.-trinn, 2020-2025 (kilde SSB)



Figur 5: andel elever med ITO 5.-7.-trinn, 2020-2025 (kilde SSB)



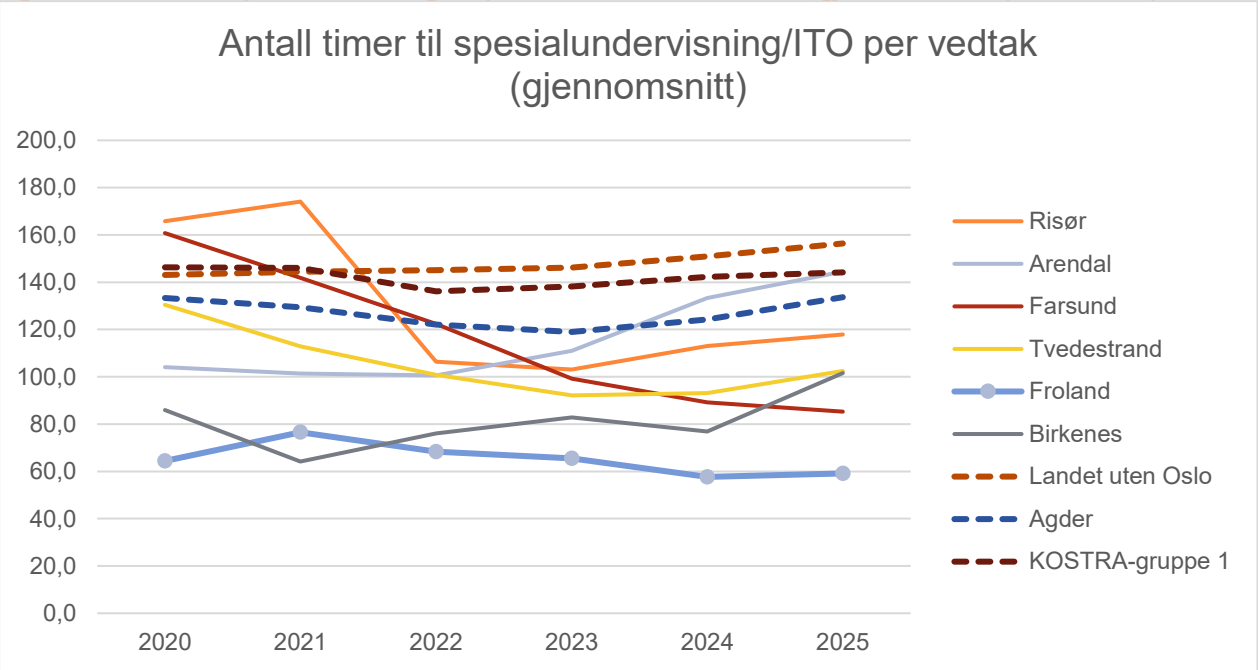
Figur 6: andel elever med ITO 8.-10.-trinn, 2020-2025 (Kilde SSB)



Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Den totale ressursbruken i skolene som bindes opp til tiltak knyttet til spesialundervisning/ITO, vil imidlertid ikke bare avhenge av antall (eller andel) barn med vedtak om spesialundervisning/ITO, men også hvor omfattende tiltak som iverksettes for den enkelte og hvordan tilbudet organiseres. Når vi ser på gjennomsnittlig antall timer for hvert barn med vedtak, ser vi at Froland kommune her ligger lavt.

Figur 7: Antall timer til spesialundervisning/ITO per barn med vedtak. 2020-2025, gjennomsnittstall (kilde SSB/GSI)

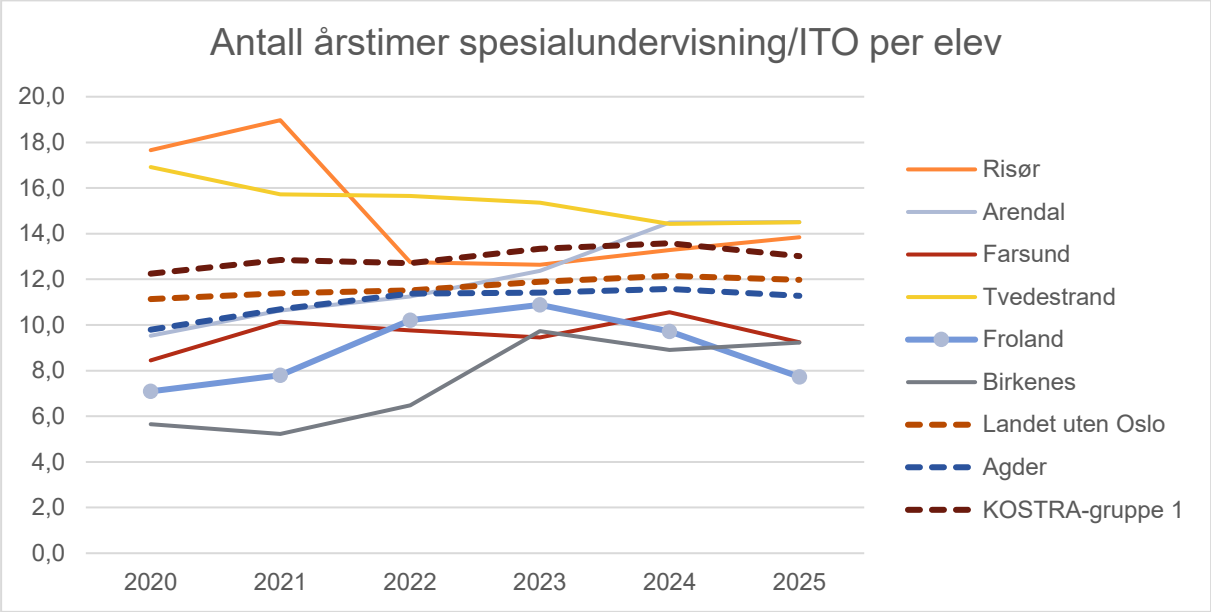


Froland ligger lavest i antall timer per vedtak (i gjennomsnitt) av alle kommuner eller kommunegrupper vi her har sammenlignet med. Dette har også vedvart over tid, og det kan også være tegn på at antall timer per vedtak er svakt fallende, der vi ser at antall timer per vedtak øker for de fleste kommunene (se landet uten Oslo).

For å få en (sammenlignbart) bilde på hvor mye ressurser ITO binder opp i kommunene, kan vi se på andel barn med vedtak ganget med antall vedtak per barn med vedtak. Da får vi et uttrykk for gjennomsnittlig antall timer som medgår til ITO per barn i en kommune.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 8: Antall årstimer medgått til ITO per barn, 2020-2025, gjennomsnitt (kilde SSB/GSI)



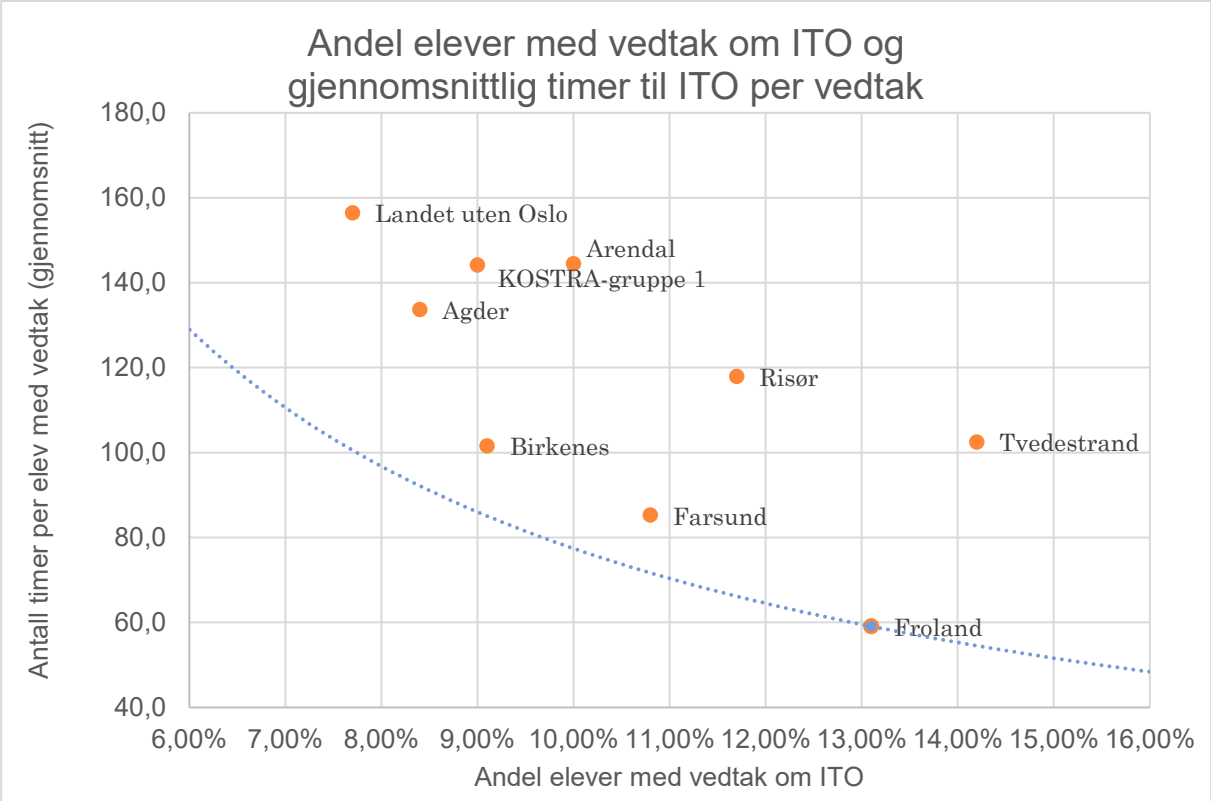
Vi ser av figur 8 at til tross for at Froland har en høy andel barn med vedtak, så er det totale timetallet som medgår til spesialundervisning/ITO blant de aller laveste av kommuner som det sammenlignes med, og i 2025 lå Froland kommune lavest i denne sammenligningen.

Dette viser at kommuner kan ha veldig ulik praksis både med tanke på terskelen for å fatte vedtak (antall barn som får vedtak om spesialundervisning/ITO), og hvor omfattende disse vedtakene er og organisering av tiltak (individrettet versus grupperettet). For å få fram dette bildet har vi for året 2025 satt opp et diagram (figur 9) der andel barn med vedtak markeres på den horisontale aksen, og antall årstimer til ITO per barn med vedtak markeres på den vertikale aksen. (Merk at dette kun gjelder ressurser til spesialpedagogiske tiltak/lærertimer, ikke personlige assistenter.)

Vi har også satt opp en «kurve» (blå stiplet linje) som viser hvordan ulike andeler barn med vedtak og antall årstimer per vedtak kan gi «samme» antall timer totalt. Alle kommuner som ligger over kurven bruker relativt sett flere timer til ITO enn Froland, og alle kommuner som ligger under kurven bruker relativt sett færre timer til ITO.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 9: Andel barn med vedtak og antall pedagogiske årstimer per vedtak, ITO. Tall for 2025 (kilde SSB/GSI)



Figur 9 viser at Froland bruker færrest antall årstimer til ITO sammenlignet med andre kommuner. De som ligger nærmest Froland, er Birkenes og Farsund kommuner som faktisk bruker omtrent like mange årstimer til ITO (per elev). Farsund har større andel barn med vedtak enn Birkenes, men Birkenes har flere timer per vedtak.

Samtidig er timer til ITO kun en del av ressursene som bindes opp i vedtak. Kommunen har skaffet tilveie en oversikt over utvikling i årstimer til lærere og assistenter som er bundet opp i vedtak.[23] Dette er vist i tabellen under.

Tabell 1 – utvikling i årstimer i vedtak til lærer og assistent, 2021-2026. (kilde kommunen)

Skoleår	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026
Årstimer til lærer	7 066	9 413	9 251	9 141	7 498
Årstimer assistent	28 922	47 328	59 833	52 431	49 661

Det er mer enn en dobling i assistenttimer fra skoleåret 2021-22 til 2023-24. Dette er tilsvarende veksten i antall elever med spesialundervisning. Så synker det med 17 prosent fra skoleåret 2023-24 til 2025-26. For lærertimer er det en vekst i timer på 30 prosent de to første skoleårene, mens det synker med 18 prosent fra 2023-24 til 2025-26.

Sett i forhold til figur seks så viser tabell 1 at Froland bruker betydelig mer ressurser på assistenter enn på lærere ifm. vedtak (selv med en høyere timelønn til lærere). Dette innebærer at funnene knyttet til ITO ikke kan sies å gjelde den samlete ressursbruken på individuell

[23] Fra grunnskolens informasjonssystem (GSI), B19 og B28.

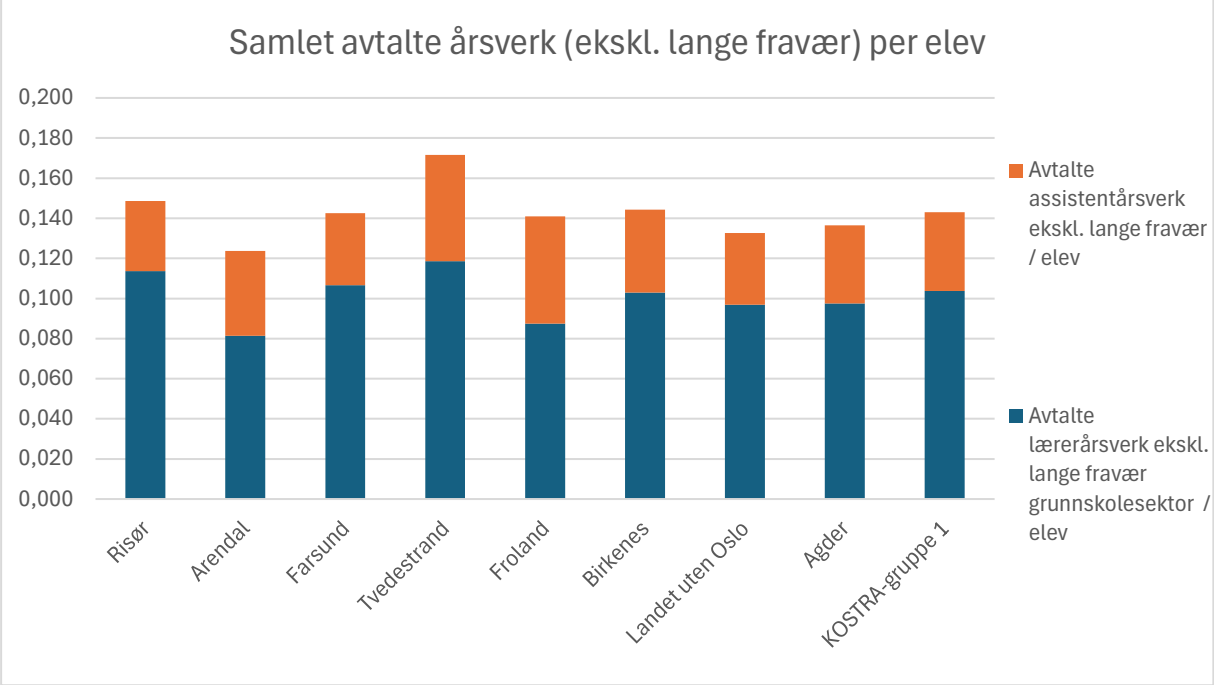
Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

tilrettelegging, og revisjonen kan heller ikke gjøre en sammenligning med andre kommuner og regioner her.

For å følge opp kommunedirektørens kommentar om at rapporten i mindre grad gir svar på «om de faglige vurderingene og vedtakene legger seg på et nivå som er nødvendig og tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav, eller om praksis i enkelte tilfeller kan innebære en høyere grad av tilrettelegging enn det regelverket krever», vil revisor gå gjennom statistikk knyttet til årsverk til lærere og assistenter. Merk at assistentårsverk er knyttet til hele grunnskolen (ekskl. SFO), men ikke kun individuell tilrettelegging (assistentårsverk knyttet til vedtak). Dette gjør at vi ikke kan sammenligne årsverk til assistenter knyttet til individuell tilrettelegging på tvers av kommuner.

Figur 10 under viser samlet avtalte lærer- og assistentårsverk (ekskl. lange fravær) per elev i grunnskolen for 2025.

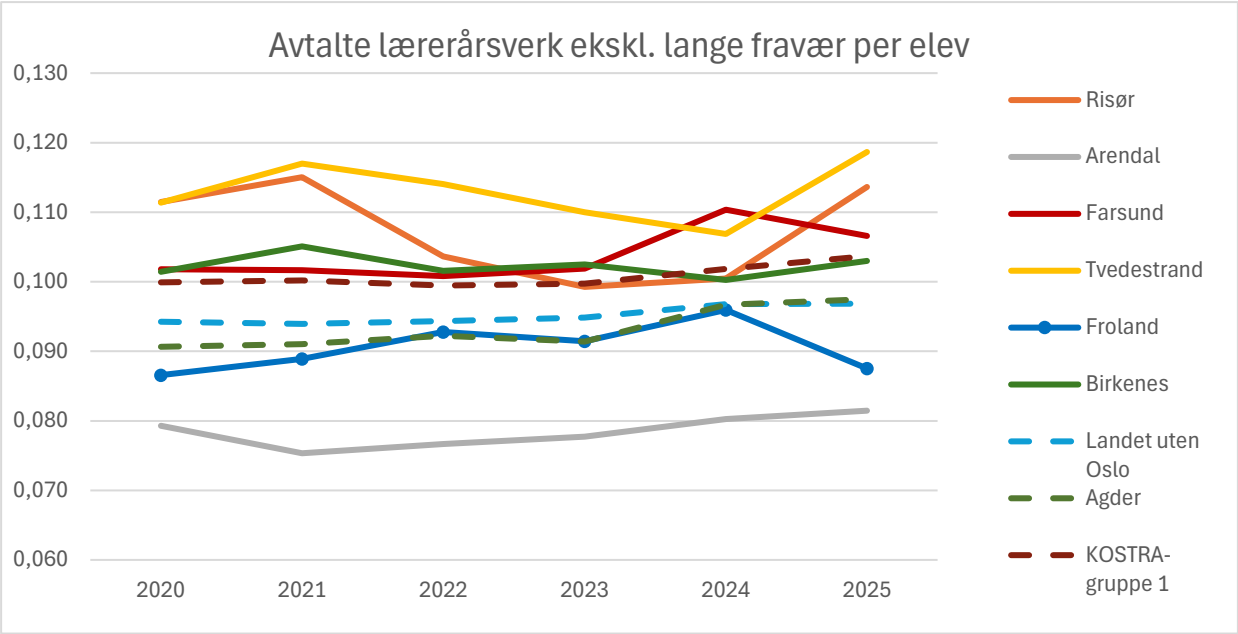
Figur 10: samlet avtalte årsverk per elev, lærer og assistent (ekskl. lange fravær), 2025. (kilde: SSB/GSI)



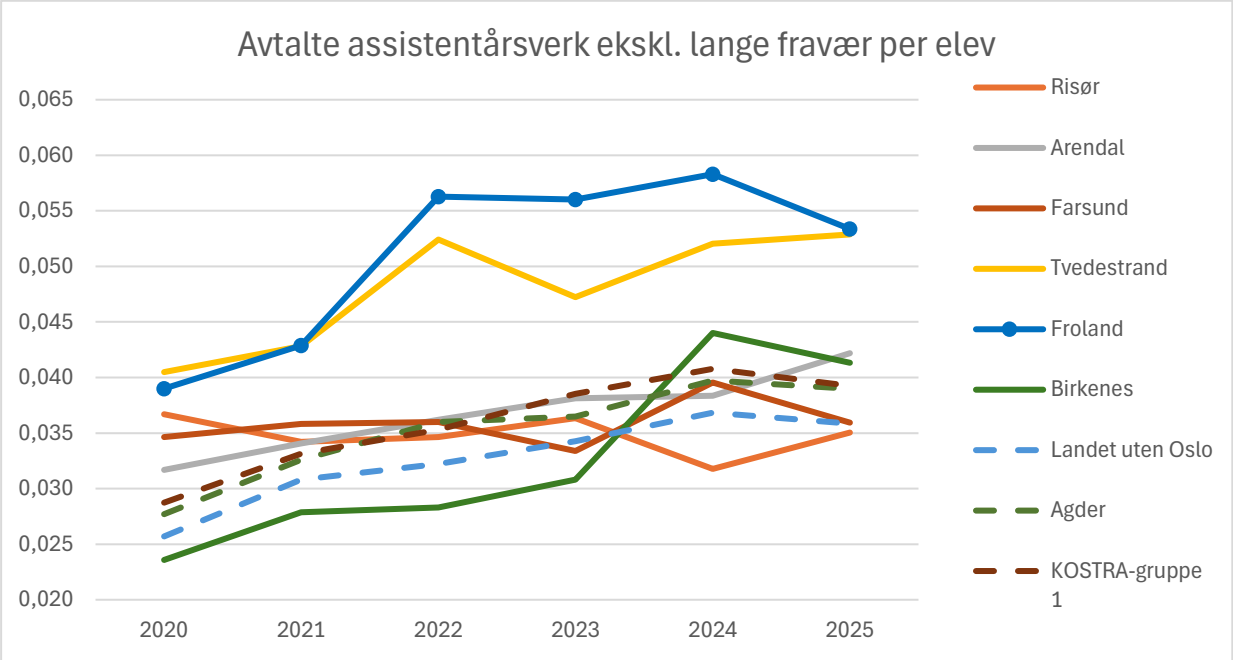
I 2025 plasserte Froland seg omtrent i midten av de kommuner og grupperinger vi ser på når det gjelder samlete lærer- og assistentårsverk i grunnskolen. Tvedestrand har betydelig mer, men Arendal ligger en del under. Froland ligger litt under gjennomsnittet i KG1. Men Froland har en betydelig høyere andel assistenter enn de øvrige kommunene og gruppene. Utvikling i lærer- og assistentårsverk per elev er vist under.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 11: avtalte lærerårsverk (ekskl. lange fravær) per elev. 2020-2025. (kilde: SSB/GSI)



Figur 12: avtalte assistentårsverk (ekskl. lange fravær) per elev. 2020-2025. (kilde: SSB/GSI)

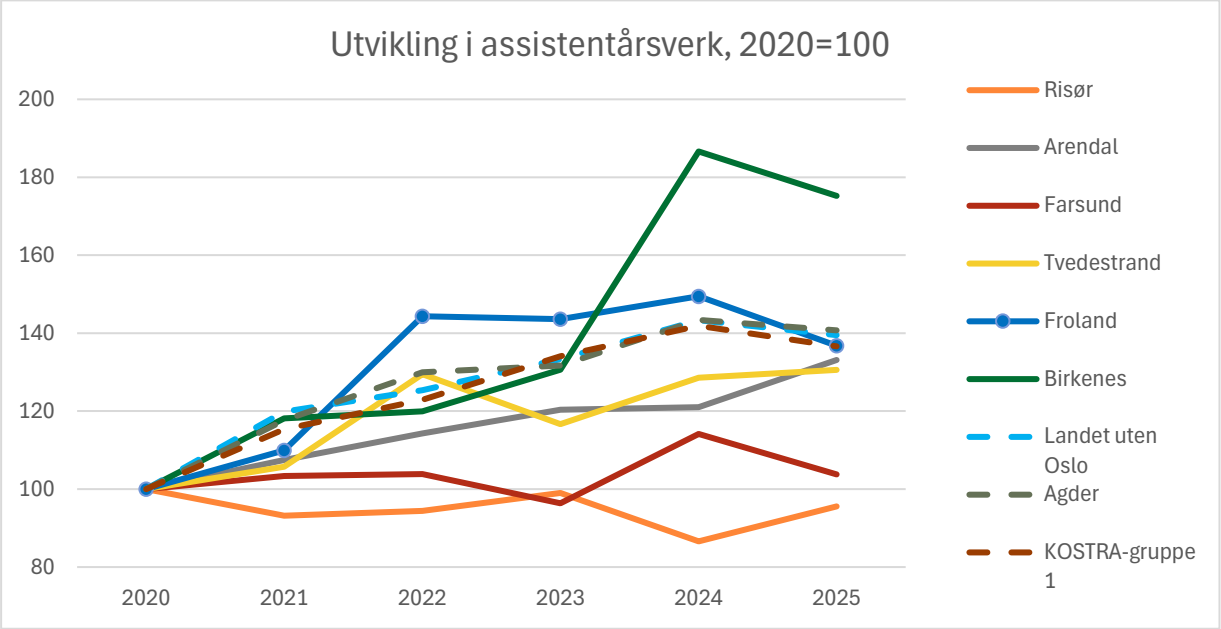


Figurene viser at Froland over tid har ligget lavt på læreårsverk per elev og høyt assistentårsverk per elev når vi sammenligner med de utvalgte kommunene og gruppene. Når det gjelder assistenter, ser vi at forskjellen øker betydelig i 2022-2024, men faller så noe i 2025. Men det er også slik at for den prosentvise veksten fra 2020 til 2025 (vist i figur 13), så er Froland om lag likt med alle kommunegruppene (Agder, landet u. Oslo og KG1). Froland er også svært nær den prosentvise veksten som var i Arendal og Tvedestrand, mens Birkenes har den største veksten, og Farsund og Risør den laveste. Når det gjelder lærerårsverk per elev (lærertetthet), er det en betydelig vekst frem til 2024, men det faller så i 2025. I 2025 har Froland nest lavest lærertetthet,

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

som det var i 2020. Fra 2020 til 2025 er Froland blant kommunene med lavest vekst i lærertetthet. Her er det mye mindre forskjeller mellom kommunene (ikke vist i figur).

Figur 13: Utvikling i assistentårsverk, 2020=100. 2020-2025. (kilde: SSB/GSI)



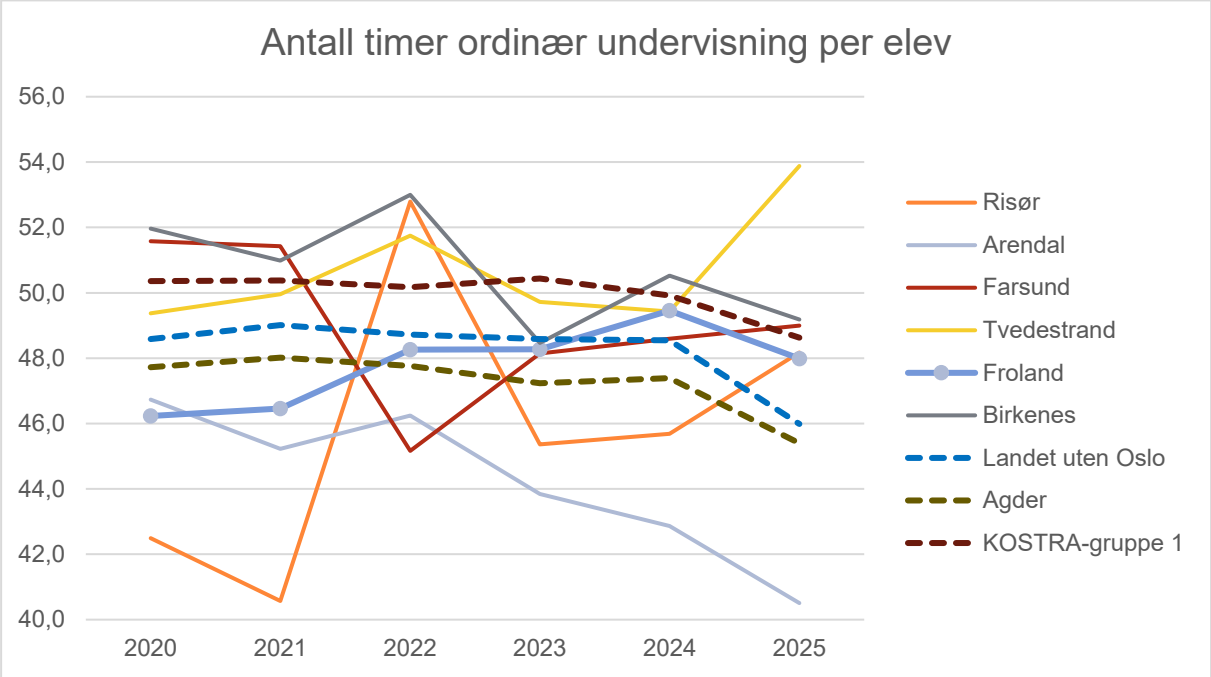
Figur 13 viser den relative veksten i assistentårsverk når alle får samme utgangspunkt (100). Så selv om Froland har samme relative vekst fra 2020 til 2025 som mange andre, vil veksten i faktiske årsverk bli større siden kommunen har et høyere utgangspunkt.

4.2.2 Ordinær undervisning og grunnskolepoeng

Spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for barn med behov. Det kan bidra til kvalitet i skolen, men skal ikke fortrenge den ordinære undervisningen. Når vi ser på utviklingen i perioden 2020-2025, ser vi at Froland har økt antall årstimer til ordinær undervisning og ligger godt over gjennomsnitt for kommunene i Agder og alle kommuner uten Oslo når det gjelder den ordinære undervisningen. Det er derfor lite som tyder på at ITO fortrenger ordinær undervisning.

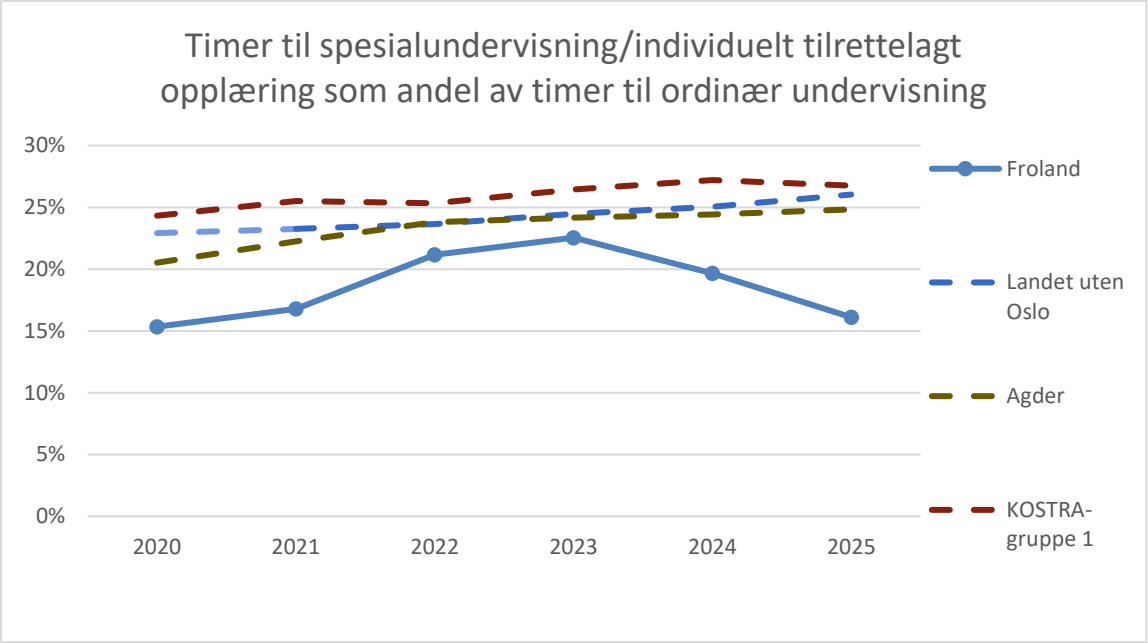
Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 14: Antall timer til ordinær undervisning 2020-2025 (kilde SSB/GSI)



I og med at Froland kommune ligger lavt på timer til ITO per elev, og litt over gjennomsnittet for ordinære årstimer til undervisning, vil også den andelen av årstimer som går med til ITO være lav for Froland, som vist i figur 15 (kun regionnivå).

Figur 15: Timer til spesialundervisning/ITO som andel av timer til ordinær undervisning. 2020-2025, prosent



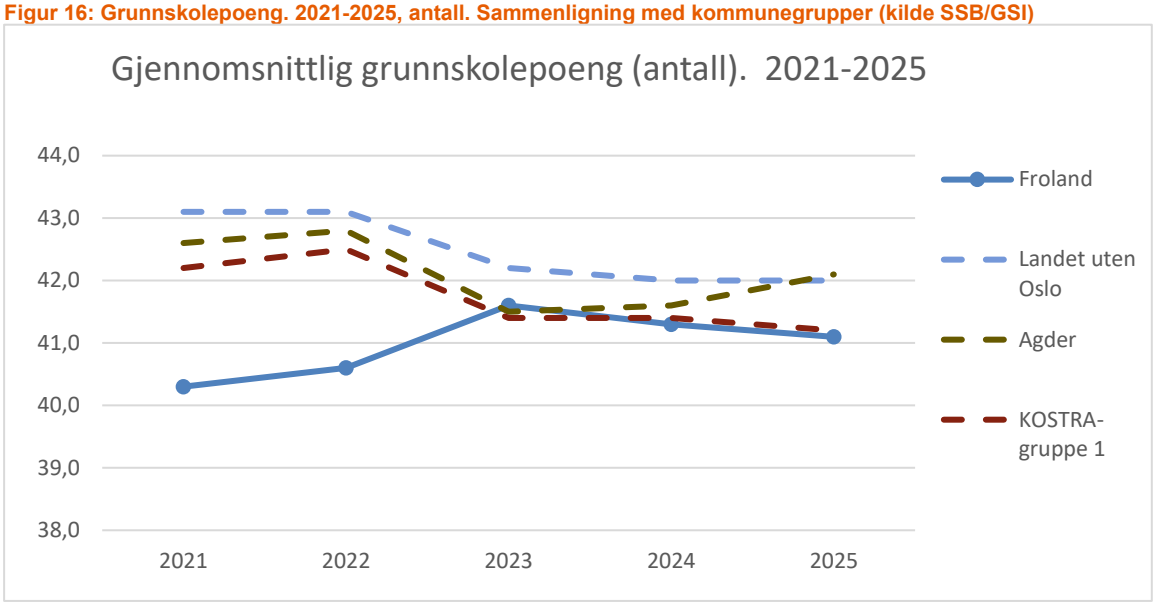
Revisjonen har hentet tall fra Kostra som viser utvikling i grunnskolepoeng[24]. Første år der dette vises for enkeltkommuner, er 2021. Under er det presentert to figurer. Den første sammenligner med tre større inndelinger av kommuner; landet uten Oslo, Agder og KG1. Den andre

[24] Grunnskolepoengene kan ses på som et samlemål for alle karakterene. De oppsummerer alle elevens resultater i forskjellige fag, og er med på å danne grunnlaget for opptak til videregående skole.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

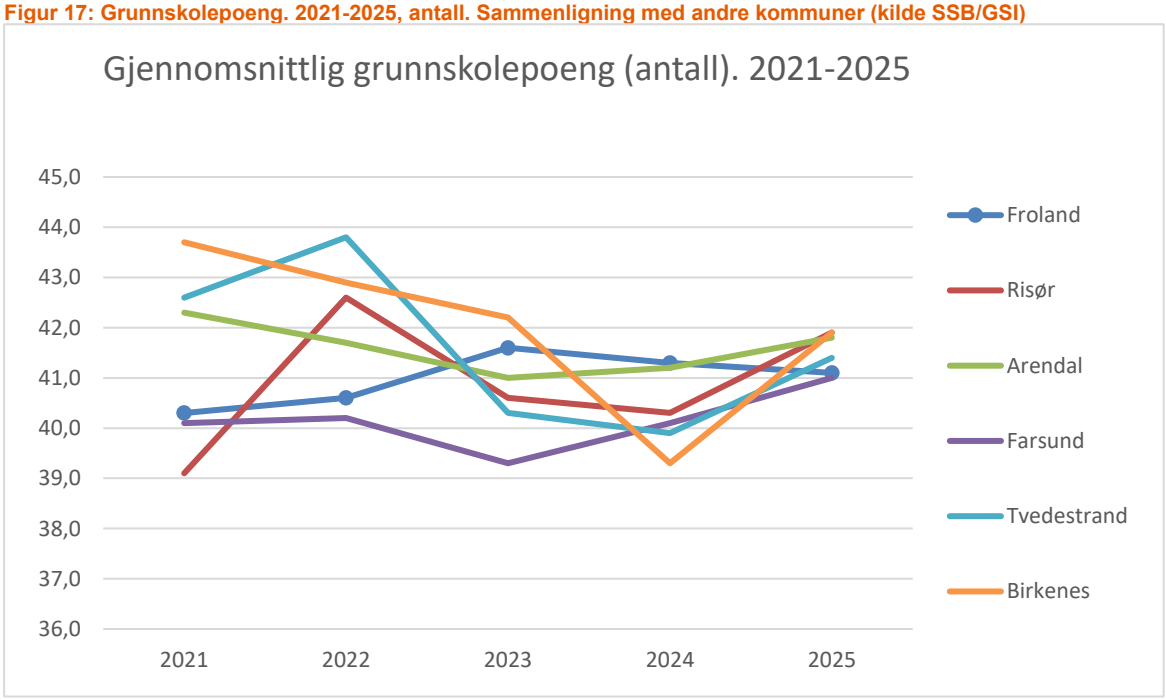
sammenligner Froland med sammenlignbare kommuner i østre Agder samt Farsund (også i KG1).

Figur 16: Grunnskolepoeng. 2021-2025, antall. Sammenligning med kommunegrupper (kilde SSB/GSI)



I 2021 og 2022 lå gjennomsnittlige grunnskolepoeng i Froland betydelig under gjennomsnittet i de andre regionene, men fra 2023 har forskjellen vært betydelig mindre, og fra samme år har Froland ligget likt med gjennomsnittet i KG1.

Figur 17: Grunnskolepoeng. 2021-2025, antall. Sammenligning med andre kommuner (kilde SSB/GSI)



Når man sammenligner med andre kommuner i Agder, er utviklingen i retning av større likhet i grunnskolepoeng. Fra en forskjell på 4,6 mellom høyeste og laveste gjennomsnitt i 2021, er dette redusert til 0,9 i 2025. Froland er i nedre sjikt i 2025, men forskjellene er ikke store. I 2023 hadde kommunen et av de høyeste gjennomsnittene.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

5 Identifisering og kartlegging

Problemstilling 1: *I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn i skole med behov for individuell tilrettelegging?*

Problemstilling 2: *I hvilken grad har Froland kommune tilfredsstillende rutiner for å identifisere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp?*

I dette kapittelet vil vi først gjengi revisjonskriteriene som gjelder, før vi presenterer den innhentede informasjonen og fakta som ligger til grunn for våre vurderinger. Revisors vurderinger av revisjonskriteriene følger deretter i eget kapittel.

5.1 Revisjonskriterier

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Froland kommune:

Barnehage:

- skal ha implementert rutiner eller system som sørger for at barnehagepersonalet drøfter bekymringer om barns utvikling med styrer, pedagogisk leder og kolleger
- bør sikre at barnehagen er i tidlig dialog med foreldre ved bekymring for barnets utvikling
- skal sørge for at samtykke fra foreldre eller andre med omsorgsansvar innhentes før bekymringer drøftes med eksterne instanser eller henvisning til PPT
- bør sikre at barnehagen igangsetter systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid ved mistanke om behov for spesialpedagogiske tiltak
- skal sørge for at henvisning til PPT skjer når det er grunnlag for å vurdere behov for spesialpedagogisk hjelp
- skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering av barnets behov før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Skole:

- skal ha implementert rutine eller system som sørger for at lærerne følger med på elevenes utvikling og melder fra til rektor ved tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (oppll. § 11-2)
- skal sikre at skolen setter i verk egnede tiltak dersom det er behov, herunder tilpasset opplæring etter oppll. § 11-1 og intensiv opplæring på 1.–4. trinn etter oppll. § 11-3
- skal sørge for at skolen vurderer om tiltakene er tilstrekkelige for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om det er behov for individuell tilrettelegging etter oppll. §§ 11-4, 11-5 eller 11-6
- skal sikre at skolen benytter kvalitetssikrede kartleggingsverktøy ved mistanke om at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- skal sørge for at obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver gjennomføres i tråd med gjeldende krav
- skal legge til rette for at skolen benytter relevante vurderingsformer som elevsamtaler, skole-hjem-samarbeid, observasjoner, informasjon fra overganger og underveisvurderinger i arbeidet med å identifisere behov
- skal sørge for at det innhentes sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. oppll. § 11-7

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

5.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta

5.2.1 Om BTI (bedre tverrfaglig innsats)

BTI i Froland kommune[25] er en helhetlig og tverrsektoriell modell som skal sikre tidlig identifisering og riktig oppfølging av barn og unge som kan være utsatt. Modellen skal bidra til tidlig innsats, koordinert tjenesteyting og medvirkning fra barn og foresatte. Froland kommune har utviklet en lokal BTI-modell basert på Helsedirektoratets rammeverk, tilpasset kommunens egne behov og tilgjengelige ressurser.

BTI-modellen beskriver hvordan kommunen arbeider systematisk for å sikre riktig hjelp til rett tid. Den er strukturert etter tre nivåer: individnivå, tjenestenivå og kommunenivå. Modellen synliggjør hvilke planer, ressurser og verktøy som inngår i oppfølgingen, hvordan tjenestene skal samarbeide for å unngå oppfølgingsbrudd, og hvordan barns og foresattes medvirkning skal ivaretas gjennom prosessen.

Kommunen begrunner bruken av BTI med behovet for tidlig og helhetlig innsats overfor barn og unge. Det vektlegges at ansatte må ha kunnskap om hvordan utsatte barn skal fanges opp og følges opp, og at tjenestene må ha en felles forståelse av utfordringer og av hjelpeapparatet. Målet er å sikre barn og unge et trygt og godt oppvekstmiljø gjennom systematisk samhandling.

Som del av BTI-strukturen inngår både stafettholder (person med hovedansvaret for å koordinere oppfølgingen av barnet og familien, «koordinator») og stafettlogg (dokumentasjonsverktøyet i BTI). Stafettholder er omtalt som et viktig element i organiseringen av det tverrfaglige samarbeidet, og er listet som en del av BTI-modellen på kommunens nettsider. Stafettloggen er presentert som et eget element på BTI-siden og inngår i verktøyene som brukes for helhetlig oppfølging, selv om detaljert funksjonsbeskrivelse ikke fremkommer i tilgjengelig tekst. I tillegg inngår en handlingsveileder som del av individnivået. Denne fungerer som et praktisk styringsverktøy for arbeidet med tidlig innsats.

5.2.2 Rutiner, veiledere, maler, referater mv.

Handlingsveilederen for BTI ligger ute på kommunens hjemmeside,[26] og den beskriver det praktiske arbeidet med barn, unge og foreldre en knytter undring eller bekymring til. Det er delt inn i fire nivåer. Nivå 0 forklarer hvordan en går fram dersom en undrer seg eller er bekymret for et barn. Velger en å gå videre med bekymringen og iverksette tiltak i egen tjeneste, er en over på nivå 1. Nivå 2 tar for seg innsatsen i samarbeidet mellom to tjenester, og nivå 3 beskriver prosessen når tre eller flere tjenester er involvert.

Veileder for ressursteam på skolene (revidert 06.02.2024) beskriver at lærerne skal følge elevenes utvikling gjennom løpende underveisvurdering og kontinuerlig observasjon. Dersom det oppstår tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte, har lærerne varslingsplikt til rektor. Bekymringer drøftes først i teammøter, og det benyttes et internt meldeskjema for å løfte saker til ressursteamet.

Skolen skal sette i verk egnede tiltak før spesialundervisning vurderes. Dette omfatter endringer i arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø. Tiltak prøves ut og evalueres over tre måneder, og både individ- og systemtiltak behandles i ressursteamet. For 1.–4. trinn skal skolen følge opp elever som viser behov gjennom intensiv opplæring basert på kartleggingsresultater.

[25] https://www.froland.kommune.no/tjenester/familiens-hus/bedre-tverrfaglig-innsats-bti/om-bti/
[26] https://www.froland.kommune.no/tjenester/familiens-hus/bedre-tverrfaglig-innsats-bti/individniva/handlingsveileder/ lest 12.02.26

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Veilederen beskriver at skolen vurderer om gjennomførte tiltak gir tilfredsstillende utbytte. Dersom tiltak ikke fører fram, utarbeides en pedagogisk rapport som grunnlag for drøfting i ressursteamet. Her vurderes elevens læringssituasjon og behov for individuell tilrettelegging før eventuell henvisning til PPT.

Kartleggingsverktøy som Udirs kartleggingsprøver, nasjonale prøver, Carlsten, M-prøver, Multi og språkkartlegging for minoritetsspråklige elever skal brukes systematisk. Resultater registreres i Engage, analyseres og følges opp etter veiledningene, særlig for elever som scorer under bekymringsgrensen.

Obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver gjennomføres i samsvar med fastsatt plan. Resultatene skal drøftes på trinnmøter og brukes i planlegging av tiltak, og foresatte skal informeres om resultatene når elever trenger oppfølging.

Identifisering av behov bygger på underveisvurdering, observasjoner, kartleggingsresultater, dialog med foresatte og drøftinger i team og ressursteam. Informasjon fra vurderingssituasjoner og læringsmiljø inngår i vurderingsgrunnlaget for videre tiltak.

Før det kan fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT. Henvisning skjer etter samtykke fra foresatte og elev over 15 år, og etter at tiltak er utprøvd og evaluert. PPT gjennomfører utredning og gir tilrådning, som danner grunnlag for rektors vedtak og eventuell utarbeidelse av IOP.

Dokumentet *Kartleggingsverktøy barnehage* inneholder observasjons- og kartleggingsskjemaer som brukes i barnehager for å følge barns utvikling innen områder som sosio-emosjonell utvikling, språk, lek, motorikk, trivsel og hverdagsaktiviteter. Verktøyene «Alle Med» og TRAS inngår som sentrale elementer. «Alle Med» benyttes to ganger i året i forbindelse med foreldresamtaler og forutsetter informert samtykke fra foresatte før observasjon gjennomføres, samtidig som skjemaet gir mulighet for å dokumentere grad av mestring, delvis mestring eller manglende ferdigheter gjennom et fargesystem og skriftlige kommentarer. TRAS-skjemaet brukes til kontinuerlig observasjon av språkutvikling i daglige situasjoner og inneholder detaljerte beskrivelser av ferdigheter innen samspill, kommunikasjon, oppmerksomhet, språkforståelse, språklig bevissthet, uttale, ordproduksjon og setningsproduksjon.

Revisor er forelagt *Kartlegging - begreper, barnehage,* og det presenterer et kartleggingsmateriell kalt «Begrepsforståelse», utviklet for barn i siste år i barnehagen og første klasse. Formålet er å undersøke om barn behersker grunnleggende begreper som anses viktige ved skolestart. Materiellet består av oppgaveark, og til slutt følger et skårings- og oppsummeringsark hvor resultatene registreres og visualiseres. Dokumentet inneholder også en faglig bakgrunnsbeskrivelse som forklarer at manglende grunnleggende begreper kan skape utfordringer ved skolestart. Kartleggingen er utprøvd på flere grupper barn, og det understrekes at resultatene skal brukes som grunnlag for videre pedagogisk oppfølging. Det gis anbefalinger om praktisk gjennomføring, blant annet om gruppestørrelse, tidsbruk og behov for to voksne.

Revisor er forelagt mal kalt *Undringsnotat*. Dette kan ansatte benytte i nivå 0 i handlingsveilederen. Det presiseres at oppmerksomheten skal være rettet mot konkrete observasjoner. Det er felter å fylle ut, og det avsluttes med en mulighet til å gradere bekymring. Det er lenke til et dokument kalt «beskyttelses- og risikofaktorer».

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Revisor er forelagt *beskyttelses- og risikofaktorer*, og der føres det opp slike forhold under fire overskrifter; hjemme, barnehage/skole/SFO, venner/fritid og fysisk/psykisk helse.

I mal for *referat fra forsamtale med foresatte* følger av BTI nivå 3, og det er det flere punkter man skal gå gjennom i samtalen. Det er et felt der det skal føres inn hvem som har henvist itl BTI nivå 3. Det er delt inn i fire overskrifter; «først snakker vi litt om barnet», «foreldrerollen», «foreldre / familiens situasjon» og «gjennomgang av pedagogisk rapport». Til sist er det felt for underskrifter fra foresatte.

Mal for *foreldresamtaler i Froland barnehager* har ført opp flere temaer som kan tas opp i samtalen. Det oppgis at det følger av kapittel 5 i rammeplan for barnehagen.

I en mal for møtereferat for stafettholder i BTI-modellen, er det en tabell med tre kolonner; tiltak, «hvem følger opp og hvordan» og evaluering. Under tiltak er det ført opp hjemme, barnehage/skole, fritid, barn/ungdom og annet. Innledningsvis er det felter som skal fylles ut, bl.a. samtykke, beskrive utfordringer og beskrive mål.

Det foreligger en mal/veileder kalt *hjelp til å gjennomføre gode møter* relatert til BTI. Her føres det opp flere punkter under fem ulike overskrifter; forberedelse, velkommen, situasjonen nå, veien videre og avslutning.

Det er en mal kalt *Pedagogisk rapport for barnehage* som er et vedlegg til ressursteam/henvisning PPT. Her skal det fylles ut diverse pedagogiske opplysninger om barnet, og det anføres at det skal gå i kopi til foresatte.

Dokumentet *skjema BTI-møte – skole* er et skjema til utfylling før kontakt med ressursteam på skolen. Her skal skolen fylle ut flere punkter under overskrifter som hvorfor man er bekymret, relevante opplysninger om forhold rundt eleven, utførte handlinger i egen enhet og utprøvde tiltak.

Dokumentet *Plan for kartleggingsprøver i Frolandsskolene* beskriver årshjul og gjennomføring av kartleggingsprøver på 1.–10. trinn, inkludert ansvar, tidspunkter og rutiner. Det gir oversikt over prøvetyper som M-prøven, Carlsten, Multi-prøver, Quest og nasjonale prøver, samt krav til for- og etterarbeid. Planen tydeliggjør analyse, oppfølging og tiltak som skal iverksettes for elever som trenger støtte.

Revisor er også fremlagt bekreftelse på gjennomførte nasjonale prøver og kartleggingsprøver fra Utdanningsdirektoratet samt skjermdump fra PAS (prøveadministrasjonssystemet).

5.2.3 Mappegjennomgang

Barnehage

Gjennomgangen av barnehagene viser at det er variasjon i dokumentasjonen fra bekymringsfasen. I noen saker er det ikke dokumentert hvilke tiltak som er prøvd innenfor det ordinære barnehagetilbudet før henvisning til PPT (2 av 5 saker). Der pedagogisk rapport foreligger, kommer dette tydelig frem (3 av 5 saker). I de sakkyndige vurderingene vises det imidlertid til pedagogisk rapport som et grunnlagsdokument i alle tilfeller. Foreldreinvolvering i denne fasen er dokumentert gjennom innkallinger til og referater fra samarbeidsmøter (mangler referat i en sak) og pedagogiske rapporter (der disse foreligger).

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Dokumentasjon av bekymring over tid er i noen saker godt underbygget med observasjoner og rapporter, mens dette i andre saker fremstår mindre tydelig, blant annet der pedagogisk rapport ikke foreligger i gjennomgangen (3 av 5 saker). Henvisning til PPT er forelagt i 3 av 5 saker. Samtykke før sakkyndig vurdering er dokumentert i 3 av 5 saker (i en sak er det samtykke til tverrfaglig samarbeid, men revisor kan ikke se at det eksplisitt gjelder samtykke til sakkyndig vurdering). Sakkyndig vurdering er forelagt i alle saker.

Skole

Det foreligger dokumentasjon i form av kartlegginger, halvårsvurderinger, elevsamtaler og utviklingssamtaler. Det fremgår også at tiltak innenfor tilpasset opplæring er prøvd før henvisning til PPT. Dette er dokumentert gjennom pedagogiske rapporter, referater og beskrivelser av tiltak som er forsøkt i ordinær opplæring. I to av tilfellene er det ikke relevant siden eleven fikk rett på spesialundervisning allerede fra 1. klasse. Samtykke før sakkyndig vurdering er dokumentert (8 av 10), blant annet ved signerte henvisninger til PPT og samtykke til tverrfaglig samarbeid. I den ene saken der revisor ikke kan se dokumentasjon, er henvisning til PPT opprinnelig fra barnehage og den andre er henvisning fra helsestasjon. Sakkyndig vurdering foreligger i alle saker.

5.2.4 Intervjuer

Barnehage

Gjengivelsen under bygger på referat fra ni intervjuer som er relevante for barnehageområdet.

Intervjuobjektene er gjennomgående av den oppfatning at det er etablert praksis for å drøfte bekymringer om barns utvikling internt i barnehagene. Flere peker på at bekymringer som oppstår i det daglige arbeidet, tas opp først i avdelingene og deretter i møter med pedagogisk leder og styrer. F.eks. er undringsnotat en innarbeidet praksis slik det kommer frem i intervjuene. Flesteparten mener terskelen for å ta opp bekymringer er lav, og at dette bidrar til tidlig avklaring og felles faglige vurderinger.

Langt de fleste av intervjuobjektene er av den oppfatning at BTI-modellen representerer en videreføring og systematisering av arbeidsmåter barnehagene allerede har benyttet. Flere fremhever at observasjon, undring, dialog med foresatte og interne drøftinger var etablert praksis før modellen ble innført, og at BTI særlig har bidratt til å strukturere og tydeliggjøre disse prosessene. Samtidig gir noen uttrykk for at arbeidet er praksisbasert, og at strukturer som BTI-modellen fortsatt er i en innarbeidingsfase, noe som kan innebære variasjon i hvordan drøftingene gjennomføres i praksis.

Flesteparten av intervjuobjektene mener at barnehagene er i tidlig dialog med foreldre ved bekymring for barns utvikling. Det beskrives som en etablert praksis at foresatte involveres tidlig gjennom både daglig kontakt og mer strukturerte samtaler. Flere fremhever at slik dialog er en forutsetning for videre kartlegging og tiltak. Samtidig er Intervjuobjektene noe delt i vurderingen av kvaliteten på dialogen. På den ene siden mener mange at samarbeidet med foreldre preges av åpenhet og tillit. På den andre siden mener enkelte at dialogen i noen tilfeller kunne vært grundigere, og at foreldreinvolveringen ikke alltid fungerer optimalt i tidlige faser.

Intervjuobjektene er i hovedsak av den oppfatning at samtykke fra foreldre innhentes før bekymringer drøftes med eksterne instanser eller før henvisning til PPT. Flere beskriver dette som en tydelig og innarbeidet praksis, og at samtykke er en forutsetning for videre arbeid. Det

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

fremgår også at anonym drøfting brukes som et lavterskeltiltak i tidlig fase. Enkelte nyanserer bildet ved å peke på at involvering av foreldre kan variere noe i tidlige møter, og at foreldres deltakelse ikke alltid er til stede i alle faser før henvisning.

Flesteparten av intervjuobjektene mener at barnehagene igangsetter systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid når det oppstår bekymring for barns utvikling. Det vises til bruk av observasjoner, kartleggingsverktøy og dokumentasjon som grunnlag for videre vurderinger. Samtidig fremgår det variasjon i hvor systematisk dette arbeidet gjennomføres. På den ene siden beskriver flere en strukturert bruk av verktøy og dokumentasjon over tid. På den andre siden mener noen at dokumentasjonen av tiltak og effekt før henvisning ikke alltid er tilstrekkelig systematisk eller godt nok dokumentert.

Intervjuobjektene er generelt av den oppfatning at henvisning til PPT skjer når det er grunnlag for å vurdere behov for spesialpedagogisk hjelp. Flere beskriver en praksis der barnehagen først prøver ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet, og at henvisning skjer når disse ikke er tilstrekkelige. Det pekes også på at henvisninger normalt er faglig forankret og drøftet på flere nivåer før de sendes. Samtidig er det ulike oppfatninger av terskelen for henvisning. På den ene siden mener flere at terskelen er hensiktsmessig og at PPT mottar relevante saker. På den andre siden mener enkelte at PPT kan bli koblet på relativt tidlig, og at lavterskeltiltak eller andre tilnærminger ikke alltid er tilstrekkelig utprøvd først.

Intervjuobjektene er samstemte i at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Sakkyndige vurderinger beskrives gjennomgående som grundige og faglig solide, og som et viktig grunnlag for vedtak. Flere mener vurderingene gir retning for videre arbeid og bidrar til trygghet for både barnehage og foresatte. Samtidig peker noen på at vurderingene kan være omfattende og til dels generelle, og at de derfor ikke alltid er like enkle å omsette direkte i praktisk pedagogisk arbeid.

Skole

Gjengivelsen under bygger på referat fra ni intervjuer som er relevante for skoleområdet.

Intervjuobjektene er gjennomgående av den oppfatning at skolene har etablerte rutiner og praksiser for å følge med på elevenes utvikling. Det fremgår at identifisering i hovedsak skjer gjennom lærernes løpende observasjoner, kartleggingsprøver og faglige vurderinger, og at bekymringer tas opp med skoleledelsen og i ressursteam.

Flesteparten mener at terskelen for å melde bekymring er lav, og at saker som regel drøftes internt før de eventuelt løftes videre. Ressursteam og BTI-strukturene fremstår som sentrale arenaer for å systematisere dette arbeidet, med fast deltakelse fra skoleledelse og PPT. Samtidig er det enkelte som peker på variasjon i praksis. På den ene siden beskrives strukturene som godt innarbeidet, mens det på den andre siden pekes på at dokumentasjon av hvilke tiltak som er prøvd og hvordan bekymringer håndteres kan variere mellom skoler og lærere.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at skolene i utgangspunktet har strukturer som legger til rette for å se elevens situasjon bredt, særlig gjennom ressursteam og samarbeid med PPT og andre tjenester. Lærernes observasjoner omfatter både faglige og sosiale forhold, og det er en bevissthet om at utfordringer kan være sammensatte. Samtidig peker flere på at det i praksis kan være krevende å opprettholde dette perspektivet. På den ene siden anerkjennes det at atferd og motivasjon kan henge sammen med faglige vansker. På den andre siden fremheves det at

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

faglige utfordringer også kan skyldes forhold utenfor skolen, som psykisk helse eller hjemmesituasjon, uten at dette alltid fanges opp godt nok. Flere intervjuobjekter mener at saker relativt raskt kan bli forstått innenfor et pedagogisk og individrettet spor, hvor PPT kobles på, fremfor at det først gjennomføres bredere vurderinger. Det pekes også på at tverrfaglig samarbeid ofte fungerer best i de mest alvorlige sakene, mens tidlige bekymringer i større grad håndteres innenfor skolen alene. Videre fremheves svakheter i tidlig foreldreinvolvering og i å tematisere ikke-faglige forhold. Flere mener også at skolen i praksis får ansvar for utfordringer som går utover det pedagogiske, blant annet fordi andre tjenester ikke alltid er tilgjengelige.

Intervjuobjektene er samstemte i at det er en forventning om at tiltak skal prøves ut før vedtak vurderes. Lærere må normalt redegjøre for utprøvde tiltak, og saker drøftes i ressursteam før eventuell henvisning til PPT. Flesteparten mener at dette bidrar til at mange saker håndteres innenfor ordinær opplæring, særlig på barnetrinnet. Her blir det pekt på at lovmessige krav for barnetrinnet gjør at tiltak før vedtak er mer utbredt. Samtidig peker flere på at tiltakene i praksis kan være for kortvarige eller lite systematiske, blant annet som følge av begrensede ressurser. Det er også delte oppfatninger av hvor grundig tiltak prøves ut. På den ene siden mener noen at praksisen fungerer etter hensikten, mens andre mener at henvisning til PPT kan skje relativt tidlig eller at tiltak i for liten grad omfatter bredere, tverrfaglige forhold.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at det foretas vurderinger av tiltakenes effekt, blant annet gjennom ressursteam, samarbeidsmøter, årsrapporter og halvårsvurderinger. Flesteparten mener at det finnes strukturer for evaluering, herunder årlige gjennomganger av vedtak og løpende vurderinger i team. Samtidig er det flere som påpeker at evalueringen ikke alltid er tilstrekkelig systematisk, særlig når det gjelder enkelte tiltakstyper som personlig assistanse. Det er også ulik oppfatning av kvaliteten i evalueringen. På den ene siden beskrives evaluering som en integrert del av praksis, mens det på den andre siden fremheves at manglende systematikk kan føre til at tiltak videreføres over tid uten tilstrekkelig vurdering av effekt eller behov for endring.

Intervjuobjektene er i hovedsak av den oppfatning at skolene benytter kartleggingsverktøy ved mistanke om manglende læringsutbytte. Det vises til bruk av både nasjonale prøver og lokale kartlegginger, samt pedagogiske vurderinger basert på lærernes observasjoner. Flesteparten mener at kombinasjonen av formelle verktøy og profesjonelt skjønn gir et bredt vurderingsgrunnlag. Samtidig er det enkelte som peker på at kvaliteten på dokumentasjon og pedagogiske rapporter kan variere, noe som kan påvirke grunnlaget for videre vurderinger.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver gjennomføres som en del av skolens faste praksis, og at resultatene benyttes aktivt i oppfølgingen av elever. Det er bred enighet om at disse prøvene inngår i grunnlaget for å identifisere elever med behov for oppfølging. Det fremkommer ikke kritiske merknader til selve gjennomføringen, men det pekes på at resultatene må ses i sammenheng med øvrige vurderinger og observasjoner.

Intervjuobjektene mener at skolene benytter flere vurderingsformer i arbeidet med å identifisere behov. Dette omfatter elevsamtaler, dialog med foresatte, observasjoner i undervisningen og informasjon fra overganger mellom barnehage og skole eller mellom trinn. Flesteparten er av den oppfatning at dialog med foresatte er en integrert del av arbeidet, og at samarbeidet ofte fungerer godt. Samtidig er det noen som peker på forbedringspotensial. På den ene siden beskrives gode rutiner for involvering av foresatte, mens det på den andre siden fremheves at dialogen i tidlige faser ikke alltid er tilstrekkelig bred eller systematisk, særlig når det gjelder ikke-faglige forhold.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Videre pekes det på at barnets stemme i varierende grad inngår i vurderingsgrunnlaget, og at dette er et område med utviklingspotensial.

Intervjuobjektene er samstemte i at sakkyndig vurdering fra PPT innhentes før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Det fremgår at PPT er tett koblet på skolene gjennom ressursteam og BTI-arbeid, og at henvisning normalt skjer etter at tiltak er prøvd ut. Flesteparten mener at denne praksisen er godt etablert, og at vedtak i liten grad avviker fra PPTs anbefalinger. Samtidig er det enkelte som peker på at PPT i praksis får en svært sentral rolle, og at henvisning i noen tilfeller kan skje relativt tidlig eller som et foretrukket tiltak.

5.3 Vurderinger

I det videre følger revisors vurderinger for hvert revisjonskriterium.

5.3.1 Barnehage

System for drøfting av bekymringer i barnehagen

Etter revisors vurdering er kriteriet om at kommunen skal ha implementert rutiner eller system som sørger for at barnehagepersonalet drøfter bekymringer om barns utvikling med styrer, pedagogisk leder og kolleger i hovedsak oppfylt, men det må sørges for dokumentasjon i alle tilfeller.

Kommunen har etablert en struktur gjennom BTI-modellen og tilhørende handlingsveileder som beskriver hvordan bekymringer skal håndteres fra første undring til eventuell videre oppfølging. Modellen legger opp til at bekymringer først drøftes internt i barnehagen og at det finnes møteplasser hvor ansatte kan løfte slike saker.

Intervjuene gir samtidig et mer nyansert bilde av hvordan dette fungerer i praksis. Flere peker på at terskelen for å drøfte bekymringer er lav, og at det er en kultur for å ta opp saker tidlig med kolleger og ledelse. Samtidig fremkommer det at hvordan dette gjøres varierer mellom barnehager. Noen beskriver faste strukturerte møtearenaer og tydelig oppfølging, mens andre i større grad baserer drøftingene på uformelle samtaler og løpende vurderinger.

Det fremgår også at slike drøftinger i varierende grad blir dokumentert. I noen tilfeller dokumenteres vurderingene systematisk, mens andre opplever at dette i mindre grad blir gjort skriftlig i tidlig fase. Fra mappegjennomgangen ser revisor at dette er dokumentert i de pedagogiske rapporter som er forelagt (for to barn er det ikke lagt frem pedagogisk rapport).

Tidlig dialog med foreldre

Etter revisors vurdering er kriteriet om at kommunen bør sikre at barnehagen er i tidlig dialog med foreldre ved bekymring for barnets utvikling i hovedsak oppfylt, men det kan ses på hvordan dette gjøres på tvers av barnehager og referater bør dokumenteres.

Foreldreinvolvering fremstår som en sentral del av arbeidet i barnehagene. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom kartleggingsverktøy hvor foreldresamtaler inngår og gjennom BTI-modellen hvor foresatte skal involveres tidlig i prosessen.

I intervjuene beskriver flere respondenter at de er opptatt av å involvere foreldre tidlig og å ha en åpen dialog ved bekymring. Det pekes på at foreldresamtaler og daglig dialog gir gode muligheter for tidlig avklaring og samarbeid. Samtidig fremkommer det at tidspunktet for og formen på involveringen kan variere. Noen beskriver at de avventer noe for å se utviklingen før de tar opp bekymringen med foreldre, mens andre tar dialogen umiddelbart. Fra mappegjennomgangen

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

fremgår også at dokumentasjonen av denne dialogen ikke alltid er systematisk ved at det mangler referater fra møter.

Innhenting av samtykke før henvisning til PPT
Revisor vurderer at kriteriet om samtykke før henvisning til PPT er oppfylt. Men det må sørges for dokumentasjon av dette.

Samtykke er en integrert del av rutinene for samarbeid med eksterne instanser og henvisning til PPT, og det finnes standardiserte skjemaer og prosedyrer for dette. Intervjuene gir et entydig bilde av at samtykke håndteres bevisst og systematisk. Ansatte beskriver at de er tydelige på å innhente samtykke før kontakt med eksterne instanser, og at dette er godt innarbeidet i praksis. Samtidig viser mappegjennomgangen at det ikke er dokumentert tilstrekkelig i alle saker.

Systematisk dokumentasjon og vurdering av barns behov
Etter revisors vurdering er kriteriet om dokumentasjon og vurdering av barnets behov i hovedsak oppfylt. Men det må sørges for at det er dokumentert i alle tilfeller.

Barnehagene har tilgang til flere kartleggingsverktøy, som TRAS og «Alle Med», og det finnes ulike maler for dokumentasjon og vurdering av barns utvikling.

Intervjuene indikerer likevel variasjon i hvordan dette arbeidet gjennomføres i praksis. De fleste beskriver at kartleggingsverktøy og annen dokumentasjon brukes aktivt og gir et grunnlag for vurderinger. Samtidig peker enkelte på at det ikke alltid er like systematisk utført.

Fra mappegjennomgangen ser revisor at det er dokumentert der pedagogisk rapport foreligger, men pedagogisk rapport er ikke forelagt i alle saker. Det gjør at revisor ikke kan si at dette følges i alle saker.

Henvisning til PPT
Samlet sett er det revisjonens vurdering at kravet om henvisning til PPT i hovedsak er oppfylt, og at forskjellene som fremkommer mest er et uttrykk for ulike vurderinger i enkeltsaker. Men det må sørges for dokumentasjon av henvisning i alle saker.

Mappegjennomgangen viser at henvisning til PPT som hovedregel skjer etter at tiltak er prøvd ut og vurdert i barnehagen. De pedagogiske rapportene som er forelagt, bekrefter dette inntrykket. Intervjuene understøtter at det i stor grad gjøres vurderinger før henvisning, og at det er bevissthet rundt å prøve tiltak innenfor det ordinære tilbudet. Samtidig fremkommer det ulike erfaringer med hvordan samarbeidet med PPT fungerer.

Noen beskriver at terskelen for å ta kontakt med PPT er lav, og at PPT i praksis også brukes som en støtte i tidlig fase. Andre peker på at PPT i noen tilfeller kobles på relativt tidlig, mens enkelte mener at tiltak i barnehagen burde vært prøvd ut i større grad før henvisning.

Sakkyndig vurdering før vedtak
Det er revisjonens vurdering at dette revisjonskriteriet er oppfylt.

Mappegjennomgang viser at det er en etablert praksis for at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Intervjuene gir et samstemt bilde av at dette er en fast og godt innarbeidet del av prosessen.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

5.3.2 Skole

Oppfølging av elevenes utvikling og meldeplikt
Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak oppfyller kravet om å følge med og melde fra ved tvil.

Fra kap. 5.2.2 kommer det frem at skolene har etablerte rutiner for å følge elevenes utvikling gjennom underveisvurdering, observasjoner og kartleggingsresultater, og at bekymringer løftes til skoleledelse og i ressursteam. Mappegjennomgangen viser at oppfølging av elevens utvikling er godt etablert.

Intervjuene gir uttrykk for at terskelen for å ta opp bekymringer er lav og at det er en kultur for å løfte saker tidlig. Flere informanter peker på at dette bidrar til at elever fanges opp raskt. Samtidig nevnes det at oppfølgingen i praksis i noen grad er avhengig av den enkelte lærer og skole.

Iverksetting av tiltak i ordinær opplæring
Revisjonen vurderer at kommunen oppfyller kravet om å iverksette tiltak. Variasjonen i kvalitet og systematikk innebærer likevel en fare for at tiltak ikke blir like målrettede, noe som kan påvirke effekten.

Mappegjennomgangen viser at det er en etablert praksis for å prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før henvisning til PPT. Dette omfatter både tilpasset opplæring og intensiv opplæring på lavere trinn.

Intervjuene bekrefter at dette er godt innarbeidet, og at lærerne i stor grad forsøker ulike tiltak før en sak tas videre. Flere peker på at ressursteamene gir støtte i dette arbeidet. Samtidig fremkommer det at kvaliteten på tiltakene kan variere, og at press på tid og ressurser kan påvirke hvor grundig tiltak planlegges og følges opp.

Vurdering av om tiltakene virker
Revisjonen vurderer at kriteriet om å vurdere tiltakenes effekt i hovedsak er oppfylt. Samtidig er det et forbedringspotensial knyttet til mer systematisk og dokumentert evaluering for å sikre et bedre grunnlag for beslutninger om videre tiltak.

Kap. 5.2.2 og mappegjennomgangen viser at tiltak evalueres gjennom ressursteam, pedagogiske rapporter og løpende vurderinger, og at dette danner grunnlag for videre oppfølging eller henvisning til PPT.

Intervjuene viser at evaluering skjer jevnlig, men at det er forskjeller i hvor systematisk dette gjøres. Flere informanter peker på at det kan være krevende å vurdere effekt over tid, og at evalueringene ikke alltid er like godt dokumentert. Det vises også til at tiltak i noen tilfeller videreføres uten tydelig vurdering av effekt.

Bruk av kartleggingsverktøy
Revisjonen vurderer at kravet om bruk av kvalitetssikrede kartleggingsverktøy er oppfylt. Det kan likevel ligge et potensial for å styrke den systematiske bruken av kartleggingsdata i oppfølgingen av enkeltelever.

Kap. 5.2.2 og mappegjennomgangen viser at skolene benytter et bredt utvalg av kartleggingsverktøy, både nasjonale og lokale, og at resultatene inngår i vurderingsgrunnlaget. Intervjuene bekrefter at kartlegging brukes aktivt, og at resultatene i stor grad er kjent i

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

organisasjonen. Samtidig peker flere informanter på at det er variasjon i hvordan resultatene analyseres og følges opp, og hvor systematisk de brukes som grunnlag for tiltak.

Gjennomføring av prøver
Revisjonen vurderer at kommunen oppfyller kravet om gjennomføring av kartleggings- og nasjonale prøver. Kap. 5.2.2 og mappegjennomgangen viser at obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver gjennomføres i tråd med fastsatte planer og at resultatene blir en del av den samlete vurderingen av eleven.

Bruk av ulike vurderingsformer
Revisjonen vurderer at kommunen i stor grad legger til rette for helhetlige vurderinger. Det er likevel et forbedringspotensial knyttet til å sikre en mer ensartet og systematisk bruk av tilgjengelig informasjon i alle saker.

Kap. 5.2.2 og mappegjennomgangen viser at identifisering av behov bygger på flere kilder, blant annet utviklingssamtaler, skole-hjem-samarbeid, observasjoner og informasjon fra overganger. Intervjuene bekrefter at dette er en integrert del av praksis, og at dialog med foresatte og observasjoner i klasserommet er sentrale kilder til informasjon. Samtidig pekes det på at elevens medvirkning i vurderingene kan variere, og at ikke alle kilder benyttes like systematisk i alle saker.

Innhenting av sakkyndig vurdering fra PPT
Revisjonen vurderer at kommunen oppfyller kravet. Mappegjennomgangen viser at det innhentes sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak fattes og at henvisning skjer etter samtykke og etter at tiltak er prøvd ut.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

6 Tiltak og kvalitet

Problemstilling 3: *I hvilken grad sikres at barn med behov får den hjelpen de har krav på?*

Problemstilling 4: *I hvor stor grad legges prinsippet om «tidlig innsats» til grunn for iverksetting av individuell tilrettelegging?*

Problemstilling 5: *I hvor stor grad får barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole, hjelp fra lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse?*

Problemstilling 6: *Hvordan sikres en god overgang for barn med særskilt tilrettelegging, fra barnehage til grunnskole?*

I dette kapittelet vil vi først vise revisjonskriteriene som gjelder, før vi presenterer den innhentede informasjonen og fakta som ligger til grunn for våre vurderinger. Revisors vurderinger av revisjonskriteriene følger deretter i eget kapittel.

6.1 Revisjonskriterier

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Froland kommune

- må sørge for at PPT samarbeider med skolene om det forebyggende arbeidet, og støtter skolene i å utrede behov og sette inn tiltak tidlig
- må sørge for at PPT er tilgjengelig for barnehagene og utfører sin rolle i å bistå i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling og støtter barnehagene i å utrede behov sette inn tiltak tidlig
- skal evaluere barnets/elevens utvikling og nytte av spesialpedagogisk hjelp/individuelt tilrettelagt opplæring
- bør ha etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid mellom relevante instanser for barn med individuell plan (barnehage/skole, PPT, helsestasjon, barnevern m.fl.)
- må sørge for at vedtak om individuell tilrettelegging oppfyller krav til innhold
- må sørge for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp oppfyller krav til innhold
- må sørge for at den som skal gi elever individuell tilrettelagt opplæring oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven § 11-9
- bør sørge for at den som skal gi spesialpedagogisk hjelp i barnehage har formell kompetanse
- bør ha rutiner for overgang mellom barnehage og skole for barn med behov for tilrettelegging
- involverer foreldre i overgangen mellom barnehage og skole for barn med behov for tilrettelegging og sørger for å hente inn samtykke for å utlevere personopplysninger
- starter arbeidet med overgang for barn med behov for tilrettelegging i god tid før skolestart

6.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta

6.2.1 Rutiner, veiledere, maler, referater mv.

Kommunen har forklart vedtaksprosessen for revisor:

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

- Vedtak om individuell tilrettelegging i skolene utarbeides av skolens spesialpedagogiske koordinatorer i samarbeid med faglærere. Rektor har det formelle ansvaret og godkjenner alle vedtak før de fattes.
- Oppvekstkontoret fatter vedtak for elever som går på friskoler eller offentlige skoler i andre kommuner.
- Enhetsleder barnehage fatter vedtak for spesialpedagogisk hjelp i barnehage.

For barnehage er det en saksgang kalt *Barn som trenger støtte og hjelp i barnehagen* som ligger på kommunens nettside. Det oppgis at barnehageloven gir barn med særskilte behov rett til spesialpedagogisk hjelp, og foresatte kan selv henvise til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for en sakkyndig vurdering. Dersom barnet går i barnehage, anbefales det at henvisningen utarbeides i samarbeid med barnehagen. Etter sakkyndig vurdering fatter barnehagekontoret vedtak om hjelpen barnet skal få, forutsatt samtykke fra foresatte. Barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres et individuelt tilrettelagt tilbud, og kommunen har ansvar for nødvendige tiltak for at barnet skal ha nytte av barnehageplassen. Foresatte sender søknad om slik tilrettelegging til enhetsleder, som fatter enkeltvedtak etter barnehageloven § 37, med klagerett for foresatte. Dersom foresatte eller barnehagen er bekymret for barnets utvikling, kan det gjennomføres et BTI-møte (bedre tverrfaglig innsats), hvor foresatte, pedagogisk leder, helsestasjonen, barnevernet, PPT og barnehageadministrasjonen deltar. Møtet drøfter aktuelle tiltak, og det føres referat. Initiativ til BTI-møte krever samtykke fra foresatte. Kommunen innhenter også samtykke dersom det er behov for å behandle personopplysninger om barnet eller foresatte, og samtykke kan trekkes tilbake når som helst.

For skole ligger det informasjon om *fremgangsmåte for individuell tilrettelegging* på kommunens nettside. Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til individuell tilrettelegging, og PPT skal foreta en sakkyndig vurdering før det kan fattes vedtak. Henvisning skjer vanligvis fra skolen i samråd med foresatte, og kan ikke gjennomføres uten samtykke. Foresatte kan også be kommunen vurdere om barnet har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Aktuelle henvisningsgrunner omfatter blant annet utviklingsforsinkelser, språk- og kommunikasjonsvansker, lærevansker, fagvansker, atferds-, sosiale og emosjonelle vansker, funksjonshemming, skolefravær samt konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker. Prosessen innebærer at skolen undersøker og prøver ut tiltak før eventuell henvisning til PPT, som vurderer behovet og gir råd om opplæringstilbudet. Rektor gjør vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring når foresatte eller elever over 15 år samtykker.

Det er fremlagt en lang rekke maler som revisor gjengir med navn og kort om innhold i tabellen under.

Navn	**Innhold**
henvisning til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og logoped	Her skal bl.a. opplysninger om henvisningsgrunn, ønsker om bistand fra PPT, samarbeidsinstanser, oversikt over vedlagt supplerende dokumentasjon samt samtykkeerklæring fylles ut.
enkeltvedtak om individuell tilrettelagt opplæring	Skolen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring basert på sakkyndig vurdering og elevens behov. Vedtaket skal beskrive innhold, organisering, omfang og kompetansekrav, og begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering. Eleven har medvirkningsrett, og vedtaket kan påklages innen tre uker.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

enkeltvedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn ned nedsatt funksjonsevne	Beskriver kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 37. Dokumentet angir grunnlagsdokumenter, vurderinger, omfang og innhold i tilretteleggingen, samt krav til kompetanse og ansvar. Det informerer også om klageadgang og prosedyrer for videre behandling av klager.
enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage	Fastsetter om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, basert på sakkyndig vurdering. Det beskriver innhold, omfang, organisering og mål for hjelpen, samt krav til samarbeid mellom barnehage, spesialpedagog og foresatte. Vedtaket inkluderer vurdering av barnets beste og opplysninger om klageadgang.
enkeltvedtak om personlig assistanse	Angir hvordan skolen skal fatte vedtak om personlig assistanse, herunder innhold, omfang og organisering av hjelpen. Den beskriver krav til elevens medvirkning, faktagrunnlag og vurdering av hva som er elevens beste. Dokumentet opplyser også om rettslig grunnlag og klageadgang.
enkeltvedtak om fysisk tilrettelegging	Beskriver hvordan skolen skal fatte vedtak om fysisk tilrettelegging, herunder hva vedtaket gjelder og hvilket tiltak som innvilges. Den angir krav til faktagrunnlag, elevmedvirkning og vurdering av hva som er elevens beste. Dokumentet redegjør også for rettslig grunnlag og regler om klageadgang.
enkeltvedtak om tekniske hjelpemidler	Beskriver hvordan skolen skal fatte vedtak om tekniske hjelpemidler, inkludert innhold, omfang, organisering og eventuell opplæring i bruk av hjelpemidlene. Den stiller krav til faktagrunnlag, elevmedvirkning og vurdering av elevens beste. Dokumentet redegjør også for rettslig grunnlag og regler om klageadgang.
enkeltvedtak om flere rettigheter etter kap.11	Beskriver hvordan skolen skal fatte et samlet vedtak om individuell tilrettelegging, inkludert flere rettigheter etter kapittel 11. Den gir rammer for faktagrunnlag, elevmedvirkning og vurdering av hva som er elevens beste. Dokumentet angir også rettslig grunnlag og krav til klageinformasjon.
spesialpedagogisk årsrapport i barnehage	Brukes til å oppsummere barnets utvikling og tiltak gjennom barnehageåret, med utgangspunkt i årsplan eller individuell opplæringsplan. Den inneholder funksjonsbeskrivelse, oversikt over gjennomførte tiltak, evaluering av resultater og forslag til videre oppfølging. Rapporten avsluttes med signatur og sendes til foresatte, PPT, barnehagen og kommunen.
periodeplaner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage, s. 1	Brukes til å planlegge spesialpedagogisk hjelp per periode og samler grunnopplysninger om barnet, barnehagen, vedtak og tildelte ressurser. Den beskriver barnets styrker og utfordringer samt mål og tiltak innen sentrale utviklingsområder. Dokumentet fungerer som et arbeidsverktøy for å konkretisere og strukturere innsatsen i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering.
periodeplaner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage, s. 2	Brukes til å evaluere mål, tiltak og organisering innen de samme utviklingsområdene som beskrives i periodeplanens første del. Den gir struktur for å dokumentere progresjon og

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

	behov for endringer i tiltak gjennom perioden. Dokumentet fungerer som et systematisk verktøy for å justere innsatsen og sikre at hjelpen følger barnets utvikling og behov.
individuell opplæringsplan i skole	Gir struktur for planlegging av individuelt tilrettelagt opplæring i fag der eleven har vedtak, i tråd med læreplanverket LK20. Den beskriver mål, innhold, arbeidsmåter, organisering, vurdering og eventuelle alternative mål for elever med større avvik. Dokumentet synliggjør også behov for tilpasninger i øvrige fag og tverrfaglige temaer.
årsrapport i skole	Oppsummerer den opplæringen eleven har fått gjennom skoleåret, basert på mål og tiltak i IOP. Den vurderer elevens utvikling, arbeidsmetoder og organisering, samt behov for videre individuelt tilrettelagt opplæring. Rapporten fungerer som grunnlag for videre planlegging og skal sendes til foresatte og PPT.
pedagogisk rapport i skole	Brukes ved henvisning til PPT og gir en helhetlig beskrivelse av elevens styrker, utfordringer og opplæringssituasjon. Den dokumenterer kartlegginger, læringsmiljø, tilpasninger, tiltak som er prøvd og vurdering av behov for individuell tilrettelegging. Rapporten gir grunnlag for PPTs videre vurdering og sakkyndig arbeid.
anamnese	Brukes til å innhente en systematisk bakgrunnsbeskrivelse av barnet, inkludert utvikling, helse, atferd, trivsel og forhold til barnehage/skole. Den kartlegger også foreldrerolle, familiesituasjon og eventuelle belastninger eller bekymringer. Dokumentet danner grunnlag for PPTs vurderinger og behov for videre utredning eller tiltak.
årshjul PPT	Gir en oversikt over faste møter, samarbeidsarenaer og rapporteringsfrister for PPT gjennom hele året, inkludert arbeid mot barnehage, skole og andre tjenester. Det synliggjør periodiske aktiviteter som overføringsmøter, kompetanseutvikling, nettverkssamlinger og tertialrapporteringer.
sakkyndig vurdering, barnehageloven § 31	Brukes til å dokumentere PPTs utredning av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp, inkludert bakgrunn, kartlegging, testresultater og vurdering av sterke og svake sider. Den gir en faglig tilrådning om mål, omfang, organisering og kompetansebehov for hjelpen, med vekt på barnets beste og foresattes medvirkning. Dokumentet danner grunnlaget for kommunens enkeltvedtak og beskriver videre saksgang og oppfølging.
sakkyndig vurdering, opplæringslovens § 11-6	Brukes av PPT til å utrede elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring, basert på kartlegging, testresultater og vurdering av elevens styrker og utfordringer. Den gir tilrådning om omfang, mål, organisering, kompetansekrav og behov for eventuelle andre tiltak, med vekt på elevens beste og medvirkning. Dokumentet danner grunnlag for skolens enkeltvedtak og beskriver videre saksgang og varighet av vurderingen.
samtale med elev	Gir en struktur for elevsamtaler med fokus på trivsel, læringsmiljø, faglige utfordringer og behov for støtte. Den kartlegger elevens opplevelser både hjemme, på fritiden og i skolehverdagen, samt hvordan eleven lærer best. Dokumentet

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

	avsluttes med veiledning til intervjuer om bruk av informasjonen og videre oppfølging.
dysleksivurdering	Brukes til å dokumentere PPTs vurdering av spesifikke lese- og skrivevansker, basert på informasjon fra skole, foresatte, samtale med elev og tester som WISC-V og LOGOS. Den gir en faglig konklusjon om dysleksi og beskriver elevens rettigheter til tilrettelegging, hjelpemidler og eventuelle fritak. Dokumentet danner grunnlag for videre tiltak og avsluttes med informasjon om oppfølging og samarbeid med skole og hjem.
samtykke til tverrfaglig samarbeid	Malen brukes for å innhente skriftlig samtykke slik at ulike tjenester kan dele taushetsbelagte opplysninger for å gi helhetlig hjelp. Den omfatter valg av involverte tjenester, type informasjon som kan deles (fullstendig eller begrenset), og informasjon om informert samtykke og rettigheter. Dokumentet formaliseres med signaturer og gjelder til angitt dato eller til samtykket trekkes tilbake.
overgangsskjema barnehage - skole	Skjemaet samler barnehagens og foresattes informasjon om barnets sosiale, språklige og motoriske ferdigheter, samt andre forhold som er viktige for en god skolestart. Det skiller mellom opplysninger som er nødvendige og «fine å ha», og gir rom for innspill om praktiske forhold som vennskap og klassesammensetning. Barnets egne tanker om å begynne på skolen skal også inkluderes. Fremvises foresatte som skal underskrive.

Revisjonen er forelagt dokumentet *Rutiner - BTI nivå 2 og 3 bhg*. Det beskriver at barnehagen først skal drøfte bekymringen internt og kan ved behov hente råd fra enhetsleder, faglig rådgiver eller PPT, før det vurderes om saken løftes til BTI nivå 2. Foreldre involveres tidlig, og interne tiltak prøves ut før henvisning. Dersom tiltak ikke reduserer bekymringen, utarbeides pedagogisk rapport i dialog med foresatte og saken behandles i BTI nivå 2, som avgjør om den skal videre til PPT, andre tjenester eller BTI nivå 3. Ved nivå 3 utpekes stafettholder, forsamtale gjennomføres med foresatte og helsesykepleier, og saken drøftes i det faste nivå 3-møtet. Referater signeres av foresatte og arkiveres i barnets mappe, og faste maler skal benyttes gjennom hele prosessen.

I dokumentet *plan for overgang mellom barnehage og skole* beskrives det hvordan barnehagen forbereder barna sosialt, praktisk og språklig før skolestart, og hvordan barnehage og skole samarbeider gjennom året. Hospitering, observasjoner og tidlige møter ved særskilte behov skal sikre god tilrettelegging. Foreldre mottar forhåndsvarsel og enkeltvedtak om skoleplass, mens barnehage og skole utveksler informasjon gjennom overføringsskjema og strukturerte møter i vårsemesteret. Barna deltar i besøksdager, bli-kjent-aktiviteter og førskoledag før skolestart. Etter oppstart følger helsestasjonen opp med skolestartundersøkelse og nødvendig informasjonsutveksling.

Kompetanse

I forelagt oversikt over kompetanse i kommunale barnehager, kommer det frem at to ordinære ansatte har videreutdanning fra fagskolen innenfor spesialpedagogikk i barnehagen. Det er videre fire ambulerende spesialpedagoger der tre er utdannet barnehagelærere med kurs/videreutdanning innenfor spesialpedagogikk/pedagogikk, og en er adjunkt med flere kurs/videreutdanning innenfor spesialpedagogikk psykososiale vansker og rådgivning.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

I kompetanseoversikt hos ansatte i skolen som utøver individuell tilpasset opplæring, komme det frem at tre ansatte ved Blakstadheia skole er barnehagelærer med ulike typer relevant kurs/videreutdanning og en er adjunkt med betydelig videreutdanning. Ved Froland barneskole er det 12 ansatte som enten er adjunkt eller adjunkt med tilleggsutdanning. Av disse har to videreutdanning i spesialpedagogikk med 30SP, og to har videreutdanning i spesialpedagogikk med 60SP. Ved Froland ungdomsskole er det oversikter for 8.-10. trinn og grupper kalt Oasen og Liten gruppe. For samtlige er det kvalifiserte pedagoger i norsk, matematikk og engelsk. Syv har videreutdanning i spesialpedagogikk og en er underveis i et masterstudium.

Handlingsplan for barnehage- og skoleutvikling i Østre Agder – samarbeidet 2025/2026 beskriver en barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling for 2025/2026 der 59 barnehager, 41 skoler og PPT deltar i 11 nettverk. Kompetansearbeidet bygger på ReKomp (Regional ordning for barnehagebasert kompetanseutvikling), DeKomp (Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen) og Kompetanseløftet (tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten, og skal bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de barna som har behov for det), med hovedtema inkluderende praksis og utvikling av profesjonelle læringsfellesskap. Tiltakene omfatter lærende nettverk, virksomhetsbasert oppfølging, lederstøtte og fagdager, med UiA som faglig partner. Planen legger vekt på styrket kompetanse om tidlig innsats, spesialpedagogikk, inkludering og samhandling i laget rundt barnet. PPT, barnehage- og skoleeiere samt ledere har tydelig definerte roller i å forankre og gjennomføre kompetansetiltakene. Formålet er å sikre et likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud gjennom systematisk kompetanse- og organisasjonsutvikling.

6.2.2 Mappegjennomgang

Fra gjennomgang av vedtak og tilhørende dokumentasjon knyttet til kommunens vurdering av rett til individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp, vil revisjonen her gjengi resultatet av dette.

Barnehage

For barnehagene var det 20 vedtak hvor spesialpedagogisk hjelp ble innvilget for barnehageåret 2025/26. Kommunen oppgir at det var 2 avslag.

Tabell 2 - trafikklysmodell for mappegjennomgang av vedtak og dokumentasjon av spesialpedagogisk hjelp

Krav	Vurdering
Fvl. § 25 (Vedtak skal vise regler og faktisk innhold)	
Bhl. § 3 (sakkyndig vurdering - barnets synspunkter er innhentet og vektlagt)	
Bhl. § 3 (vedtak - barnets synspunkter er innhentet og vektlagt)	
Fvl. § 28 (vedtak skal inneholde klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte)	
Bhl. § 34 (sakkyndig vurdering bygger på flere kilder og over tid, konkrete og tilpassede mål, ordinært tilbud vurdert, tydelig tilråding, hjelpens nødv. kompetanse fremgår)	
Bhl. § 31/35 (vedtaket slår fast om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp)	
Bhl. § 35 (foreldrerådgivning inngår)	
Bhl. § 35 (ev. avvik fra sakyndig vurdering skal begrunnes i vedtaket)	
Bhl. § 32 (det skal være samtykke til vedtak)	
Bhl. § 35 (tiltak konkret og tydelig, angi tidsperiode og omfang, hvor og hvordan hjelp gis, kompetanse itl utfører angitt)	

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Bhl. § 32 (evaluering er årlig)	

Gjennomgangen viser at det i hovedsak foreligger vedtak som oppfyller sentrale formalkrav. Det fremgår at det i alle saker er tatt stilling til om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, og vedtakene er gjennomgående individualisert. Videre er krav til beskrivelse av innhold, varighet, omfang, organisering og kompetanse ivaretatt, men det vises til tidligere vedtak i to saker hva gjelder beskrivelse av tiltak.

Samtidig observerer revisor at samtykke fra foresatte før vedtak gjennomgående ikke fremgår tydelig i vedtakene, med kun ett identifisert unntak. Når det gjelder foreldrerådgivning, er dette omtalt i de fleste saker (7 av 10), men det er også vedtak hvor dette ikke fremgår eksplisitt, da med henvisning til tidligere vedtak.

Begrunnelse i tråd med forvaltningsloven fremstår stort sett som oppfylt, men i en sak kunne henvisninger til grunnlagsdokumenter vært tydeligere (i to saker er det henvist til tidligere vedtak). Vedtakene er ente i samsvar med sakkyndig vurdering eller det er begrunnet hvorfor det er avvik (10 av 12), men i en sak kan ikke revisor se at det er eksplisitt begrunnet og i en sak er det mer uklart (men vises til tidligere vedtak og vurderinger fra spesialpedagog).

Det foreligger sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i alle sakene der det er relevant (9 av 10). Vurderingene er gjennomgående datert og bygger på flere kilder, herunder observasjoner, pedagogiske rapporter og samtaler med foresatte og barnehage. I to vedtak fremstår sakkyndig vurdering som noe eldre, og det vises da til nyere årsrapporter som oppdatering.

Kravene til innhold i sakkyndig vurdering er oppfylt i alle saker. Det er vurdert barnets utvikling, behov, mål for utvikling og om behovet kan ivaretas innenfor det ordinære tilbudet. Anbefalinger om tiltak, organisering og kompetanse fremstår gjennomgående som faglig begrunnet. Eneste unntak er at barnets (foreldrenes) stemme ikke kommer eksplisitt frem i to av fem vurderinger.

Det fremkommer at barnets stemme er ivaretatt i vedtakene gjennom observasjoner og opplysninger fra foresatte og barnehage. I vedtakene er det likevel ikke en vurdering av konsekvensen for vedtakets utforming som følge av dette. Det fremgår også at barnet selv i liten grad har uttalt seg direkte i sakene (med et unntak).

Det foreligger årsrapporter og evalueringer av hjelpen i alle saker (4 av 5, et barn for ungt for dette). Evalueringene knyttes til barnets utvikling og måloppnåelse, og gir grunnlag for videre vurdering av behov. Det fremgår også at vedtak er justert over tid i et tilfelle med reduksjon i timeomfang som følge av positiv utvikling hos barnet.

Skole

Samlet var det 172 vedtak der individuell tilrettelegging ble innvilget for skoleåret 2025/26. Kommunen oppgir at det var 10 avslag samme skoleår.

Tabell 3 – trafikklysmodell for mappegjennomgang av vedtak og dokumentasjon av individuell tilrettelegging

Krav	Vurdering
Fvl. § 25 (Vedtak skal vise regler og faktisk innhold)	
Opl. § 10-2 (Sakkyndig vurdering - elevens synspunkter er innhentet og vektlagt)	
Opl. § 10-2 (Vedtak - elevens synspunkter er innhentet og vektlagt)	

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Fvl. § 28 (vedtak skal inneholde klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte)	
Opl. § 17-6 (annet personale enn lærer skal ikke gi opplæring eller ha faglig ansvar)/ Veileder kap. 7.7.4 (skille mot å hjelpe til i undervisningen)	
Opl. § 11-7 (vedtak om ITO skal vise behov det bygger på)	
Opl. § 11-7 (ev. avvik fra læreplanverket skal fremkomme i vedtak)	
Opl. § 11-7 (ev. avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes i vedtaket)	
Opl. § 11-7 (det skal være samtykke til vedtak)	
Opl. § 11-8 (sakkyndig vurdering har tilstrekkelig grunnlag, vurdert elevens utbytte, realistiske opplæringsmål, konkrete og begrunnet tiltak, vurdert kompetanse)	
Opl. § 11-10 (IOP inneholder mål, innhold og organisering)	
Opl. § 11-11 (evaluering er årlig og brukt til justering)	

Gjennomgangen viser at vedtakene i hovedsak oppfyller grunnleggende formelle krav. Det fremgår som hovedregel tydelig om eleven innvilges rett til individuell tilrettelegging og hvilken type tiltak som gis (i et tilfelle er det en uklar sammenheng mellom konklusjon som slår fast hvilken rettighet som innvilges og vurdering senere i vedtaket). Begrunnelse er gjennomgående til stede, men to av vedtakene kunne vært mer presise med tanke på både det rettslige grunnlaget og fakta som ligger til grunn. Tiltakene er som regel beskrevet konkret, men i et tilfelle er det ikke nevnt noe om personlig assistent selv om rettighet er innvilget. Varighet er normalt angitt, men i et tilfelle kan revisor ikke se at det er angitt. Elevens medvirkning er omtalt i 19 av 20 vedtak, men det utdypes ikke hva elevens stemme er og hvordan den er vektlagt. Informasjon om klagerett er gjennomgående ivaretatt.

Vedtak om personlig assistanse varierer i grad av konkretisering, der 5 av 10 oppfyller kravene, mens det ellers er mangler særlig når det gjelder hva eleven trenger hjelp til og i hvilke situasjoner. Omfanget er ofte angitt (6 av 10 vedtak), men ikke alltid tilstrekkelig tydelig. Rolleavklaringen mellom assistanse og undervisning fremstår i noen tilfeller uklar (fremstår uklart i 4 av 10 vedtak). For fysisk tilrettelegging er kravene oppfylt (2 av 2). For individuelt tilrettelagt opplæring er beskrivelse av elevens behov (11 av 12), innhold i opplæring (11 av 12), organisering av opplæring, omfang av opplæring målt i årstimer og krav til lærerens kompetanse[27] godt beskrevet (alle tre 12 av 12). Men for et vedtak er det oppført lite om behovet (henvises til sakkyndig vurdering), for et vedtak er innholdet i opplæringen ikke tydelig angitt og for et vedtak er avvik fra læreplanverket ikke tydelig angitt. 11 av 12 vedtak er i samsvar med sakkyndig vurdering, men for ett vedtak er det noe uklart. Dokumentasjon av samtykke før vedtak mangler i 11 av 12 saker (i et tilfelle kan revisor se dette i referat fra samarbeidsmøte).

Ved kombinasjon av tiltak etter §§ 11-4/5 og 11-6, fremstår vedtakene i hovedsak som helhetlige, men sammenhengen mellom tiltakene er ofte uklart formulert. Dette relaterer seg særlig til forholdet mellom personlig assistent og individuelt tilrettelagt opplæring (4 av 5 kombinasjonsvedtak er uklare på dette). Sammenhengen mellom sakkyndig vurdering og vedtak er ivaretatt.

De sakkyndige vurderingene fremstår som gjennomgående grundige og i tråd med kravene i regelverket (10 av 10). De bygger på et bredt informasjonsgrunnlag som inkluderer opplysninger fra skole, elev og foresatte, samt observasjoner og kartlegginger. Vurderingene inneholder en

[27] Om læreren oppfyller kompetansekravene eller om det gjøres unntak basert på PP-tjenestens vurdering.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

konkret analyse av elevens utbytte av opplæringen og årsakene til eventuelle utfordringer. Videre beskrives realistiske opplæringsmål og forslag til tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte. Revisor finner det også dokumentert at vurderingen har foregått over en betydelig periode med typisk to observasjoner av elev eller klasse. Elevens syn kommer tydelig frem i disse vurderingene, i noen tilfeller gjennom foreldrene.

Det foreligger individuelle opplæringsplaner (IOP) i de sakene hvor det er krav om dette (10 av 10). Planene er gjennomgående utarbeidet på grunnlag av vedtakene, og det er samsvar mellom vedtakets innhold og planens mål og tiltak. IOP-ene inneholder konkrete mål, beskrivelser av innhold og organisering av opplæringen. Det fremgår også at planene i stor grad er samordnet med den ordinære opplæringen, blant annet ved at det vises til læreplanmål eller nivåtilpasning. Samarbeid med foresatte og elev er dokumentert gjennom møter og dialog, men dette er ikke alltid eksplisitt beskrevet i selve IOP-dokumentet (i to av sakene).

Det er gjennomført årlige evalueringer av elevenes utbytte i alle saker (10 av 10). Evalueringene inneholder vurderinger av elevens utvikling opp mot målene i IOP. Det fremgår også at evalueringene i stor grad brukes aktivt til å justere tiltak, blant annet ved endring i timetall, organisering eller vurdering av behovet for videre tilrettelegging. I flere saker er det dokumentert at evalueringene også danner grunnlag for vurdering av om det er behov for ny henvisning til PPT.

6.2.3 Intervjuer

Barnehagene

Flesteparten av intervjuobjektene er av den oppfatning at PPT er tilgjengelig for barnehagene, både for formell henvisning og uformell drøfting. Det beskrives gjennomgående lav terskel for kontakt og mulighet for dialog før henvisning. Flere viser til at PPT deltar i møter og gir veiledning som styrker barnehagens arbeid. Samtidig fremkommer det nyanser. På den ene siden mener mange at PPT bidrar systemrettet gjennom observasjon, veiledning og kompetanseheving, og at dette virker forebyggende. På den andre siden mener noen at det systemrettede potensialet ikke er fullt utnyttet, blant annet på grunn av kapasitetsutfordringer og høy etterspørsel etter individrettede tjenester. Et fåtall mener også at PPT kan bli koblet på for tidlig eller brukes for mye som førstevalg.

Intervjuobjektene er delt i synet på hvor systematisk evaluering av barnets utvikling gjennomføres. Flere mener at evaluering skjer jevnlig og er integrert i praksis, blant annet gjennom samarbeidsmøter, periodeplaner og dialog med foreldre og spesialpedagog. Samtidig uttrykker andre usikkerhet om evaluering skjer tilstrekkelig systematisk og på en måte som gir grunnlag for å vurdere effekt. Noen mener at vedtak i praksis ofte videreføres over tid uten tydelig vurdering av måloppnåelse eller behov for justering. På den ene siden beskrives evaluering som en kontinuerlig prosess i barnehagene, mens på den andre siden peker flere på manglende systematikk og risiko for at mindre effektive tiltak opprettholdes.

Intervjuobjektene beskriver i stor grad at det finnes etablerte strukturer for tverrfaglig samarbeid, særlig gjennom BTI-modellen, ressursteam og samarbeid med tjenester som helsestasjon, familieteam og barnevern. Flesteparten er av den oppfatning at samarbeidet mellom instansene generelt fungerer godt og at terskelen for kontakt er lav. Samtidig peker noen på at samarbeidet kan forbedres, særlig når det gjelder å involvere flere tjenester tidlig og i større grad se barnets

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

helhetlige situasjon. Et fåtall mener at saker i for stor grad håndteres innenfor et pedagogisk spor, uten tilstrekkelig tverrfaglig tilnærming.

Flesteparten av intervjuobjektene mener at vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjennomgående har god kvalitet. De beskrives som grundige, forståelige og som et godt utgangspunkt for planlegging av tiltak. Samtidig er det ulike syn. På den ene siden mener flere at vedtakene er tydelige og gir gode rammer for arbeidet. På den andre siden mener noen at vedtakene kan være for generelle eller lite konkrete, noe som gjør det mer krevende å omsette dem til praktisk arbeid og å evaluere måloppnåelse.

Flesteparten av intervjuobjektene mener at spesialpedagogisk hjelp i hovedsak gis av personale med relevant formell kompetanse. Samtidig beskrives bruk av fagarbeidere og miljøarbeidere, der dette vurderes som forsvarlig og under faglig ledelse av pedagog. Flere peker på utfordringer knyttet til rekruttering og tilgang på kompetent personale. Et fåtall uttrykker bekymring for at knapphet på ressurser og stabilitet kan påvirke kvaliteten i gjennomføringen av tiltak.

Intervjuobjektene er i stor grad enige om at det er etablert rutiner og strukturer for overgang mellom barnehage og skole, særlig for barn med behov for tilrettelegging. Dette inkluderer møter, informasjonsutveksling og samarbeid med skole og PPT. Flesteparten mener overgangene er godt ivaretatt, og at arbeidet har blitt styrket over tid. Samtidig understrekes det at kvaliteten i overgangene forutsetter tilstrekkelig tid og ressurser.

Intervjuobjektene beskriver at foreldre i hovedsak involveres i overgangsprosesser, og at samtykke innhentes før informasjon deles med skolen. Overgangsmøter og dialog med foresatte fremheves som sentrale elementer. Samtidig peker noen på at det i enkelte tilfeller kan være utfordringer dersom foresatte ikke ønsker å dele informasjon, noe som kan påvirke kvaliteten i overgangen.

Flesteparten av intervjuobjektene mener at arbeidet med overgang starter i god tid før skolestart, særlig for barn med vedtak eller kjente behov. Dette inkluderer planlegging av tiltak, møter og eventuell fysisk tilrettelegging. Det fremgår samtidig at behovet for tidlig oppstart kan variere, og at tilstrekkelig tid og kapasitet er en forutsetning for gode overganger.

Av andre forhold pekes det særlig på økende kompleksitet i barnas behov, blant annet knyttet til atferd, regulering og forhold i hjemmet. Flere mener at dette stiller økte krav til både kompetanse og tverrfaglig samarbeid. Det fremkommer også bekymring knyttet til rekruttering, stabilitet i personalet og kapasitet i støttetjenester som PPT. Flere understreker at dette kan påvirke både kvaliteten i det forebyggende arbeidet og gjennomføringen av tiltak.

Skolene

Intervjuobjektene gir gjennomgående uttrykk for at det er etablert strukturer for samarbeid mellom skole og PPT, særlig gjennom ressursteam og BTI-arbeid, der PPT deltar fast og bidrar med veiledning og vurderinger. Flere mener at samarbeidet er godt og preget av dialog, og at PPT har en sentral rolle i vurdering av behov og videre oppfølging. Samtidig er det ulike oppfatninger av i hvilken grad PPT lykkes med et forebyggende og systemrettet arbeid. På den ene siden mener flere at PPT bidrar i forebyggende sammenheng, blant annet gjennom veiledning, klasseobservasjoner og prosjekter rettet mot læringsmiljø. På den andre siden mener flere intervjuobjekter at PPT fortsatt i stor grad arbeider individrettet, og at potensialet for systemrettet

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

og tidlig innsats ikke er fullt ut realisert. Noen peker også på at henvisninger til PPT i enkelte tilfeller skjer sent, slik at tiltak i praksis kan bli igangsatt senere enn ønskelig.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at evaluering av tiltak er etablert som praksis, blant annet gjennom årsrapporter, IOP, halvårsvurderinger og samarbeidsmøter. Flere peker på at det er rutiner for årlige evalueringer, og at tiltak i noen tilfeller justeres eller avsluttes basert på vurderinger av utvikling. Samtidig er det ulike vurderinger av hvor systematisk dette arbeidet gjennomføres. På den ene siden mener noen at evaluering er blitt mer systematisk over tid. På den andre siden mener flere at evaluering av effekt, særlig for enkelte typer tiltak som personlig assistanse, er mangelfull eller lite systematisert. Det pekes også på at mange vedtak videreføres over lang tid, og at det kan være vanskelig å dokumentere effekt eller avslutte tiltak.

Intervjuobjektene beskriver at det finnes etablerte strukturer for tverrfaglig samarbeid, særlig gjennom ressursteam og BTI, der flere tjenester deltar, som PPT, helsesykepleier og barnevern. Flere mener disse arenaene legger til rette for helhetlige vurderinger og samarbeid rundt barn og elever. Samtidig er det ulik oppfatning av hvor godt samarbeidet fungerer i praksis. På den ene siden pekes det på at samarbeidet fungerer best i komplekse og alvorlige saker. På den andre siden mener flere at tverrfaglig samarbeid er mindre utviklet i tidlige faser, og at enkelte tjenester i varierende grad deltar. Det pekes også på at skolen i noen tilfeller blir stående alene i saker der behovene går utover det pedagogiske.

Intervjuobjektene er delt i vurderingen av kvaliteten på vedtak om individuell tilrettelegging. På den ene siden mener flere at vedtakene gjennomgående er formelt gode og bygger på sakkyndige vurderinger. På den andre siden peker flere på at vedtakene kan være relativt generelle og i noen tilfeller lite konkrete når det gjelder innhold, mål og gjennomføring. Det fremheves at dette kan gjøre det vanskelig å bruke vedtakene som styringsverktøy i praksis, og at mye av konkretiseringen skjer i IOP og lokal praksis. Noen mener også at vedtakene i større grad bør være forståelige for foreldre og tydelige med hensyn til forventninger og evaluering.

Intervjuobjektene gir gjennomgående uttrykk for at individuelt tilrettelagt opplæring i hovedsak gis av lærere eller personer med pedagogisk kompetanse. Det understrekes at det pedagogiske ansvaret ligger hos lærer og at assistenter og fagarbeidere ikke har selvstendig ansvar. Samtidig peker flere på utfordringer knyttet til tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, og at skolene i stor grad må benytte tilgjengelig personale. Dette kan innebære at kompetansen ikke alltid er optimal i forhold til behovet.

Intervjuobjektene gir i stor grad uttrykk for at det er etablert rutiner for overgang mellom barnehage og skole. Det vises til møter, overføring av informasjon og samarbeid mellom instanser i forkant av skolestart. Samtidig pekes det på variasjon i kvalitet og gjennomføring, blant annet knyttet til tid og ressurser. Noen peker også på at behov i enkelte tilfeller først blir tydelige etter skolestart, noe som kan tyde på at rutiner ikke alltid er tilstrekkelig treffsikre.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at foreldre i stor grad involveres, og at samtykke rutinemessig innhentes før deling av informasjon og henvisning til PPT. Dette beskrives som en innarbeidet praksis. Samtidig er det enkelte som stiller spørsmål ved kvaliteten på dialogen med foreldre i tidlige faser, og om foreldreinvolveringen i praksis er så god som den formelt sett fremstår. Det fremgår også noe usikkerhet knyttet til dokumentasjon av samtykke i enkelte sammenhenger.

Intervjuobjektene er av den oppfatning at arbeidet med overganger i mange tilfeller starter i god tid, spesielt for barn med kjente behov. Det beskrives at planlegging kan starte året før skolestart

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

eller tidligere. Samtidig peker enkelte på at kvaliteten i overgangsarbeidet varierer, og at det ikke alltid er tilstrekkelig systematikk i hvor tidlig og hvordan arbeidet igangsettes.

Flere trekker frem økonomiske rammer som en sentral faktor og mener at ressursknapphet påvirker organisering av tiltak, mulighet for tidlig innsats og bruk av systemrettede tiltak. Videre fremheves en utvikling der individrettede tiltak får stor plass, mens universelle og forebyggende tiltak i mindre grad prioriteres. Det pekes også på utfordringer knyttet til økende kompleksitet i sakene, behov for bedre tverrfaglig samarbeid og manglende lavterskeltilbud innen psykisk helse. Flere mener også at barns medvirkning og dokumentasjon av barnets stemme er et forbedringsområde.

6.3 Vurderinger

I det videre følger revisors vurderinger for hvert revisjonskriterium.

PPT og skolene – forebygging og tidlig innsats
Samlet sett er det revisors vurdering at kommunen delvis oppfyller kriteriet om at PPT samarbeider med skolene om det forebyggende arbeidet, og støtter skolene i å utrede behov og sette inn tiltak tidlig. Praksis fremstår mer individrettet enn det som forutsettes for å oppnå en forebyggende effekt.

Kap. 5.2.2 og 6.2.1 viser at kommunen har etablert strukturer som legger til rette for samarbeid mellom skole og PPT, blant annet gjennom ressursteam og BTI-modellen. Rutiner tilsier at tiltak skal prøves ut og evalueres før det henvises videre, noe som bidrar til en systematisk tilnærming til oppfølging av elever.

Intervjuene viser at samarbeidet i stor grad er konsentrert om enkeltelever. PPT deltar aktivt i vurderinger og oppfølging, men kapasitet og etterspørsel gjør at arbeidet i mindre grad rettes mot forebygging og støtte til skolens ordinære praksis.

Dette understøttes av statistikken i kapittel 6.2.3, som viser at andelen elever med individuelt tilrettelagt opplæring er særlig høy på mellom- og ungdomstrinnet. I 2025 var nivåene i 5.-7. trinn og 8.-10. trinn betydelig over sammenlignbare regioner. Dette kan indikere at behov i flere tilfeller først utløser individuelt tilrettelagte tiltak senere i skoleløpet.

PPT og barnehagene – støtte og tilgjengelighet
Revisor vurderer at kriteriet om å ha god tilgjengelighet til PPT i hovedsak er oppfylt, men med et potensial for å styrke det mer langsiktige og systemrettede arbeidet.

Barnehagene har tilgang til kartleggingsverktøy og systemer for tidlig identifisering av behov, og intervjuene viser at terskelen for å kontakte PPT er lav. PPT oppleves som tilgjengelig og deltar i møter og vurderinger knyttet til enkeltbarn.

Det fremkommer at støtten typisk retter seg mot konkrete saker. Rollen i kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling er mindre fremtredende, og barnehagene etterspør i noen grad mer systemrettet bistand. Samtidig fremheves det at tiltakene i individsaker også kan gi læring for hele barnehagen.

Dette støttes av statistikken i kapittel 6.2.3, som viser en tydelig økning i andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i perioden 2020–2025. Selv om økt omfang ikke nødvendigvis

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

innebærer manglende forebygging, indikerer utviklingen at behovet for individrettede tiltak fortsatt er betydelig.

Evaluering av tiltak
Det er revisjonens vurdering at kommunen oppfyller kravene til evaluere barnets/elevens utvikling og nytte av spesialpedagogisk hjelp/individuelt tilrettelagt opplæring.

Det er etablert rutiner for evaluering, og mappegjennomgangen viser at vurderinger av utvikling brukes som grunnlag for justering av tiltak. Dette gir et viktig grunnlag for å følge opp barn og elever over tid.

Resultat fra intervjuene tyder imidlertid på at evalueringer ikke alltid gjennomføres med samme grad av systematikk. Det kan være ulik praksis for hvordan utvikling vurderes, og hvor tydelig resultatene dokumenteres. Kapasitetsutfordringer kan også påvirke hvor grundig oppfølgingen blir.

Kommunen har etablert rutiner for å evaluere den enkelte elevs utvikling og nytte av individuelt tilrettelagt opplæring. Evalueringene synes i hovedsak å være rettet mot elevnivå og spørsmålet om tiltak skal videreføres, justeres eller avsluttes. Revisjonen kan i mindre grad se at resultatene fra disse evalueringene sammenstilles for å vurdere den samlede effekten av kommunens omfattende bruk av individuell tilrettelegging, herunder personlig assistanse. Statistikken viser at Froland over tid har hatt en høy andel elever med ITO og en høy bruk av assistentårsverk (der en stor del vil være knyttet til vedtak), samtidig som forskjellene i grunnskolepoeng mot sammenlignbare kommuner er relativt begrensede. Etter revisjonens vurdering kan det derfor være hensiktsmessig å supplere evalueringer på individnivå med analyser av måloppnåelse og effekter på systemnivå.

Tverrfaglig samarbeid
Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak oppfyller kriteriet om å ha etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid mellom relevante instanser for barn. Det er gode strukturelle rammer for tverrfaglig samarbeid ved sammensatte utfordringer. Likevel synes det som et forbedringspotensial knyttet til å sikre tidligere involvering av flere tjenester, mer systematisk koordinering og mindre personavhengighet i gjennomføringen.

Mappegjennomgangen viser at mange barn og elever som mottar tilrettelegging, har sammensatte behov som krever innsats fra flere tjenester. Kommunen har etablert BTI-modellen som rammeverk for slik samhandling.

Intervjuene viser at det tverrfaglige samarbeidet i hovedsak fungerer godt når det er etablert, med lav terskel for å drøfte bekymringer og involvere relevante tjenester. Samtidig fremkommer det at samarbeid på tvers ofte forutsetter at utfordringene er tydelige over tid. For barn med sammensatte behov kan det derfor ta tid før flere tjenester kobles inn og en felles forståelse etableres, noe som kan medføre en mer sektorvis oppfølging i den innledende fasen.

Videre tyder intervjuene på at samarbeidet i noen grad er personavhengig. Kompetanse, erfaring og relasjoner mellom ansatte påvirker hvor tett og koordinert oppfølgingen blir. Det er også tegn til at kapasitet i de ulike tjenestene påvirker muligheten til å delta aktivt i tverrfaglige prosesser.

Det fremgår også at når samarbeidet fungerer godt, gir det en mer helhetlig oppfølging av barnet eller eleven. Tjenestene får bedre innsikt i hverandres vurderinger, og tiltak kan i større grad ses i

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

sammenheng. Dette er særlig viktig for barn med sammensatte utfordringer, der behovene ikke kan avgrenses til ett fagområde.

Vedtak – individuell tilrettelegging
Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at kommunen må sørge for at vedtak om individuell tilrettelegging oppfyller krav til innhold etter forvaltningsloven og opplæringsloven, i hovedsak er oppfylt.

Mappegjennomgangen viser at vedtakene gjennomgående oppfyller sentrale formelle krav. Det fremgår som regel tydelig hvilken rettighet som innvilges, tiltakene er i stor grad beskrevet, vedtakene inneholder begrunnelse, varighet er normalt angitt, og informasjon om klagerett er ivaretatt. Også vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring oppfyller i stor grad de særlige innholdskravene i regelverket. Beskrivelsen av elevens behov, innhold og organisering av opplæringen, omfang målt i årstimer og krav til kompetanse er i de fleste tilfeller tilstrekkelig konkretisert. Videre er det ikke avdekket manglende begrunnelse på avvik fra de sakkyndige vurderingene.

Samtidig viser gjennomgangen enkelte mangler som tilsier at kriteriet ikke er oppfylt fullt ut. Dette gjelder særlig vedtak om personlig assistanse. Flere av disse vedtakene mangler en tilstrekkelig konkret beskrivelse av hva eleven trenger hjelp til, i hvilke situasjoner assistansen skal gis, og omfanget av hjelpen. I flere saker fremstår også grensegangen mellom personlig assistanse og undervisning som uklar. Tilsvarende fremkommer det at vedtak som kombinerer personlig assistanse og individuelt tilrettelagt opplæring ofte ikke tydelig beskriver sammenhengen mellom tiltakene.

Funnene er særlig relevante sett i lys av at Froland har et relativt høyt nivå av assistentårsverk per elev sammenlignet med flere av kommunene og kommunegruppene som inngår i sammenligningen. Samtidig viser statistikken at den prosentvise veksten i assistentårsverk per elev fra 2020 til 2025 i stor grad følger utviklingen i flere andre kommuner og kommunegrupper. Dette kan indikere at utfordringen i større grad er knyttet til nivået på ressursbruken enn til en særskilt sterk vekst de senere årene.

Det er også enkelte eksempler på mangler i enkeltvedtak, blant annet knyttet til presisjon i begrunnelser, angivelse av varighet, omtale av innvilget personlig assistanse og tydeliggjøring av avvik fra læreplanverket. Videre er elevens medvirkning omtalt i de fleste sakene, men det fremgår i liten grad hva eleven har uttrykt og hvordan synspunktene er vektlagt i vurderingen (men dette kommer tydeligere frem i sakkyndig vurdering). Dokumentasjon av samtykke før vedtak mangler i de fleste sakene.

Etter revisors vurdering viser funnene at kommunen har etablert en praksis som i stor grad sikrer at vedtakene oppfyller innholdskravene etter forvaltningsloven og opplæringsloven. Samtidig viser gjennomgangen mulige forbedringer knyttet til konkretisering av vedtak om personlig assistanse, tydeligere beskrivelser av forholdet mellom ulike tilretteleggingstiltak, bedre synliggjøring av elevens medvirkning og å sikre dokumentasjon av samtykke før vedtak.

Vedtak – spesialpedagogisk hjelp
Revisjonskriteriet om at kommunen må sørge for at vedtak om spesialpedagogisk hjelp oppfyller krav til innhold etter forvaltningsloven og barnehageloven, vurderes i hovedsak å være oppfylt.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Mappegjennomgangen viser at kommunen i de undersøkte sakene i stor grad har etablert vedtak som ivaretar de sentrale kravene til innhold og begrunnelse. Vedtakene fremstår som fyldige, det er i alle saker tatt stilling til retten til spesialpedagogisk hjelp, og vedtakene fremstår gjennomgående som individualiserte. Videre er krav knyttet til hjelpens innhold, omfang, varighet og organisering i hovedsak ivaretatt. Det foreligger også sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i de sakene hvor dette er relevant. Revisor registrerer videre at det foreligger årsrapporter og evalueringer i de sakene hvor dette er aktuelt, og at disse benyttes som grunnlag for videre vurderinger av barnets behov.

Samtidig er det enkelte forhold som etter revisors vurdering svekker kommunens etterlevelse av kriteriet. I flere vedtak fremgår det ikke tydelig at samtykke fra foresatte er innhentet før vedtaket ble fattet. Revisor registrerer også at foreldrerådgivning ikke er eksplisitt omtalt i alle vedtakene, og at det i enkelte tilfeller vises til tidligere vedtak fremfor å gi en samlet og fullstendig beskrivelse i det aktuelle vedtaket. Tilsvarende gjelder enkelte begrunnelser og henvisninger til grunnlagsdokumenter, som i noen saker kunne vært tydeligere.

Videre viser gjennomgangen at det er enkelte saker hvor samsvaret mellom vedtak og sakkyndig vurdering ikke er fullt ut dokumentert gjennom en eksplisitt begrunnelse. Selv om det i de fleste sakene enten er samsvar eller gitt begrunnelse for avvik, identifiseres det enkelte unntak hvor dette fremstår mindre klart. Revisor merker seg også at barnets og foreldrenes syn i begrenset grad fremkommer eksplisitt i vedtakene og at det ikke fremgår hvordan eventuelle synspunkter er tillagt vekt ved utformingen av vedtaket (men dette kommer tydeligere frem i sakkyndig vurdering).

På bakgrunn av de observerte forholdene vurderer revisor at kommunen i all hovedsak etterlever kravene til innhold i vedtak om spesialpedagogisk hjelp. De identifiserte forvedringsområdene synes å være knyttet til dokumentasjon, begrunnelse og tydeliggjøring av enkelte lovpålagte forhold, snarere enn mangler ved selve rettighetsvurderingen eller innholdet i hjelpetilbudet.

Kompetanse i skolen
Revisjonen vurderer kriteriet om kompetansen hos lærerne som oppfylt, men det er noen utydeligheter knyttet til grensegangen mot personlig assistent.

Mappegjennomgangen viser at lærerens kompetanse er i henhold til lovkrav, eller unntak korrekt begrunnet, i alle tilfeller. Fra kap. 6.2.1 fremkommer det at kommunen har oversikt og tilgang til kvalifisert pedagogisk kompetanse, og intervjuene viser at lærere med relevant utdanning står sentralt i gjennomføringen av tilretteleggingen. Det er også eksempler på videreutdanning og kompetanseheving innen spesialpedagogikk. Det pekes imidlertid på utfordringer knyttet til rekruttering og stabilitet, noe som kan påvirke kontinuitet og kvalitet i tilbudet. Et forhold som knytter seg til vedtakene, er at det ikke er et helt tydelig skille mellom hva som tilligger en personlig assistent og pedagogisk personell. Dette berører ikke direkte dette kriteriet, men kan skape utydelighet om hvorvidt dette skulle vært et begrunnet unntak etter loven.

Selv om kommunen benytter kvalifisert pedagogisk personale, viser statistikken at ressursene fordeles på et relativt høyt antall elever. Dette kan bidra til å forklare hvorfor kommunen opplever press på spesialpedagogiske ressurser og utfordringer knyttet til tilgang på relevant kompetanse.

Kompetanse i barnehage
Samlet sett vurderes revisjonskriteriet om kompetanse i barnehagene som oppfylt.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene gis i stor grad av personale med relevant kompetanse. Intervjuene viser at spesialpedagoger har en sentral rolle, og at det legges vekt på faglig oppfølging.

Samtidig brukes også fagarbeidere og assistenter som en del av tilbudet. Dette skjer vanligvis i samarbeid med eller under veiledning av pedagogisk personale, men innebærer at kompetansen i gjennomføringen kan variere.

Rekruttering og tilgang på kompetanse trekkes frem som en utfordring, noe som kan påvirke muligheten til å gi hjelp i tråd med behovene.

Rutiner for overgang
Revisor vurderer at kommunen har etablert nødvendige rutiner knyttet til overganger, men med noe variasjon i gjennomføringen.

Det foreligger rutiner og verktøy for overgang mellom barnehage og skole, inkludert planlegging, møter og informasjonsutveksling. Dette gir et strukturert grunnlag for å sikre kontinuitet i oppfølgingen. Intervjuene bekrefter at overgangsarbeidet gjennomføres i praksis, men at omfang og kvalitet kan variere. Tid og ressurser påvirker hvor grundig arbeidet blir.

Foreldreinvolvering og samtykke
Revisor vurderer at kommunen oppfyller kriteriet om å involvere foreldre i overgangen mellom barnehage og skole for barn med behov for tilrettelegging, men med behov for mer systematisk dokumentasjon.

Foreldre involveres i arbeidet og deltar i møter knyttet til overgang og oppfølging. Intervjuene gir et inntrykk av at dialog med foresatte er en integrert del av arbeidet. Samtidig er ikke dokumentasjonen av samtykke og involvering alltid like tydelig i alle saker. Dette kan gjøre det vanskelig å etterprøve hvordan involveringen har vært ivaretatt.

Tidspunkt for overgangsarbeid
Revisjonen vurderer at kommunen oppfyller kriteriet om tidlig oppstart av overgangsarbeidet.

Det legges opp til at overgangsarbeidet starter i god tid før skolestart. Dette bekreftes gjennom både rutiner og intervjuer. Samtidig er det variasjon i hvor tidlig og hvor omfattende arbeidet er i de enkelte sakene. For barn med mer sammensatte behov synes arbeidet å starte tidligere og være mer omfattende.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

7 Kommunens finansieringsmodell

Problemstilling 7: *I hvilken grad påvirker kommunens finansieringsmodell omfanget av individuell tilrettelegging?*

7.1 Ramme for betraktninger

Denne delen av forvaltningsrevisjonen vil være deskriptiv og se på hvordan ressursbruk til individuell tilrettelegging kommer frem i budsjett, men også hvilke insentiver som ligger i tildeling av ressurser til individuell tilrettelegging på den ene siden og forebyggende tiltak/tilpasset opplæring på den andre. Også ordinær undervisning kan påvirkes av finansieringsmodellen. Revisjonskriteriene vil slik sett også være deskriptive.

Kommuneloven § 14-5 sier at årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, men dette gjelder ikke for utbetalinger som kommunen har en rettslig plikt til å foreta. I notene utdypes dette med at årsbudsjettet er bindende for alle som treffer beslutninger på kommunens eller fylkeskommunens vegne, verken administrasjon eller folkevalgte organer kan foreta utbetalinger eller pådra utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet. I forhold til unntak vil det her være tale om rettslige forpliktelser basert på rettighetsbestemmelse i lov.

Veilederen Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner sier at økonomiplanen tar utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer og angir hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året, mens årsregnskapet oppsummerer hvordan ressursbruken faktisk ble.[28]

I en rapport om finansieringssystemer generelt i kommunene, viser Econ Analyse (Econ) til visse hovedformer for finansieringsmodeller.[29] **Kostnadsrefusjon** går ut på at kommunen dekker de faktisk påløpte kostnadene den utførende virksomheten har hatt for å tilby visse tjenester i løpet av en periode. Betalingen baseres på kostnadene slik de framstår i regnskapet. Econ oppgir at økonomisk risiko forbundet med både kostnads- og aktivitetsvariasjoner ligger på kommunen. Den utøvende virksomheten har lite å tjene på å redusere kostnadene, og insentivet til å effektivisere er svakt, men det er også insentivet til å spare ved å ha lavere kvalitet på tjenestene.

Det Econ kaller «**fast ramme**» handler om at den utøvende virksomheten må forholde seg til en fast ramme, men rammen bygger på estimering av utgiftsbehov gjennom behovsindikatorer (f.eks. utvikling i demografi og sosiale variabler) og normer for produksjonskostnader. En slik modell gjelder for kommunen totalt sett gjennom utgiftsutjevningsmodellen (grønt hefte). Store avvik internt i en kommune fra det som følger av utjevningen, vil derfor innebære omprioritering av ressurser fra ett område til et annet. Her ligger økonomisk risiko både ifm. kostnads- og aktivitetsvariasjoner på utøvende virksomhet, og det gir insentiver både til å effektivisere, til å svekke kvaliteten og også til å redusere tallet på brukere.

«**Stykkpris**» er en finansieringsform der man får betalt per produsert enhet og prisen per enhet fastsettes utfra estimering av utgiftsbehov. Økonomisk risiko forbundet med kostnadsvariasjoner ligger på produsenten og risiko forbundet med aktivitetsvariasjoner ligger på kommunen.

[28] Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet. S. 7
[29] Evaluering av finansieringssystemer i kommunene. Rapport 2006-030. Econ Analyse (2006)

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Produsentene har et insentiv til å effektivisere, til å kutte kvalitet, men ikke til å redusere produksjonen.

Merk at dette gjelder insentiver i finansieringen. Indre insentiver vil kunne være en vel så viktig motivasjonsfaktor. Slike insentiver kan for eksempel være tilfredshet med arbeidet eller ved å tilhøre organisasjonen, eller opplevelse av glede over eller mening med det arbeidet man gjør.[30] Men det ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonen.

I rapporten «Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?»[31] skisseres fire modeller for ressurstildeling knyttet til spesialundervisning:

1) Skolene får ressurser basert på antall barn med vedtak om spesialundervisning
2) Skolene får ressurser basert på vedtak om antall timer spesialundervisning
3) Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på omfanget av forrige/tidligere års spesialundervisning
4) Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på andre kriterier enn vedtak om spesialundervisning

De to første modellene er ressurstildelingsmodeller hvor ressurser avhenger av antall elever og timer med spesialundervisning, mens de to siste kjennetegnes av at de er rammetilskudd hvor skolene må finne ressurser til spesialundervisning fra en allerede tildelt ramme.

I rapporten «Spesialundervisning – drivere og dilemma»[32] viser undersøkelsene at det på et generelt grunnlag ble avdekket at det i kommunene var en spenning knyttet til ressurser mellom rammer for tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. Fra lærerhold ble det pekt på at et av motivene for å henvise elever til PPT med tanke på spesialundervisning, var at en ville synliggjøre behov og sikre ressurser. Samtidig kom det frem en forståelse for at når skolens rammer lå fast, og i noen tilfeller ble redusert, så ville en økning i bruk av spesialundervisning bidra til en forskyvning av ressurser fra ordinær opplæring til spesialundervisning.

I rapporten «Inkluderende felleskap for barn og unge»[33] peker forfatterne på at realiteten i mange kommuner er en utvikling der det blir «lite ressurser til differensiering innenfor ordinær opplæring som fører til flere henvisninger og spesialundervisning, som igjen gir færre ressurser til ordinær opplæring. For at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få et bedre pedagogisk tilbud, ser det ut til å være hensiktsmessig å flytte fra spesialundervisning til ordinær opplæring.»

Betraktningene i kapittel 6.4 med vurderinger vil struktureres etter følgende overskrifter:

- Hvordan prioriteres tidlig innsats, forebygging og individuell tilrettelegging i budsjett og planverk?
- Hvordan ivaretar Frolands finansieringsmodell kravet om budsjettkontroll sett opp mot mulighetene for å innfri lovkrav om tilrettelagt undervisning?

[30] https://snl.no/insentiv
[31] Wendelborg, Christian, Anna Kittelsaa og Joakim Caspersen. Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? NTNU Samfunnsforskning 2017. Ss. 57-60
[32] Ida Holth Mathisen og Vedøy, Gunn. Spesialundervisning – drivere og dilemma. Rapport IRIS 2012/17. ss. 148-149
[33] Thomas Nordahl m.fl. Inkluderende felleskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget 2018, ss. 226-227

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

- Hvordan har ressursbruken utviklet seg for individuell tilrettelegging i forhold til andre tilbud innenfor skolen?

7.2 Oppsummering av innhentet informasjon og fakta

7.2.1 Rutiner, veiledere, maler, referater mv.

Revisor har mottatt en beskrivelse av hvordan Froland kommune finansierer individuell tilrettelegging, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det oppgis at tildeling skjer etter etablerte prinsipper og praksis, som i hovedsak tilsvarer punkt 2 fra rapporten «Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?», med enkelte elementer fra modell 1 og 3. Kommunen har ingen formell og objektiv fordelingsmodell, men tildeler ressurser basert på praksis som i hovedsak følger modellen der skolene får midler knyttet til antall barn med vedtak og antall timer spesialundervisning/ITO. Det tas også hensyn til tidligere års ressursbruk og enkelte generelle kriterier.

Det overordnede ansvaret ligger hos kommunalsjef for oppvekst og utdanning, og prosessen inngår i kommunens ordinære økonomi- og budsjettarbeid. Budsjettene til enhetene bygger primært på foregående års regnskap, kjente endringer i elev- og barnegrunnlag, omfang av vedtak samt behov meldt av enhetsledere. Enhetslederne melder inn både forventede behov og endringer som oppstår i løpet av året, for eksempel nye vedtak eller tilflytting av barn med omfattende behov.

Ressurstildelingen skjer i praksis hovedsakelig ut fra antall timer som følger av sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Enhetslederne disponerer deretter midlene innenfor vedtatte rammer. Dersom behovet øker betydelig, kan saken løftes til kommunestyret for vedtak om økte ressurser. Endringer og omdisponeringer dokumenteres i tertialrapportene og tas videre inn i neste budsjettprosess.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel legger til grunn at opplæringen i Froland skal være inkluderende og tilpasset den enkelte elevs forutsetninger. Dette kommer til uttrykk gjennom mål om «en læringssituasjon tilpasset den enkeltes forutsetninger» og «god, tilpasset opplæring» i hele utdanningsløpet. Planen fremhever også likeverdig tilgang til utdanning uavhengig av blant annet funksjonsevne, samt betydningen av kompetente ansatte og god kvalitet i barnehage, skole og voksenopplæring.

Kommuneplanen vektlegger tverrfaglig samarbeid som en grunnleggende strategi i arbeidet med barn og unges oppvekstvilkår og folkehelse. Det fremgår at kommunen skal ha tjenester som arbeider «bredt, koordinert og tverrfaglig», og at tidlig innsats og samarbeid på tvers av virksomheter skal prege både forebyggende arbeid og opplæringsløpet. Tverrfaglig innsats løftes frem som et virkemiddel for å møte utfordringer knyttet til psykisk helse, levekår og frafall, og skal bidra til helhetlig oppfølging gjennom hele oppveksten.

Budsjett 2026 og handlingsprogram 2026–2029

Tidlig innsats, forebygging og individuell tilrettelegging
Handlingsprogrammet viser at Froland kommune har tydelige mål om tidlig innsats og forebygging, blant annet gjennom BTI-modellen, styrket arbeid i helsestasjonens tidlige fase, lavterskel psykisk helsetilbud, språkplan 0–16 år og inkluderende praksis i skolene. Dette presenteres som grunnleggende strategier for å redusere behovet for mer omfattende tiltak

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

senere i forløpet. Samtidig fremgår det at individuell tilrettelegging utgjør en betydelig del av skolens ressursbruk. For 2026 er det satt av 12,7 millioner kroner til individuell tilrettelegging ved Froland barneskole, 5,0 millioner ved ungdomsskolen og 2,6 millioner ved Blakstadheia skole, i tillegg til spesialpedagogisk hjelp og særskilt språkopplæring i barnehagene.

Samtidig gjennomfører kommunen innsparinger som påvirker både forebyggende tjenester og individuell tilrettelegging. Reduksjoner i fagarbeiderstillinger og kutt i vikarbruk rammer områder som er sentrale for tidlig innsats og tilpasset opplæring. Dokumentet peker på at behovet for individuelt tilpasset opplæring er en av hovedutfordringene.

Finansieringsmodell og budsjettkontroll
Selv om finansieringsmodellen ikke beskrives eksplisitt, viser budsjettet at oppvekstsektoren tildeles faste rammer som skal dekke både ordinær undervisning, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. I en situasjon med stramme rammer og betydelige innsparingskrav må enhetene tilpasse driften innenfor rammen, samtidig som kommunen er rettslig forpliktet til å gi nødvendig individuell tilrettelegging. Dette illustreres ved at lovpålagte tjenester både omtales som prioriterte og som kostnadsdrivende, samtidig som effektivisering og nedbemanning er nødvendige for å opprettholde budsjettbalanse.

Ressursbruk til individuell tilrettelegging sammenlignet med øvrige skoletilbud
Budsjettet viser at individuell tilrettelegging utgjør betydelige og relativt stabile kostnader i skolene, mens andre deler av tjenesten står overfor innsparingskrav. Reduksjoner innen vikarbruk, fagarbeiderstillinger og spesialpedagogiske funksjoner indikerer at ordinær undervisning og forebyggende arbeid får mindre handlingsrom. Dokumentet omtaler også et generelt ressursmessig press mellom ordinær opplæring og spesialundervisning, og beskriver dette som en vedvarende utfordring. Samtidig videreføres store budsjettrammer til individuelle tiltak, noe som understøtter at individuell tilrettelegging beslaglegger en økende andel av ressursene relativt til øvrige tiltak.

Rapport fra Telemarksforskning

Rapporten fra Telemarksforsking viser at det i Froland er bred faglig enighet om betydningen av tidlig innsats, både for barnas utvikling og for å begrense ressursbruk på lengre sikt. Samtidig gir de empiriske funnene et bilde av at denne prioriteringen i praksis ikke er fullt ut realisert.

Intervjuene viser at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er lett tilgjengelig, har kort saksbehandlingstid og i stor grad benyttes som et virkemiddel når utfordringer oppstår. Det beskrives en kultur for å henvise til PPT for å få løst problemer, noe som bidrar til at individuell tilrettelegging og enkeltvedtak får en sentral rolle i tjenestetilbudet.

Samtidig fremgår det at forebyggende tiltak, særlig i barnehagene, er under press. Informantene peker på lav grunnbemanning og et økende behov blant barna, noe som gjør det vanskelig å arbeide systematisk og forebyggende. Tidligere praksis, hvor spesialpedagogiske ressurser i større grad ble brukt fleksibelt og ikke bare bundet til enkeltvedtak, trekkes frem som mer forebyggende og potensielt kostnadsdempende.

Rapporten viser en tydelig sammenheng mellom svake forebyggende tiltak og økt bruk av individuelle vedtak. Når ressursene i mindre grad brukes til tidlig innsats og systemrettede tiltak, øker behovet for mer ressurskrevende tiltak senere i oppvekstløpet. Dette understøttes også av

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

anbefalingene i rapporten, hvor det pekes på behov for å styrke grunnbemanning, øke foreldreinvolvering og utvikle lavterskeltilbud.

Rapporten beskriver en situasjon hvor Froland kommune er under betydelig økonomisk press, blant annet ved at kommunen er meldt inn i ROBEK og må gjennomføre tiltak for å sikre økonomisk balanse. Samtidig dokumenteres et merforbruk innen både barnehage og grunnskole sammenlignet med normert nivå og landsgjennomsnitt.

Dette skjer parallelt med et økende behov for tjenester. Rapporten viser til vekst i antall elever med vedtak om tilrettelegging, flere elever med sammensatte behov og en betydelig økning i bruk av miljøarbeidere og assistenter. Den praktiske konsekvensen som fremheves i intervjuene er at skolene opplever å få krav om kostnadsreduksjon, samtidig som oppgaver og behov øker.

Det fremgår også at mye av ressursbruken er bundet opp i enkeltvedtak, og at slike vedtak i praksis sjelden avsluttes. Dette reduserer fleksibiliteten i ressursbruken og begrenser muligheten for omprioritering innenfor eksisterende rammer. Videre pekes det på at lav terskel for vedtak og omfattende bruk av PPT kan bidra til å drive kostnadene opp.

Rapporten dokumenterer en betydelig økning i ressursbruken til individuell tilrettelegging over tid. I 2024 brukte kommunen over 16,7 millioner kroner på individuell tilrettelegging og særskilt språkopplæring i skolen. Samtidig ligger nivået på slike utgifter, og særlig bruken av assistenter, høyere enn i sammenlignbare kommuner.

Utviklingen over tid viser en markant vekst i personalressurser i skolen, med en økning på over 60 prosent de siste ti årene. Denne veksten er i særlig grad knyttet til assistentårsverk og annet personale som arbeider direkte med elever. Den relative fordelingen av ressurser har samtidig endret seg, ved at tilrettelegging og assistentbruk utgjør en større andel av ressursene, mens ordinær undervisning utgjør en relativt sett mindre andel.

Videre har andelen elever med enkeltvedtak økt betydelig, og ligger vesentlig over landsgjennomsnittet. Dette indikerer at en stadig større del av ressursene bindes opp i individrettede tiltak. Samtidig viser rapporten at den omfattende bruken av assistenter ikke nødvendigvis erstatter behovet for lærere, men kommer i tillegg, noe som ytterligere øker kostnadsnivået.

7.2.2 Statistikk

Uttrekk av regnskapsdata på funksjon 202 (grunnskole) fra Xledger for årene 2020-2026 (per mai) er vist under.[34] Det er vist tall i millioner kroner og andeler samt endring i prosent fra foregående år.

[34] Etter faktaverifisering ble revisor gjort oppmerksom på at regnskapstall for individuell tilrettelegging og PPT ikke inkluderte pensjon og aga. Tallene er justert med en faktor på 1,36 for å gi et mer korrekt bilde på utgiftene til disse to områdene etter anbefaling fra kommunen.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Tabell 4 – regnskapstall grunnskole, individuell tilrettelegging. 2020-2025, 2026 per mai. Mill. kr, prosent

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (per mai)
Individuell tilrettelegging					22	28	10
Samlete utgifter skole (funksjon 202)	86	88	99	118	118	123	54
Andel individuell tilrettelegging					18 %	23 %	18 %
Endring samlete utgifter		2 %	13 %	20 %	0 %	4 %	

Slik det er registrert i kommunens regnskapsdata, er det en sterk vekst i utgifter til grunnskole i årene 2022 og 2023, før dette roer seg i 2024 og 2025. Kommunen begynte å registrere utgifter til spesialundervisning/ individuell tilrettelegging i 2024. Her ser vi at andelen stiger fra 18 prosent i 2024, til 23 prosent i 2025, men synker så til 18 prosent igjen i 2026 (per mai).

Fra årsregnskap og tertialrapporter er det sammenstilt budsjett og utgifter på relevante områder i kommunen (inkludert i vedlegg). Fra 2024 var det en organisasjonsmessig endring. I tabellen under er endring i regnskapstall fra (opprinnelig) budsjett vist i prosent.

Tabell 5 – endring fra budsjett til regnskap. 2020-2025, prosent

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Froland skoler	-4 %	-6 %	6 %	10 %		
Familiens hus	-1 %	4 %	5 %	8 %		
- herunder kommunale barnehager[35]	-3 %	-9 %	-1 %	11 %		
Oppvekst og utdanning					-1 %	-3 %
- herunder skole					9 %	-5 %
- herunder kommunale barnehager					3 %	-4 %

Vi ser at i årene med sterk vekst i antall vedtak og årstimer til spesialundervisning/ITO (2022-2024), er det også en tydeligere endring fra budsjett til endelige regnskapstall for skoleområdet. I disse tre årene er veksten hhv. 6, 10 og 9 prosent fra budsjettet først ble vedtatt. I 2025 er det en reduksjon fra budsjett til endelig regnskap.

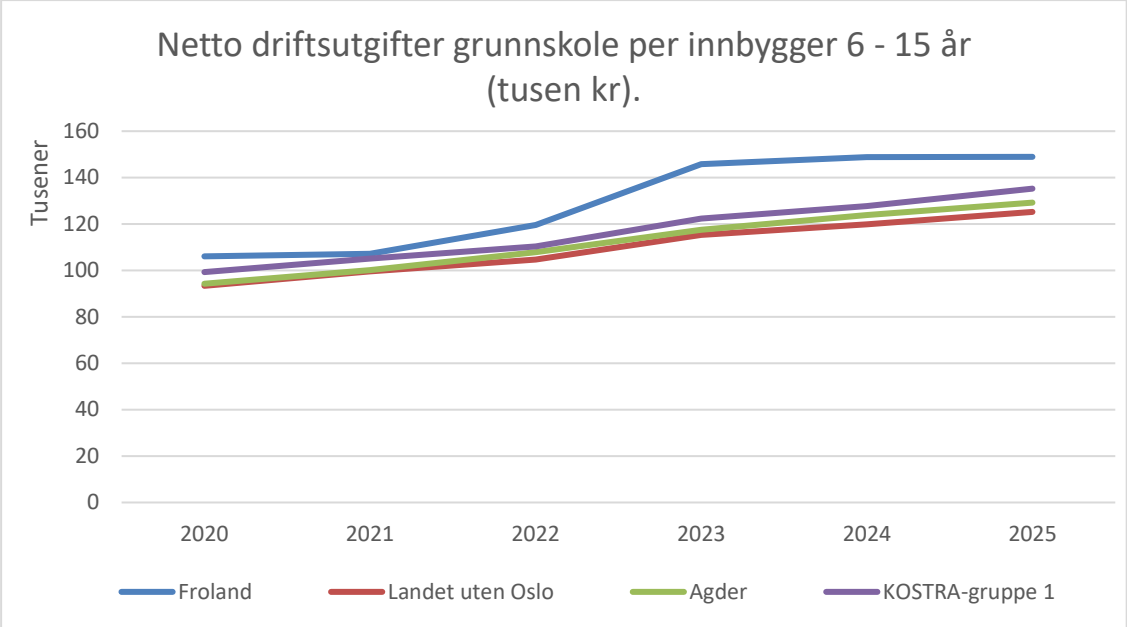
Sammenlignet med andre tjenesteområder, ser vi noe av det samme på barnehageområdet. Her er det først en økning fra budsjett i 2023, og ikke 2022 som er første år med tydelig vekst i antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Økning i endelig regnskap fra budsjett fortsetter i 2024, men i 2025 er det en reduksjon også her.

Statistikk fra SSB viser netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år. Her kommer det frem at Froland i perioder har hatt en sterkere vekst enn andre regioner og kommuner.

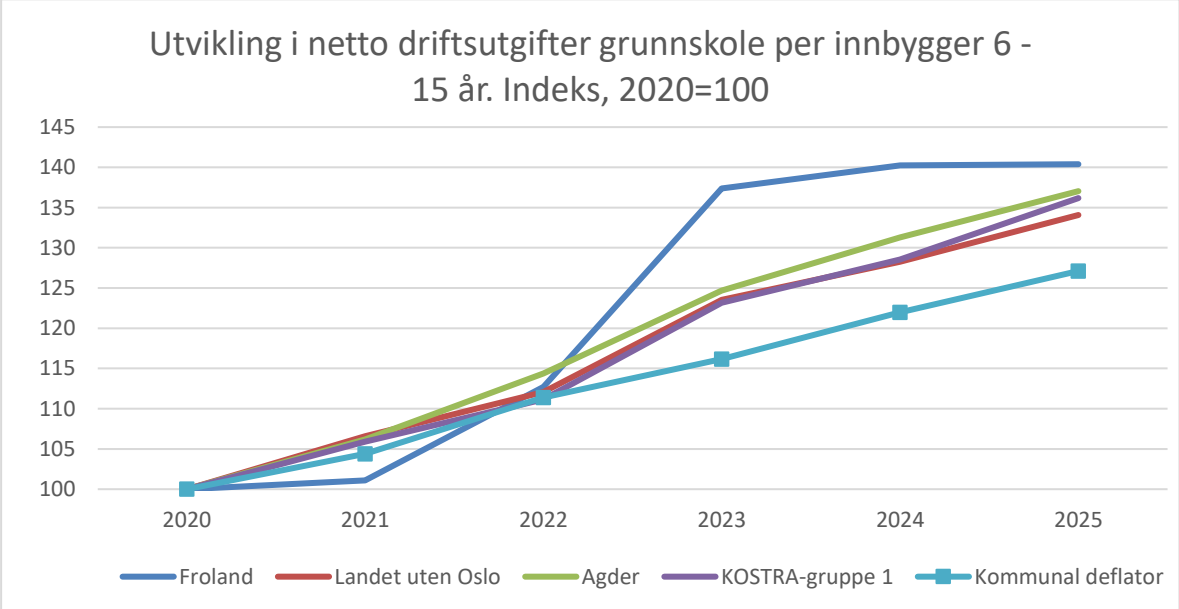
[35] Inkluderer styrket tilbud/spesialpedagogisk hjelp.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 18 - Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6- 15 år. 2020-2025, tusen kroner



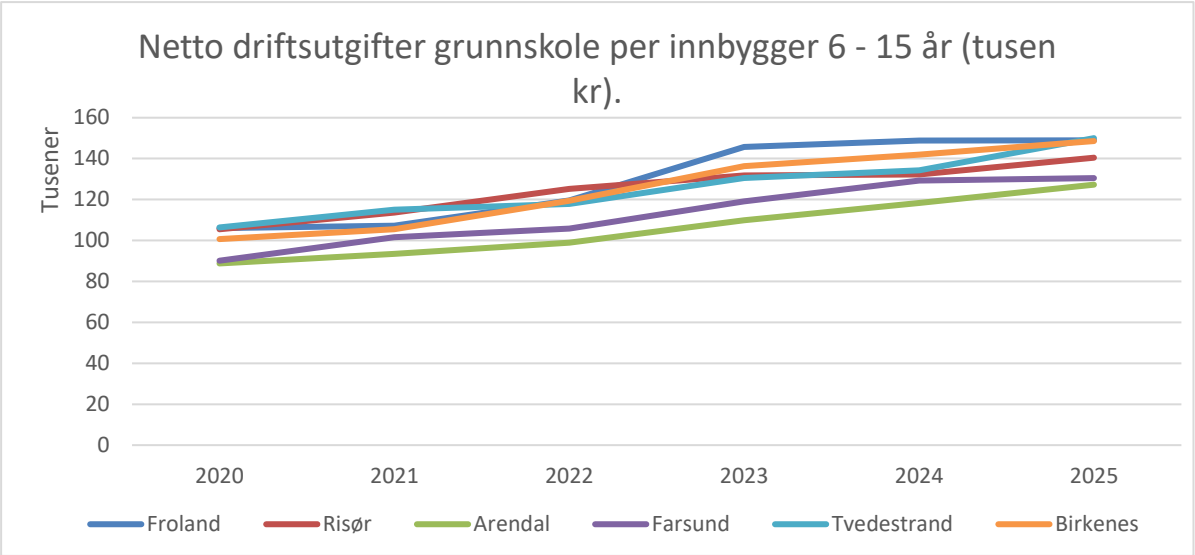
Figur 19 - Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6 - 15 år. 2020-2025, indeks 2020=100



I årene 2022-2024 var det en betydelig sterkere vekst i netto driftsutgifter per innbygger (6-15 år) i Froland enn i sammenligningsgruppene. I denne perioden ser vi også at veksten i utgifter i grunnskolesektoren var sterkere enn den generelle utgiftsveksten i kommunal sektor (fra kommunal deflator). I 2021 var den relative forskjellen kun 2 prosent høyere utgifter enn KG1 og 7 prosent i forhold til Agder og landet u. Oslo. Dette forholdet var størst i 2023 med om lag 20 prosent høyere utgifter enn Agder og landet u. Oslo, men har siden bedret seg og er 9 prosent høyere enn KG1 i 2025 (16 og 13 prosent for hhv. landet u. Oslo og Agder).

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Figur 20 - Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6- 15 år. 2020-2025, tusen kroner



Den samme veksten i utgifter gjør seg også gjeldende når vi ser på forskjellen mellom Froland og de andre kommunene. I 2020 hadde Froland, Tvedestrand og Risør de høyeste utgiftene per barn. Så i 2023 hadde Froland til dels betydelig høyere utgifter per barn enn de andre kommunene ift. situasjonen i 2020. Men i 2025 er det kun Risør som har fått redusert utgiftene per barn ift. Froland siden 2020. For de andre kommunene er den relative forskjellen til Froland blitt mindre eller tilnærmet lik det den var i 2020.

7.2.3 Intervjuer

Intervjuobjektene gir samlet uttrykk for at det finnes etablerte strukturer og rutiner for tidlig innsats, blant annet gjennom ressursteam, kartlegging og BTI-modellen. Det fremgår at tiltak som hovedregel prøves innenfor ordinær opplæring før henvisning til PPT, og at tidlig identifisering av faglige utfordringer i stor grad fungerer. Samtidig viser flere til en utvikling der tiltak i praksis settes inn senere i skoleløpet, og der individuelt rettede tiltak i økende grad får forrang fremfor forebyggende og systemrettede tilnærminger.

Flere intervjuobjekter peker på at kommunen har en tydelig ambisjon om tidlig innsats, særlig på lavere trinn. Samtidig opplyser flere at prioriteringene i praksis ikke fullt ut understøtter dette, blant annet fordi begrensede ressurser gjør det krevende å opprettholde intensiv og systematisk oppfølging over tid. Det vises også til at det brukes relativt mindre ressurser på universelle tiltak og læringsmiljø, noe som kan øke behovet for individuelle vedtak.

Intervjuobjektene gir videre uttrykk for at finansierings- og styringssystemene i begrenset grad stimulerer til forebygging. Ressurser knyttes i stor grad til enkeltvedtak, noe som kan dreie innsatsen mot individrettede tiltak. Samtidig påpekes det at arbeid med tidlig innsats ofte skjer innenfor eksisterende rammer, og derfor ikke alltid synliggjøres i budsjett og planverk.

Det tegnes et relativt samstemt bilde av at finansieringsmodellen i hovedsak er behovsstyrt, der ressurser følger enkeltvedtak og sakkyndige vurderinger. De fleste mener kommunen i stor grad oppfyller lovpålagte rettigheter, og at økonomi i liten grad påvirker om vedtak fattes. Samtidig fremheves det at økonomi har betydning for hvordan tiltak organiseres i praksis.

Flere intervjuobjekter mener modellen bidrar til rettighetsoppfyllelse, blant annet ved at vedtak ofte følger PPTs anbefalinger og at det er rom for justeringer ved akutte behov. Samtidig påpekes

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

utfordringer knyttet til budsjettkontroll og forutsigbarhet, særlig fordi nye og ressurskrevende enkeltsaker kan gi store utslag, spesielt for mindre skoler.

Det vises til en tydelig spenning mellom lovkrav og økonomiske rammer, der skolene opplever et press mellom budsjettbalanse og plikten til å gi et forsvarlig tilbud. Flere mener finansieringsmodellen gir svake insentiver til å redusere antall vedtak eller styrke forebyggende arbeid, og at en stor del av ressursene bindes opp i individuelle tiltak, noe som begrenser handlingsrommet i ordinær opplæring.

Intervjuobjektene opplyser at ressursbruken til individuell tilrettelegging har økt over tid og utgjør en betydelig del av skolens ressurser. Mange mener dette skjer på bekostning av ordinær undervisning og forebyggende arbeid. Det pekes på at flere vedtak og mer individualisering fører til mindre fleksibilitet og kapasitet i klasserommet, noe som igjen kan bidra til økt behov for nye vedtak.

Samtidig fremgår det at sammenhengen ikke er entydig. Noen mener reduksjon i vedtak ikke nødvendigvis gir lokale økonomiske gevinster, mens flere peker på at økt bruk av individuelle tiltak, som assistanse og små grupper, binder både økonomiske og administrative ressurser og øker arbeidsbelastningen.

Det fremheves også at indirekte ressursbruk, som tid til møter, koordinering og dokumentasjon, er betydelig, men i liten grad synlig i regnskap og budsjett, noe som kan føre til undervurdering av samlet ressursbruk.

Videre peker flere intervuobjekter på utfordringer i tverrfaglig samarbeid, og at skolen i enkelte tilfeller blir stående alene med sammensatte problemstillinger. Det er også ulike oppfatninger av PPTs rolle, der noen opplever tjenesten som fortsatt individrettet, mens andre viser til tiltak for å styrke det systemrettede arbeidet.

Flere fremhever utfordringer knyttet til manglende systematikk i evaluering av tiltak. Det opplyses at vedtak ofte videreføres uten tilstrekkelig vurdering av effekt, noe som kan bidra til at tiltak opprettholdes uten ønsket resultat.

Avslutningsvis peker intervjuobjektene på økende kompleksitet i elevgruppen og flere sammensatte behov. Mange forhold antas å ha årsaker utenfor skolen, noe som stiller økte krav til kompetanse, samarbeid og organisering. Samtidig fremheves at hensynet til inkludering, elevens beste og tilgjengelige ressurser ofte innebærer krevende avveininger i praksis.

7.3 Komparativ analyse

Statistikken viser at Froland over tid har hatt en høyere andel elever med spesialundervisning/individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) enn både sammenlignbare kommuner, Agder, landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 1. Forskjellen økte særlig i perioden 2022 til 2024. Selv om endringer i rapporteringen fra 2024/2025 gjør sammenligninger over tid mer krevende, ligger Froland fortsatt på et relativt høyt nivå også etter at personlig assistanse ble skilt ut fra statistikken.

Når det gjelder omfanget av timer til spesialundervisning/ITO, viser statistikken at Froland hadde en sterkere vekst enn de fleste sammenligningskommunene fram til 2023. Samtidig ligger kommunen lavt når man ser på antall timer per elev som mottar tiltak. Dette gjelder både før og etter endringene i rapporteringen. Statistikken tyder dermed på at Froland i større grad enn

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

mange andre kommuner har en modell der spesialpedagogiske tiltak gis til relativt mange elever, men med en lavere ressursinnsats per elev. Samtidig viser tallene fra kommunen at Froland har et høyt nivå av assistentårsverk per elev sammenlignet med flere av kommunene og kommunegruppene som inngår i undersøkelsen. Den prosentvise veksten i assistentårsverk fra 2020 til 2025 ligger imidlertid på omtrent samme nivå som for Agder, landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 1, og er også forholdsvis lik utviklingen i Arendal og Tvedestrand. Froland skiller seg derfor mer ut ved nivået på assistentressursene enn ved den relative veksten over tid.

Utviklingen i netto driftsutgifter til grunnskolesektoren gir et tilsvarende bilde. Froland har gjennom perioden hatt sterkere utgiftsvekst enn flere av sammenligningsgrunnlagene, og kommunen har i deler av perioden ligget på et høyere utgiftsnivå enn både Agder og landet uten Oslo. Samtidig ble forskjellene mindre i 2024 og 2025. Det kan tyde på at endringer som traff Froland tidlig kom senere i andre kommuner. Statistikken viser at økningen i andelen elever med spesialundervisning/ITO sammenfaller med økningen i ressursbruk. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå hvor stor del av kostnadsveksten som skyldes vekst i antall vedtak alene, ettersom også andre forhold kan påvirke utgiftsutviklingen. Men sett i lys av det høye nivået på assistentressurser og den ressursinnsatsen knyttet til vedtak, er det sannsynlig at påvirkningen herfra er betydelig. Samtidig viser sammenligningen av assistentårsverk at den relative veksten fra 2020 til 2025 i stor grad følger utviklingen i flere andre kommuner og kommunegrupper.

Utviklingen i ressursbruken må også ses i sammenheng med omfanget av ordinær undervisning. Statistikken viser at timer til ordinær undervisning holder seg på et høyt nivå gjennom perioden, samtidig som andelen elever med spesialundervisning/ITO øker. Froland skiller seg derfor ikke ut ved at individuell tilrettelegging ser ut til å erstatte ordinær undervisning i større grad enn andre kommuner. Snarere tyder tallene på at kommunen over tid har opprettholdt et betydelig omfang av ordinær undervisning samtidig som ressursinnsatsen til individuell tilrettelegging har økt. Dette kan bidra til å forklare noe av veksten i de samlede utgiftene til grunnskolesektoren. Samtidig gir datagrunnlaget ikke grunnlag for å fastslå hvilke deler av ressursveksten som kan knyttes til de ulike formålene.

Når utviklingen i timer og ressursbruk ses i sammenheng, fremstår det som at veksten i individrettede tiltak har vært ledsaget av økte utgifter. Etter 2023 blir sammenhengen vanskeligere å vurdere som følge av endringer i rapporteringsgrunnlaget. Utviklingen er samtidig forenlig med at Froland kan ha hatt relativt omfattende bruk av personlig assistanse sammenlignet med flere av kommunene og gruppene det sammenlignes med.

Utviklingen i grunnskolepoeng viser at forskjellene mellom kommunene reduseres over tid. Froland har beveget seg fra et nivå som lå under flere av sammenligningsgruppene til et nivå som ligger nærmere gjennomsnittet. Samtidig oppnår kommuner med ulik bruk av spesialundervisning/ITO i økende grad relativt like resultater. Datagrunnlaget gir heller ikke grunnlag for å vurdere om omfanget av individuell tilrettelegging i Froland representerer et nødvendig nivå for å oppfylle lovkravene, eller om tilsvarende resultater kunne vært oppnådd gjennom andre organisatoriske eller pedagogiske tilnærminger. Samtidig viser analysen at kommuner med vesentlig ulik bruk av individuell tilrettelegging (pedagog og assistent) oppnår relativt like resultater målt ved grunnskolepoeng. Dette kan tale for at det er relevant å undersøke nærmere hvordan kommunen vurderer forholdet mellom omfanget av individuelle tiltak og forventet måloppnåelse.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Oppsummering

Froland har over tid hatt en høyere andel elever med spesialundervisning/ITO enn de fleste sammenligningskommunene og kommunegruppene. Samtidig tyder statistikken på at tiltakene fordeles på relativt mange elever, men med lavere ressursinnsats per elev enn i sammenligningsgrunnlagene. Dette er riktignok kun de spesialpedagogiske tiltakene. Statistikken viser samtidig at Froland har et relativt høyt nivå av assistentressurser i grunnskolen generelt sammenlignet med flere av kommunene og kommunegruppene som inngår i undersøkelsen. Samtidig viser utviklingen fra 2020 til 2025 at den prosentvise veksten i assistentårsverk i stor grad følger utviklingen i flere andre kommuner og kommunegrupper. Revisor kan ikke fastslå om denne veksten på tvers av kommuner skyldes økning i assistenter knyttet til vedtak, men det peker på en underliggende utfordring som ikke dekkes av pedagogiske ressurser.

Kommunen har hatt sterk utgiftsvekst i grunnskolesektoren, men dette har skjedd samtidig som nivået på ordinær undervisning har vært høyt gjennom perioden. Statistikken viser dermed at veksten i individuell tilrettelegging ikke ser ut til å ha erstattet ordinær undervisning, men kommet i tillegg til denne.

Utviklingen i grunnskolepoeng viser samtidig at forskjellene mellom kommunene blir mindre over tid. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å konkludere med at et høyere omfang av spesialundervisning/ITO alene forklarer forskjeller i læringsresultater.

Funnene fra Telemarksforskning og den komparative analysen er i stor grad gjensidig bekreftende, slik revisjonen ser det. Begge peker på en utvikling der:

- individuell tilrettelegging gis til mange elever
- ressursbruken har økt over tid
- individrettede tiltak utgjøre en betydelig del av ressursinnsatsen
- økt ressursbruk ikke nødvendigvis følges av tilsvarende forbedringer i målresultater

7.4 Betraktninger

I dette kapittelet vil revisor dele sine betraktninger rundt kommunens finansieringsmodell.

7.4.1 Prioritering av tidlig innsats, forebygging og individuell tilrettelegging

Kommunen har etablert tydelige mål og strukturer for tidlig innsats og forebygging, blant annet gjennom BTI-modellen og systemer for identifisering, kartlegging og oppfølging av barn og elever med behov for tilrettelegging. Datagrunnlaget viser at disse strukturene benyttes i praksis, og at det er et bevisst fokus på tidlig innsats i organisasjonen. Samtidig fremkommer det gjennom intervjuer at det oppleves utfordrende å prioritere forebyggende arbeid når en stadig større del av ressursene bindes opp i individuelle tiltak.

Statistikken viser at individuell tilrettelegging over tid har fått en større plass i ressursbruken. Froland har en høy andel elever med vedtak om spesialundervisning/individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med flere sammenligningskommuner og kommunegrupper. Samtidig viser statistikken at kommunen har et relativt høyt nivå av assistentårsverk per elev. Den prosentvise veksten i assistentårsverk fra 2020 til 2025 ligger imidlertid på omtrent samme nivå som flere andre kommuner og kommunegrupper. Froland skiller seg derfor i større grad ut ved nivået på ressursinnsatsen enn ved den relative veksten over tid.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Den komparative analysen viser at Froland også etter omleggingen har en høy andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med flere sammenligningskommuner og referansegrupper. Samtidig viser gjennomgangen av ordinær undervisning at kommunen har opprettholdt et relativt høyt nivå på ordinær undervisning gjennom perioden. Dette tyder på at veksten i individuell tilrettelegging i stor grad har kommet i tillegg til, og ikke erstattet, den ordinære undervisningen.

Samlet sett mener revisjonen at kommunen har etablert gode strukturer og tydelige mål for tidlig innsats og forebygging. Datagrunnlaget viser samtidig at individuell tilrettelegging utgjør en betydelig del av ressursinnsatsen, og at det er grunnlag for å si at mange elever får oppfylt sine rettigheter.

7.4.2 Finansieringsmodell

Kommunens finansieringsmodell er i hovedsak behovsstyrt. Ressurstildelingen er tett knyttet til sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og faktiske behov som oppstår i løpet av året. Datagrunnlaget viser at kommunen i stor grad søker å sikre at barn og elever med lovfestede rettigheter får nødvendige tjenester, også når dette skaper utfordringer for budsjettene.

Samtidig viser både intervjuene og budsjett- og regnskapstallene at modellen gir utfordringer knyttet til forutsigbarhet og budsjettstyring. Nye saker eller økt omfang av vedtak kan medføre betydelige merkostnader som er vanskelige å forutse i ordinære budsjettprosesser.

Revisjonen mener at modellen i stor grad bidrar til rettighetsoppfyllelse fordi ressursene følger behovene til barn og elever som har krav på individuell tilrettelegging. Samtidig fremstår modellen som mindre egnet til å sikre forutsigbar budsjettkontroll, ettersom aktivitetsnivået i betydelig grad bestemmes av behov som kommunen har begrenset mulighet til å påvirke på kort sikt.

Funnene tyder dermed på at kommunen i praksis prioriterer oppfyllelse av lovpålagte rettigheter når hensynet til rettighetsoppfyllelse og hensynet til budsjettmessig forutsigbarhet kommer i konflikt. Samtidig kan systematisk analyse av utviklingstrekk og tiltak som styrker forebyggende arbeid, bidra til å redusere presset på finansieringsmodellen over tid.

7.4.3 Utvikling i ressursbruk

Statistikken viser at Froland over flere år har hatt en høy andel elever med spesialundervisning og senere individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med flere sammenligningskommuner og referansegrupper. Men når vi ser på timer per elev ligger kommunen lavt. Samtidig viser statistikken at Froland har et relativt høyt nivå av assistentårsverk per elev sammenlignet med flere av kommunene og kommunegruppene som inngår i undersøkelsen, og en stor del av dette vil være knyttet til vedtak. Den prosentvise veksten i assistentårsverk fra 2020 til 2025 ligger imidlertid på omtrent samme nivå som for flere av sammenligningsgrunnlagene. Datagrunnlaget peker derfor i større grad mot et høyt nivå på ressursinnsatsen enn mot en særskilt sterk vekst sammenlignet med andre kommuner. Det er særlig utviklingen det siste året som bidrar til dette.

Intervjuene understøtter dette bildet. Flere peker på at en større del av ressursene er bundet opp gjennom enkeltvedtak, noe som kan redusere fleksibiliteten i ressursbruken og gjøre det vanskeligere å prioritere andre tiltak. Dette bildet understøttes av statistikken som viser at Froland har et høyt nivå av assistentårsverk per elev, selv om veksten de senere årene ikke fremstår som vesentlig sterkere enn i flere sammenligningskommuner og kommunegrupper. Samtidig viser statistikken at nivået på ordinær undervisning har vært relativt høyt gjennom hele perioden. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å konkludere med at økningen i individuell

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

tilrettelegging har skjedd på bekostning av ordinær undervisning. Snarere synes utviklingen å være preget av at ressursinnsatsen til individuell tilrettelegging har økt samtidig som ressursinnsatsen til ordinær undervisning har blitt opprettholdt. Men den høye andelen elever med vedtak kan innebære at den administrative oppfølgingen gjennom møter osv. blir større og kan legge press på de samlete ressurser skolene har.

Den komparative analysen viser videre at det ikke er en tydelig sammenheng mellom høyt omfang av spesialundervisning/ITO og bedre læringsresultater målt gjennom grunnskolepoeng. Forskjellene i grunnskolepoeng mellom kommunene fremstår som relativt begrensede sammenlignet med forskjellene i omfanget av spesialundervisning/ITO. Men siden KOSTRA ikke fanger opp det totale timeomfanget av individuell tilrettelegging (særlig assistenter), er det heller ikke mulig å analysere den totale ressursbruken til individuell tilrettelegging sett opp mot læringsresultater. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å konkludere med at økt ressursbruk alene fører til bedre resultater.

Kommunen har etablert rutiner for å evaluere den enkelte elevs utvikling og utbytte av individuelt tilrettelagt opplæring. Revisjonen kan imidlertid i mindre grad se at slike evalueringer benyttes som grunnlag for analyser av samlet måloppnåelse og effekt på systemnivå. Etter revisjonens vurdering kunne slike analyser også gitt et bedre grunnlag for å vurdere om omfanget av individuell tilrettelegging samlet sett ligger på et nivå som er nødvendig og tilstrekkelig for å oppfylle lovkravene. Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å konkludere med at kommunen fatter flere eller mer omfattende vedtak enn nødvendig. Samtidig kan statistikken tyde på at kommunen over tid har hatt høyere omfang av individuell tilrettelegging (primært assistenter) enn flere sammenlignbare kommuner og kommunegrupper. Revisjonen mener derfor at systematiske analyser av sammenhengen mellom ressursbruk, omfanget av vedtak, elevresultater og måloppnåelse kan være et viktig grunnlag for kommunens videre utviklingsarbeid.

Samlet sett viser datagrunnlaget at ressursbruken til individuell tilrettelegging, herunder personlig assistanse, har økt over tid, og at en større andel av ressursene er knyttet til enkeltvedtak. Samtidig viser utviklingen at kommunen har opprettholdt et høyt nivå på ordinær undervisning. På grunn av endringer i rapporteringen fra og med 2024/2025 må de nyeste tallene tolkes med varsomhet, men de kan indikere at utviklingen i omfanget av individuell tilrettelegging er i ferd med å bli mer stabil enn tidligere. Dette er også noe vi ser i tall fra kommunens regnskap.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

8 Konklusjon

Gjennom den dokumentasjonen som er forelagt revisjonen, og basert på vurderingene av de revisjonskriterier som er stilt opp, har revisor konkludert på problemstillingene i kap. 4 og 5. Problemstillingen i kap. 6 om finansiering er deskriptiv og mangler det nødvendige grunnlaget for å gi anbefalinger. Revisor ønsker imidlertid å gjøre kontrollutvalget oppmerksom på forhold som kan være relevant for kommunen å se nærmere på.

8.1 Identifisering og kartlegging

Revisjonen konkluderer med at Froland kommune i hovedsak har etablert rutiner og praksis som legger til rette for å identifisere barn med behov for tilrettelegging både i barnehage og skole. Undersøkelsen viser at Froland kommune i stor grad har etablert rutiner og systemer for å identifisere barn og elever med behov for individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har blant annet innført BTI-modellen, etablert møtearenaer for drøfting av bekymringer, rutiner for kartlegging og oppfølging, samt systemer for samarbeid med PPT. Intervjuer, dokumentgjennomgang og mappegjennomgang viser gjennomgående at det er oppmerksomhet om tidlig innsats og at terskelen for å melde bekymringer og drøfte saker oppleves som lav.

Når det gjelder identifisering av elever med behov for individuell tilrettelegging i skolen, vurderer revisjonen at kommunen i hovedsak har tilfredsstillende rutiner. Skolene følger elevenes utvikling gjennom observasjoner, underveisvurdering, kartleggingsprøver og dialog med foresatte, og det er etablert praksis for å prøve ut og evaluere tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før eventuell henvisning til PPT. Samtidig viser undersøkelsen at det er variasjoner i hvor systematisk vurderinger, tiltak og evalueringer dokumenteres og følges opp. Oppfølgingen fremstår i enkelte tilfeller som personavhengig, og bruk av kartleggingsresultater og andre informasjonskilder kunne vært mer ensartet. På denne bakgrunn vurderes rutinene som tilfredsstillende, men med forbedringspotensial knyttet til systematikk og dokumentasjon.

Når det gjelder identifisering av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, vurderer revisjonen også at kommunen i hovedsak har tilfredsstillende rutiner. Barnehagene har etablerte prosesser for å drøfte bekymringer, involvere foresatte, kartlegge barns utvikling og vurdere behov for videre oppfølging. Det fremkommer at bekymringer som regel fanges opp tidlig og at samarbeid med foresatte og PPT er godt innarbeidet. Samtidig viser undersøkelsen variasjoner mellom barnehagene når det gjelder hvordan bekymringer drøftes, når foresatte involveres og hvordan vurderinger dokumenteres. Mappegjennomgangen viser dessuten mangler i dokumentasjonen i enkelte saker, blant annet knyttet til pedagogiske rapporter, samtykker og referater fra foreldresamtaler. Dette svekker kommunens mulighet til å dokumentere at rutinene følges i alle tilfeller.

Revisjonen vurderer samtidig at utfordringsbildet i mindre grad er knyttet til selve identifiseringen av behov, og i større grad til dokumentasjon og etterprøvbarhet av de vurderingene og prosessene som gjennomføres. Dette gjelder særlig dokumentasjon av foreldreinvolvering, samtykke, pedagogiske vurderinger og referater.

Samlet sett er revisjonens vurdering at Froland kommune i hovedsak har tilfredsstillende rutiner for å identifisere både elever med behov for individuell tilrettelegging i skolen og barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Rutinene og systemene synes i stor grad å bidra til at barn og elever som har behov for ekstra oppfølging blir fanget opp. Samtidig viser undersøkelsen

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

at kommunen bør styrke arbeidet med systematisk dokumentasjon og sikre en mer ensartet praksis på tvers av barnehager og skoler for å redusere risikoen for ulik oppfølging.

8.2 Vedtak, tiltak og samarbeid

Revisjonen konkluderer med at Froland kommune i hovedsak har etablert ordninger, rutiner og praksis som bidrar til at barn og unge med behov for individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp mottar oppfølging. Kommunen har tilgjengelig PP-tjeneste, etablerte samarbeidsarenaer, rutiner for vurdering og evaluering av tiltak, samt vedtak som gjennomgående oppfyller sentrale krav i regelverket. Undersøkelsen viser samtidig at kommunen i større grad lykkes med å håndtere identifiserte behov enn med å forebygge at slike behov utvikler seg eller forsterkes over tid.

Når det gjelder problemstillingen om hvorvidt barn og unge får den hjelpen de har krav på, er revisjonens vurdering at kommunen i hovedsak ivaretar dette. Vedtak om individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp oppfyller i hovedsak kravene til innhold, organisering og omfang, og mappegjennomgangen viser at tiltakene følges opp og evalueres. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter knyttet til dokumentasjon av samtykke, synliggjøring av barnets eller elevens medvirkning og konkretisering av enkelte vedtak, særlig vedtak om personlig assistanse. Disse forholdene synes i hovedsak å påvirke etterprøvbarhet og dokumentasjon av lovkrav mer enn selve rettighetsoppfyllelsen.

Når det gjelder prinsippet om tidlig innsats, vurderer revisjonen at kommunen har etablert strukturer som legger til rette for dette gjennom BTI-modellen, ressursteam, kartlegging og samarbeid med PPT. Samtidig viser både intervjuer, statistikk og dokumentgjennomgang at praksis i betydelig grad er rettet mot enkeltsaker og individuelle tiltak. PPT fremstår som en sentral aktør i utredning og oppfølging av enkeltbarn og enkeltelever, mens rollen knyttet til forebygging, kompetanseutvikling og systemrettet arbeid fremstår mindre utviklet. Revisjonen vurderer derfor at potensialet i BTI-modellen og øvrige samarbeidsstrukturer ikke er fullt ut realisert.

Undersøkelsen viser videre at kommunen har etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid, og at disse i hovedsak fungerer godt når flere tjenester først er involvert. Samtidig tyder datagrunnlaget på at samarbeid på tvers av tjenester ofte blir mest omfattende når utfordringene allerede er tydelige og sammensatte. Revisjonen ser derfor et potensial for tidligere og mer systematisk involvering av flere tjenester i arbeidet med å forebygge behov for mer omfattende individuelle tiltak.

Når det gjelder kompetanse, vurderer revisjonen at kommunen i hovedsak oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse både i skole og barnehage. Samtidig trekker flere informanter frem utfordringer knyttet til rekruttering, tilgang på spesialpedagogisk kompetanse og økende kompleksitet i behovene hos barn og unge som kan gjøre behovet for kompetanse større.

Kommunen har også etablert rutiner for overgang mellom barnehage og skole som i hovedsak fremstår som hensiktsmessige. Både dokumentgjennomgang og intervjuer indikerer at overgangsarbeidet normalt starter i god tid og involverer relevante aktører. Samtidig varierer dokumentasjonen av foreldreinvolvering og samtykke, noe som kan svekke etterprøvbarheten i enkelte saker.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Revisjonen vil særlig fremheve to forhold som går igjen på tvers av flere problemstillinger. For det første fremstår dokumentasjon av samtykke, foreldreinvolvering og barnets eller elevens stemme som et gjennomgående forbedringsområde. For det andre evalueres tiltakene i hovedsak på individnivå, mens kommunen i mindre grad ser ut til å analysere den samlede effekten av sin omfattende bruk av individuell tilrettelegging. Revisjonen kan ikke ta stilling til om de enkelte vedtakene er mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppfylle lovens krav, eller om terskelen for vedtak er for lav. Samtidig tyder undersøkelsen på at kommunen over tid har hatt et høyt omfang av individuell tilrettelegging sammenlignet med flere andre kommuner og kommunegrupper. Etter revisjonens vurdering kan mer systematiske analyser på virksomhets- eller kommunenivå gi et bedre grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom ressursbruk, måloppnåelse, omfanget av individuelle tiltak og hvorvidt praksisen samlet sett er nødvendig og tilstrekkelig for å sikre elevene et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Samlet sett konkluderer revisjonen med at kommunen i hovedsak oppfyller kravene på området, men at videre utvikling for å sikre en mer tidlig, forebyggende, helhetlig og etterprøvbar praksis kan gi gevinster. Dette gjelder særlig utvikling av PPTs systemrettede arbeid, styrking av tverrfaglig og forebyggende innsats, tydeligere dokumentasjon av barnets stemme og mer systematiske vurderinger av effekten av individuell tilrettelegging på overordnet nivå.

8.3 Kommunens finansieringsmodell

Revisjonen kan ikke si at kommunens finansieringsmodell er årsaken til det høye omfanget av individuell tilrettelegging i Froland kommune. Datagrunnlaget viser imidlertid at finansieringsmodellen i stor grad er behovs- og vedtaksbasert, ved at ressurser knyttes til sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og dokumenterte behov. Modellen synes derfor å være godt egnet til å sikre at barn og elever som har rett til individuell tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp får et tilbud i samsvar med vedtakene.

Samtidig peker datagrunnlaget på at individuelle tiltak utgjør en betydelig del av ressursinnsatsen, og at finansieringsmodellen i større grad synliggjør og utløser ressurser gjennom enkeltvedtak enn gjennom forebyggende og systemrettede tiltak. Ressurser til individuell tilrettelegging synliggjøres og utløses gjennom vedtak, mens gevinster av tidlig innsats, læringsmiljøarbeid, kompetanseutvikling og andre forebyggende tiltak i mindre grad fanges opp i de økonomiske styringsmekanismene. Finansieringsmodellen fremstår dermed som bedre egnet til å håndtere etablerte behov enn til å redusere behovet for framtidige vedtak.

Undersøkelsen viser videre at kommunen over tid har hatt en høy andel barn og elever med individuelle tiltak sett opp mot flere sammenlignbare kommuner og regionale nivåer. Samtidig har ressursbruken knyttet til individuell tilrettelegging økt betydelig. Revisjonen finner også at en stor del av ressursene er bundet opp i eksisterende vedtak, noe som kan redusere handlingsrommet for forebyggende arbeid og andre tiltak innenfor ordinær opplæring. Den komparative analysen viser at kommunen har opprettholdt et relativt høyt nivå på ordinær undervisning gjennom perioden. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å konkludere med at veksten i individuell tilrettelegging har skjedd på bekostning av ordinær undervisning.

Den komparative analysen viser at Froland kjennetegnes av en bred bruk av individuelle tiltak til ITO, ved at mange elever mottar tilrettelegging, men med relativt lav ressursinnsats per elev knyttet til ITO sammenlignet med flere andre kommuner. Froland har høyt timetall til assistenter per elev sammenlignet med andre kommuner, og trolig da også til vedtak om personlig assistent. Samtidig viser analysen ingen tydelig sammenheng mellom omfanget av individuell tilrettelegging

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

og bedre resultater målt ved grunnskolepoeng. Dette tilsier ikke nødvendigvis at tiltakene har liten effekt for den enkelte elev, men det gir grunnlag for å stille spørsmål ved hvordan kommunen samlet sett vurderer effekten av ressursinnsatsen på området.

Revisjonen vil peke på at kommunen i hovedsak evaluerer tiltak på individnivå. En mer systematisk analyse av sammenhengen mellom ressursbruk, måloppnåelse og omfanget av individuelle tiltak kan gi kommunen et bedre grunnlag for prioriteringer. Slike analyser kan også bidra til å belyse om det samlede omfanget av individuell tilrettelegging står i rimelig forhold til de mål og resultater kommunen oppnår, uten at dette innebærer en overprøving av de faglige vurderingene som ligger til grunn for enkeltvedtakene.

Samlet sett anser revisjonen at finansieringsmodellen i hovedsak understøtter rettighetsoppfyllelse, men at den også kan bidra til at ressurser i større grad bindes opp i individrettede tiltak enn i forebyggende og systemrettede tiltak. Dette illustrerer en grunnleggende utfordring på området: Kommunen skal samtidig sikre den enkelte elevs rettigheter og skape tilstrekkelig handlingsrom for tiltak som kan redusere behovet for individuell tilrettelegging over tid. En fortsatt oppmerksomhet omkring tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og PPTs systemrettede arbeid kan derfor være sentrale virkemidler dersom kommunen ønsker å påvirke utviklingen på lengre sikt.

8.4 Oppsummering

Revisjonen vurderer at Froland kommune i hovedsak har etablert rutiner, systemer og samarbeidsarenaer som bidrar til å identifisere og følge opp barn og elever med behov for individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har blant annet tatt i bruk BTI-modellen, etablert rutiner for kartlegging og oppfølging, samt lagt til rette for samarbeid med PPT og andre relevante aktører.

Undersøkelsen viser samtidig at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til tidlig og forebyggende innsats. Selv om det er etablert strukturer for tverrfaglig samarbeid, synes samarbeidet ofte å bli mest omfattende når utfordringene allerede er sammensatte, og potensialet i BTI-modellen og PPTs systemrettede arbeid fremstår ikke som fullt ut utnyttet. Revisjonen kan heller ikke se at kommunen i særlig grad analyserer den samlede effekten av sitt relativt høye omfang av individuell tilrettelegging. Mer systematiske analyser av sammenhengen mellom ressursbruk, omfang av vedtak, måloppnåelse og resultater kan gi et bedre grunnlag for å vurdere om praksisen samlet sett er nødvendig og tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav.

Videre viser undersøkelsen at det gjennomgående er utfordringer knyttet til dokumentasjon og etterprøvbarhet i ulike deler av saksgangen. Dette gjelder særlig dokumentasjon av samtykke, foreldreinvolvering, vurderinger og barnets eller elevens medvirkning.

Undersøkelsen viser også at vedtakene i hovedsak oppfyller regelverkets krav, men at enkelte vedtak, særlig vedtak om personlig assistanse, kan være mer presise og tydelige når det gjelder behov, innhold og omfang av tiltakene.

8.5 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Froland kommune bør vurdere å

- styrke tidlig og tverrfaglig innsats i hele forløpet

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

- styrke dokumentasjon og etterprøvbarhet i hele saksgangen, herunder samtykke før vedtak og barnets stemme
- heve kvaliteten og presisjonen i vedtak relatert til personlig assistanse

8.6 Kommunedirektørens uttalelse

Takk for en grundig og god rapport!

Det føles betryggende at vi en revisjon som levere en slik, etter min vurdering, kvalitetsmessig god rapport.

Her er min kommentar til rapporten;

Kommunedirektøren oppfatter forvaltningsrevisjonsrapporten som grundig, balansert og nyttig. Rapporten gir et godt bilde av kommunens praksis og peker både på områder hvor kommunen i hovedsak har tilfredsstillende systemer og rutiner, og på konkrete forbedringsområder. Det er særlig positivt at revisjonen konkluderer med at barn og unge i all hovedsak får den hjelpen de har krav på, samtidig som det pekes på behov for bedre dokumentasjon, tydeligere synliggjøring av barnets og elevens medvirkning og økt presisjon i enkelte vedtak.

Kommunedirektøren ønsker samtidig å gi en tydelig anerkjennelse til alle ansatte som hver dag bidrar i arbeidet med å fange opp barn og unge med behov, følge dem gjennom vurderings- og oppfølgingsløpet og sikre at de får den hjelpen og tilretteleggingen de trenger.

Kommunedirektøren slutter seg til revisjonens anbefalinger om å styrke tidlig og tverrfaglig innsats, dokumentasjon og etterprøvbarhet, samt kvaliteten i vedtak om personlig assistanse. Rapportens vurderinger av behovet for mer forebyggende og systemrettet arbeid, herunder videreutvikling av PPTs rolle og bedre utnyttelse av BTI-modellen, gir også et godt grunnlag for videre utviklingsarbeid.

Samtidig mener kommunedirektøren at rapporten etterlater ett viktig spørsmål noe åpent. Froland har over tid hatt et vesentlig høyere omfang av individuell tilrettelegging enn sammenlignbare kommuner, samtidig som ressursinnsatsen per elev er relativt lav. Revisjonen vurderer i hovedsak om kommunen oppfyller elevenes rettigheter, men gir i mindre grad svar på om de faglige vurderingene og vedtakene legger seg på et nivå som er nødvendig og tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav, eller om praksis i enkelte tilfeller kan innebære en høyere grad av tilrettelegging enn det regelverket krever. Dette er særlig relevant når rapporten selv viser til at kravet om «tilfredsstillende utbytte» ikke innebærer at opplæringen skal være optimal. Kommunedirektøren mener derfor at dette spørsmålet bør inngå i kommunens videre oppfølging av rapporten, sammen med revisjonens anbefalinger.

Med vennlig hilsen
Bo Andre Longum
Kommunedirektør

8.7 Revisjonens kommentar til uttalelsen

Kommunedirektøren peker på at kommunens videre oppfølging også bør omfatte en vurdering av om omfanget av individuell tilrettelegging og ressursbruken ligger på et nivå som er nødvendig og

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav. Revisor tar kommunedirektørens oppfordring til etterretning.

Kap. 4.2.1 er utvidet med statistikk over lærer- og assistentårsverk. I kapittel 6.3 er vurderinger knyttet til «evaluering av tiltak» og «vedtak – individuell tilrettelegging» presisert. I kap. 7.3 er den komparative analysen oppdatert med den nye statistikken, samt betraktninger i kap. 7.4.1 og 7.4.3. Endelig er konklusjoner i kap. 8.2, 8.3 og oppsummering 8.4 justert i tråd med endringene.

Alt dette er sporbart ift. høringsversjonen som kommunedirektør fikk til uttalelse.

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Litteratur- og dokumentasjonsliste

Lover, forskrifter, forarbeidsregister

1814	LOV-1814-05-17. Kongeriket Norges Grunnlov (grunnloven)
2018	L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2023	LOV-2023-06-09-30. Lov om grunnskoleopplæringen og den vidaregåande opplæringen (opplæringslova)
2005	LOV-2005-06-17-64. Lov om barnehager (barnehageloven)
1989	20-11-1989 nr 1 Multilateral. Konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)
Prop. 57 L (2022-2023)	Lov om grunnskoleopplæringen og den vidaregåande opplæringen (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.
Prop. 103 L (2015-206)	Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.). Kunnskapsdepartementet.
Meld. St. 6 (2019–2020)	Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet

Veiledere, regelverkstolkninger, rapporter, litteratur, mv.

Thomas Nordahl m.fl. (2018)	Inkluderende felleskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget
Ida Holth Mathisen og Vedøy, Gunn (2012)	Spesialundervisning – drivere og dilemma. Rapport IRIS 2012/17
Econ Analyse (2006)	Evaluering av finansieringssystemer i kommunene. Rapport 2006-030
Wendelborg, Christian, Anna Kittelsaa og Joakim Caspersen (2017	Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? NTNU Samfunnsforskning
Utdanningsdirektoratet	Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, sist endret 04.12.2024
Utdanningsdirektoratet	Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, sist endret 29.03.2017
Utdanningsdirektoratet	Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren, sist endret 01.08.2024
Utdanningsdirektoratet	Overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging. Veileder, sist endret 13.06.2025
Utdanningsdirektoratet	Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, sist endret 01.08.2017
Utdanningsdirektoratet	https://www.udir.no/regelverkstolkninger

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

KS	https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/okte-kostnader-kommunal-deflator-i-2026-og-2027/
Helsedirektoratet	Nasjonal veileder, Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier

Fra Froland kommune

Dokument	Dokument
2. 1 - Informasjon om vedtaksprosesser i kommunen	Bekreftelse på gjennomførte kartleggingsprøver i Conexus Engage
2. 2 - Rutiner for henvisning til PPT - barnehage	Bekreftelse på gjennomførte nasjonale prøver i PAS
Henvisningsskjema til PPT - skole	Bekreftelse på gjennomførte kartleggingsprøver i PAS
Mal for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage	Mal foreldresamtale
Mal for enkeltvedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn ned nedsatt funksjonsevne	Referatmal
Mal for enkeltvedtak om individuell tilrettelagt opplæring	Møtemal
Mal for enkeltvedtak om personlig assistanse	Pedagogisk rapport -Skjema BTI-møte - barnehage
Mal for enkeltvedtak om fysisk tilrettelegging	Skjema BTI-møte - skole
Mal for enkeltvedtak om tekniske hjelpemidler	Veileder for ressursteam på skolene
Mal for enkeltvedtak om flere rettigheter etter kap.11	Kartleggingsverktøy barnehage
Mal for spesialpedagogisk årsrapport i barnehage	Kartlegging - begreper, barnehage
Mal for periodeplaner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage	Samtykke til tverrfaglig samarbeid
Mal for individuell opplæringsplan i skole	Rutiner - BTI nivå 2 og 3 bhg
Mal for årsrapport i skole	Plan for overgang mellom barnehage og skole
Mal for pedagogisk rapport i skole	Overgangsskjema barnehage-skole
Mal anamnese	Kompetanseoversikt barnehage
Årshjul PPT	Kompetanseoversikt ansatte som gir ITO i skolene
Mal sakkyndig vurdering, barnehageloven § 31	Handlingsplan for barnehage- og skoleutvikling i Østre Agder-samarbeidet
Mal sakkyndig vurdering, opplæringslovens § 11-6	Årsverk til ITO pr skole og spesped hjelp pr bhg 2022 - 2024
Mal samtale med elev	Årsverk til individuell tilrettelegging pr skole og spesped hj pr bhg 2024 - 2025
mal dysleksivurdering	PPTs mandat, arbeidsoppgaver, rutiner og tverrfaglig samarbeid 2
Plan for kartleggingsprøver i Frolandsskolene	Regnskap 2022. 19.4.23. Kommunestyresak 24.5.23
Undringsnotat mal	Regnskap 2023. 15.3.24. Kommunestyresak 28.5.24

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Forsamtale med foreldre	Regnskap 2024. 25.2.25. Kommunestyresak 27.5.25
Beskyttelses- og risikofaktorer - sjekkliste	Informasjon om finansiering av individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp

Vedlegg

Statistikk fra SSB

Årstimer til ordinær undervisning (antall) (tabell 11974)

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	30 337	29 414	36 109	30 711	30 335	30 780
Arendal	261 327	252 338	257 225	242 671	232 463	212 578
Farsund	62 822	61 870	55 462	58 105	56 278	54 244
Tvedestrand	34 265	34 067	35 345	34 311	33 810	34 645
Froland	36 153	36 936	38 755	37 752	37 833	37 766
Birkenes	40 321	40 078	41 020	37 126	38 805	36 295
Landet uten Oslo	27 473 933	27 662 329	27 620 482	27 553 607	27 276 653	25 432 142
Agder	1 873 131	1 885 922	1 885 659	1 865 425	1 846 712	1 729 682
KOSTRA-gruppe 1	1 611 706	1 607 120	1 605 513	1 614 452	1 632 840	1 556 461

Årstimer til spesialundervisning, kommunale og private grunnskoler (antall) (tabell 11974)

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	12 606	13 754	8 720	8 556	8 817	8 842
Arendal	53 278	59 318	62 575	68 486	78 543	76 140
Farsund	10 290	12 200	11 986	11 409	12 225	10 233
Tvedestrand	11 741	10 720	10 689	10 598	9 869	9 326
Froland	5 545	6 200	8 196	8 510	7 440	6 087
Birkenes	4 384	4 107	5 016	7 453	6 840	6 806
Landet uten Oslo	6 295 637	6 430 027	6 527 618	6 745 597	6 827 313	6 620 529
Agder	384 318	419 709	448 969	450 805	451 132	429 504
KOSTRA-gruppe 1	391 954	409 869	406 576	427 007	444 191	416 505

Elever i kommunale og private grunnskoler (antall) (tabell 12222)

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	714	725	684	677	664	639
Arendal	5 592	5 579	5 562	5 535	5 423	5 248
Farsund	1 218	1 203	1 228	1 207	1 158	1 107
Tvedestrand	694	682	683	690	684	643
Froland	782	795	803	782	765	787
Birkenes	776	786	774	766	768	738
Landet uten Oslo	565 467	564 396	566 914	567 126	561 896	553 027
Agder	39 246	39 277	39 477	39 495	38 967	38 101
KOSTRA-gruppe 1	32 002	31 903	31 999	32 009	32 709	32 008

Elever i kommunale og private grunnskoler som får individuelt tilrettelagt opplæring/spesialundervisning (antall) (tabell 12222)

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	76	79	82	83	78	75
Arendal	512	585	622	617	589	527
Farsund	64	86	98	115	137	120
Tvedestrand	90	95	106	115	106	91
Froland	86	81	120	130	129	103
Birkenes	51	64	66	90	89	67
Landet uten Oslo	44 001	44 535	44 979	46 132	45 220	42 331
Agder	2 881	3 244	3 678	3 789	3 630	3 213
KOSTRA-gruppe 1	2 679	2 806	2 986	3 089	3 122	2 889

Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall) (tabell 12232)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	0,0	39,1	42,6	40,6	40,3	41,9
Arendal	0,0	42,3	41,7	41,0	41,2	41,8
Farsund	0,0	40,1	40,2	39,3	40,1	41,0
Tvedestrand	0,0	42,6	43,8	40,3	39,9	41,4
Froland	0,0	40,3	40,6	41,6	41,3	41,1
Birkenes	0,0	43,7	42,9	42,2	39,3	41,9
Landet uten Oslo	42,9	43,1	43,1	42,2	42,0	42,0
Agder	0,0	42,6	42,8	41,5	41,6	42,1
KOSTRA-gruppe 1	42,6	42,2	42,5	41,4	41,4	41,2

Grunnskolesektoren. Netto driftsutgifter per innbygger 6- 15 år (kr) (tabell 12283)

kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	105 577	113 725	125 356	131 931	132 413	140 555
Arendal	88 882	93 624	98 968	109 945	118 486	127 377
Farsund	90 224	101 697	105 968	119 285	129 367	130 583
Tvedestrand	106 487	115 102	117 941	130 693	134 435	150 104
Froland	106 160	107 319	119 649	145 848	148 895	149 038
Birkenes	100 788	105 574	119 453	136 350	142 085	148 687
Landet uten Oslo	93 464	99 617	104 744	115 446	119 891	125 315
Agder	94 362	100 205	107 924	117 669	123 900	129 313
KOSTRA-gruppe 1	99 379	105 235	110 451	122 420	127 755	135 332

Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage (prosent) (tabell 13502)

kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	42,7	47,9	46,1	42,7	44,6	43,5
Arendal	24,6	23,8	26,0	27,4	28,0	28,5
Farsund	29,4	31,0	32,3	35,5	35,7	34,2
Tvedestrand	66,5	68,9	76,1	81,6	78,4	81,1
Froland	47,5	49,1	48,0	50,4	51,2	53,8
Birkenes	29,0	29,7	29,1	26,8	29,7	27,9
Landet uten Oslo	48,9	48,9	49,7	50,1	50,3	50,1
Agder	41,9	41,9	42,0	42,6	42,9	43,0
KOSTRA-gruppe 1	55,7	56,2	55,9	56,2	55,3	55,3

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Andel barn i kommunale barnehager med vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven §31 (prosent) (tabell 13502)

kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	4	2,9	2,7	5,5	5,2	4,3
Arendal	6,2	5,7	7	6,5	6,2	5,3
Farsund	0	3,5	4,6	4,9	2,5	2,7
Tvedestrand	7,3	6,6	4,2	1,9	3	1,9
Froland	4,6	4,5	3,2	4,7	5,3	6,5
Birkenes	3,4	4,7	4,9	6,8	5,1	0
Landet uten Oslo	4	4,2	4,1	4	3,9	3,6
Agder	4,2	4,4	4,4	4,5	4,2	3,9
KOSTRA-gruppe 1	3,6	3,7	3,7	3,7	3,4	3,2

Andel barn i private barnehager med vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven §31 (prosent) (tabell 13502)

kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Risør	6	2,6	3	6,2	7,6	7,9
Arendal	3,3	3,4	2,8	2,9	2,4	2
Farsund	2,1	1,2	1,9	2,4	1	2,1
Tvedestrand	0	0	5	0	0	0
Froland	2,4	3,1	6,5	6,5	3,7	2,8
Birkenes	3,3	2,5	2,5	3	2,7	4,6
Landet uten Oslo	2,8	3,1	3,2	3,3	3,2	3
Agder	2,9	3,2	3,2	3,3	3	3,1
KOSTRA-gruppe 1	2,8	2,9	3,2	3,2	3,1	3,1

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Budsjett og regnskap fra tertialrapporter og årsberetninger. 2020-2025

	2024		2025	
	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Opprinnelig budsjett	Regnskap
Froland skoler	98 660 492			
Familiens hus	91 915 605			
Oppvekst og utdanning	189 445 033	187 886 940	198 341 263	192 803 414
Froland skoler	78 382 749	85 817 684	87 594 569	83 243 642
Froland barnehager	26 830 485	27 581 425	28 887 566	27 847 205

	2020		2021		2022		2023	
	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Opprinnelig budsjett	Regnskap
Froland skoler	94 346 057	90 285 999	96 123 172	90 495 096	96 441 312	102 195 304	89 271 540	98 030 810
Helse og velferd	60 112 927	65 406 435	70 646 819	72 510 082	70 198 177	62 220 637	40 324 469	50 226 223
Familiens hus	76 837 606	75 714 047	79 285 238	82 488 022	90 519 715	95 175 220	81 017 342	87 095 193
Oppvekst og utdanning								183 827 850
Froland skoler								
Froland barnehager	24 781 033	23 958 950	27 785 590	25 208 650	28 605 755	28 405 511	20 614 643	22 920 960

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

PENNEO

Signaturene i dette dokumentet er juridisk bindende. Dokument signert med "Penneo™ - sikker digital signatur". De signerende parter sin identitet er registrert, og er listet nedenfor.

"Med min signatur bekrefter jeg alle datoer og innholdet i dette dokument."

Per Kristian Vareide
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Serienummer: EIDNO-BANKID-9578-5992-4-2366982
IP: 172.225.xxx.xxx
2026-08-27 14:30:17 UTC

QES

bankID

Terje Melhuus Line
Forvaltningsrevisor
Serienummer: EIDNO-BANKID-9578-5999-4-1950320
IP: 159.171.xxx.xxx
2026-08-27 15:04:04 UTC

QES

bankID

Penneo Dokumentnøkkel: AIPWO-NXT2M-7HQQA-USZ42-J9L5V-SG97B

Dette dokumentet er signert digitalt via **Penneo.com**. De signerte dataene er validert ved hjelp av den matematiske hashverdien av det originale dokumentet. All kryptografisk bevisføring er innebygd i denne PDF-en for fremtidig validering.

Dette dokumentet er forseglet med et kvalifisert elektronisk segl. For mer informasjon om Penneos kvalifiserte tillitstjenester, se **https://eutl.penneo.com**.

Slik kan du bekrefte at dokumentet er originalt
Når du åpner dokumentet i Adobe Reader, kan du se at det er sertifisert av **Penneo A/S**. Dette beviser at innholdet i dokumentet ikke har blitt endret siden tidspunktet for signeringen. Bevis for de individuelle signatørenes digitale signaturer er vedlagt dokumentet.

Du kan bekrefte de kryptografiske bevisene ved hjelp av Penneos validator, **https://penneo.com/validator**, eller andre valideringsverktøy for digitale signaturer.