

Spesialpedagogisk hjelp

Nærøysund kommune

Undersøkelse

2025

UND1015

FORORD

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

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

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

Mo i Rana, 04.02.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Prosjektleder

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

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

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

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

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

Revisor har følgende forslag til forbedring:

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

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

INNHALDSFORTEGNELSE

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

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

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

1.2 Avgrensning

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

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

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

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

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

1.3 Undersøkelsespunkt

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

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

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

1.4 Metode

Undersøkelsen er hovedsakelig gjennomført ved bruk av dokumentgjennomgang og saksgjennomgang.

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

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

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

Vurdering av metode

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

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

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

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

1.5 Uttalelse om rapport

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

2 LIKEBEHANDLING

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Undersøkelsespunkt

Det er utarbeidet følgende undersøkelsespunkt for temaet likebehandling:

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

2.2 Funn

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

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

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

³ [Årsevaluering 2015](#)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Betraktninger

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

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

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

2.4 Forslag til forbedring

Revisor har følgende forslag til forbedring:

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

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

3 SPESIALPEDAGOGISK HJELP

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

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

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

Forvaltningsloven og barnehageloven stiller krav til saksbehandlingen, herunder:

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

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

- Beskrivelse av hva som er innvilget eller avslått.

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

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

⁹ [PP-tjenesten \(PPT\) | udir.no](#)

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Undersøkelsespunkt

Det er utarbeidet følgende undersøkelsespunkt for temaet spesialpedagogisk hjelp:

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

3.2 Funn

3.2.1 Rutiner og organisering

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

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

¹¹ [Hjelpetiltak - Nærøysund kommune](#)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ [DMMH | Høgskolen for barnehagelærerutdanning](#)

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

3.2.2 Henvisning fra barnehage til PPT

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

3.2.3 Sakkyndig vurdering

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

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

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

3.2.4 Vedtak

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

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

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

3.2.5 Klagebehandling

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

3.2.6 Annet

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

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

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

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

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

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

3.3 Betraktninger

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Forslag til forbedring

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

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

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

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

¹⁹ Jf forvaltningsloven § 11

KILDER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VEDLEGG 1 – UTTALELSE

Hei

Vi har gjennomgått undersøkelsen/rapporten og har ingen anmerkninger

Med vennlig hilsen

Karl-Anton Swensen | Kommunedirektør



Nærøysund kommune

+ 47 97158783 | www.naroyssund.kommune.no

Denne meldingen er bare ment for mottakeren.

Hvis du mottar den ved en feil, vær vennlig å varsle avsender og slett meldingen.