

Tidlig innsats

Grane kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om barn og unge med særlig behov mottar tidlig innsats i henhold til utvalgte bestemmelser i regelverket på området.

PROBLEMSTILLINGER

1. Har grunnskolen og barnehagene i kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer? Herunder blant annet:
 - a. Kartlegging av barnas utvikling
 - b. Tiltak overfor det enkelte barn
 - c. Evaluering av tiltak
2. Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom skole og barnehage samt PPT, helsestasjon og barnevern om tidlig innsats for barn med særskilte behov? Herunder blant annet:
 - a. Formalisering av ansvarsfordelingen mellom de ulike tjenestene
 - b. Koordinering av arbeidsoppgaver
 - c. PPTs veiledning til skolen innen systemrettet arbeid
 - d. Barnevernets samarbeid med barnehager og grunnskole om samordning av tjenester
 - e. Helsestasjonens samarbeid med barnehagene om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - f. Skolehelsetjenestens samarbeid med grunnskolen om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
3. I hvilken grad sørger kommunen for tilstrekkelige personalressurser til undervisning som gjennomføres i rammen av individuell tilrettelegging?

Merk at problemstilling 3 er en beskrivende problemstilling som det ikke knyttes revisjonskriterier til.

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 300

Rapport til sekretær: 15.12.2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Eirik Gran Seim

eirik.seim@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 41 25 06 20

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grane kommune bestilte den 22.01.2025 sak 01/2025 en forvaltningsrevisjon om temaet tidlig innsats blant barn og unge. Bestillingen er basert på plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024 – 2028.

Bestillingen fokuserer på **samarbeidet om tidlig innsats mellom grunnskole, barnehage, PPT, barnevern og helsestasjon**. I tillegg er blant annet **system for kartlegging av barn og unge** med læringsutfordringer en del av saksutredningen, sak 01/25.

I møtet i kontrollutvalget ble det dessuten stilt spørsmål ved om lærerfravær i den ordinære klasseromsundervisningen fører til at **personalressurser tas bort fra undervisningen** for elever som har vedtak om individuell tilrettelegging (tidligere kalt spesialundervisning). Dette undersøkes i problemstilling 3 i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Tidlig innsats handler om å gi hjelp så tidlig som mulig i et menneskes liv, enten vanskene oppstår i førskolealder eller senere i livet¹. I tidlig innsats ligger det også en målsetting om 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. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak. Tidlig innsats innebærer også bidrag fra helsestasjon og barnevern, for å oppdage utfordringer hos barn og familier tidlig, samt sørge for at nødvendige tiltak settes inn for å forebygge videre problemer. Tidlig innsats krever at de ovennevnte tjenestene har en god dialog og deler relevant informasjon på en måte som ivaretar barnets beste.

Tilpasset opplæring gjelder for alle elever og betyr at opplæringen skal tilrettelegges med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen².

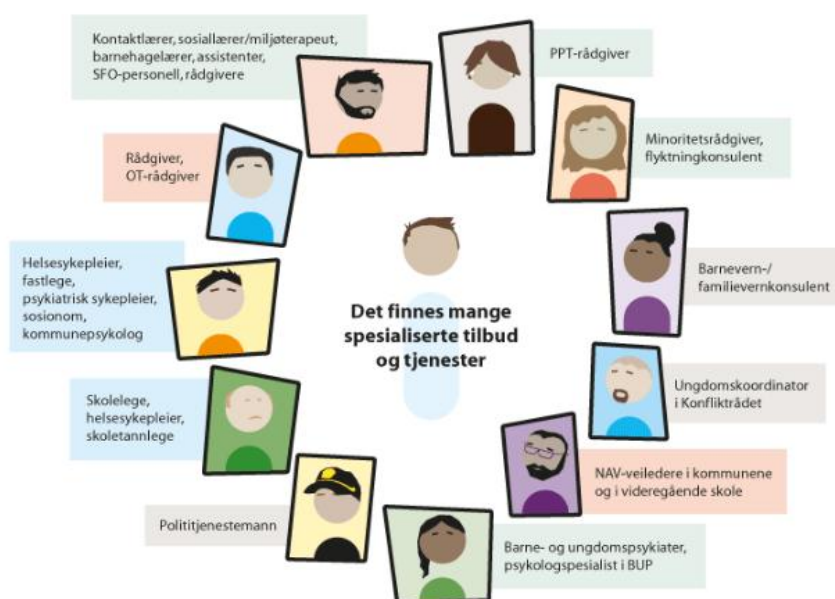
¹ Statsped sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.statped.no/temaer/tidlig-innsats/>

² Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

I melding til Stortinget³ skriver regjeringen at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) (tidligere kalt spesialundervisning) er opplæring som gjennomføres på grunnlag av sakkyndig vurdering av den enkelte elev utført av PPT, samt vedtak fra kommunen. Individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres for de elevene som trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og hvor ordinær tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelig.

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer



Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

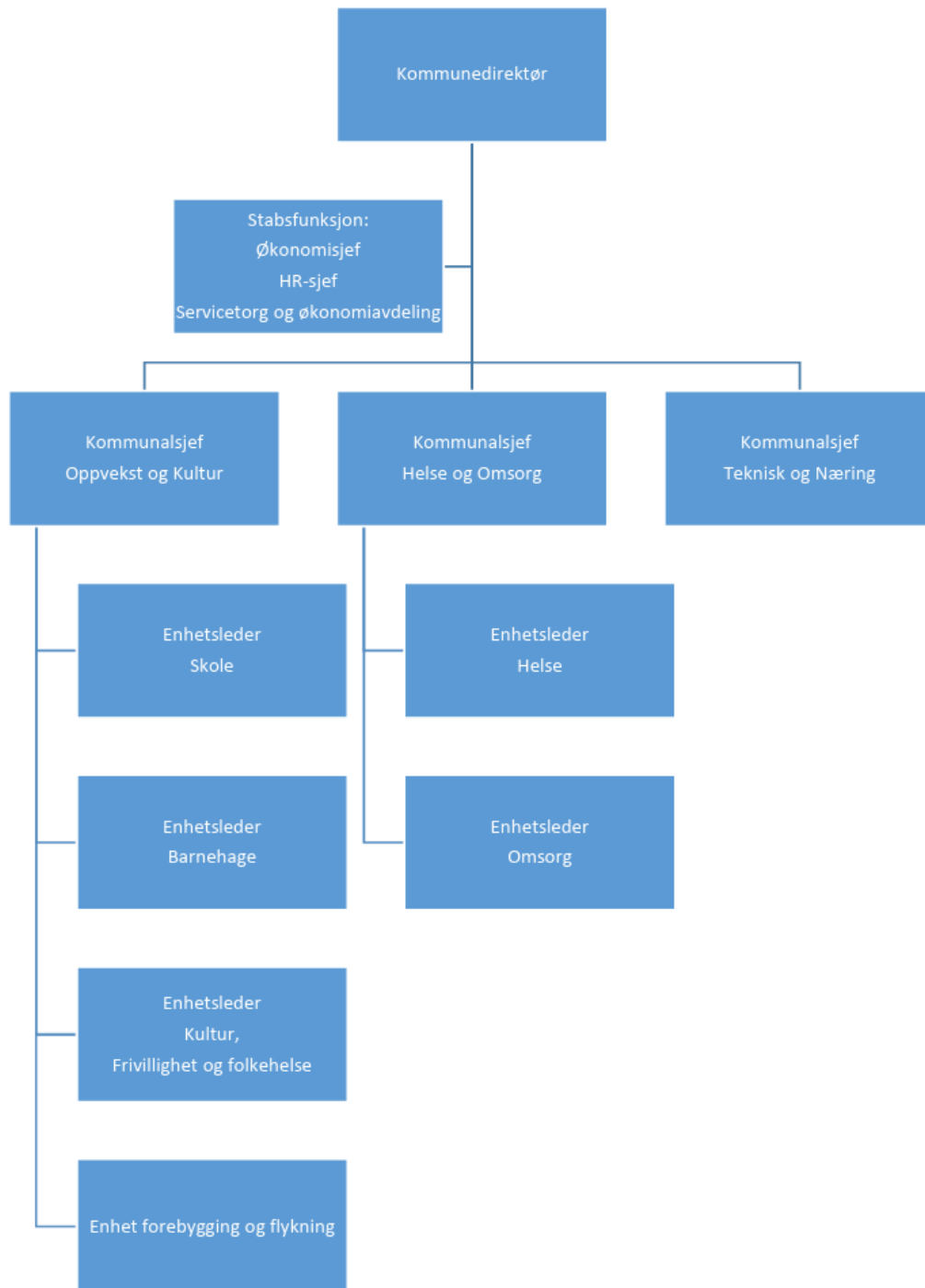
Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser

³ Stortingsmeldingen – «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», hentet fra: [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

2.3 Kommunens organisering



Figur 2. Organisasjonskart Grane kommune. Kilde: Grane kommune.

Enhetsleder for henholdsvis skole og barnehage rapporterer til kommunalsjef oppvekst og kultur, som rapporterer til kommunedirektøren.

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) er organisert som PPT for Vefsn-regionen, og yter tjenester til kommunene Vefsn, Grane og Hattfjelldal. PPT Vefsn-regionen holder til i Mosjøen og har 6 ansatte.

Barnevernet i Vefsn og Grane kommune er slått sammen, med kontorsted i Mosjøen og 21 ansatte.

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for barn 0-5 år i Grane rapporterer til kommunalsjef helse og omsorg.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

4. Har grunnskolen og barnehagene i kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å avdekke barn og unges lærings- eller utviklingsutfordringer? Herunder blant annet:
 - a. Kartlegging av barnas utvikling
 - b. Tiltak overfor det enkelte barn
 - c. Evaluering av tiltak

5. Er det et tilfredsstillende samarbeid mellom skole og barnehage samt PPT, helsestasjon og barnevern om tidlig innsats for barn med særskilte behov? Herunder blant annet:
 - a. Formalisering av ansvarsfordelingen mellom de ulike tjenestene
 - b. Koordinering av arbeidsoppgaver
 - c. PPTs veiledning til skolen innen systemrettet arbeid
 - d. Barnevernets samarbeid med barnehager og grunnskole om samordning av tjenester
 - e. Helsestasjonens samarbeid med barnehagene om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer
 - f. Skolehelsetjenestens samarbeid med grunnskolen om avdekking og tiltak overfor barn med utviklingsutfordringer og læringsutfordringer

6. I hvilken grad sørger kommunen for tilstrekkelige personalressurser til undervisning som gjennomføres i rammen av individuell tilrettelegging?

Merk at problemstilling 3 er en beskrivende problemstilling som det ikke knyttes revisjonskriterier til.

3.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan Grane kommune arbeider med å identifisere barn med særlige behov og hvordan samarbeidet mellom relevante tjenester er organisert. Revisjonen avgrenses til barn i barnehage- og grunnskolealder, det vil si fra 0 til 16 år. Videregående opplæring og tjenester rettet mot ungdom over denne alderen omfattes ikke.

Undersøkelsen omfatter kommunale tjenester som barnehager, skoler, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevernstjenesten og helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Andre instanser, som spesialisthelsetjenesten og NAV, inngår ikke i revisjonen.

Revisjonen vil se på kommunens arbeid med å identifisere barn med særlige behov, herunder hvilke metoder som benyttes, hvordan ansvaret er fordelt, og hvordan oppfølging skjer etter identifisering. Videre undersøkes hvordan kommunen har organisert samarbeidet mellom barnehager, skoler og de øvrige tjenestene, samt hvilke strukturer og rutiner som er etablert for samhandling.

Undersøkelsen omfatter ikke vurderinger av enkeltsaker eller individuelle beslutninger knyttet til enkeltbarn. Den inneholder heller ikke økonomiske analyser av tjenestene eller vurderinger av kostnadseffektivitet. Foreldres opplevelser og brukertilfredshet kartlegges ikke særskilt, men kan inngå indirekte der det er relevant for å belyse samhandling mellom tjenestene.

3.3 Kilder til kriterier

Revisor vil utlede revisjonskriterier fra blant annet følgende kilder:

- Opplæringsloven (2024)
- Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2005)
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Barnevernsloven
- Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Utdanningsdirektoratet (Veiledere, rundskriv og tolkninger) (Utdanningsdirektoratet, 2016)
- Lokale vedtak og planer vedrørende Tidlig innsats

3.4 Metoder for innsamling av data

Intervju

Intervju er valgt som metode fordi det gir dypere innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen gjør det mulig å utforske årsakssammenhenger, kontekst og nyanser som ikke fanges opp gjennom dokumentanalyse eller spørreundersøkelser.

Intervjuer gir fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og avdekke uventede temaer, samtidig som de gir mulighet for å sammenligne informasjon på tvers av kilder for økt validitet. Denne metoden legger til rett for å sikre en helhetlig og pålitelig vurdering av kommunens drift og forbedringsmuligheter⁴.

Intervju som metode har noen svakheter, blant annet risiko for subjektivitet, tids- og ressurskrevende prosesser, samt begrenset generaliserbarhet grunnet små utvalg. Det kan også oppstå utfordringer knyttet til hva som anses sosialt akseptable svar, der informanter gir tilpassede svar, og kvaliteten avhenger ofte av intervjuers ferdigheter. I tillegg kan tolking av data være krevende og føre til feiltolkninger. Disse svakhetene kan imidlertid reduseres gjennom god planlegging og systematisk analyse⁵.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en sentral metode i kommunal revisjon, da den gir tilgang til skriftlig materiale som planer, vedtak, rapporter og regnskap. Dette gir et objektivt grunnlag for å evaluere kommunens praksis opp mot lover, forskrifter og interne retningslinjer. Metoden er spesielt nyttig for å undersøke hvordan vedtatte strategier og rutiner er implementert og fulgt opp i praksis. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom dokumentert praksis og faktisk gjennomføring, samt støtte opp under funn fra andre datainnsamlingsmetoder som intervjuer.

En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale, som kan være utdatert, mangelfullt eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Videre kan analysen bli tidkrevende hvis dokumentmengden er stor, og det kan være utfordrende å vurdere kvaliteten og troverdigheten til informasjonen. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med andre metoder, som intervjuer eller observasjon, for å sikre et mer helhetlig bilde⁶.

⁴ [Intervju som metode | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

⁵ [Tvillosomme informanter, troverdig forskning?: Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania: Norsk sosiologisk tidsskrift: Vol 3, No 2](#)

⁶ [Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll](#)

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Eirik Gran Seim
Prosjektmedarbeider	Anna Ølnes
Kvalitetssikrer	Tor Arne Stubbe
Kvalitetssikrer	Cathrine Berg-Mortensen

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	22.01.25
Prosjektplan til sekretær	05.03.25
Oppstartsmøte	02.06.25
Datainnsamling ferdig	15.10.25
Rapport til uttalelse	01.12.25
Rapport til sekretær	15.12.25

Inderøy, 11.03.2025

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

RivRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no