



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

SPESIALPEDAGOGISK HJELP I BARNEHAGE

FET KOMMUNE

SEPTEMBER 2016

INNHold

Sammendrag	i
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.2.1 Problemstillinger og avgrensning	2
1.3 Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp	2
1.4 Kilder til kriterier	2
1.5 Rapportens oppbygning	3
2 Oversikt over revidert enhet	4
2.1 Oppgave- og ansvarsfordeling	4
2.1.1 Barnehager	5
2.1.2 Pedagogisk psykologisk tjeneste	5
3 Sikres retten til spesialpedagogisk hjelp?	7
3.1 Innledning	7
3.2 Identifisering og kartlegging av barn som trenger spesialpedagogisk hjelp	7
3.2.1 Observasjon og kartleggingsverktøy	9
3.3 Beskrivelse av kartleggingspraksis	10
3.4 Saksbehandlingstid	13
3.4.1 Resultater av mappegjennomgang	13
3.5 Ventelister for sakkyndig vurdering	15
3.6 Iverksatte tiltak	16
3.7 Revisjonens vurdering	17
4 Sikrer saksbehandlingen et godt tilbud om spesialpedagogisk hjelp?	18
4.1 Innledning	18
4.2 Sakkyndig vurdering	18
4.3 Kommunens enkeltvedtak	20
4.3.1 Iverksetting av vedtak	20
4.4 Individuelle planer og årsrapport	21
4.4.1 Praksis for utarbeidelse av planer og rapporter	22
4.5 Revisjonens vurderinger	23
5 Sikres en god overgang til skole?	24

5.1	Planer og rutiner	24
5.2	Erfaringer med overganger	25
5.3	Revisjonens vurdering	26
	Litteratur og kilder	27
	Figurer og tabeller	29
	Vedlegg 1: Revisjonskriterier	30
	Vedlegg 2: Gjennomføring og metode	36
	Vedlegg 3: Rådmannens hørings svar	38

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med denne revisjonen har vært å undersøke om barn under skolepliktig alder får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp, og om kommunen sikrer god overgang til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Opplæringslova § 5-7 gir barn under skolepliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp. Hovedformålet med den spesialpedagogiske hjelpen er å gi barn en forsvarlig utvikling gjennom et individuelt tilrettelagt tilbud, samt å styrke barnets forutsetninger for å begynne på skolen.

Følgende problemstillinger blir besvart i undersøkelsen:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at barn får spesialpedagogisk hjelp?
2. I hvilken grad sikrer saksbehandlingen at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud?
3. I hvilken grad sikrer kommunen en god overgang fra barnehage til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Revisjonens oppsummering

Problemstilling 1: I hvilken grad sikrer kommunen at barn får spesialpedagogisk hjelp?

Kommunen må ha gode rutiner og god praksis for å sikre at barn som trenger spesialpedagogisk hjelp fanges opp og får den hjelpen de trenger. Opplæringsloven og forvaltningsloven setter ikke eksplisitte tidsfrister for saksbehandlingen. Utdanningsdirektoratet legger imidlertid til grunn at saksbehandlingstiden skal være «forsvarlig» og at saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Det vises til at i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp bør ifølge Utdanningsdirektoratet skje «i løpet av rimelig tid», noe som innebærer at PP-tjenesten eller kommunen ikke kan innføre ventelister for utredning av et barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Det vises til at barnets rett til spesialpedagogisk hjelp ikke skal utsettes på grunn av lang saksbehandlingstid og at ventelister vil stride mot denne retten.

Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha rutiner for å fange opp barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp
- Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjør at barnet får avklart sine rettigheter innen rimelig tid

Kartlegging og observasjon

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre at barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp fanges opp. Den viser videre at barnehagene har etablert en praksis som sikrer at barn observeres og kartlegges, og at bekymringer drøftes internt i barnehagene, med foreldre og i tverrfaglige fora.

Informanter påpeker at det kan være utfordrende å identifisere barn som ikke utvikler seg som forventet og at riktig kompetanse og tilstrekkelig bemanning er viktige forutsetninger. PPT og kommunens utøvende spesialpedagoger har en viktig rolle i å styrke barnehageansattes kompetanse når det gjelder å identifisere og følge opp barn med hjelpebehov. Overfor revisjonen pekes det på at en presset arbeidssituasjon i PPT over tid, har gått på bekostning av generell tilstedeværelse i barnehagene. De utøvende spesialpedagogene ønsker i større grad å være til stede i alle barnehagene. Kompetanse om tidlig innsats og observasjon av barn i barnehage er nå planlagt styrket i kommunen.

Saksbehandlingstid

Som en del av undersøkelsen gjennomgikk revisjonen saksmappene til alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp pr. mai 2016, til sammen 13 barn med i alt 15 dokumenterte saksbehandlingssløp. Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden fra tilmelding til PPT til vedtak forelå, i gjennomsnitt var på ca. 8 måneder. Saksbehandlingstiden varierte imidlertid fra 8 dager på det korteste, til 1 år og 9 måneder på det lengste.

At saksbehandlingstiden er lang blir bekreftet av samtlige aktører revisjonen har snakket med. Leder av PPT viser også til avviksmeldinger som har blitt utarbeidet, hvor tjenestens lange saksbehandlingstid er et gjennomgående avvik. Alvorlighetsgraden i avviksmeldingene ble vurdert som *Høy* og konsekvensen av hendelsen at tjenesten ikke utfører lovpålagte oppgaver. Avviksmeldingene har blitt utarbeidet siden april 2015 og har blitt rapportert til kommunalsjef for Oppvekst og kultur.

Undersøkelsen viser videre at den lange saksbehandlingstiden i PPT i all hovedsak kan forklares med etterslep på gamle saker og at de fleste nye saker blir satt på venteliste. Den viser også at det i perioder har vært etablert en fast praksis med bruk av forvaltningsmeldinger/foreløpige svar med informasjon til foreldre/foresatte om ventetid og ventelister. Kommunen har innført rutiner som skal sikre en fullstendig og god oversikt over hvilke barn som er på venteliste, samt rutiner for prioritering av saker.

Årsaken til ventelistene har oppstått oppgis å være gjentakende vakanser i tjenesten og høy saksmengde over tid. Tiltak som blant annet overtid og innleie av konsulent, samt nedgang i sykefravær har redusert tiden på venteliste ned til 3 måneder per mai 2016.

Revisjonens vurdering er at kommunen per i dag ikke har forsvarlig saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det vurderes som positivt at det er satt inn tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Revisjonen vil allikevel understreke betydningen av at kommunen setter inn tiltak som også på sikt sikrer en forsvarlig saksbehandlingstid, slik at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett innen rimelig tid.

Problemstilling 2: I hvilken grad sikrer saksbehandlingen at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud?

Ved et identifisert behov hos et barn skal det sendes tilmelding til PPT som utreder barnets behov og kommer med en tilråding om type tiltak og omfang på hjelpen barnet har behov for. På bakgrunn av tilrådingen fra PPT skal kommunen fatte et enkeltvedtak om hvorvidt barnet skal få spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Ved vedtak om avslag eller store avvik fra sakkyndig tilråding må kommunen begrunne dette. Hjelpen utføres av utøvende spesialpedagoger i samarbeid med barnehagen. Barnehagene har ansvar for å utarbeide individuell plan og årsrapport for hvert av barna som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Revisjonskriterier

- Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak skal være en individuell vurdering og beskrive det anbefalte tiltakets innhold, omfang og organisering.
- Avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes.
- Det bør utarbeides individuelle planer for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Det skal utarbeides rapport med evaluering av hjelpen minimum én gang i året.

Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak

Undersøkelsen viser at Fet kommune har utarbeidet maler for de ulike leddene i saksbehandlingssløpet, at malene følges i praksis og at nøkkeldokumenter oppfyller de krav til form og innhold som er nedfelt i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har gode rutiner og god praksis for utarbeidelse av sakkyndig vurderinger og enkeltvedtak, og at dette bidrar til å sikre et tilfredsstillende tilbud for barn som skal ha spesialpedagogisk hjelp.

Individuelle planer (IOP) og årsrapport

IOP skal følge de anbefalinger som sakkyndig vurdering og enkeltvedtak legger til grunn, med beskrivelser av mål, innhold i og organisering av opplæringen. Det kreves også at barnehagene i samarbeid med PPT skal utarbeide en årsrapport for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Rapporten skal blant annet inneholde informasjon om barnets utvikling og om behovet for eventuelle endringer i opplæringen. Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har en mal for IOP og at malen innfrir forventningene til slike planer hos nasjonale utdanningsmyndigheter.

Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker viser at ikke alle mappene inneholder IOP og årsrapport. Revisjonen får opplyst at rutinen er at individuelle planer og årsrapporter skal sendes inn til PPT for arkivering i barnets mappe. Flere av aktørene peker imidlertid på at det er noe varierende hvor godt denne rutinen følges i praksis i de ulike barnehagene.

Utarbeidelse av individuelle planer og årsrapporter er etter revisjonens oppfatning viktig for å sikre at barnet får et forsvarlig utbytte av den spesialpedagogiske hjelpen, og for at tilbudet som gis løpende kan justeres etter barnets behov. At plan og rapport er samlet og lett tilgjengelig i barnets mappe, kan også gjøre det lettere for kommunen å følge opp det tilbudet barnet har fått vedtak om. Dokumentasjon og sporbarhet er i tillegg i samsvar med generelle krav til god forvaltningsskikk.

Problemstilling 3. I hvilken grad sikrer kommunen en god overgang fra barnehage til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

I henhold til Kunnskapsdepartementets rammeplan for barnehager skal barnehagen i samarbeid med skolen og foreldre legge til rette for barns overgang fra barnehage til skole og SFO. Det stilles krav om at overgangen er planlagt, f.eks. i egne overordnede planer og at planene inneholder spesifikke rutiner for barn som har behov for spesiell tilrettelegging. Skolene skal få god informasjon om hvert enkelt barn, slik at det kan tilrettelegges best mulig fra skolestart.

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutinebeskrivelser for overgangen mellom barnehage og skole for barn med spesialpedagogisk hjelp
- Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre

Undersøkelsen viser at Fet kommune har utarbeidet en overordnet plan og rutiner som skal sikre en trygg og god overgang fra barnehage til skole. Rutinene omfatter også samarbeid mellom barnehager, skoler og foreldre.

Planen gjelder alle barn, med spesifisering av tiltak for barn med spesialpedagogisk hjelp. I følge kommunens plan skal tiltakene for barn med spesialpedagogisk hjelp starte opp i oktober måned året før skolestart. For multifunksjonshemmede barn skal kontakt med skolen etableres senest ett og et halvt år før skolestart. Planen viser også til at PPT skal lage en ny sakkyndig utredning ut fra de behov barnet har i skolen. Denne skal i henhold til planen foreligge til skolestart.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Undersøkelsen viser at kommunen har etablert rutiner og en god praksis for å fange opp barn i barnehage med særlige behov. At kommunen også oppfyller lovkrav til innholdet i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak bidrar til å sikre et tilfredsstillende tilbud om spesialpedagogisk hjelp. Revisjonen vurderer det som positivt at det skal utarbeides en ny håndbok, med beskrivelser av rutiner for spesialpedagogisk hjelp.

Etter revisjonens vurdering har kommunen ikke en forsvarlig saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Undersøkelsen viser at det er etablert en praksis med ventelister for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, noe som ikke er i samsvar med forventningene til nasjonale utdanningsmyndigheter eller prinsipper for forsvarlig saksbehandling i forvaltningsloven. Dette gir etter revisjonens vurdering en risiko for at barn ikke får oppfylt sin rett innen rimelig tid.

Revisjonen kunne ikke gjenfinne individuelle planer og årsrapporter i alle mappene som ble gjennomgått. At planer og rapporter blir utarbeidet og arkivert, er etter revisjonens oppfatning viktig for å sikre en god oppfølging av at barna får et tilfredsstillende utbytte av den hjelpen som er fastsatt i kommunens enkeltvedtak.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 12.9.2016 og er vedlagt rapporten. Når det gjelder revisjonens anbefalinger vises det i brevet til at kommunen allerede er i gang med arbeidet for å få lukket disse avvikene.

Vedlagt rådmannens brev er kommentarer til faktagrunnlaget i høringsutkastet fra enhetsleder Fet PPT. Det er gjort rettelser i faktagrunnlaget i samsvar med kommentarene.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

1. Kommunen må sørge for en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som sikrer at barn med behov for slik hjelp får avklart sin rett innen rimelig tid.
2. Kommunen bør gjennomgå rutinene for utarbeidelse og arkivering av individuelle planer og årsrapporter for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

3. Kommunen bør følge opp arbeidet med ny håndbok med beskrivelse av rutiner for spesialpedagogisk hjelp.

Jessheim, 20. september 2016



Nina Neset
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 vedtatt av kommunestyret i Fet og videre bestillingsdialog mellom kontrollutvalget og revisjonen, har revisjonen gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder, herunder overgangen til skole. Kontrollutvalget vedtok plan for gjennomføring av undersøkelsen i møte 29.9.2015 (sak 6/16). Undersøkelsen er gjennomført i perioden mai til september 2016.

1.2 Formål og problemstillinger

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder som har et *særlig behov* for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp.¹ I vurderingen av hva som er særlig behov er det aktuelt å se på barnets utvikling, læring og forutsetninger, for eksempel om barnet utvikler seg senere eller annerledes enn forventet. Vurderingen er skjønnsmessig og skal gjøres ut fra barnets faktiske behov og ikke ut fra barnehagens tilpasning/tilrettelegging. Et godt barnehagetilbud vil likevel kunne føre til at færre barn har et «særlig behov» for spesialpedagogisk hjelp (Veileder om spesialpedagogisk hjelp, Utdanningsdirektoratet 2014).

Kommunen har ansvaret for at barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp fanges opp og kartlegges nøye. Kommunen har også ansvar for at det utarbeides en sakkyndig vurdering av et eventuelt behov for spesialpedagogisk hjelp og at det fattes enkeltvedtak om slik hjelp. Gjennom hele prosessen har kommunen en plikt til å involvere og ta barnets foreldre med på råd.

Den spesialpedagogiske hjelpen til barn i førskolealder kan omfatte støtte til språklig, sosial- eller motorisk utvikling, noe som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling. Spesialpedagogisk hjelp skal alltid omfatte foreldrerådgivning (Utdanningsdirektoratet 2014). Hovedformålet med spesialpedagogisk hjelp er å forbedre barnets forutsetninger for å begynne på skolen (Meld. St. 18 *Læring og felleskap*, s.66). Tidlig innsats i starten av barnets leveår vil kunne forebygge problemer for barna senere i livet (Opplæringslova § 1-3, Veileder om spesialpedagogisk hjelp, s.10, Meld. St. 18 (2010-2011), s.27, s. 65-66, St. meld. nr. 30 (2003-2004), *Kultur for læring*).

Barn med særlige behov kan være spesielt avhengig av at overgangen til skole planlegges godt. Godt samarbeid og god dialog er avgjørende for å gjøre overgangen best mulig for barnet, og de involverte aktørene har et felles ansvar for å sikre en god overgang.

¹ Med virkning fra 1.8.2016 er bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp flyttet fra opplæringsloven til barnehagelovens kapittel V, jfr. Lov 17. juni 2016 nr. 65.

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om barn under skolepliktig alder får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp, og om kommunen sikrer god overgang til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

1.2.1 Problemstillinger og avgrensning

Følgende tre problemstillinger er lagt til grunn i undersøkelsen:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at barn får spesialpedagogisk hjelp?
2. I hvilken grad sikrer saksbehandlingen at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud?
3. I hvilken grad sikrer kommunen en god overgang fra barnehage til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp?

Majoriteten av alle barn under skolepliktig alder i Fet kommune går i barnehage. Undersøkelsen er derfor avgrenset til å omfatte kommunens arbeid med å sikre barn i barnehage spesialpedagogisk hjelp. Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad saksbehandlingen sikrer at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud avgrenses undersøkelsen til å gjelde de barna som per mai 2016 har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

1.3 Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp

Barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp er barn som trenger et individuelt tilrettelagt tilbud for å sikre en forsvarlig utvikling. I følge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er det flest blant de eldste barnehagebarna som mottar spesialpedagogisk hjelp (Bufdir.no). Hjelpen er særlig knyttet til språkutvikling og atferdsvansker, og gis derfor også til barn som ikke har norsk som morsmål.

Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et vidt spekter av hjelpetiltak, alt fra lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)² til veiledning av barnehagepersonalet (Udir 2014). Kommunens tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal alltid omfatte tilbud om foreldrerådgivning (Ibid.).

1.4 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv og veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunens egne vedtak og rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

² ASK omfatter ulike måter å kommunisere på og blir brukt av mennesker som helt eller delvis mangler tale og som derfor har behov for andre uttrykksformer (Udir 2014).

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra følgende kilder:

- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*, Kunnskapsdepartementet 2006.
- *Veileder. Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*, Kunnskapsdepartementet 2008.
- *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*, Utdanningsdirektoratet 2014
- *Veileder: Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet 2014b.
- Informasjon om spesialpedagogisk hjelp på www.udir.no

1.5 Rapportens oppbygning

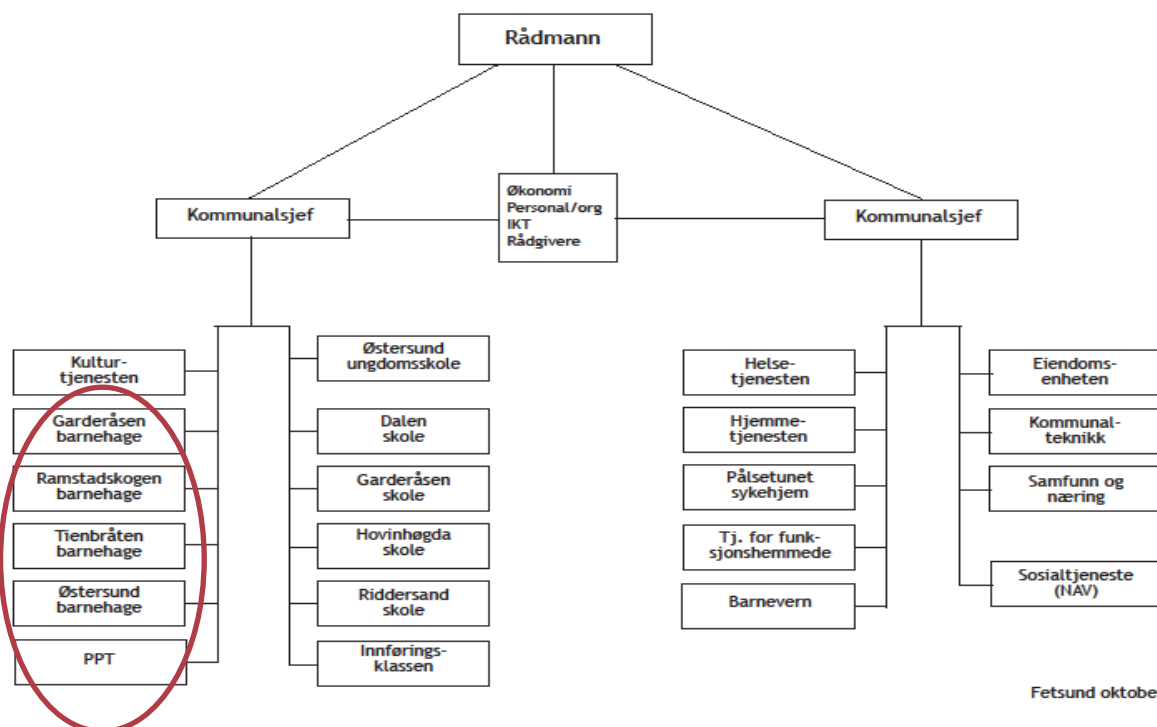
I kapittel 2 blir revidert enhet presentert, med en kort beskrivelse av kommunens barnehager, kommunens organisering av saksfeltet og bemanning på området. I kapittel 3, 4 og 5 gjennomgås fakta til hver av de tre problemstillingene. Revisjonens vurderinger følger til slutt i hvert kapittel.

Revisjonskriteriene for hver av problemstillingene presenteres kort innledningsvis i hvert faktakapittel. En samlet fremstilling av revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen ligger som vedlegg 1 til rapporten. I vedlegg 2 beskrives undersøkelsens datagrunnlag og metoder.

2 OVERSIKT OVER REVIDERT ENHET

Figuren under viser barnehageområdets plassering i Fet kommunes administrasjon.

Figur 1 Organisasjonskart Fet kommune



Fetsund oktober 2015

Kilde: Fet kommune

2.1 Oppgave- og ansvarsfordeling

Det er en rekke aktører i kommunen som involveres i saksbehandlingen og gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Aktørene er underlagt ulike enheter og rapporterer til ulike nivåer i kommuneorganisasjonen. Figuren under gir en oversikt over hvilke kommunale tjenester og instanser som er sentrale når et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, hvem det rapporteres til og hva som er nøkkeloppgavene.

Figur 2 Organisering av spesialpedagogisk hjelp i Fet kommune

Aktør	Rapporterer til	Nøkkeloppgaver
Barnehagene	Kommunalsjef oppvekst	<ul style="list-style-type: none"> • Observere og kartlegge barn • Prøve ut tiltak • Melde til PPT • Delta i gjennomføringen av vedtak om hjelp i barnehage • Utarbeide individuelle planer og årsrapport
PPT	Kommunalsjef oppvekst	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeide sakkyndig rapport og tilråding • Systemrettet arbeid i barnehagene
Barnehagefaglig rådgiver	Rådmann	<ul style="list-style-type: none"> • Fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp
Utøvende spesialpedagoger	Enhetsledere i Tienbråten og Østersund barnehage	<ul style="list-style-type: none"> • Utføre hjelpen som er beskrevet i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak • Arbeide systemrettet i barnehagene

2.1.1 Barnehager

I Fet er det totalt 10 barnehager, hvorav 5 kommunale, 3 private og 2 familiebarnehager. 92,2 prosent av barn i barnehagealder bosatt i Fet har barnehageplass, hvorav 87,1 prosent har plass i en av kommunens barnehager. Prognosene viser at Fet kommune vil ha en økning i antall barn i barnehagealder de kommende årene (Fet kommunes årsmelding 2014).

I 2014 hadde 79,7 prosent av styrere og pedagogiske ledere godkjent barnehagelærerutdanning. For Kostragruppe 7 lå andelen på 85,3 prosent mens snittet i Akershus var på 81,3 prosent.

2.1.2 Pedagogisk psykologisk tjeneste

Kommunen er i følge opplæringsloven § 5-6 pålagt å ha en pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT). Tjenesten skal bidra til at barn, unge og voksne med særskilte behov skal sikres gode opplærings- og utviklingsmuligheter. Tjenesten skal også sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det, blant annet om behovet for spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder. PPT skal også gi råd og veiledning til foresatte og til personalet i barnehager og skoler. I kommunens årsrapport for 2014 pekes det på at PPT i tillegg har organisasjonsutvikling og kompetanseheving i barnehager og skoler som viktige ansvarsområder (Årsmelding 2014).

PPT hadde i 2014 8,3 årsverk fordelt på stilling som enhetsleder, merkantil stilling, 5 stillinger som PP-rådgivere, og 1,5 stilling som utøvende spesialpedagoger i barnehage.

I rutinebeskrivelsene til Fet kommune vises det til at enhetslederne i Tienbråten og Østersund barnehager har arbeidsgiveransvaret ovenfor spesialpedagogene som utfører den spesialpedagogiske hjelpen (Fet kommune 1.1.2016). Det ble foretatt en omorganisering av PPT våren 2014. PPT ble da en egen enhet lokalisert i Vertexhuset i Fetsund sentrum. Ny enhetsleder ble tilsatt i august 2014.

I kommentarene til høringsutkastet fra enhetsleder PPT, opplyses det om at det ble foretatt en ytterligere omorganisering 1.10.2015, da de utøvende spesialpedagogene ble omorganisert til enhet barnehage. PPT har per 1.1.2016 6,8 årsverk fordelt på stilling som enhetsleder, merkantil stilling og 5 stillinger som PP-rådgivere. Leder PPT opplyser i intervju at det pr. juni 2016 er 50 prosent vakanse i én rådgiverstilling.

3 SIKRES RETTEN TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP?

3.1 Innledning

For å sikre at barn får den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på er det en forutsetning at kommunen og barnehagene har utarbeidet systemer og rutiner som fanger opp de barna som kan ha behov for slik hjelp. Det er også avgjørende at tilbudet om spesialpedagogisk hjelp kommer på plass innen rimelig tid.

I først del av kapittelet gjennomgås kommunens rutiner for å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det redegjøres også for hvordan rutineene etterleves og om det er utfordringer i dette arbeidet. I andre del av kapittelet redegjøres det for kommunens saksbehandlingstid fra tilmelding (henvisning) til PPT til kommunenes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunens forvaltningspraksis i de ulike saksleddene vil også bli presentert. Revisjonens gjennomgang er basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunen, intervjuer, spørreundersøkelse blant barnehagestyrerne og mappegjennomgang.

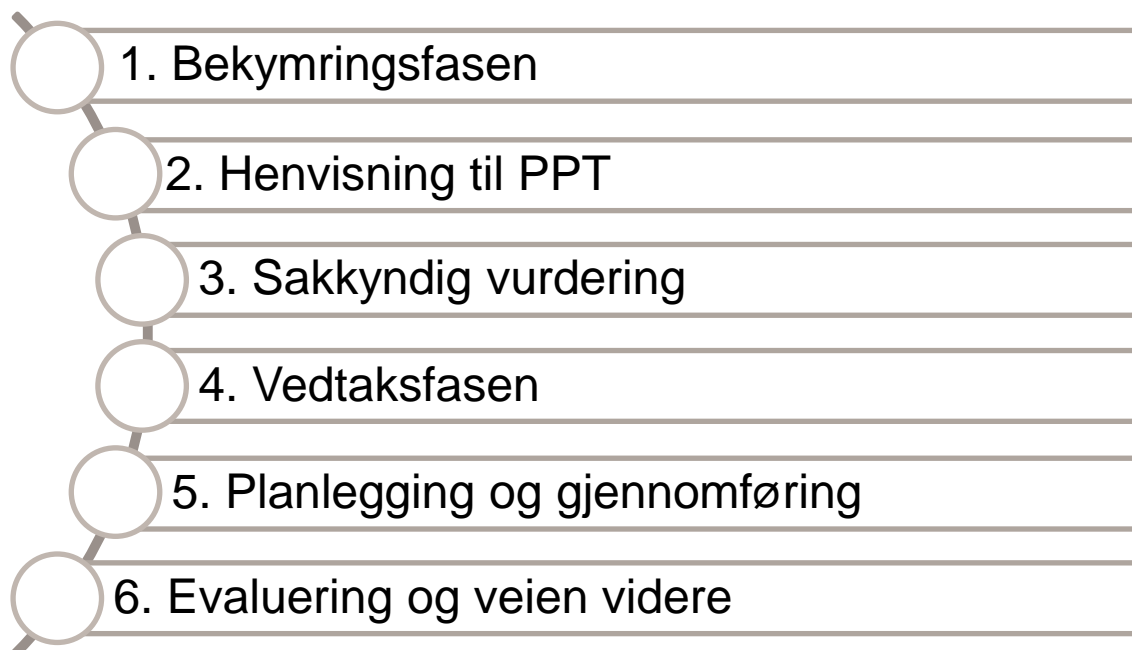
Følgende revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at barn får spesialpedagogisk hjelp?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for å fange opp barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp ➔ Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjør at barnet får avklart sine rettigheter innen rimelig tid

3.2 Identifisering og kartlegging av barn som trenger spesialpedagogisk hjelp

Figuren under viser de ulike leddene i saksgangen for spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehagen. Følgende kapittel vil ta for seg noen sentrale oppgaver knyttet til fase 1, 2 og 3.

Figur 3 Saksgang ved spesialpedagogisk hjelp



Kilde: Utdanningsdirektoratet

For å kunne sikre at barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp får dette, er det en forutsetning at barnets behov blir observert og identifisert.

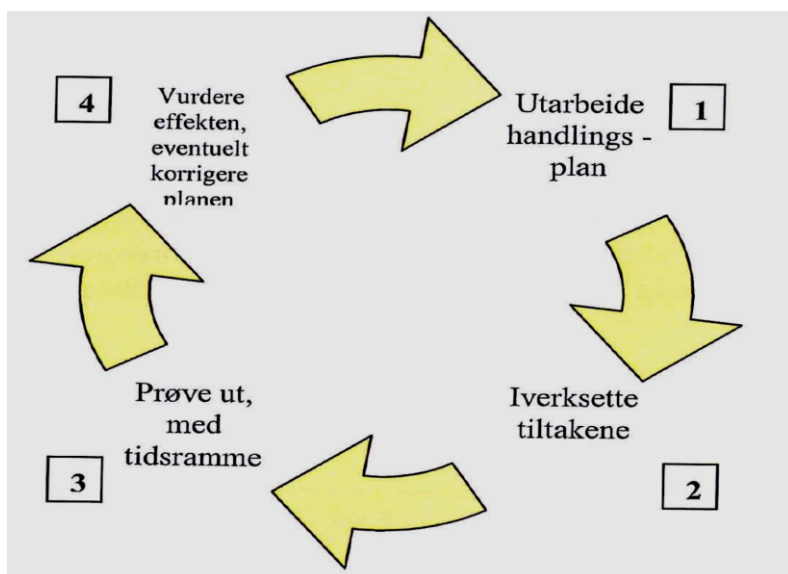
Fet kommune har utarbeidet en rutinehåndbok (Rutinehåndbok for samarbeid for barn, unge og familier i Fet kommune) for samarbeid om barn, unge og familier. Håndboka er utarbeidet for ansatte i skole og barnehage, og inneholder blant annet rutinebeskrivelser for saksgangen «fra bekymring til handling».

Rutinene er beskrevet i form av en tonivå-modell, hvor nivå 1 inneholder rutinene for «å oppdage og observere» og nivå 2 beskriver rutinene for å «samhandle med flere faggrupper».

Nivå 1 – «oppdage og observere»

Når det oppleves en «uro» for et barn, skal det skrives en logg og startes en kartlegging gjennom observasjon og samtaler med foreldre. Håndboken presiserer at barnehagen ikke bør «bli for lenge i bekymringen, fordi målet er å gripe inn tidligst mulig (..)». Rutinen beskriver at hvis denne kartleggingen viser at et barn har behov for spesiell oppfølging skal det i samarbeid med foresatte utarbeides en plan for interne tiltak i barnehagen. Tiltakene skal evalueres og justeres fortløpende, som vist i figuren under.

Figur 4 Systematisk utprøvningsprosess



Det er barnehagenes styrere som har hovedansvaret for å koordinere og drive utprøvningsprosessen i sin enhet (jf. fig. 1).

Dersom tiltakene ikke fører til endring/forbedring i atferd eller trivsel, kan kontaktpersonen i barnehagen foreslå at saken tas opp til diskusjon i tverrfaglig møte (jf. neste avsnitt).

Nivå 2 - «å samhandle/tverrfaglige møter»

Rutinen beskriver det tverrfaglige møtet som en møteplass og en drøftingsarena for samarbeidende tjenester og barn, unge og familier. Hensikten med møtet er å drøfte og belyse flest mulig sider ved bekymringen, diskutere muligheter og tiltak. Faste deltagere i møtet foruten styrer/fagpersoner fra barnehagen er PPT, barneverntjenesten og helsesøster. Det er et krav at det skrives avtale/handlingsplan i hver sak som arkiveres (hvis foresattes samtykker) i barnets mappe.

Det pekes i dokumentet «Generelt om spesialpedagogisk hjelp» på at før en bekymring leder til en henvisning til PPT, skal dette (i utgangspunktet) drøftes i tverrfaglig team dersom foreldrene samtykker til dette.

3.2.1 Observasjon og kartleggingsverktøy

I brev til revisjonen av 22.04.16 vises det til at Fet kommune har utarbeidet en handlingsplan for lese- og skriveopplæring. Hensikten med planen er å sikre en god lese- og skriveopplæring for alle barn i kommunen. Det vises blant annet til at det må gjennomføres kontinuerlig, systematisk kartlegging og at forebyggende tiltak må settes inn slik at barn som strever fanges opp tidlig. I planen er det formulert en rekke målsetninger for barns utvikling i språk, med beskrivelse av ulike former for tiltak. Planen ble vedtatt av kommunestyret i Fet høsten 2005 og gjelder både kommunale og private barnehager.

Det opplyses videre i brevet at Fet bruker kartleggingsverktøyet TRAS³ for å kartlegge barnas språkkompetanse og MiO⁴ for å kartlegge matematisk utvikling.

TRAS gir kunnskap om barns språkutvikling i alderen 2-5 år (Statlig spesialpedagogisk tjeneste). I tillegg bidrar verktøyet til kompetanseutvikling av barnehageansatte⁵. Målet med bruk av TRAS er at barn som trenger ekstra oppfølging før skolealder fanges opp og at man forebygger lese- og skrivevansker senere (Fet kommunes handlingsplan for lese- og skriveopplæring). Det fremgår av planen at barnehagene også benytter leselogg for å følge barns språkutvikling. For barn som trenger ekstra oppfølging benyttes Askeladden-testen (Handlingsplan for lese- og skriveopplæring, s. 7 og s. 12).

MIO består av et observasjonsmaterieill til bruk i barnehagen hvor barns matematiske utvikling i aldersgruppen 2-5 år observeres.

Alle barnehagene rapporterer resultater fra kartleggingen i TRAS og MIO i kommunens årsrapport. Rapporteringen i 2014 viser til at det arbeides godt med språkutvikling og språkforståelse i barnehagene, men at det ligger utfordringer i områdene kommunikasjon og uttale. Det fremgår av rapporten at resultatene drøftes i styremøtene og i nettverket «Språk i vekst» hvor det legges planer for kompetanseheving og tiltak for å imøtekomme utfordringene.

Det fremgår av Fet kommunens plan for utviklingsmål i barnehagene (2012-2015) at alle pedagoger i perioden skal ha fått opplæring i observasjonsverktøyet TRAS og MIO.

3.3 Beskrivelse av kartleggingspraksis

I revisjonens spørreundersøkelse blant barnehagestyrerne (gjennomført på e-mail⁶) ble styrerne bedt om å beskrive hvordan de arbeider med å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det ble også stilt spørsmål om det oppleves å være noen utfordringer i dette arbeidet. Samtlige av styrere som besvarte revisjonens spørsmål viser til en praksis med bruk av observasjon, kartlegging, drøftelser og utprøving av tiltak som viktige «verktøy» i å fange opp barn som ikke utvikler seg som forventet. Barna observeres blant annet i lek, samspill og med hensyn til språk. Det refereres til at det benyttes kartleggingsverktøy som TRAS, MIO og Askeladden. Et par av styrerne viser til at det skrives leselogg. I intervju med de utøvende spesialpedagogene bekreftes det at alle barnehagene kartlegger ved hjelp av MIO og TRAS, men det vises også til at det nok varierer i hvilken grad verktøyene benyttes aktivt gjennom året. De utøvende pedagogene har et inntrykk av at noen barnehager fyller inn skjema på slutten av året,

³ Tidlig registrering av språkutvikling

⁴ Matematikk, individ og samfunn

⁵ <http://www.statped.no/Tema/Sprak/Spesifikke-sprakvansker/Etterutdanning-for-personalet-i-Oslobarnehagene-i-sprakutvikling-hos-barn-/Hva-er-TRAS/>

⁶ 6 av 8 barnehagestyrere i kommunen har besvart spørreundersøkelsen.

mens andre bruker det også som et verktøy i det pedagogiske opplegget. Det opplyses at barnehagene rapporterer årlig på resultater fra kartleggingen.

Alle barnehagestyrerne beskriver en prosess hvor den uroen eller bekymringen ansatte eventuelt føler for et barn, diskuteres og drøftes med kollegaer, barnehagens ledelse, foreldre og spesialpedagoger. Revisjonens inntrykk ut i fra de svarene som gis i spørreundersøkelsen er at det prøves ut tiltak i barnehagen før bekymringen eventuelt tas opp i barnehagens tverrfaglige team. I tverrfaglig team drøftes «veien videre» for det aktuelle barnet, noe som blant annet kan innebære at barnet henvises videre til PPT for en bredere utredning. Det vises videre til at foreldrene oppfordres til å delta i tverrfaglige team.

De av barnehagestyrerne som har svart på spørreundersøkelsen, viser til at det kan være flere utfordringer med å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Tre av de seks styrere som har besvart undersøkelsen trekker frem at det kan være en utfordring å ha riktig og god nok kompetanse i barnehagen. Om behovet for kompetanse sier de:

(...) en barnehagelærer har ikke nødvendigvis bred spesialpedagogisk kompetanse. Ett spørsmål rundt dette som vi i vår barnehage stiller oss er; «bør det være en spesialpedagog i alle barnehager?

Vi ønsker mer kompetanse og erfarne øyne som vet hva de skal se etter. Vi opplever å ha gode rutiner, men som sagt, det å vite hva vi skal se etter er noe vi alltid kan ønske mer kompetanse på.

Barnehagene i Norge har liten pedagogtetthet (...) - dette gjelder også barnehagene i Fet. Høyere faglighet i barnehagene kan bidra til å oppdage barn med spesielle behov på et tidligere tidspunkt.

To av styrerne peker på at det å ha tilstrekkelig bemanning i det daglige også kan være en utfordring. En av de to uttrykker det slik:

Det som kan være utfordrende er en hektisk hverdag, med mange barn og voksne som skal følges opp. Det å være nok ansatte tilstede i hverdagen er avgjørende for at observasjoner og videre tiltak kan gjennomføres. Slike prosesser er både tid- og personalressurskrevende. Når vi har fokus på en ting, vil fokus tas bort fra noe annet - og alle barn har behov for å bli sett og hørt uavhengig av spesielle behov. I en barnegruppe på for eksempel 18 barn og 3 voksne – vil det store deler av tiden i praksis være 2 voksne tilstede. Av og til også kun 1 voksen (avhengig av vakter, pauser, møter osv).

Det trekkes også frem at det kan være utfordrende å gjøre gode nok observasjoner, dokumentere og sette ord på antagelser. To av styrerne peker på at det kan ta for lang tid fra den første bekymringen, til det faktisk settes inn tiltak. En annen mener den største utfordringen er at det tar for lang tid fra tilmelding er sendt PPT, til gjennomføring av sakkyndig vurdering. Styreren opplyser at de i slike tilfeller setter inn tiltak rundt barnet med de ressursene og den kompetansen de har. I tillegg gis det generell veiledning fra spesialpedagog eller logoped.

De utøvende spesialpedagogene⁷ opplyser i intervju at barnehagene skal sette inn tiltak, men i hvilken grad dette gjøres kan avhenge av pedagogtethet, rutiner, praksis og kompetanse. Spesialpedagogene mener økt kompetanse og bevissthet samt tettere oppfølging vil kunne øke bruken av tiltak i påvente av vedtak.

Lederen av kommunens PPT understreker i intervju at det særlig er to faktorer som er viktige for å lykkes med å fange opp barn som ikke følger forventet utvikling. Det ene er kompetanseheving, det andre er tilstedeværelse:

Kompetanseheving, ikke kurs som ikke gir noe, men å få veiledning der man er. Hvordan virker man selv inn på ungene? De er flinke der ute til å fange de opp, men det er en utfordring å forstå hva en selv gjør i forhold til det barnet. Hvis barnet har uttale vansker, hva skal jeg gjøre? En unge er urolig, hva har jeg gjort for å forebygge uroligheten? Det er viktig å kunne gi veiledning i hvordan samhandle med disse barna.

PPT har som del av sin oppgave ansvar for styrke barnehageansattes kompetanse og gi veiledning om hvordan fange opp barn som ikke utvikler seg som forventet. PPT-leder opplyser at PPT generelt ikke har fått vært nok ute i barnehagene for å arbeide med systemrettet veiledning, og at skolen har vært prioritert på bekostning av barnehagene når det gjelder det systemrettede arbeidet.

De to utøvende spesialpedagogene bruker mesteparten av sin tid til å følge opp barn som har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp. De påpeker at det nok kan være lettere å bistå med å fange opp barn som kan komme til å trenge spesialpedagogisk hjelp i disse barnehagene hvor de er mye til stede, enn i andre barnehager. Det er også lettere å bistå i dette arbeidet i de to barnehagene hvor de selv er ansatt og har kontor. Samtidig understrekes at de er tilgjengelig for alle barnehagene, men at dette hittil har skjedd på forespørsel fra styrer eller pedagogisk leder i barnehagen. Begge deltar i tverrfaglig møte hver 6. uke sammen med blant andre PPT, barnehagestyrer og foreldre. Her diskuteres blant annet bekymringer for enkeltbarn.

Barnehagefaglig rådgiver i kommunen peker i intervju på at det ligger mye ansvar hos enhetslederne i barnehagene når det gjelder å sikre at barn som trenger hjelp blir fanget opp. Hun beskriver lederne i barnehagene som faglig dyktige. Hun gir overfor revisjonen inntrykk av at det nok varierer noe hvor godt barnehagene klarer å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, noe hun mener blant annet har sammenheng med andel kvalifiserte pedagoger i barnehagen. Hun viser imidlertid til at kommunen har et fokus på viktigheten av opplæring og veiledning av nyansatte og assistenter. Det opplyses om at barnehagene fra og med i høst skal kurses i bruk av Kvello-modellen for blant annet å kunne tilby bistand til barn i en tidlig fase⁸.

⁷ Disse er som tidligere nevnt ikke ansatt i PPT men i to av kommunens barnehager, hhv. Tienbråten og Østersund barnehage.

⁸ «Kvello-modellen ble utviklet for å jobbe systematisk på individ- og systemnivå i barnehager for å sikre godt tilrettelagte barnehagetilbud og å tilby bistand til barn i en tidlig fase av en mulig utvikling av vansker (Tidlig

3.4 Saksbehandlingstid

Det legges i undersøkelsen til grunn at saksbehandlingstiden, fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til et enkeltvedtak er fattet, skal være «forsvarlig» og at den skal skje «i løpet av rimelig tid» og «uten ugrunnet opphold» for alle ledd i saksgangen (veileder Utdanningsdirektoratet 2014).

3.4.1 Resultater av mappegjennomgang

Revisjonen har gått igjennom mappene til samtlige barn som pr. mai 2016 har vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage i Fet, til sammen 13 barn. Flere av barna hadde også vedtak fra tidligere år. Der hvor revisjonen fant dokumentasjon på tilmelding eller gjentatt tilmelding og sakkyndig vurdering tilhørende vedtaket i mappa til barnet, er disse inkludert i undersøkelsen. Revisjonen har sett på tiden brukt ved 15 saksbehandlingsløp, fordelt på 13 barn.

Tid for saksbehandlingstid er regnet fra tilmelding til PPT til enkeltvedtaket i kommunen er fattet, jamfør fase 2,3,og 4 i figur 3 (s. 8). Tabellen under viser saksbehandlingstiden for de mappene revisjonen har gjennomgått.

innsats i barnehagen, Kvello-modellen). Tidlig innsats handler altså om å drøfte barn som kan ha behov for noe ekstra i barnehagen og å vurdere om barn er i en risikogruppe for eller i en tidlig fase av en vanskeutvikling og derved nytte av bistand». (En innføring i grunnlaget for og innholdet i metoden, Øyvind Kvello, NTNU)

Tabell 1 Saksbehandlingstid

Tid fra tilmelding til sakkyndig vurdering (dager)	Tid fra sakkyndig vurdering til enkeltvedtak (dager)	Total tid (dager)
600	21	621
240	27	267
237	39	276
47	34	81
404	26	430
259	47	306
276	6	282
199	7	206
49	15	64
228	14	242
261	32	293
52	12	64
5	3	8
34	29	63
Gjennomsnitt	206	228

De 15 saksbehandlingsløpene som revisjonen gjennomgikk tok i gjennomsnitt 228 dager (ca. 8 måneder). Revisjonens gjennomgang av mappene viser imidlertid store variasjoner i saksbehandlingstiden fra sak til sak. Den korteste tiden revisjonen fant dokumentasjon på var 8 dager fra tilmelding til enkeltvedtak. Den lengste saksbehandlingsperioden revisjonen fant var på 621 dager, altså 1 år og 9 måneder.

Gjennomgangen viser videre at det er markante forskjeller i hvor lang tid de ulike fasene i saksgangen tar. Tiden fra tilmelding til PPT til det forelå en sakkyndig vurdering, var i gjennomsnitt 206 dager (ca. 7 måneder) for de 15 sakene. Gjennomsnittstiden fra sakkyndig vurdering til at det ble fattet et enkeltvedtak var på 22 dager. Sett i sammenheng går altså 7 av de 8 måneder av total gjennomsnittlig saksbehandlingstid til sakkyndig vurdering.

Revisjonen fant ved mappegjennomgangen at det etter tilmelding sendes et brev til barnets foresatte (forvaltningsmelding), hvor det vises til at det er ventetid og hvor det informeres om mulig oppstartdato for utredning. Revisjonen fant også at brevet til de foresatte ble sendt i meget kort tid etter tilmeldingdato, helt nede i påfølgende dag, med oppstartdato flere måneder frem i tid, og med henvisning til blant annet høy saksmengde. Det ble videre funnet eksempler på at foresatte har fått brev om utredningsoppstart opptil 8 måneder frem, hvor det har foreligget sakkyndig vurdering

innen 3 måneder. Revisjonens mappegjennomgang gav et inntrykk av at det i perioder har vært etablert en fast forvaltningspraksis med bruk av forvaltningsmeldinger med informasjon om ventetid og ventelister. Leder av PPT bekrefter dette i intervju med revisjonen. Dette forklares med at det har vært nødvendig raskt å gi informasjon til foresatte om lang saksbehandlingstid i tjenesten og at åpenhet om ventelister har vært et nødvendig grep.

3.5 Ventelister for sakkyndig vurdering

PPT har utarbeidet månedlige avviksmeldinger siden april 2015. I samtlige av meldingene rapporteres det at PPT Fet har ventelister for saksbehandling, med opptil 8 måneder. Bakgrunnen for ventelistene er i avviksmeldinger og intervju forklart med gjentakende vakanser i tjenesten, sykefravær, høy saksmengde og etterslep fra pressede perioder. Alvorlighetsgraden er vurdert som *Høy* i avviksmeldingene og det konkluderes med at tjenesten ikke utfører lovpålagte oppgaver, og at de ikke oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp etter loven.

Leder PPT oppgir i intervju at kommunen har hatt utfordringer med lang saksbehandlingstid og praksis med ventelister i flere år. Hun peker på det var opptil 12 måneders saksbehandlingstid fra tilmelding til sakkyndig vurdering da hun tok over som leder i 2014. De utøvende spesialpedagogene (USP) bekrefter i intervju at ventelister har vært en langvarig praksis i kommunen, og bekrefter opplevelsen av at det tar lang tid å ta igjen etterslep. USP viser også til en presset tjeneste og underbemanning som årsak til at det har oppstått ventelister.

Det vises også til at det er enkelte elementer i saksbehandlingsprosessen som bidrar til å trekke ut saksbehandlingstiden. Det kan være ønske om å forsøke flere tiltak før tilråding, innhenting av informasjon, samarbeid med foreldre og kommunikasjon med barnehagene. Leder av PPT presiserer imidlertid at det er ventelister som er hovedårsaken til lang saksbehandlingstid ved PPT, da etterslepet forsinker oppstart av nye utredninger.

Revisjonen får opplyst at det er innført rutiner for behandling av ventelisten. Leder trekker frem rutiner som skal sikre en fullstendig og god oversikt over hvilke barn som er på venteliste samt åpenhet i bruk av ventelister. Leder beskriver følgende prosedyrer ved ny tilmelding til PPT for å sikre dette.

- Leder ser over tilmeldingen. Ved åpenbare feil eller mangler blir den returnert til de ansøkende med forespørsel om retting eller utfyllinger.
- Tilmeldingen blir drøftet i internt fagmøte. Alle ved tjenesten deltar.
- Alvorlighetsgrad og type sak blir vurdert med påfølgende prioritering. For eksempel prioriteres barn med mange flyttinger eller tilmeldinger vedrørende skolevegring.
- Merkantil oppretter mappe på barnet og informerer foreldrene i brev om saksbehandlingstid og forventet oppstartsdato.
- Leder fører oversikt over ventelistene både for hånd og i det digitale fagsystemet HK. Leder viser til at dataene i HK ikke alltid har vært ført inn korrekt, og en dobbeltføring skaper bedre oversikt over ventelistene.
- Barnet tas ut av venteliste når sakkyndig utredning er iverksatt.

Flere av revisjonens informanter viser til at det er en rekke uheldige konsekvenser for barn som må vente på spesialpedagogisk hjelp. Både utøvende spesialpedagoger og barnehagefaglig rådgiver peker på at barnehagene bør sette inn tiltak for barnet i påvente av spesialpedagogisk vedtak, og at de fleste barnehagene også gjør dette. I hvilket omfang dette gjøres vil avhenge av den enkelte barnehages pedagogtettethet, kompetanse, bemanningsressurser og kultur påpekes det. De utøvende spesialpedagogene viser til at forskjeller mellom barnehagene på disse områdene, vil kunne medføre en risiko for at barna får ulike tilbud i vente på enkeltvedtak. At et barn får på plass et enkeltvedtak innen rimelig tid reduserer denne risikoen, da hjelpen er formalisert i tiltak og omfang. Videre viser de utøvende spesialpedagogene til at økt kompetanse, økt bevissthet om temaet og tettere oppfølging fra spesialpedagoger vil kunne bedre forutsetningene ytterligere for å kunne iverksette tiltak i barnehagene i vente på vedtak.

3.6 Iverksatte tiltak

Avviksmeldinger og intervju med leder PPT viser til at kommunen har satt inn tiltak for å få ned ventetiden på sakkyndig vurdering i PPT. Leder PPT forklarer i intervju at de månedlige avviksmeldingene har blitt sendt til kommunalsjef og at meldingene etter hennes erfaring har blitt tatt imot og behandlet på en god måte. Det er leders forståelse at avviksmeldingene har blitt rapportert videre til rådmann av kommunalsjef. Det vises til følgende iverksatte tiltak:

- Utarbeidelse av en kriseplan.
- Bruk av avviksmeldinger.
- Avtaler med de ansatte om overtidarbeid.
- Nyansettelser av erfarne PPT-rådgivere i tjenesten.
- Fokus på helsefremmende arbeid i tjenesten. Dette både for å holde på de gode medarbeiderne, og få ned sykefravær.
- Innleie av erfaren konsulent fra Oslo PPT for utredning av 5 saker.

Leder informerer om at tiltakene har hatt en positiv effekt og at ventelisten per mai 2016 er redusert til 3 måneder, med en samlet saksbehandlingstid på 6 måneder fra tilmelding til sakkyndig vurdering foreligger. Leder presiserer at flere av tiltakene ikke er ment å være langvarige løsninger. Overtidsarbeid og innleie av konsulent er tiltak iverksatt i tråd med kriseplan, og ikke med tanke på langvarig praksis. Leder PPT opplyser at situasjonen per juni 2016 fortsatt gjør det nødvendig å ta i bruk overtidarbeid og konsulent-tjenester.

I kommentarene til høringsutkastet vises det til at det er lagt inn stilling som PP-rådgiver i budsjettinnspill drift PPT 2017. Dette vil, ifølge PPT-leder, være en mer langsiktig løsning for å redusere saksbehandlingstiden, og vil forhåpentligvis kunne bidra til en avvikling av ventelister. Leder forteller også at sykefraværet i tjenesten har gått ned, noe som gir økt stabilitet og forutsigbarhet.

Leder PPT opplyser videre at det er et pågående arbeid med et nytt internkontrollsystem og en ny håndbok for spesialpedagogisk hjelp. Leder viser til at håndboken skal inneholde beskrivelser av rutiner og informasjon om hva som kreves med tanke på å sikre en målrettet og effektiv tjeneste.

Blant annet vil den inneholde informasjon om relevant lovverk og rutiner for tilmelding til PPT og saksgang i forhold til utredning.

3.7 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre at barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp fanges opp. Revisjonens inntrykk er at rutinene er godt kjent og at barnehagene har etablert en praksis som sikrer at barn observeres og kartlegges, og at bekymringer drøftes internt i barnehagene, med foreldre og i tverrfaglige fora.

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke har en forsvarlig saksbehandlingstid for tildeling av spesialpedagogisk hjelp, da det er en praksis med ventelister for sakkyndig vurdering i PPT. Dette er ikke i samsvar med forventningene til nasjonale utdanningsmyndigheter med tanke på tidsbruk eller prinsippet i forvaltningsloven om «ugrunnet opphold». Etter revisjonens vurdering gir dette en risiko for at barn ikke får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp innen rimelig tid.

Det vurderes som positivt at det er satt inn tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i tid på venteliste hos PPT de siste seks månedene. Revisjonen vil likevel understreke betydningen av at kommunen setter inn tiltak som også på sikt sikrer en saksbehandlingstid som gjør at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett innen rimelig tid.

4 SIKRER SAKSBEHANDLINGEN ET GODT TILBUD OM SPESIALPEDAGOGISK HJELP?

4.1 Innledning

Har et barn et identifisert behov for spesialpedagogisk hjelp skal det sendes tilmelding til PPT som utreder barnets behov og kommer med en tilråding om type tiltak og omfang på hjelpen barnet har behov for. På bakgrunn av tilrådingen fra PPT skal kommunen fatte et enkeltvedtak om hvorvidt barnet skal få spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Vedtak om avslag eller store avvik fra sakkyndig tilråding må begrunnes. Barnehagene har ansvar for å utarbeide individuell plan og årsrapport for hvert av barna som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Gode rutiner og praksis for utarbeidelse av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak bidrar til å sikre at tilbudet som barnet blir gitt er godt. Sakkyndig vurdering og vedtak skal sikre at barnets behov blir individuelt vurdert og at tiltaket er konkret beskrevet på bakgrunn av behovet. Planer og årsrapporter er viktig for å sikre at tilbudet som blir gitt blir tilpasset, vurdert og endret etter barnets behov og utvikling. Dokumentasjon og sporbarhet er i tillegg i samsvar med generelle krav til god forvaltningsskikk.

Kapittelet vil redegjøre for kommunens oppgitte rutiner for gjennomføringen av de ulike oppgavene. Videre vil funnene som ble gjort i mappegjennomgangen bli presentert med supplerende informasjon gitt fra relevante aktører i intervju. De spesialpedagogiske vurderingene som PP-tjenesten legger til grunn i enkeltsaker er ikke en del av undersøkelsen.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer saksbehandlingen at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak skal være en individuell vurdering og beskrive det anbefalte tiltakets innhold, omfang og organisering. ➔ Avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes. ➔ Det bør utarbeides individuelle planer for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. ➔ Det skal utarbeides rapport med evaluering av hjelpen minimum én gang i året.

4.2 Sakkyndig vurdering

Det er beskrevet i Fet kommunes rutinebeskrivelser om spesialpedagogisk hjelp at før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT som redegjør for og vurderer barnets behov. Videre er det beskrevet at den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til hvorvidt barnet har behov for spesialpedagogisk og hjelp og med anbefaling om hva hjelpen skal innebære. Utreningen skal omhandle barnets forutsetninger innenfor viktige

utviklingsområder som kognitiv fungering, språklige ferdigheter, sosiale og emosjonelle ferdigheter, motorisk og sensorisk utvikling, sen utvikling, lærevansker og barnets generelle utviklingsmuligheter.

Ifølge rutinebeskrivelsen er det enhetsleder PPT som har oversikten over alle barn som har vedtak etter § 5- 7, samt vedtakets innhold, organisering og omfang. Denne oversikten gjelder både barn som går i barnehage og barn som ikke går i barnehage (Fet kommune 1.1.2016).

PPT skal, ifølge rutinebeskrivelsen, utarbeide en tilråding om tilbudet barnet bør tilbys. Tilrådingen skal ta stilling til hvilke utfordringer barnet har og hva slags hjelp som vil gi barnet forsvarlig utvikling. Den skal gi en utfyllende beskrivelse av:

- Innholdet i det pedagogiske opplegget: For eksempel hvorvidt lekotekvirksomhet, trenings- og stimuleringstiltak eller veiledning av personalet skal være en del av tilbudet. Foreldreveiledning skal alltid være inkludert i innholdsbeskrivelsen.
- Mål: Realistiske utviklingsmål for barnet innenfor de områdene barnet har utfordringer i.
- Forslag til tiltak: Beskrivelser av arbeidsmetoder, spesialpedagogiske metoder og eventuelt materiell.
- Omfang: Skal angis i årstimer.
- Organisering: Det skal fremkomme om barnet skal motta hjelpen i basisgruppen, smågrupper eller i form av enetimer. Behov for spesialkompetanse hos personalet må beskrives.
- Andre rammefaktorer: Behov for tilrettelegging av fysisk miljø og/eller tekniske hjelpemidler.

Gjennomgang av mappene til alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagene viser at de sakkyndige rapportene til PPT i Fet kommune samsvarer med egne rutinebeskrivelser og nasjonale føringer. Innholdet i rapportene viser at barnets situasjon og behov er kartlagt og beskrevet. Vurderingen og tilrådingen inneholder presise beskrivelser av hva tilbudet skal bestå i, hvor mange årstimer med hjelp barnet har behov for og hvordan hjelpen skal organiseres.

Revisjonen får opplyst i intervju med barnehagefaglig i Fet kommune at sakkyndig tilråding fra PPT oppleves som godt gjennomført og med et høyt faglig nivå. De utøvende spesialpedagogene (USP) peker på at de sakkyndige tilrådingene har blitt enklere å lese og forstå enn hva som kunne være tilfellet tidligere. USP understreker også at terskelen for å kontakte PPT for spørsmål ved eventuelle uklarheter ved tilrådingen er lav, og at PPT oppleves som tilgjengelige for råd og veiledning.

4.3 Kommunens enkeltvedtak

Kommunens dokument «Generelt om spesialpedagogisk hjelp» viser til Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp. Dokumentet slår fast at det er kommunen som er ansvarlig for at det fattes enkeltvedtak. Etter at PPT har sendt sin vurdering til enhetsleder for barn og unge, skal kommunens vedtaksinstans vurdere og avgjøre om barnet har rett til vedtak om spesialundervisning. Denne vurderingen skal, ifølge dokumentet, gjennomføres også der hvor PPT ikke anbefaler spesialpedagogisk hjelp.

Rutinebeskrivelsen slår fast at enkeltvedtaket skal inneholde beskrivelser av tilbudet på følgende områder:

- Omfang: Vedtaket skal angi årstimer fordelt på barnehageårets 48 år uker. Omfanget på veiledning av foreldre og personalet skal også spesifiseres.
- Områder: Vedtaket skal spesifisere hva den spesialpedagogiske hjelpen innebærer.
- Organisering: Vedtaket skal beskrive om hjelpen skal gis i basisgruppen, smågrupper eller som enetimer. Det skal også fremgå hvorvidt det skal brukes assistent eller spesialpedagog, og eventuelt fordelingen av timer mellom disse. Er det behov for logopedisk/ syns -eller audiopedagogisk hjelp skal dette fremgå av vedtaket.
- Andre rammefaktorer: Beskrive eventuelle behov for særskilt tilrettelegging i miljøet eller tekniske hjelpemidler.

Beskrivelse av omfang og organisering skal skrives direkte i vedtaket, men det kan ellers henvises til den sakkyndige vurderingen fra PPT (Fet kommune).

Revisjonens gjennomgang av vedtakene fattet i Fet kommune for barn under skolepliktig alder viser at kommunen følger de krav til innhold som er gjeldende. Enkeltvedtakene beskriver tiltakets form, omfang og organisering. Gjennomgang av mappene viser også at enkeltvedtakene fattet av kommunen i all vesentlighet følger tilrådingen fra PPT. Revisjonen fant kun et enkeltvedtak med avslag på spesialpedagogisk hjelp. Enkeltvedtaket inneholdt begrunnelse for avslaget, slik forvaltningsbestemmelsene krever.

Barnehagefaglig ansvarlig i kommunen bekrefter i intervju at enkeltvedtakene følger sakkyndig vurdering, og at dette er en bevisst strategi. Det pekes på at vurderingene til PPT ansees som kompetente, og at det heller ikke er i vedtaksmyndighetens mandat å vurdere det spesialpedagogiske innholdet i sakkyndig tilråding.

4.3.1 Iverksetting av vedtak

I følge rutinebeskrivelsene til Fet kommune er det enhetslederne i Tienbråten og Østersund barnehager som har arbeidsgiveransvaret ovenfor spesialpedagogene som utfører den

spesialpedagogiske hjelpen. Ved vakanse har enhetslederne i barnehagene ansvar for at barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen som er vedtatt (Fet kommune 1.1.2016).

Samtlige av barnehagestyrerne som besvarte spørreundersøkelsen fra revisjonen, opplyser at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får den hjelpen som er vedtatt og at de er godt ivaretatt. En av styrerne påpeker at det kan være utfordringer ved korttidsfravær av utøvende spesialpedagog, uten at dette beskrives som et gjennomgående problem. De utøvende spesialpedagogene bekrefter i intervju med revisjonen at det er en risiko for at barn ikke får oppfylt de timene de har vedtak på ved sykdom. De viser til at det ikke er kapasitet til å følge opp alle barna med vedtak, dersom en av de to har fravær. USP opplyser at de ikke rapporterer om timebruk per barn til nærmeste leder, men at timebruken er dokumentert i barnas timeplaner.

I avviksmeldingene utarbeidet av PPT blir det for månedene september, oktober, november og desember 2015 rapportert om avvik på gjennomførelsen av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Det vises til at det er vakanse i spesialpedagogisk stilling noe som gjør at det er barn som ikke får den hjelpen de har vedtak på og at kommunen ikke oppfyller lovpålagte krav. Leder PPT og utøvende spesialpedagoger informerer i intervju om at ansatte i barnehagene med riktig kompetanse i spesialpedagogikk har gjennomført vedtakene i pressede perioder eller ved vakanse, og at barnehagene har sendt regning til PPT for oppdragene.

4.4 Individuelle planer og årsrapport

I følge Fet kommunes rutiner skal det utarbeides individuelle opplæringsplaner (IOP) for barn under skolepliktig alder. Hensikten med individuelle opplæringsplaner er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen, samt bidra til at barnet får en et godt tilpasset tilbud. Rutinebeskrivelsene slår fast at det er barnehagene som har hovedansvaret for å utarbeide IOP, men at dette gjerne må skje i samarbeid med PPT. Foreldrene skal ha innsikt og påvirkning på IOP.

Videre er det beskrevet at IOP skal følge de anbefalinger som sakkyndig vurdering og enkeltvedtak legger til grunn, og at IOP skal inneholde følgende punkter:

- Mål for opplæringen
- Innhold i opplæringen
- Hvordan opplæringen ellers skal drives

Fet kommune har utarbeidet en mal for IOP, hvor det fremkommer at planen skal inneholde informasjon om tiltakets innhold, omfang og organisering. Malen er inndelt i fire deler for henholdsvis pedagogisk kartlegging, målområder, vurdering/oppsummering av fag/områder og egenvurdering. Malen beskriver at kartlegging og plan skal ta utgangspunkt i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

Det slås fast i kommunens rutinebeskrivelser at barnehagene skal utarbeide en årsrapport for alle barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre spesifiseres det at grunnlaget for rapporten

skal være barnets IOP, og at vurderingen av om barnet får et forsvarlig utbytte av hjelpen skal vurderes gjennom hele året. Det er beskrevet i rutinene at rapporten skal inneholde vurderinger av;

- barnets opplæring,
- barnets utvikling i forhold til oppsatte mål i IOP,
- hvorvidt de oppsatte mål fremdeles er relevante eller om de har behov for justeringer,
- hvorvidt det fortsatt er behov for spesialpedagogisk hjelp,
- behovet for eventuelle justeringer for det videre arbeidet og målsetninger.

Rapporten skal utarbeides i samarbeid med PPT. Foreldre skal gjøres kjent med innholdet og signere rapporten før den sendes til PPT.

4.4.1 Praksis for utarbeidelse av planer og rapporter

Av de 13 mappene som ble gjennomgått fant revisjonen individuelle opplæringsplaner i 7 av mappene. De planene som forelå fulgte de retningslinjer kommunen har med tanke på innhold og form. Barnehagefaglig rådgiver opplyser i intervju at det er barnehagestyrene som er ansvarlige for å utarbeide individuelle planer. Utøvende spesialpedagoger (USP) bekrefter denne praksisen, samt at planer og rapporter skal sendes til PPT for arkivering i barnets mappe. USP forklarer at det nok kan skje at barnehagen glemmer å oversende planene til PPT. USP viser til at det erfaringsmessig varierer noe i hvor stor grad barnehagene tar i bruk IOP som et aktivt dokument i det pedagogiske opplegget rundt barnet.

Det ble ved gjennomgang av mappene funnet årsrapporter i to av de 13 mappene. 9 av barna hadde imidlertid hatt vedtak i under 12 måneder og årsrapporter var på revisjonstidspunktet ikke utarbeidet. Det manglet altså reelt sett årsrapporter i to mapper. PPT-leder viser i intervju til at de fysiske mappene er fullstendige i den forstand at de speiler de digitale mappene. Leder informerer videre om at det er rutine at PPT skal få tilsendt årsrapportene fra barnehagene, men at det har vært tilfeller hvor rapportene må purres på. Hun har en opplevelse av at det kan være litt tilfeldig om rapportene utarbeides i tråd med rutinebeskrivelsen.

De utøvende spesialpedagogene (USP) opplyser i intervju at barnehagene er, på samme måte som med IOP, ansvarlige for utarbeidelse og oversendelse av årsrapport. USP informerer om at det nok vil kunne forekomme at rapportene blir liggende i barnehagene, og ikke følger de rutinene som gjelder for oversendelse til PPT. USP opplyser at IOP og årsrapport vil være et punkt i den nye praksisen med oppstartsmøte med barnehagene i forbindelse med nye barn med vedtak. USP viser til at man på dette møtet vil ha en gjennomgang av rutiner, ansvarsområder og forventninger knyttet til hhv. barnehagenes og de utøvende spesialpedagogens ansvar når det gjelder oppgaver som blant annet utarbeidelse av IOP og årsrapport.

Leder PPT opplyser at det pågår et arbeid med å utarbeide nye rutinebeskrivelser og håndbok for spesialpedagogisk hjelp og hva som kreves for å sikre en målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Håndboka vil innebefatte beskrivelser av rutinene vedrørende tilmelding PPT og saksgang i forbindelse med utredning og kontaktpersonfunksjonen.

4.5 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Fet kommune har utarbeidet maler for de ulike leddene i saksbehandlingsløpet, at malene følges i praksis og at nøkkeldokumenter oppfyller de krav til form og innhold som er nedfelt i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter kunne ikke gjenfinnes i alle mappene som revisjonen gjennomgikk. Utarbeidelse av individuelle planer og årsrapporter er etter revisjonens oppfatning viktig for å sikre at barnet får et forsvarlig utbytte av den spesialpedagogiske hjelpen, og for at tilbudet som gis løpende kan justeres etter barnets behov. At plan og rapport er samlet og lett tilgjengelig i barnets mappe, kan også gjøre det lettere for kommunen å følge opp det tilbudet barnet har fått vedtak om. Dokumentasjon og sporbarhet er i tillegg i samsvar med generelle krav til god forvaltningsskikk.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har etablerte rutiner og praksis for utarbeidelse av sakkyndig vurderinger og enkeltvedtak, og at dette bidrar til å sikre et tilfredsstillende tilbud for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen likevel gjennomgå praksis for etterlevelse av rutinene for utarbeidelse av IOP og årsrapport. Revisjonen vurderer det som positivt at det skal utarbeides en ny håndbok, med beskrivelser av rutiner for spesialpedagogisk hjelp.

5 SIKRES EN GOD OVERGANG TIL SKOLE?

For barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan overgangen mellom barnehage og skole være mer utfordrende enn for andre. En god overgang krever gode forberedelser og et tett samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre. I dette kapitlet vil vi undersøke om kommunen sikrer dette gjennom gode rutiner og god praksis for samarbeid og involvering. Gjennomgangen baserer seg på dokumentasjon mottatt fra kommunen, spørreundersøkelse til barnehagestyrene, samt intervju av PPT-leder og barnehagefaglig ansvarlig i kommunen.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen en god overgang fra barnehage til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal ha rutinebeskrivelser for overgangen mellom barnehage og skole for barn med spesialpedagogisk hjelp ➔ Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre

5.1 Planer og rutiner

Fet kommune har utarbeidet en plan for overgang fra barnehage til skole (Fet kommunes plan for overgang barnehage – skole). Målet med planen er å legge til rette for en trygg og god skolestart for barna i kommunen. Planen omfatter alle barn, inkludert barn med spesielle behov og slik revisjonen forstår, dermed barn som også har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Planen inneholder en spesifisering av tiltak som skal gjennomføres, hvem som har ansvar for de ulike tiltakene, når tiltakene skal iverksettes og hva som er målet med tiltakene.

Tiltakene skal i følge planen starte opp i oktober måned året før barna begynner på skolen. Målet med tiltakene beskrives som å:

- Ivareta barns og foreldres behov i forhold til skolestart
- Gjøre barna kjent med skolehverdagen
- Sikre god kommunikasjon mellom barnehage og skole slik at skolen kan tilrettelegge opplæringen på best mulig måte

Tiltakene omfatter alt fra å besøke skolen, til innskriving, foreldremøte, samarbeidsmøter barnehage/skole og informasjon til skolene om barnas språklige/matematiske ferdigheter ved skolestart m.m.

For barn med spesielle behov er det spesifisert at det skal gjennomføres et møte mellom barnehage, skole, foresatte og PPT i oktober året før skolestart, hvor barnets behov drøftes. For multifunksjonshemmede barn skal det tas kontakt med skolen senest 1,5 år før skolestart. I følge planen er det i styrer i barnehagen som er ansvarlig for møtet. Hensikten med møtet er at skolen skal få kjennskap til barn med spesielle behov og at foreldrene skal bli trygge. I følge planen skal det også utarbeides en plan for barnas overgang til skole. Styrer og rektor er sammen ansvarlig for dette tiltaket.

Av planen (punkt 5) fremgår det videre at PPT skal lage en ny sakkyndig utredning ut fra skolebehov (etter opplæringslovens § 5-1 om rett til spesialundervisning) og at skolene utarbeider IOP på grunnlag av rapporter fra PPT og barnehage. Dette arbeidet starter i følge planen opp i april før skolestart.

Barnehagefaglig ansvarlig opplyser i intervju med revisjonen at kommunens plan gjennomgås årlig på en samling for skolestyrere og barnehagestyrere.

5.2 Erfaringer med overganger

Barnehagestyrerne viser i spørreundersøkelsen til kommunens plan for overgang fra barnehage til skole og at det gjennomføres møter høsten før skolestart for sikre barn med spesialpedagogisk hjelp en god skolestart. PPT-leder mener samarbeidet mellom barnehage, skole og andre involverte med fordel kan etableres enda tidligere. Hun viser til at kravene til omsorg, trygghet og forutsigbarhet er ekstra stort for denne gruppen barn og at planleggingen av overgangen er omfattende og tidkrevende. Revisjonen opplyses om at barnehage, skole, foreldre og PPT/utøvende spesialpedagoger deltar på disse møtene.

Det fremgår av undersøkelsen at det gjennomføres flere møter dersom barnet har behov for det. Utøvende spesialpedagoger peker på at noen barn kan ha et ekstra stort behov for trygghet i overgangen til skole og har behov for en tettere oppfølging, som f.eks. at pedagog eller assistent ved barnehagen følger litt tettere opp i overgangen.

På spørsmål om det er utfordringer når det gjelder å sikre barna en god overgang svarer to av styrerne at kommunens rutiner ivaretar en god overgang. En av styrerne peker på at det kan være en utfordring dersom ikke foreldre og barnehage har samme syn på hva som er barnas behov. Vedkommende styrer peker også på at en hektisk forsommer både i barnehage og skole kan innebære en utfordring med hensyn til en god overgang for barna. En annen nevner at det for noen barn er behov for flere tiltak enn det som er skissert i kommunens plan, men at dette da avtales i hvert enkelt tilfelle. Denne styreren peker for øvrig på at det ved skifte av kommune, kan være utfordringer med å få til en god overgang til skole.

I henhold til planen skal barn med spesialpedagogisk hjelp ha en ny sakkyndig vurdering klar til skolestart. PPT-leder opplyser at den sakkyndige vurderingen som oftest, men ikke alltid er ferdig til

skolestart selv. PPT-leder mener gjentatt tilmelding bør være PPT i hende tidligere enn ved dagens praksis, dette for å sikre at sakkyndig vurdering er klar til skolestart.

5.3 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har planer og rutiner for å sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får en god overgang til skole. Det er revisjonens vurdering at rutinene legger til rette for samarbeid om overgangen. Så langt revisjonens data strekker seg synes samarbeidet å fungere godt og uten store utfordringer også i praksis.

LITTERATUR OG KILDER

Lover

Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov av 17. juni 2005 om barnehager (barnehageloven).

Dokumenter fra nasjonale utdanningsmyndigheter

Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, Kunnskapsdepartementet 2008.

Veileder spesialpedagogisk hjelp, Utdanningsdirektoratet 2014a.

Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet 2014b.

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, Utdanningsdirektoratet 2015.

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.

Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap.

Dokumenter fra Fet kommune

Organisasjonskart Fet Kommune, hentet fra Fet.kommune.no 20.06.2016

Regnskap, årsberetning og årsrapport 2014

Rutinehåndbok for samarbeid for barn, unge og familier i Fet kommune, (udatert).

Fet PPTs individ- og systemrettede arbeid i barnehagen og i hjemmet, (udatert).

Generelt om spesialpedagogisk hjelp, (udatert).

Skolestart, 21.12.2015

Barn i førskolealder med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Fet kommune, 1.1.2016

Mal individuell opplæringsplan (IOP)

Mal tilmelding PPT

Mal årsrapport

Handlingsplan for skrive- og leseopplæring, april 2013.

Årsplan Ramstadsbogen barnehage 2015-2016, (udatert).

FIGURER OG TABELLER

FIGUR 1 ORGANISASJONSKART FET KOMMUNE	4
FIGUR 2 ORGANISERING AV SPESIALPEDAGOGISK HJELP I FET KOMMUNE	5
FIGUR 3 SAKSGANG VED SPESIALPEDAGOGISK HJELP	8
FIGUR 4 SYSTEMATISK UTPRØVNINGSPROSESS	9
TABELL 1 SAKSBEHANDLINGSTID	14

VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*, Kunnskapsdepartementet 2006.
- *Veileder. Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*, Kunnskapsdepartementet 2008.
- *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*, Utdanningsdirektoratet 2014
- *Veileder: Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet 2014b.
- Informasjon om spesialpedagogisk hjelp på www.udir.no
- Fet kommunes retningslinjer og rutiner for spesialpedagogisk hjelp.

Retten til spesialpedagogisk hjelp

Opplæringslova § 5-7 gir barn under skolepliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp.⁹ Kommunen har en plikt til å oppfylle denne retten. Retten til hjelp er individuell og skal vurderes ut fra barnets behov på et selvstendig grunnlag. Ifølge Utdanningsdirektoratets *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp* (Utdanningsdirektoratet 2014) kan ikke kommunen avslå en søknad om spesialpedagogisk hjelp av økonomiske hensyn, men kun hvis det i det enkelte tilfellet vurderes at barnet ikke har «særlige behov».

Ifølge Utdanningsdirektoratet er hovedformålet med den spesialpedagogiske hjelpen å forbedre barnets forutsetninger for å begynne på skolen. Hjelpen skal med andre ord ha et pedagogisk siktemål. Hjelpetiltakene kan blant annet være knyttet opp mot barnets språklige, motoriske og sosiale utvikling (Utdanningsdirektoratet 2014).

Det legges i undersøkelsen til grunn at for å sikre at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt, bør det foreligge rutiner og være etablert en god praksis for å fange opp og identifisere barn med

⁹ Med virkning fra 1.8.2016 er bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp flyttet fra opplæringsloven til barnehagelovens kapittel V, jfr. Lov 17. juni 2016 nr. 65.

behov for hjelp. Det legges også til grunn at oppfyllelse av retten krever at tilbudet til det enkelte barn (som får vedtak om hjelp) kommer på plass i rimelig tid etter at behovet er identifisert.

Observasjon og kartlegging

Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage, eller ikke. Det er heller ikke noe krav om at den spesialpedagogiske hjelpen skal gis i barnehage. Samtidig er det slik at de aller fleste barna under skolepliktig alder går i barnehage. Barnehagene blir således viktige arenaer for å fange opp barn med særskilte opplæringsbehov.

Utdanningsdirektoratet peker på at barnehagepersonalet skal følge med på alle barns trivsel og helhetlige utvikling, blant annet gjennom observasjoner i hverdagen og i samarbeid med foreldrene. Barn som skiller seg fra sine jevnaldrende på viktige utviklingsområder, eller på annen måte utløser bekymring, skal observeres og kartlegges mer inngående og systematisk. Ved iverksettelse av slik kartlegging skal foreldrene informeres. Foreldrene skal også informeres om resultatet av kartleggingen (Utdanningsdirektoratet 2014).

Foreldrene har rett til å kreve sakkyndig vurdering med sikte på å fastslå om barnet har et særlig behov og dermed rett til spesialpedagogisk hjelp. Hvis barnehagen, helsestasjonen eller andre vurderer at barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, må det innhentes samtykke fra foreldrene slik at PP-tjenesten kan gjøre en sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet 2014). Den sakkyndige vurderingen til PP-tjenesten danner grunnlaget for kommunens enkeltvedtak.

Forsvarlig saksbehandlingstid

Utdanningsdirektoratet legger i sin veileder til grunn at saksbehandlingstiden skal være «forsvarlig». Det vises til at opplæringsloven ikke setter eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men forutsettes at dette må skje «i løpet av rimelig tid». Direktoratet peker på at også forvaltningslovens regler må legges til grunn. Dette må ifølge direktoratet gjelde for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtak er fattet. Det vises til at i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet ifølge forvaltningslovens § 11a forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Utdanningsdirektoratet legger til grunn at den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen og at kravet i forvaltningsloven derfor også gjelder for PP-tjenesten. Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer ifølge direktoratet blant annet at PP-tjenesten eller kommunen ikke kan innføre ventelister for utredning av et barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Direktoratet viser til at en venteliste strider mot barnets rett til spesialpedagogisk hjelp og at barnets rett til slik hjelp ikke skal utsettes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten. Med henvisning til opplæringslova § 13-10 pekes det i den sammenheng på at kommunen har ansvaret for å stille nødvendige ressurser til disposisjon, slik at det ikke oppstår ventelister.

Dersom et enkeltvedtak ikke kan fattes én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis foreløpig svar, hvor det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og anslås når svar kan ventes hvis det er mulig, jfr. forvaltningsloven § 11a, tredje ledd. Dette betyr ifølge Utdanningsdirektoratets veileder at PP-tjenesten skal gi melding til kommunen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommune ikke kan behandle saken innen én måned. Kommunen skal sende et foreløpig svar til foreldrene.

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at barn får spesialpedagogisk hjelp?	<ul style="list-style-type: none"> → Kommunen bør ha rutiner for å fange opp barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp → Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjør at barnet får avklart sine rettigheter innen rimelig tid

Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp

God saksbehandling er grunnleggende for å kunne sikre at tilbudet om spesialpedagogisk hjelp er tilfredsstillende. For å sikre et forsvarlig innhold i den spesialpedagogiske hjelpen er det i opplæringslova flere krav til saksbehandlingen, som igjen er utdypet i veiledere fra nasjonale utdanningsmyndigheter. Dette omfatter krav til innholdet i, og sammenhengen mellom, vurderinger, vedtak, oppfølging og dokumentasjon av den spesialpedagogiske hjelpen.

PP-tjenestens sakkyndige vurdering

Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten skal tjene to hovedformål:

1. Utredningen skal vise om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.
2. Tilrådingen (anbefalingen) skal gi kommunen informasjon om hvilken hjelp som bør gis barnet.

I utredningsfasen har PP-tjenesten ansvar for å foreta en helhetlig utredning av barnet ut fra den dokumentasjonen som finnes og som kan fremskaffes. Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp nevner de kilder og metoder som vil være aktuelle for PP-tjenesten å ta i bruk i sin utredning:

- Samtale med foreldre og barnet.
- Utdypende opplysninger og vurderinger fra barnehagen.
- Egne undersøkelser, observasjoner og annen kartlegging
- Samarbeid med andre instanser (helsesøster, fastlege o.l.)

Samarbeid med foreldre trekkes frem som særskilt viktig. Foreldrene skal ha innsikt i og påvirkning på barnets sak gjennom hele prosessen, og deres mening skal tillegges stor vekt. Foreldrenes

medvirkning bør fremgå i vurderingen til PP-tjenesten. Også det at PP-tjenesten møter og blir kjent med barnet i ulike situasjoner er ifølge direktoratet viktig for både utredningen og tilrådingen.

Tilrådingen fra PP-tjenesten skal gi en tydelig beskrivelse av hvilket tiltak tjenesten vurderer som nødvendig for barnet. Opplæringslova § 5-3 annet ledd fastslår at det skal fremkomme hvilket omfang tiltaket skal ha, i form av en konkret anbefaling om antall timer i uken barnet skal ha spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsdirektoratet viser i sin veileder til at PP-tjenesten i sin vurdering skal gi nok informasjon til at det er mulig for kommunen å fatte et enkeltvedtak som presist angir tiltakets form, omfang og organisering.

Kommunens enkeltvedtak

Den sakkyndighet vurderingen danner grunnlaget for kommunens enkeltvedtak, der kommunen vurderer og avgjør om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen skal fatte enkeltvedtak både når hjelp innvilges og ved avslag. Enkeltvedtaket skal utarbeides etter reglene i opplæringsloven og forvaltningsloven, som blant annet omfatter krav til begrunnelse, foreløpig svar og opplysning om klagerett.

I enkeltvedtaket skal det tydelig fremgå hvilket tilbud barnet skal få. Utdanningsdirektoratet (2014) viser til at enkeltvedtaket blant annet skal si noe om følgende punkter:

- Innhold (hva slags tilbud barnet får)
- Omfang (antall timer i uke/år o.l.)
- Organisering (hvor og hvordan hjelpen skal gis)
- Kompetanse (hvem som skal utføre hjelpen)
- Tilbud om foreldreveiledning

Det blir presisert i opplæringslova § 5-3 at dersom et vedtak om spesialpedagogisk hjelp avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen mener at barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten til slik hjelp etter § 5-7.

Oppfølging og evaluering av spesialpedagogisk hjelp

Utdanningsdirektoratet anbefaler at det utarbeides en plan for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen som barnet har fått vedtak om. Det er ingen krav om utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner (IOP) for barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, slik som for spesialundervisning i skolen. Direktoratet anbefaler likevel en plan som med utgangspunkt i enkeltvedtaket tydeliggjør av hvem, hvordan og når hjelpen skal gjennomføres.

Opplæringslova § 5-5 krever at det én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den hjelpen barnet har fått og en vurdering av utviklingen til barnet. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at det er de som utfører tiltaket som er ansvarlig for utarbeidelse av rapporten. Årsrapporten skal oversendes til både foreldre og kommunen.

I Fet kommunes rutinebeskrivelse «Generelt om spesialpedagogisk hjelp» (2013) fremkommer det at det skal utarbeides en vurderingsrapport om tiltaket hvert halvår.

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer saksbehandlingen at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak skal være en individuell vurdering og beskrive det anbefalte tiltakets innhold, omfang og organisering ➔ Avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes ➔ Det bør utarbeides individuelle planer for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp ➔ Det skal utarbeides rapport med evaluering av hjelpen minimum én gang i året

Overgang mellom barnehage og skole

I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (Kunnskapsdepartementet 2006) heter det at barnehagen, i samarbeid med skolen, skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal i følge planen skje i nært samarbeid med barnets hjem. Det vises videre til at planer for barns overgang fra barnehage til skole må være nedfelt i barnehagens årsplan. I en egen veileder om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, viser departementet til at kommunen kan konkretisere samarbeidet i eksisterende helhetlig planleggingsvirksomhet, eller i egne overordnede planer (Kunnskapsdepartementet 2008). Planen bør i følge departementet omfatte spesifikke rutiner for barn som krever spesiell tilrettelegging.

For barn som har særlige behov kan overganger være mer utfordrende enn for andre barn (Utdanningsdirektoratet 2014). I en veileder om overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning, understreker Utdanningsdirektoratet viktigheten av at de som er involvert i overgangen tar et felles ansvar for å samarbeide. Det pekes på at barnehage- og skoleeier har det overordnede ansvaret for å legge til rette for at samarbeidet mellom barnehager og skoler fungerer. Direktoratet anbefaler at kommunen utformer egne rutiner som sørger for at barnet blir godt ivaretatt i overgangsfasen (Utdanningsdirektoratet 2014b).

Barn som har hatt behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage kan ha behov spesialundervisning i skolen, med det er ingen direkte sammenheng mellom de to typene behov. PP-tjenesten vil kunne gi råd og veiledning om dette i det enkelte tilfelle, og dersom det er nødvendig vil PP-tjenesten kunne gjøre en ny sakkyndig vurdering av barnets behov (Utdanningsdirektoratet 2014).

Ut fra gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad sikrer kommunen en god overgang fra barnehage til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp?	<ul style="list-style-type: none">➔ Kommunen skal ha rutinebeskrivelser for overgangen mellom barnehage og skole for barn med spesialpedagogisk hjelp➔ Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre.

VEDLEGG 2: GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - *Standard for forvaltningsrevisjon*¹⁰ som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og intervjuer.

Dokumentanalyse

Revisjonen har innhentet og gjennomgått dokumenter som beskriver kommunens administrative organisering og ansvarsfordeling på området. For å undersøke hvorvidt Fet kommune sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får dette, har revisjonen gjennomgått kommunens rutiner og retningslinjer for kartlegging av barn i barnehage, saksgang i kommunen og kommunens oppfølging av enkeltvedtak. Kommunens rutinebeskrivelser har også blitt gjennomgått for å besvare hvorvidt tilbudet som gis er tilfredsstillende og hvordan kommunen håndterer overgangen til skole.

Mappegjennomgang

Revisjonen har gjennomgått mappene til samtlige av barn med vedtak om spesialpedagogisk i hjelp i barnehage i Fet kommune per mai 2016, til sammen 13 barn. Dette har gitt informasjon om tiden som er brukt for de enkelte leddene i saksgangen. Mappegjennomgangen har i tillegg gitt informasjon om i hvilken grad kommunen oppfyller krav til innholdet i PPTs sakkyndige vurderinger, kommunens enkeltvedtak og dokumentasjon på oppfølging.

Intervjuer

For å få utfyllende informasjon kommunens behandling av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp gjennomførte revisjonen intervjuer med leder av PPT, barnehagefaglig ansvarlig og de to utøvende spesialpedagogene i Fet kommune. I forkant av intervjuene har revisjonen utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål, for å sikre at intervjuene dekker de temaer som trengs for å besvare undersøkelsens problemstillinger. Det er skrevet referater av intervjuene, som er verifisert av intervjuobjektene.

Spørreundersøkelse

For å få ytterligere informasjon for å kunne besvare hvorvidt kommunen fanger opp de barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, samt hvordan overgangen til skole fungerer, ble det sendt ut et spørreskjema per e-post til 8 barnehagestyrere. De fordelte seg på 5 kommunale og 3 private

¹⁰ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

barnehager. Private familiebarnehager ble ikke inkludert i utvalget. Av de 8 som fikk tilsendt spørreskjemaet fikk revisjonen svar fra 6 barnehagestyrere.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

VEDLEGG 3: RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



FET KOMMUNE
Rådmannskontoret

ROMERIKE REVISJON IKS Att. Øyvind Nordbrønd Grøndahl
Ringvegen 4

2050 JESSHEIM

Unntatt offentlighet: offl.§ 5

Deres ref.:/deres dato:
/02.09.2016

Vår ref.:
2016/553-7/JUHA

Arkivkode: Dato:
A10 12.09.2016

Uttalelse til rapportutkast forvaltningsrevisjon - Spesialpedagogisk hjelp i barnehage - Fet kommune

Viser til høringsutkast fra Romerike Revisjon vedrørende «Spesialpedagogisk hjelp i barnehage – Fet kommune»

Vedlagt finner dere kommentarer til det som vi mener er faktafeil i rapporten.

Når det gjelder revisjonens anbefalinger er vi allerede i gang med arbeidet for å få lukket disse avvikene.

Med hilsen

Trine Myrvold Wikstrøm
Rådmann

Julie Størksen Hagesæter
barnehagefaglig rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

