



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

# **SPECIALPEDAGOGISK HJELP TIL BARN UNDER SKOLEPLIKTIG ALDER**

NES KOMMUNE

SEPTEMBER 2016



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	I
<b>Formål og problemstillinger</b>	i
<b>Revisjonens oppsummering</b>	i
<b>Revisjonens samlede vurdering og konklusjon</b>	iv
<b>Rådmannens uttalelse til rapporten</b>	v
<b>1 Innledning</b>	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp	2
1.4 Kilder til revisjonskriterier	2
1.5 Rapportens oppbygning	3
<b>2 Oversikt over revidert enhet</b>	4
2.1 Oppgave- og ansvarsfordeling	5
2.1.1 Barnehager	6
2.1.2 Pedagogisk tjeneste	7
<b>3 Sikres retten til spesialpedagogisk hjelp?</b>	8
3.1 Innledning	8
3.2 Identifisering og kartlegging av barn som trenger spesialpedagogisk hjelp	9
3.3 Beskrivelse av kartleggingspraksis	10
3.3.1 Barn som ikke går i barnehage	12
3.4 Saksbehandlingstid	14
3.5 Revisjonens vurdering	16
<b>4 Sikrer saksbehandlingen et godt tilbud om spesialpedagogisk hjelp?</b>	17
4.1 Innledning	17
4.2 Sakkyndig vurdering	17
4.3 Kommunens enkeltvedtak	18
4.3.1 Iverksetting av vedtak	19
4.4 Planer og årsrapporter	20
4.5 Revisjonens vurdering	21
<b>5 Sikres en god overgang til skole?</b>	22
5.1 Planer og rutiner	22

5.2	Erfaringer med overganger	24
5.3	Revisjonens vurdering	25
	Litteratur og kilder	26
	Figurer og tabeller	28
	Vedlegg 1: Revisjonskriterier	29
	Vedlegg 2: Gjennomføring og metode	35
	Vedlegg 3: Rådmannens hørings svar	37

## SAMMENDRAG

### Formål og problemstillinger

Formålet med 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.<sup>1</sup> 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». I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vises det til at barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig kan innebære 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 «innen 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

---

<sup>1</sup> Ved lov av 17. juni 2016 nr. 65 ble bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder flyttet fra opplæringsloven til barnehageloven.

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 barns utvikling observeres og kartlegges, og at bekymringer drøftes internt i barnehagene, med foreldre og med PPT. Samarbeidet mellom barnehagene og PPT beskrives som godt og med lav terskel for å ta kontakt. Undersøkelsen viser at det oppleves å være få utfordringer i arbeidet med å identifisere barn som kan komme til å trenge spesialpedagogisk hjelp.

Undersøkelsen tyder på at det er lagt til rette for at også barn som ikke går i barnehage fanges opp av kommunens øvrige tjenesteapparat, blant annet på helsestasjon og i åpen barnehage.

I følge kommunens rutiner skal utviklingen (f.eks. språk og læring) til alle barnehagebarn kartlegges systematisk, med grundigere kartlegging dersom barnets utvikling ikke er som forventet. Det fremgår av undersøkelsen at ikke alle barnehagene gjør dette like systematisk.

### Saksbehandlingstid

Som en del av undersøkelsen gjennomgikk revisjonen saksmappene til samtlige barn i kommunen som ble tilmeldt Pedagogisk tjeneste for utredning i 2015, til sammen 23 barn med i alt 25 vedtak.

Revisjonens vurdering er at kommunen sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett til hjelp innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold. Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden fra tilmelding (henvisning) til PPT til vedtak forelå, i gjennomsnitt var på ca. 100 dager. Undersøkelsen viser videre at det i gjennomsnitt ble det brukt 74 dager fra tilmelding PPT til ferdig sakkyndig vurdering og 26 dager fra sakkyndig vurdering til enkeltvedtak var fattet. Dette innebærer at total saksbehandlingstid for spesialpedagogisk hjelp i hovedsak er i tråd med forventningene til Utdanningsdirektoratet på dette området.

### **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 (anbefaling) om type tiltak og omfang på hjelpen barnet har behov for. På bakgrunn av tilrådingen fra PPT skal kommunen fatte et enkeltvedtak der kommunen vurderer og avgjør om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Det stilles flere krav til innhold i både sakkyndig vurdering og vedtak, blant annet skal det sikres at barnets behov blir individuelt vurdert og at organisering og omfang av hjelpen beskrives. Vedtak om avslag eller store avvik fra sakkyndig tilråding må begrunnes.

Det er ikke et lovkrav, men Utdanningsdirektoratet anbefaler at det utarbeides en plan for gjennomføringen av vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Planen skal følge de anbefalinger som sakkyndig vurdering og enkeltvedtak legger til grunn, med beskrivelser av mål, innhold i og organisering av opplæringen. Det er et lovkrav (Opplæringslova § 5-5) at barnehagene i samarbeid med PPT utarbeider årsrapport for barn med spesialpedagogisk hjelp. Rapporten skal blant annet inneholde informasjon om barnets utvikling og om behovet for eventuelle endringer i opplæringen.

#### 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 Nes kommune har utarbeidet maler for sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, at malene følger de krav til form og innhold som er nedfelt i opplæringsloven og forvaltningsloven og at de følges i praksis. Samtlige av de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene revisjonen gjennomgikk tok utgangspunkt i barnets behov, beskrev tiltakets innhold, omfang og organisering. Mappegjennomgangen viser også at samtlige enkeltvedtak var i samsvar med tilrådingen fra PPT.

#### **Individuelle planer (IOP) og årsrapport**

Undersøkelsen viser at Nes kommune har rutiner for utarbeidelse av individuell plan (Plan for spesialpedagogisk hjelp, PSP) og årsrapport for barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Frister for utarbeidelse av plan for spesialpedagogisk hjelp og årsrapport er også nedfelt i barnehagenes årshjul. I gjennomgangen av mappene til barn med vedtak, var det med få unntak vedlagt plan for spesialpedagogisk hjelp. For de av barna som hadde vedtak eldre enn ett år var årsrapporter utarbeidet og arkivert i barnets mappe sammen med planen.

Det er revisjonens vurdering at Nes kommune har en saksbehandlingspraksis som bidrar til å sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud.

### **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 planen 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 kommunen har utarbeidet en plan for overganger, inkludert overgang fra barnehage til barneskole. Planen gjelder alle barn, inkludert barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen har også utarbeidet retningslinjer for overføring av informasjon mellom barnehage og skole.

I følge planen skal det blant annet gjennomføres et møte mellom foreldre, barnehage, PPT, skole og helsesøster (Familiens hus) innen oktober/november året før skolestart. Dersom barnet har behov for omfattende tilrettelegging skal dette møtet gjennomføres tidligere.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har gode rutiner for overgangen og at rutinene legger til rette for samarbeid mellom barnehage, skole, foreldre og PPT. Så langt revisjonens data strekker seg synes samarbeidet å fungere godt og uten store utfordringer også i praksis.

### **Revisjonens samlede vurdering og konklusjon**

Kommunens systemer og rutiner for å identifisere og vurdere behovet for spesialpedagogisk hjelp, synes etter revisjonens vurdering å sikre at barn under skolepliktig alder får oppfylt sin rett til slik hjelp. Også praksis for å fange opp disse barna, noe som også omfatter barn som ikke går i barnehage, synes å være betryggende. Det er også revisjonens vurdering at kommunens rutiner legger til rette for en god overgang til skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Undersøkelsen viser i tillegg at kommunens saksbehandling sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett til hjelp innen rimelig tid. Kommunen oppfylder lovkravene til innholdet i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, samt krav til utarbeidelse av individuelle planer og årsrapporter. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å sikre et tilfredsstillende tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder.



## Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 26.9.2016 og er vedlagt rapporten. Ifølge høringssvaret har Nes kommune ingen kommentarer til rapporten og tar denne til etterretning.

Jessheim, 26. september 2016



Nina Neset  
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon  
og selskapskontroll

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2015, vedtatt av kommunestyret i Nes, vedtok kontrollutvalget i møte 19.1.2016 (sak 3/16) å bestille en forvaltningsrevisjon av kommunens tilbud om spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. Prosjektplan ble behandlet i kontrollutvalgets møte 16.2.2016 (sak 11/16). 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. 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.

Formålet med denne 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.

Følgende tre problemstillinger besvares 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?

Undersøkelsen omfatter alle barn under skolepliktig alder, både de som går i barnehage og de som ikke gjør det. Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad saksbehandlingen bidrar til å sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud, er undersøkelsen avgrenset til å gjelde de barna som ble tilmeldt til Pedagogisk tjeneste (PT) for utredning i 2015.

### 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 stimuleringstiltak, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)<sup>2</sup> til veiledning av barnehagepersonalet (Utdanningsdirektoratet 2014). Kommunens tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal alltid omfatte et tilbud om foreldrerådgivning (Ibid.).

### 1.4 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. 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.

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*. Utdanningsdirektoratet 2015.

---

<sup>2</sup> 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).

- *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 2014.
- Informasjon om spesialpedagogisk hjelp på [www.udir.no](http://www.udir.no)

### 1.5 Rapportens oppbygning

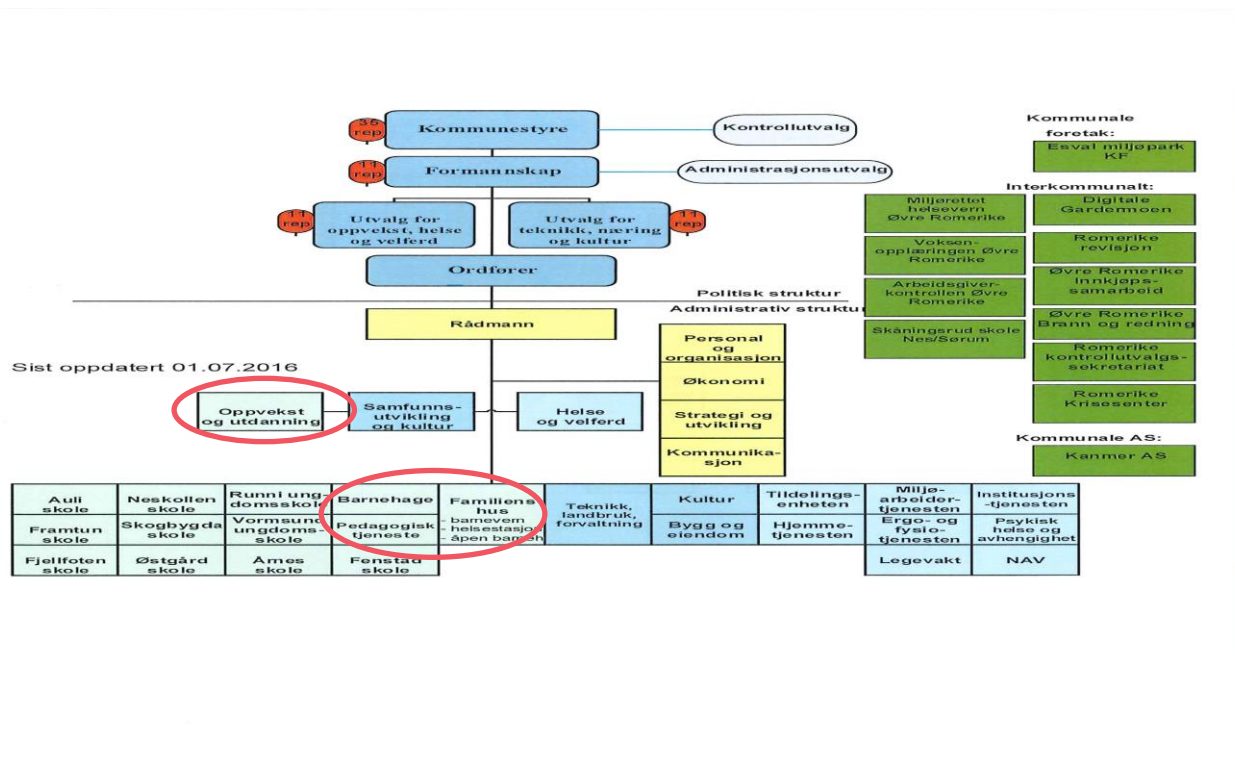
I kapittel 2 blir revidert enhet presentert, med en kort beskrivelse av kommunens barnehager, kommunens organisering av saksfeltet og bemanning på området. I kapittel 3, 4 og 5 gjennomgås fakta til hver av de tre problemstillingene. Revisjonens vurderinger følger til slutt i hvert kapittel.

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 Nes kommunes administrasjon.

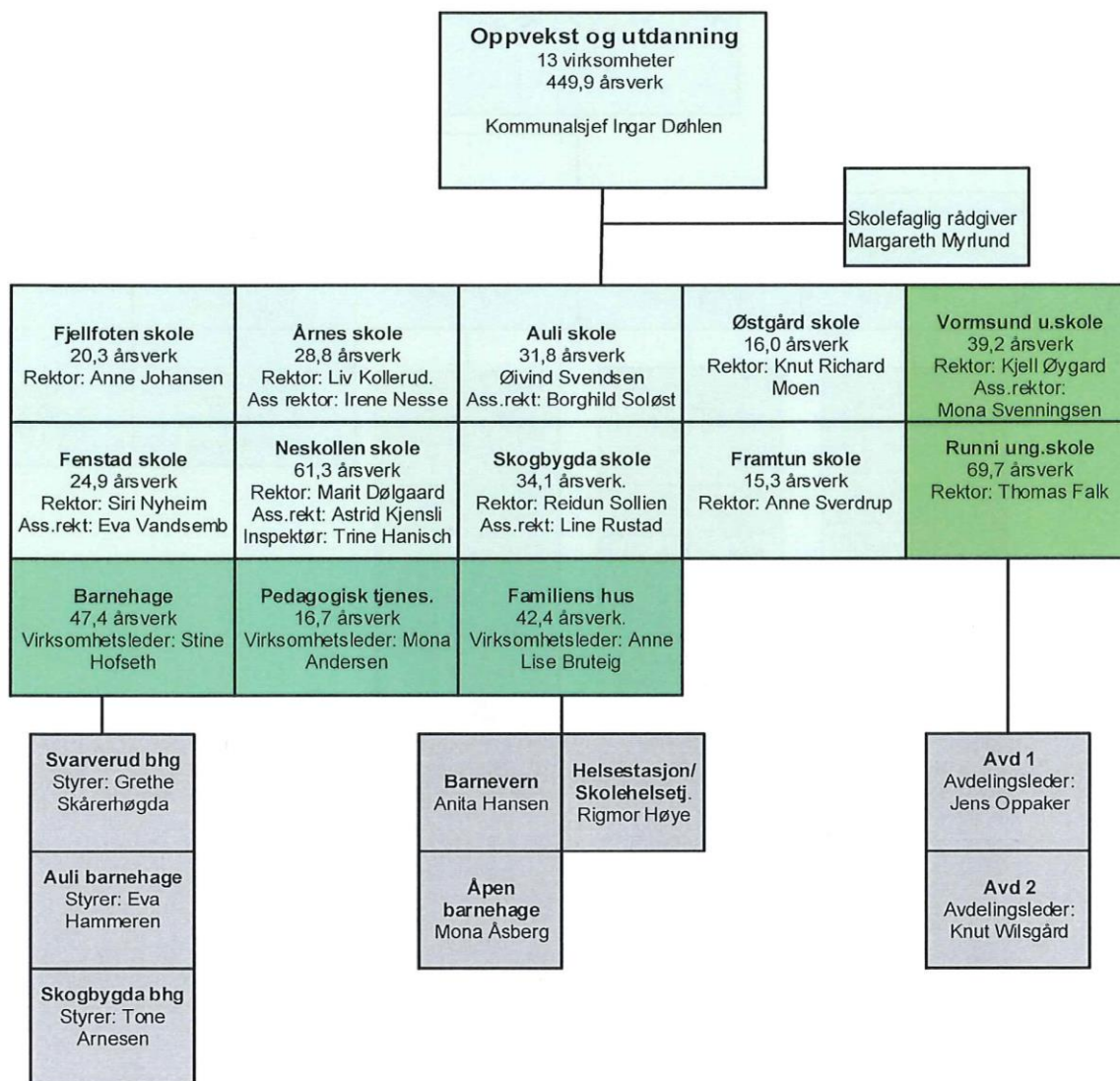
Figur 1 Organisasjonskart politisk og administrativt Nes kommune



Kilde: Nes kommune

Virksomhetsledere ved Pedagogisk tjeneste, barnehager og Familiens hus rapporterer til kommunalsjef for sektoren Oppvekst og utdanning. Organiseringen av de ulike virksomhetene på oppvekst- og utdanningsområdet er illustrert i figuren under.

Figur 2 Organisasjonskart Oppvekst og utdanning



Kilde: Nes kommune

## 2.1 Oppgave- og ansvarsfordeling

Det er en rekke aktører som er involvert i arbeidet med å sikre at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt sin rett. Aktørene har avgrensede oppgaver og rapporterer til ulike ledd 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 3 Organisering av spesialpedagogisk hjelp i Nes kommune**

Aktør	Rapporterer til	Nøkkeloppgaver
Barnehagene	Kommunalsjef oppvekst og utdanning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observere og kartlegge barn</li> <li>• Prøve ut tiltak</li> <li>• Delta i tilmelding til PPT</li> <li>• Utarbeide individuelle planer og årsrapporter</li> </ul>
Pedagogisk tjeneste	Kommunalsjef oppvekst og utdanning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delta i tilmeldingsprosessen med barnehage/foresatte</li> <li>• Utarbeide sakkyndig rapport og tilråding</li> <li>• Systemrettet arbeid i barnehagene</li> <li>• Bistå med veiledning til barnehage/foresatte</li> </ul>
Virksomhetsleder barnehage	Rådmann	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp</li> </ul>
Utøvende spesialpedagoger	Leder pedagogisk tjeneste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utføre hjelpen som er beskrevet i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak</li> <li>• Jobbe systemrettet i barnehagene</li> </ul>

### 2.1.1 Barnehager

Nes kommune har 18 barnehager, hvorav 3 er kommunale barnehager, 14 er private barnehager og én åpen barnehage. Følgelig går de fleste av barna i Nes i private barnehager, med bare 14,1 prosent i kommunale barnehager. Til sammenligning er denne fordelingen på rundt 50 prosent for KOSTRA-gruppe, Akershus og landet forøvrig. 91, 9 prosent av barn mellom 1- 5 år i Nes kommune har barnehageplass, noe som samsvarer med landsgjennomsnittet. Dette tilsvarte i 2014 1124 barn med barnehageplass i Nes kommune (SSB).

Det fremgår av Nes kommunes virksomhetsplan fra 2014 at barnehagene i Nes har 47 ansatte fordelt på 43 årsverk(Nes kommune 2014). 29,5 prosent av de ansatte i barnehagene hadde godkjent barnehagefaglig utdanning, noe som ligger noe under gjennomsnittet for både Akershus og landet under ett. Andel styrere med godkjent barnehageutdanning lå på 74, 2 prosent i 2015. Dette er lavere enn hva kommunene som ligger i samme KOSTRA-gruppe rapporterer om og Akershus, med henholdsvis 88,7 og 84 prosent. For landet er gjennomsnittet barnehagestyrer med godkjent barnehageutdanning 92,6 prosent (SSB).

Barnehageadministrasjon i Nes kommune består av 3 årsverk, fordelt på barnehagesjef og virksomhetsleder, økonomikonsulent og merkantil konsulent. Barnehageadministrasjonens oppgaver omfatter blant annet rådgivning, veiledning, godkjenning og tilsyn med både private og kommunale barnehager, i tillegg til å være vedtaksmyndighet (Nes kommune).

### **2.1.2 Pedagogisk tjeneste**

Nes kommune har samordnet pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), pedagogiske veiledere og utøvende spesialpedagoger under én tjeneste. Pedagogisk tjeneste skal, ifølge egne beskrivelser, støtte skoler og barnehager i arbeidet med kompetanseutvikling og tilrettelegging, slik at opplæringen blir best mulig for alle. Tjenesten skal videre bidra til at barn, unge og voksne med spesielle behov får hjelp, slik at de sikres gode utviklingsmuligheter (Nes kommune).

Pedagogisk tjeneste består per juni 2016 av 18 ansatte, hvorav 8 er PPT-rådgivere og 5 er utøvende spesialpedagoger.



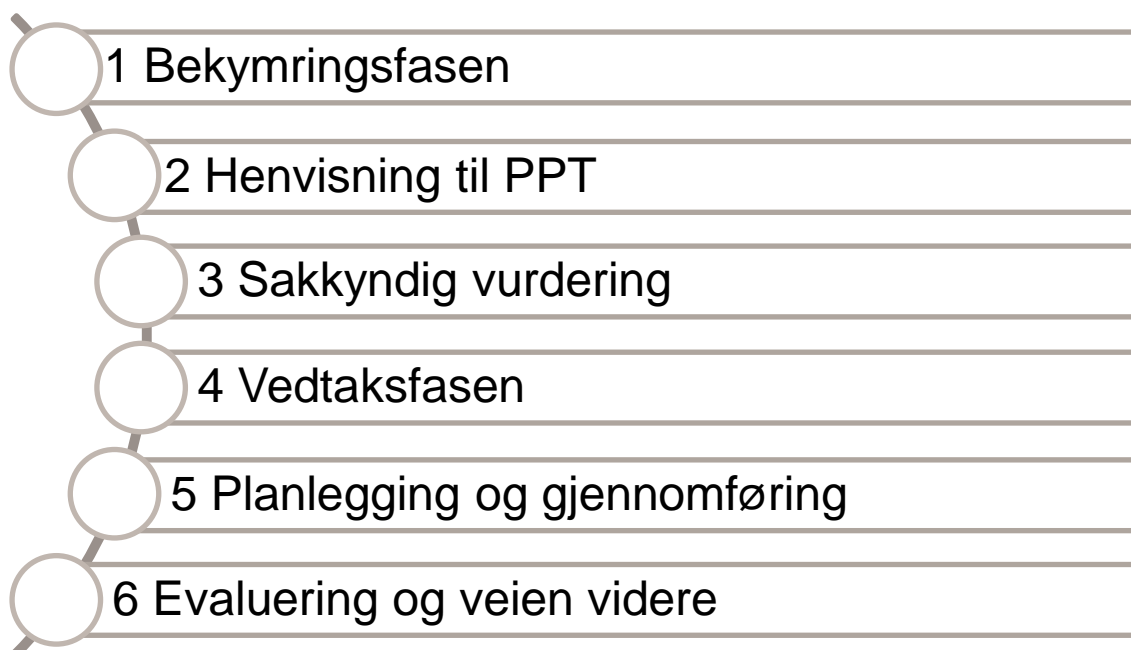
## 3 SIKRES RETTEN TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP?

### 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.

Utdanningsdirektoratet har inndelt saksgangen for spesialpedagogisk hjelp i seks faser, som illustrert i figuren under. Følgende kapittel vil ta for seg noen sentrale oppgaver knyttet til fase 1, 2 og 3.

**Figur 4 Saksgang for spesialpedagogisk hjelp**



Kilde: utdanningsdirektoratet

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 til PPT til kommunenes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. 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"> <li>➔ Kommunen bør ha rutiner for å fange opp barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp</li> <li>➔ Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjør at barnet får avklart sine rettigheter innen rimelig tid</li> </ul>

### 3.2 Identifisering og kartlegging av barn som trenger spesialpedagogisk hjelp

Kommunen har utarbeidet plan for Språk, lesing og læring i barnehager og skoler (SLL-plan) og plan for Tall, regning og læring (TRL-plan). Planene er forpliktende for de kommunale barnehagene i kommunen, mens de private barnehagene anmodes om å ta i bruk planene. Begge planene beskriver ulike verktøy/rutiner for å følge med på og fange opp barn som har utfordringer og hvordan disse skal håndteres. Verktøyene/rutinene fokuserer spesielt på språk, regning og læring. Revisjonen opplyses om at prinsippene i planen også legges til grunn for andre utfordringer barn kan ha. I begge planene vises det til at kommunen jobber etter en modell for oppfølging av barn/elevs språk- og leseutvikling og regneutvikling hvor hensikten er:

- Tidlig innsats og tett oppfølging gjennom styrking av den ordinære opplæringen.
- Bedring av samarbeid mellom barnehage/skole og PPT på systemnivå, og bedring av kvaliteten på oppfølging av enkeltbarn som trenger tilrettelegging.
- Tidligere og grundigere henvisninger til PPT når det gjelder språkvansker og lese- og skrivevansker (SLL-plan) og regneutvikling (TRL-plan)

#### Plan for språk, lesing og læring

Planen beskrives som det viktigste verktøyet når det gjelder språk og lese-skriveutvikling, sammen med kompetanseutvikling for ansatte i barnehager<sup>3</sup>. Planen beskriver en modell for oppfølging (beskrevet på s. 10 i planen) som er inndelt i tre nivåer.

*Første* nivå i modellen er rettet mot å fange opp og følge opp alle barn innenfor ordinær opplæring. Dette er barn i det som defineres som *grønn* sone hvor alle barn kartlegges<sup>4</sup>. Det benyttes ulike typer kartleggingsverktøy avhengig av barnets alder:

<sup>3</sup> Planen er utarbeidet i samarbeid med Bredtvet kompetansesenter (Statped sørøst).

<sup>4</sup> Det vises til at kommunen har utarbeidet en kartleggingsplan for barnehagebarn og skoleelever (vedlegg 15 til planen).

- Barn 1 år - «Å by opp barnet til dans»<sup>5</sup> – observasjon av tidlig kommunikasjon i barnehagen
- Barn 2 år- «Sats 2» (helsesøster)
- Barn fra 2 år og årlig opp til skolestart - TRAS<sup>6</sup>
- Barn 4 år - Språk 4 (helsesøster)
- 20 spørsmål om språkferdigheter
- Fra barnet er 5 år - eventuelt videre kartlegging gjennom «språk 5-6»

*Andre* nivå i modellen gjelder utvalgte barn, barn som skårer under kritisk grense og/eller barn man er bekymret for. Dette er barn som defineres i *gul* sone. I denne fasen foretas en utvidet kartlegging ved hjelp av ulike typer verktøy. Kartleggingen gjøres i samarbeid med Pedagogisk tjeneste. Dersom tiltakene ikke er tilstrekkelig, er man over på *nivå tre* i modellen og *rød* sone. Dette er barn med store utfordringer og som henvises til PPT.

### Plan for tall, regning og læring

Oppfølgingen av barns regneutvikling følger samme prinsipper som for lesing, skriving og læring med tre nivå og inndeling i hhv. grønn, gul og rød sone. Grønn sone er alle barn innenfor det ordinære barnehagetilbudet, gul sone er barn man «lurer på»/barn som har noen utfordringer innenfor et område, mens rød sone er barn med store utfordringer og som henvises til PPT.

### 3.3 Beskrivelse av kartleggingspraksis

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjort blant barnehagestyrerne i kommunen<sup>7</sup> beskriver styrerne hvordan de går frem for å fange opp barn som kan trenge særskilte tiltak, eventuelt spesialpedagogisk hjelp. Følgende prosedyre synes å være felles i alle barnehagene:

- Barna observeres i lek og samspill
- Bekymringer drøftes i personalgruppen og med pedagogisk ledelse
- Bekymringer tas opp med foreldre
- Barnet kartlegges ytterligere ved hjelp av faglige verktøy
- Bekymringer diskuteres med PP-tjenesten anonymt, eventuelt åpent med samtykke fra foreldre

Observasjon og ulike former for kartlegging står sentralt for å fange opp barn som skiller seg ut eller er kilde til bekymring. Revisjonens inntrykk er at noen barnehager kartlegger alle barn, mens andre

---

<sup>5</sup> «Å by opp barnet til dans» er et verktøy for kartlegging av språkutvikling, kommunikativ engasjerbarhet og fysisk aktivitet hos barn mellom 13 og 46 måneder.

<sup>6</sup> TRAS: Tidlig registrering av språkutvikling i daglig samspill

<sup>7</sup> Spørreundersøkelsen ble sendt alle barnehagestyrerne i kommunen. 15 av 17 barnehagestyrere besvarte undersøkelsen.

kun kartlegger barn de er bekymret for. Noen styrere nevner også at de gjør vurderinger av om miljøet rundt barnet er godt nok.

Alle barnehagestyrerne opplyser at de samarbeider tett med foreldre og med kommunens PP-tjeneste. Det vises til at det er samarbeidsavtaler med PPT som blant annet regulerer hvor ofte barnehagenes faste PPT-rådgiver skal være til stede i barnehagen. Det vises også til at PPT trekkes inn dersom de ansatte trenger veiledning eller ønsker å drøfte et barn. Videre pekes det på at barnehagen prøver ut tiltak før det besluttes å henvise videre til utredning hos PPT. Sitatene under illustrerer hvordan samarbeidet mellom barnehagene og PPT kan foregå:

Vårt fokus er hva vi må endre for at barnet skal fungere best mulig. Går dette for langt utenfor det vi definerer som allmennpedagogisk tilbud, henvender vi oss til pedagogisk tjeneste for eventuell videre utredning/veiledning.

Vi drøfter barnet anonymt med PT, får veiledning og prøver ut selv først. Holder ikke dette, blir barnet registrert hos PT og de testene som er nødvendige å ta blir tatt.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at styrerne ikke synes å oppleve store utfordringer i arbeidet med å fange opp barn som trenger å bli utredet med tanke på spesialpedagogisk hjelp. Nesten samtlige barnehagestyrere opplyser at de har gode rutiner, ansatte med høy kompetanse og lang erfaring, noe som er viktige forutsetninger for å identifisere de barna som trenger hjelp. Det pekes imidlertid på at det kan oppleves utfordringer knyttet til periodevis mangelfull kompetanse<sup>8</sup>, for få ansatte i forhold til barn, og mangel på tid til å observere og reflektere rundt hvordan barnegruppen fungerer. En av styrerne peker også på at det av og til kan være vanskelig å få foreldre «med på lag» og at den videre prosessen dermed kan trekke ut i tid.

Virksomhetsleder barnehage gir i intervju med revisjonen uttrykk for at kommunens rutiner for å fange opp barn som trenger spesialpedagogisk hjelp oppleves som gode og at de følges.

Pedagogisk tjeneste (PT) har en viktig rolle når det gjelder å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp gjennom det systemrettede arbeidet som gjøres i barnehagene. Dette handler om å være til stede i barnehagene, observere barna, miljøet rundt barna og de faktorer som eventuelt påvirker barnas situasjon. PT-leder opplyser at tilstedeværelse i barnehagene prioriteres høyt og at samarbeidet med barnehagene fungerer godt, blant annet på grunn av kommunens ordning med faste kontaktpersoner.

Systemrettet arbeid er et arbeid som krever god samhandling mellom barnehagen og PPT, og vi ser at måten dette best løses på er å ha en kontaktperson fra PPT til hver barnehage som har god kjennskap til barnehagen og dens utfordringer og kan lage gode rutiner og avtaler relatert til barnehagens behov og utfordringer. En fast kontaktperson gjør veien til PPT kort og effektiv for

---

<sup>8</sup> I perioder med pedagogiske ledere som har dispensasjon fra utdanningskravene

barnehagen og PPT-rådgiver kan da bli en naturlig samarbeidspartner som igjen gir større mulighet for å drive systemrettet arbeid.

Systemrettet arbeid omhandler også kompetanseheving, kursing og organisasjonsveiledning, noe som skal gjøre de ansatte bedre rustet til å observere og identifisere de barna som trenger ekstra bistand.

Både PT-leder og virksomhetsleder barnehage mener kommunen har blitt bedre til å fange opp barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og viser til at en økning i antall barn under skolepliktig alder med vedtak indikerer dette. Det vises også til at kommunens planverk er tydeliggjort og forbedret med tanke på hvilke kartleggingsverktøy som skal brukes når. Virksomhetsleder viser til at det er et stort fokus på å fange opp barn med behov for spesialpedagogisk hjelp så tidlig som mulig og at dette blant annet er på agendaen på de månedlige møtene med barnehagene og PPT.

Det pekes likevel på at det alltid vil være et utviklingspotensial når det gjelder å identifisere barn tidlig. De viser til at det både nasjonalt og i kommunen pågår en diskusjon om behovet for systematiske kartlegginger av alle barn i barnehage. Rutinehåndboken nevner flere kartleggingsverktøy som MIO, TRAS og DANS. I følge virksomhetsleder er det bare noen barnehager som kartlegger alle barn systematisk, mens andre primært kartlegger etter behov. Både PT-leder og virksomhetsleder peker på at mangel på systematikk i kartleggingen (observere, følge opp, dokumentere) kan øke risikoen for at barn ikke fanges opp. For å redusere denne risikoen ønsker virksomhetsleder at kartlegging skal gjøres mer systematisk enn hva som er praksis i barnehagene i dag.

Virksomhetsleder understreker imidlertid at hun ikke tror det er barn som *ikke* har fått den spesialpedagogiske hjelpen de trenger. Kommunen har de siste årene hatt økt fokus på tidlig innsats og det er flere barn enn før som får vedtak i førskolealder.

PT-leder beskriver samarbeidet med barnehagene som godt, preget av kontinuitet og dynamikk. Faste kontaktpersoner, fast tilstedeværelse i barnehagenes styremøter og mange kanaler for kontakt gir et godt utgangspunkt for samarbeid. Tilbakemeldingene fra barnehagene er at samarbeidsavtalene fungerer bra og at PPT er synlig ute i barnehagene. Virksomhetsleder viser også til at barnehagelederne gir tilbakemeldinger om at samarbeidet med PPT fungerer godt og at det er kort vei til økt bistand fra PPT om nødvendig. «Systemet er lagt opp slik at ingen skal behøve å lure på hvem de skal ringe og når de skal ringe», sier hun. Både private og kommunale barnehager inngår samarbeidsavtaler med PPT.

### **3.3.1 Barn som ikke går i barnehage**

Når det gjelder barn som ikke går i barnehage opplyses det om at disse fanges opp enten av sykehus, helsestasjon, ergo- og fysioterapitjeneste, åpen barnehage eller at foreldre selv tar kontakt. Videre følges barna følges opp på lik linje med andre barn.

Det pekes på at Familiens hus med helsestasjon, åpen barnehage, nettverksarbeid og barnevernstjeneste samlet på ett sted, legger godt til rette for at barn som ikke går i barnehage og som ikke utvikler seg som forventet, fanges opp av hjelpeapparatet.

På helsestasjon følges barn opp på faste alderstrinn i tråd med veileder for helsestasjon og skolehelsetjeneste<sup>9</sup>. Leder helsestasjon opplyser i e-mail at barnets generelle utvikling, adferd og språkutvikling vurderes ved hver konsultasjon. Dersom det er grunn til bekymring tas dette opp med foreldre, ev. andre fagpersoner. Det er inngått samarbeidsavtale mellom helsestasjon og PPT om raskt å ta kontakt med hverandre ved bekymring for et barn. Helsestasjonen og PPT har også samarbeidsmøter der det avklares hvilke områder det kan samarbeides om og hvordan. Leder helsestasjon peker på at dette bør skriftlig-gjøres.

Åpen barnehage er et gratis tilbud for alle barn under skolepliktig alder i følge med en voksen. Barnehagens form gjør at foresatte er til stede sammen med barna. Foreldre og fagpersonell kan sammen observere barna i lek og samspill med andre og drøfte eventuelle utfordringer. Det vises til at dette legger til rette for tett dialog med foreldrene, muligheter for veiledning etc. Det er inngått samarbeidsavtale mellom Åpen barnehage og PPT.

Leder helsestasjon peker på at muligheten til å fange opp barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp reduseres dersom foreldre og barn ikke møter til kontroll på helsestasjon. Helsestasjon får da et spinkelt grunnlag med hensyn til å vurdere barna. De andre samarbeidspartnerne blir derfor spesielt viktige rundt disse barna.

Det opplyses om at foreldre med barn som ikke er i barnehage, stimuleres til å bruke åpen barnehage. Videre oppmuntres og stimuleres alltid foreldre som ikke har barnet i barnehage til å søke barnehageplass. Det tilbys også hjelp til å skrive selve søknaden enten av helsestasjonen eller åpen barnehage.

Det pekes på PPT og barnehagemyndighet kan bli kontaktet av sykehus, helsestasjon, ergo- og fysioterapitjeneste, eller at foreldre selv dersom barnet ikke går i barnehage. Virksomhetsleder barnehage opplyser at Nes kommune har hatt vedtak om spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage. Leder helsestasjon og leder åpen barnehage viser til at det er et godt tverrfaglig samarbeid om barn som trenger særskilt hjelp. Samlokalisering i Familiens hus letter samarbeidet også med barnevernet som trekkes inn dersom foreldre ikke gir samtykke til samarbeid.

Virksomhetsleder barnehage peker på at Familiens hus med helsestasjon, åpen barnehage, nettverksarbeid og barnevernstjeneste samlet på ett sted, legger godt til rette for at barn som ikke går i barnehage og som ikke utvikler seg som forventet, fanges opp. Barn følges opp på

---

<sup>9</sup> Veileder for kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjeneste, Helsedirektoratet, 2004)

helsestasjonen på faste alderstrinn i tråd med veileder for helsestasjon og skolehelsetjeneste<sup>10</sup>. Ved hver konsultasjon vurderes barnets generelle utvikling, adferd og språkutvikling. Dersom det er grunn til bekymring tas dette opp med foreldre og andre fagpersoner, blant annet samarbeides det tett med Åpen barnehage. Barnehagens faste kontaktperson i PPT trekkes inn og de nødvendige tiltak og tverrfaglig samarbeid settes i gang rundt barnet og familien. Det er inngått samarbeidsavtale mellom helsestasjon og PPT om raskt å ta kontakt hvis bekymring for et barn, slik at barnet får hjelp så tidlig som mulig.

### 3.4 Saksbehandlingstid

Det legges i undersøkelsen til grunn at saksbehandlingstiden, fra tilmelding til PPT og til et enkeltvedtak er fattet, skal være «forsvarlig». Med forsvarlig menes det at den skal skje « i løpet av rimelig tid» og «uten ugrunnet opphold» (Utdanningsdirektoratet 2014).

Revisjonen gjennomgikk mappene til samtlige barn under skolepliktig alder som ble tilmeldt til PPT i 2015, til sammen 23 barn. Av disse 23 var det imidlertid 4 med vedtak om spesialundervisning (jf. opplæringslova § 5-1) for påbegynnende skoleår, og disse er ikke inkludert i den videre analysen. Noen av mappene inneholdt flere tilmeldinger, sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak og disse er inkludert. Totalt antall saksbehandlingssløp som er gjennomgått i denne undersøkelsen er til sammen 25.

Tid for saksbehandlingstid er regnet fra tilmelding til PPT til enkeltvedtaket i kommunen er fattet. Figuren under viser saksbehandlingstiden for de mappene revisjonen har gjennomgått.

**Tabell 1 Saksbehandlingstid i Nes kommune 2015 (i dager)**

Tid fra tilmelding til PPT til sakkyndig vurdering foreligger	Tid fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtak er fattet	Total tid
83	3	86
44	14	58
74	78	152
11	68	79
40	18	58
67	21	88
80	24	104
119	15	134
40	17	57
46	9	55

<sup>10</sup> Veileder for kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjeneste, Helsedirektoratet, 2004)

	65	23	88
	67	22	89
	58	6	64
	105	14	119
	65	23	88
	55	63	118
	98	25	123
	49	17	66
	87	12	99
	97	20	117
	25	24	49
	46	90	136
	84	20	104
	251	9	260
	103	24	127
<b>Gjennomsnitt</b>	<b>74</b>	<b>26</b>	<b>100</b>

Av de 25 saksbehandlingsløpene revisjonen legger til grunn er det en sak som skiller seg ut og påvirker gjennomsnittsberegningen for tiden brukt på sakkyndig vurdering. I denne ene saken ble det brukt en samlet tid på 260 dager, hvorav 251 dager gikk til sakkyndig utredning. Leder PT informerer i intervju at det vil kunne forekomme at enkeltsaker tar lengre tid enn forventet. Disse vil imidlertid skje unntaksvis, og med grunner knyttet spesielt til saken og ikke til rutinene for utredning.<sup>11</sup>

Mappegjennomgangen viser at Nes kommune gjennomsnittlig bruker 74 dager fra tilmelding PPT til det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT. Fra sakkyndig vurdering foreligger til det er fattet enkeltvedtak tar gjennomsnittlig 26 dager. Bak gjennomsnittsberegningen ligger imidlertid store variasjoner i tid som brukes på å fatte enkeltvedtak. Den korteste tiden revisjonene fant var 3 dager, mens den lengste var 90 dager. Mappegjennomgangen viser også at det i enkelttilfeller hvor det brukes lengre tid på å fatte enkeltvedtak enn tiden brukt på sakkyndig rapport. Samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid, fra tilmelding til enkeltvedtak, er ca. 100 dager.

<sup>11</sup> Tas denne saken ut av utvalget er gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra tilmelding til sakkyndig vurdering 67 dager og samlet saksbehandlingstid 94 dager. Dette gir, etter revisjonens vurdering, et riktigere bilde av Nes kommunes saksbehandlingstid.



Leder for PT bekrefter at det er et mål i tjenesten at det ikke skal brukes lenger enn 3 måneder fra tilmelding til vurdering er ferdig. Leder viser til rådgivernes tette kontakt med barnehagen og systemet med samarbeidsavtaler som faktorer for å lykkes med dette. Leder opplyser om at ved tilmelding til PPT er rådgiver med på et tilmeldingsmøte sammen med barnehage og foreldre. Ved dette møtet blir bekymringen diskutert, gjennomførte tiltak og resultatet av disse gjennomgått og mål for hjelp skissert. Tilmeldingen skrives i samme møte, samt innhenting av samtykke. Leder peker på at denne praksisen gjør at saken er godt kjent for saksbehandler, alle aktører er informert og man har unngått å bruke tid på innsending, fordeling av saksbehandler og mangler eller feil på tilmelding.

Virksomhetsleder barnehage opplyser om at det er mål å behandle og fatte enkeltvedtak fortløpende og raskt få vedtaket ut til barnehage og foreldre. Virksomhetsleder peker på at tiden man bruker på å fatte enkeltvedtaket er noe avhengig av øvrig saksmengde. Virksomhetsleder trekker frem sakkyndig vurdering som kommer i barnehageopptaket, vil kunne ta lengre tid å få saksbehandlet.

### **3.5 Revisjonens vurdering**

Revisjonens vurdering er at kommunen har utarbeidet tilstrekkelig skriftlige rutiner for å 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 fanges opp gjennom observasjon, kartlegging og et tett samarbeid med pedagogisk tjeneste. Undersøkelsen tyder også på at det er lagt til rette for at barn som ikke går i barnehage fanges opp, blant annet på helsestasjon og i åpen barnehage.

I følge kommunens rutiner skal alle barnehagebarn kartlegges systematisk. Dette for å minimalisere risikoen for at barn med særlige behov ikke fanges opp. Kommunen opplyser i intervju at det kan variere i hvilken grad barnehagene kartlegger barn like systematisk.

Revisjonens undersøkelse av saksbehandlingstiden viser at kommunen har etablert en praksis som sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får oppfylt retten 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 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.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn:

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

### 4.2 Sakkyndig vurdering

Nes kommune viser i all hovedsak til Utdanningsdirektoratets anbefalinger og rutiner for spesialpedagogisk hjelp, som gjennomgått i kapittel 4. Pedagogisk tjeneste har på sine nettsider

beskrivelser av hvilke oppgaver tjenesten yter, formål med tjenesten, saksgang generelt og linker til nødvendige skjemaer.

Revisjonen har fått overlevert Pedagogisk tjeneste sin mal for sakkyndige vurderinger. Den beskriver en rutine at før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal det utarbeides en sakkyndig vurdering av barnets behov. I malen er det presisert at sakkyndig vurdering skal utrede og ta stilling til hvorvidt barn har en sen utvikling eller lærevansker, eller om det er andre forhold om er viktige for barnets utvikling. Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende dokumenter som journaler i PPT, tidligere sakkyndige vurderinger, kartlegginger og lignende. I følge malen skal det innhentes bakgrunnsinformasjon hvor det blant annet vises til tilmeldingsdato. Det ligger i malens form at vurderingen skal gjøres på bakgrunn av informasjon fra foreldre, barnet, barnehagen, PP-tjenestens egne undersøkelser og utredning fra andre.

Malen legger til grunn at den sakkyndige vurderingen skal inneholde informasjon om:

- Varighet
- Tiltak
- Omfang i timer
- Organisering

Revisjonens gjennomgang av mappene til de 23 barna under skolepliktig alder som ble tilmeldt til PPT i 2015, viste at PPT i Nes kommune følger den saksbehandlingspraksisen som er beskrevet og følger malen. Samtlige av de sakkyndige vurderingene revisjonen gjennomgikk tok utgangspunkt i barnets behov, viste til gjennomførte kartlegginger og korrespondanse med relevante aktører og instanser.

### **4.3 Kommunens enkeltvedtak**

Nes kommunes mal for enkeltvedtak viser til at enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om:

- Innhold etter sakkyndig anbefaling på ulike satsingsområder
- Omfang i form av spesifisering av timer til henholdsvis pedagog, assistent og foreldreveiledning.
- Organisering

Kommunens enkeltvedtak inkluderer også en spesifisering av hvem som har ansvaret for henholdsvis sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, kommunens vedtaksmyndighet og klagerett.

Mappegjennomgang viser at kommunen følger malen og dermed nasjonale føringer med tanke på innhold og form på enkeltvedtaket. Gjennomgangen viser videre alle enkeltvedtak følger tilrådingen fra PPT. Virksomhetsleder barnehage bekrefter i intervju at terskelen for ikke å følge sakkyndig vurdering er meget høy. Virksomhetsleder forklarer at det er ikke praksis på at kommunen faglig overprøver noe som har blitt utredet av noen med spisskompetanse på området. Videre presiserer virksomhetsleder at det ikke er mulighet for kommunen å fatte vedtak som strider mot sakkyndig vurdering på bakgrunn av blant økonomiske ressurser, og det heller ingen opplevelse av at det er ønskelig å spare inn på dette området.

Leder PT bekrefter at hun opplever at tjenesten er en betrodd tjeneste, med høy legitimitet. Hun viser også til at sakkyndige vurderinger blir kvalitetssikret internt og utarbeidet med bakgrunn i gode dialoger med både foreldre og barnehage.

### **4.3.1 Iverksetting av vedtak**

Undersøkelsen er avgrenset til hvorvidt saksbehandlingen bidrar til å sikre et tilfredsstillende tilbud som spesialpedagogisk hjelp. Revisjonen har ikke således ikke undersøkt og vurdert innholdet i det tilbudet som faktisk blir gitt. I forbindelse med undersøkelsen er det likevel også innhentet informasjon om hvordan vedtakene om spesialpedagogisk hjelp oppleves å bli iverksatt.

Alle barnehagene revisjonen har fått tilbakemelding fra bekrefter at barna får de timene de har krav på og at tilbudet barnet får er godt og i samsvar med vedtak, i noen tilfeller også mer enn hva vedtaket beskriver. Det vises også til at det er et godt samarbeid mellom samtlige av barnehagene og Pedagogisk tjeneste i Nes kommune.

Leder PT opplyste i intervju at de utøvende spesialpedagogene (USP) skriver ned timene de bruker i sine kalendre, samt leverer fleksitidskjema til leder. Leder PPT bekrefter at det er et system som bygger på tillit, men det er lite sannsynlig at fravær av USP ville skje uten at noen reagerer. Leder peker på at det er tett samarbeid mellom USP og barnehage, og fravær ville raskt blitt oppfattet og rapportert. Barnehagestyrerne bekrefter til revisjonen at det er tett samarbeid mellom PT og barnehagene.

Virksomhetsleder barnehage informerer i intervju at barnehagene tar sitt ansvar for den spesialpedagogiske hjelpen alvorlig. Det er en opplevelse at barnehagene anser viktigheten av et godt system på den spesialpedagogiske hjelpen som høy. Virksomhetsleder peker også på at tilstedeværelsen av pedagogisk tjeneste i barnehagene er en klar fordel. Pedagogisk tjeneste har en unik mulighet til å observere og ta det videre linja på en god måte hvis de skulle oppleve at barn ikke får den hjelpen de har krav på, i følge virksomhetsleder barnehage. Virksomhetsleder påpeker videre at hun aldri har opplevd observasjoner eller mistanke om at barn ikke får oppfylt vedtaket i praksis.

På spørsmål om det er noen utfordringer med tanke på gjennomføringen av tilbudet til barn som har fått vedtak trekker enkelte barnehagestyrere frem det er få utøvende spesialpedagoger, som skaper en sårbarhet ved vakanse, sykdom eller ved generelt høyt arbeidspress. Det beskrives en praksis hvor PT inngår avtaler med den enkelte barnehage om bruk av egne pedagoger for gjennomføringen eller ansettelse av assistenter der dette trengs. Flere av barnehagene peker på at til tross for at dette er nødvendig for at barnet skal få oppfylt vedtaket, er det ikke alltid optimalt for barnet.

Leder PT bekrefter at det har vært et nødvendig grep ved vakanse eller fravær av utøvende spesialpedagoger, for å kunne sikre at barn får den hjelpen de har krav på. Virksomhetsleder barnehage bekrefter at det tidvis kan være et bemanningsproblem vedrørende utøvende spesialpedagoger, som gjør det særlig sårbart for gjennomføringen av vedtak ved for eksempel

sykefravær. Hun forklarer at barnehagene besitter høy kompetanse og det er et enklere og bedre alternativ å ta i bruk denne kompetansen. Det er utfordrende å få inn tilstrekkelig kvalifiserte vikarer, og disse har heller ikke kjennskap til barnet.

Videre presiserer virksomhetsleder at etter hennes oppfatning gir PT i Nes allerede mye spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, sammenlignet med andre kommuner. Presset på ressurser vil imidlertid mest sannsynlig øke de nærmeste årene, både på grunn av befolkningsvekst og ytterligere fokus på tidlig innsats, som vil forde mer ressurser til pedagogisk tjeneste. Kommunalsjefen er ifølge virksomhetsleder informert om denne utviklingen. Leder PT informerer om at det fra høst 2016 vil være 6 utøvende spesialpedagoger ansatt i tjenesten, fordelt på eksisterende stillingsprosent på 440 prosent.

#### 4.4 Planer og årsrapporter

Nes kommune bruker Plan for spesialpedagogisk hjelp (PSP) for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I følge rutinebeskrivelsen skal PSP vise målene for barnets utvikling, innholdet i hjelpen og hvordan hjelpen skal organiseres. PSP skal videre beskrive den hjelpen skal få kommende barnehageår med bakgrunn i enkeltvedtaket, samt langsiktige målsetninger og vise til tilretteleggingen av den spesialpedagogiske hjelpen. Det presiseres i rutinebeskrivelsen at PSP skal ta utgangspunkt i sakkyndig vurdering fra PPT og enkeltvedtaket. PSP skal utarbeides på bakgrunn av:

- Beskrivelse av barnets fungering
- Opplysninger fra foresatte
- Sakkyndig vurdering
- Opplysninger fra andre instanser
- Innholdet i enkeltvedtak

Det er beskrevet i rutinebeskrivelsene at barnets utvikling vil være avgjørende for når eller om en plan skal justeres før årsrapportering. Justering av mål eller deler av målene skal datofestas og tydeliggjøres i PSP. Rutinebeskrivelsen presiserer at hvis ikke barnet utvikler seg som forventet skal tiltaket og målene vurderes, eventuelt med nye vurderinger fra pedagogisk tjeneste. Løpende vurdering og dokumentasjon av barnets utvikling bør foreligge i følge rutinebeskrivelsen og at det er barnehagestyrers ansvar å utarbeide PSP. Rapporten skal sendes til foreldre, Oppvekst og utdanning og PP-tjenesten.

Årsrapport bruker samme mal som PSP. Hvorvidt det er PSP eller årsrapport skal spesifiseres på malens forside. Malen har også tilpassede rubrikker og rader som skiller hvorvidt det er plan for spesialpedagogisk hjelp eller årsrapport.

Ved gjennomgang av mappene fant revisjonen at det i stor grad er utarbeidet plan for spesialpedagogisk hjelp for barn med vedtak om dette. Av de 23 mappene som ble gjennomgått,

var det 5 mapper hvor det ikke forelå PSP. For to av mappene hadde barna nylig fått vedtak (mai 2016), men de resterende tre har hatt vedtak over 4 måneder.

Utvalget revisjonen gjennomgikk mappene til hadde hatt vedtak på under 1 år, og det var følgelig få av barna med årsrapport per mai 2016. I de mappene hvor det var vedtak fra tidligere år, var det utarbeidet årsrapport på disse vedtakene.

Virksomhetsleder barnehage opplyser at fristene for utarbeidelse av PSP og årsrapport er nedfelt i årshjulet til barnehagen. Fristene er lik for alle barna, og ved at vedtak følger barnehageår gjør dette ryddig og oversiktlig. Virksomhetsleder forklarer at barnehagen utarbeider PSP og årsplan i samarbeid med utøvende spesialpedagog, som sender elektronisk kopi til barnehagemyndighet. Dokumentene kan tidvis være ganske omfattende, og i enkelte tilfeller har foreldrene vært med i utarbeidelsen av dem også. I intervju med PT forklarer leder at det er ikke noe krav om at PT får inn årsrapport og PSP til sine arkiver. Praksisen er allikevel at de får de inn, da barnehagene synes det er viktig å kunne diskutere planene med PT-tjenesten. Dokumentene oppleves, ifølge leder PT, som et godt verktøy for både barnehage og PPT.

### **4.5 Revisjonens vurdering**

Revisjonens vurdering er at Nes kommune har utarbeidet tilstrekkelig maler for de ulike leddene i saksbehandlingsløpet. Undersøkelsen viser at malene følges i praksis. Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak oppfyller de krav til form og innhold som er nedfelt i opplæringsloven og forvaltningsloven. Undersøkelsen viser også at barnehagene i all hovedsak følger kommunens rutiner for utarbeidelse av individuelle planer og årsrapporter, og at disse sendes inn til Pedagogisk tjeneste for arkivering i barnets mappe.

Det er revisjonens vurdering at kommunens praksis for saksbehandling bidrar til å sikre at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får et tilfredsstillende tilbud.

## 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 et tett samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre, samt gode forberedelser. I dette kapitlet vil vi undersøke om kommunen sikrer dette gjennom gode *rutiner* for samarbeid og involvering.

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"> <li>➔ Kommunen skal ha rutinebeskrivelser for overgangen mellom barnehage og skole for barn med spesialpedagogisk hjelp</li> <li>➔ Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre</li> </ul>

### 5.1 Planer og rutiner

Nes kommune har utarbeidet en plan for overganger (Plan for overganger, juni 2014) både fra barnehage til barneskole, barneskole til ungdomsskole og ungdomsskole til videregående skole. Planen gjelder alle barn. Planen er i følge leder i pedagogisk tjeneste (PT) tema på felles rektor- og styremøter ca. 2 ganger per år og vurderes årlig. Våren 2016 er planen revidert av en gruppe bestående av én rektor, én styrer, leder for PT og utviklingsveileder i PT.

Planen inneholder også et årshjul hvor det spesifiseres når de ulike tiltakene skal gjennomføres, fra september året før skolestart, til august/september året for skolestart.

Det pekes i forordet til planen på at tiltakene er et minimum av hva som må gjøres i forbindelse med overgangene. Planen viser til både rammeplan for barnehagene (2006), prinsipp for opplæringen (2006), OECD-rapporten «Starting Strong II» (2006) og Stortingsmelding nr. 41 (2008-2009), som alle på ulike måter behandler viktigheten av gode overganger mellom barnehage og skole. Det vises til at gode overganger virker stimulerende, mens dårlig tilrettelagte overganger kan virke negativt inn på barnets utvikling. Videre vises det til viktigheten av å legge opp til tiltak som øker forståelse for at barnehagens og skolens oppgaver i stor grad er sammenfallende og til viktigheten av at skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart, slik at man får et godt utgangspunkt for tidlig og riktig innsats når barnet begynner på skolen.

I planen er det satt opp flere mål for overgangen mellom barnehage og skole og konkrete tiltak for å nå målene. Tabellen under viser en oppsummering av mål, tiltak og hvem som står som ansvarlig for gjennomføringen.

**Figur 5 Overgang til skole**

Mål	Tiltak
A1. Gjøre skolestarten så trygg og likeverdig som mulig for hvert enkelt barn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skoleforberedende tiltak i barnehagen (styrer)</li> <li>• Besøksdager (rektor/styrer)</li> <li>• Fadderordning (rektor)</li> <li>• Første skoledag (rektor/kontaktlærer)</li> <li>• Fleksibel skolestart</li> <li>• Innskoleringsperiode (barnehagestyrer/rektor/PT/helsestasjonen (rektor/kontaktlærer)</li> </ul>
A2. Informere foreldre og legge til rette for et best mulig samarbeid mellom hjem og skole så tidlig som mulig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innskriving (rektor)</li> <li>• Barn med spesielle behov for oppfølging. (PT/barnehagestyrere)</li> <li>• Foreldremøte barnehage/skole (barnehagestyrer)</li> <li>• Foreldresamtaler i barnehagen (barnehagestyrer)</li> <li>• Foreldremøte på skolen (rektor)</li> </ul>
A3. Sikre god kontakt mellom skole og barnehage slik at overgangen blir så god som mulig for barna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oversende elevliste (styrer)</li> <li>• Overføring av opplysninger (styrer)</li> <li>• Overgangsmøte (rektor og styrer)</li> <li>• Nettverkssamlinger/felles skoleleder- og barnehagestyremøter (kommunalsjef for skole og barnehage, fagansvarlig for barnehagene og PT)</li> <li>• Hospitering (rektor/barnehagestyrer)</li> </ul>

Planen omfatter alle barn, men det nevnes spesifikt at når det gjelder foreldre til barn med spesielle behov for oppfølging, skal disse møte aktuelle instanser før barnet begynner på skolen. Det vises til at aktuelle parter i dette møtet kan være foreldre, barnehage, PT, skole og helsesøster (Familiens hus). I følge planen skal dette møtet skje *senest oktober/november* året før skolestart. Dersom barnet har behov for omfattende tilrettelegging skal dette imidlertid skje enda tidligere.

Det vises i planen til at opplysninger om barnet overføres til skolen på et overgangsmøte, når samtykke fra foresatte til å gjøre dette er innhentet.



Kommunen har utarbeidet retningslinjer<sup>12</sup> for overføring av informasjon mellom barnehage og skole. Retningslinjene gjelder alle elever. Det er også utarbeidet eget skjema som skal fylles ut vedrørende overføring av informasjon (vedlagt planen).

Det er styrer i barnehagen som har ansvar for at overføringsskjemaene sendes til barneskolen. Overføringsskjemaet skal arkiveres i elevmappen.

### 5.2 Erfaringer med overganger

I tillegg til å undersøke kommunens rutiner for overgang til skole, har revisjonen fra intervjuer og spørreundersøkelse fått informasjon om hvordan overgangene oppleves å fungere i praksis.

I spørreundersøkelsen gjennomført blant barnehagestyrerne viser samtlige til at det gjennomføres flere møter mellom barnehagene og skolene før skolestart. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at møtene gjennomføres på noe ulikt tidspunkt; noen svarer at det første møtet skjer høsten før skolestart, andre oppgir kun at det første møtet foregår tidlig, igjen andre oppgir at det gjennomføres møter etter behov. Av undersøkelsen fremgår det at foresatte og PPT er sentrale aktører på møtene.

PT-leder viser til at flere av PPT-rådgiverne følger de samme barna når de begynner i skolen, noe som skaper kontinuitet og god flyt av informasjon.

Barnehagestyrerne viser til at det generelt er et godt samarbeid om barnas skolestart og at kommunen har gode rutiner for overgangen. Både PT-leder og virksomhetsleder viser i intervju til at rutinene og samarbeidet fungerer godt:

Det er tydelige rutiner og klare frister på hvordan møter og overganger skal skje. Rutinene fungerer godt i praksis, det kan skje at det glipper, men det er veldig sjelden.

Når vi sammenligner med andre merker vi at vi har et formelt, fastsatt og velfungerende samarbeid. Vi har fått på plass mer struktur og har en fast hyppighet på møter mellom styrere og rektorer, de møtes fast hver måned. Slik bidrar til å gjøre samarbeidet lettere.

Det vises også til at en del barnehager og skoler er med på prosjekt «Proaktiv skolestart» og at disse har et ekstra tett samarbeid.

Det nevnes ikke mange utfordringer i overgangen mellom barnehage og skole, men to av barnehagene peker på at det av og til kan være en utfordring at enkelte foreldre motsetter seg overføring av informasjon om barna til skolen. Dette bekreftes i intervju med virksomhetsleder

---

<sup>12</sup> «Overføring av informasjon mellom barnehage og barneskole», vedlagt planen.

barnehage. En annen styrer peker på at sen oppstart av møter, avlysning av møter og lite tid på møter også kan være til hinder for en god overgang.

### **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 og forskrifter

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 Nes kommune

Plan for spesialpedagogisk hjelp (PSP) og Rapport på spesialpedagogisk hjelp for barnehageåret, Mal 01.10.2013

Sakkyndig vurdering vedrørende spesialpedagogisk hjelp, Mal 2016

Melding om vedtak, Mal 2010

Språk, Lesing og Læring. SLL-Plan for barnehager og skoler i Nes kommune, Rutinebeskrivelse september 2015.

Tall, regning og læring. TRL-plan for barnehagene og skolene i Nes, Rutinebeskrivelse september 2015.

Samarbeidsavtale mellom skole, barnehage og pedagogisk tjeneste, Mal udatert.

Plan for overganger, Rutinebeskrivelse juni 2014.

## FIGURER OG TABELLER

Figur 1 Organisasjonskart politisk og administrativt Nes kommune	4
Figur 2 Organisasjonskart Oppvekst og utdanning	5
Figur 3 Organisering av spesialpedagogisk hjelp i Nes kommune	6
Figur 4 Saksgang for spesialpedagogisk hjelp	8
Figur 5 Overgang til skole	23
Tabell 1 Saksbehandlingstid i Nes kommune 2015 (i dager)	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](http://www.udir.no)

### Retten til spesialpedagogisk hjelp

Opplæringslova § 5-7 gir barn under skolepliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp. 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 veileder i 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 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 barn 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 det 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 kommunen 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"> <li>→ Kommunen bør ha rutiner for å fange opp barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp</li> <li>→ Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjør at barnet får avklart sine rettigheter innen rimelig tid</li> </ul>

## 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 sakkyndige 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.

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

## 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.

Departementet legger videre vekt på at skolene får god informasjon om hvert barn før skolestart, slik at skolen bedre kan legge til rette for individuelle opplæringsløp allerede fra skolestart. Dokumentasjon fra barnehagen kan gi skolen informasjon om hva barna har opplevd, lært og gjort i barnehagen. Mange kommuner har ifølge departementet gode erfaringer med å overføre f.eks. mapper som viser barns utvikling og produkter. Samtidig vises det til at dersom barnehagen skal gi informasjon om enkeltbarn, skal foreldrene samtykke i dette.

For barn som har særlige behov kan overganger være mer utfordrende enn for andre barn (Utdanningsdirektoratet 2014). Overgang fra barnehage til skole krever ifølge Utdanningsdirektoratet godt samarbeid og gode forberedelser. Alle aktørene bør involveres, og kontakt med barnets nærscole bør opprettes i god tid før skolestart.

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 et 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"><li>➔ Kommunen skal ha rutinebeskrivelser for overgangen mellom barnehage og skole for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp</li><li>➔ Rutinene skal legge til rette for et godt samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre.</li></ul>

## VEDLEGG 2: GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - *Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>13</sup> 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 Nes kommune sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får dette, har revisjonen gjennomgått kommunens rutiner og retningslinjer for kartlegging av barn, 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 barn som ble tilmeldt til PT for spesialpedagogisk hjelp i barnehage i 2015, til sammen 23 barn. Noen barn har flere vedtak og disse er inkludert i undersøkelsen. Mappegjennomgangen har gitt informasjon om tiden som er brukt på de enkelte leddene i saksgangen. Gjennomgangen har i tillegg gitt informasjon om i hvilken grad kommunen oppfyller krav til innholdet i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, og krav til planlegging og rapportering.

#### **Intervju**

For å få utfyllende informasjon om kommunens systemer for å sikre at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får sin rett oppfylt, gjennomførte revisjonen intervjuer med leder PT og barnehagefaglig ansvarlig i Nes kommune. I forkant av intervjuene utarbeidet revisjonen en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål, dette for å sikre at alle problemstillingene i undersøkelsen ble besvart. Det er skrevet referater fra intervjuene, som igjen er verifisert av intervjuobjektene.

Avdelingsleder helsestasjon og skolehelsetjeneste og avdelingsleder Åpen barnehage har bidratt med opplysninger til undersøkelsen gjennom å besvare spørsmål tilsendt på e-mail.

---

<sup>13</sup> Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

### **Spørreundersøkelse**

For å få ytterligere informasjon om hvorvidt kommunen fanger opp de barna som har behov for spesialpedagogisk hjelp, samt hvordan overgangen til skole fungerer, ble det sendt ut et spørreskjema per e-post til 16 barnehagestyrere. De fordelte seg på 2 kommunale og 14 private barnehager. Av de 16 som fikk tilsendt spørreskjemaet fikk revisjonen svar fra 13 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



**NES**  
KOMMUNE

Pedagogisk tjeneste

Saksbehandler:  
Mona Andersen

Dato:  
26.09.2016

Romerike revisjon IKS  
Ringveien 4  
2050 Jessheim

---

Uttalelse ang. rapportutkast forvaltningsrevisjon *Spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder.*

---

Nes kommune har ingen kommentarer til utkast til rapport ang spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. Rapporten tas til etterretning.

Med vennlig hilsen

**Mona Andersen**  
Virksomhetsleder for Pedagogisk tjeneste

Telefon 63 91 11 17 | Mobil 99107132  
[www.nes-ak.kommune.no](http://www.nes-ak.kommune.no)



